



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Urbane Biodiversität als städtebauliches
Nachhaltigkeitskonzept – Analyse, Umsetzung und
Perspektiven“**

Dissertation vorgelegt von Valentin Roden

Erstgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Kahl

Zweitgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

I.

Die Biodiversität, also die Vielfalt von Individuen, Arten und Lebensräumen, ist im nationalen wie auch im globalen Maßstab bedroht. Ein greifbares Bild von den Verlusten an Vielfalt der belebten Umwelt zeichnen die immer länger werdenden Roten Listen gefährdeter Arten oder auch Meldungen über ausgestorbene Tier- und Pflanzenarten.

Dabei ist der Begriff der Biodiversität seit seiner ersten breiteren Verwendung im Kontext des Erdgipfels von Rio de Janeiro 1992 in Form seiner deutschen Übersetzung als „biologische Vielfalt“ seit längerem Bestandteil des nationalen Umwelt- und Planungsrechts und findet sich in dieser Form in Vorschriften des Baurechts (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a) BauGB), des Naturschutzrechts (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) sowie des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung (§ 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 UVPg).

Seit menschliche Siedlungen bestehen, finden sich in ihnen auch Gesellschaften von Tieren und Pflanzen, sodass die Biodiversität seit jeher ein Teil dieses Lebensraums des Menschen ist. Daher verwundert der ökologische Befund nicht, dass menschliche Siedlungen aufgrund ihrer Strukturvielfalt nach Art und Umfang der Flächennutzung gute Voraussetzungen für die Entwicklung biologischer Vielfalt bieten. Dabei spielen zum einen die Folgen der teilweisen Bebauung und Versiegelung von Grundflächen wie die Ausbildung eines eigenen – durch relative Wärme und Trockenheit geprägten Stadtklimas oder die Ausbildung eigener stadttypischer Böden eine Rolle. Mehr noch tragen hierzu aber zum anderen bestimmte, in Städten vorherrschende Muster der Flächennutzung bei. Die Flächennutzung im Siedlungsraum ist geprägt von einem Nebeneinander verschiedener Nutzungsformen und -intensitäten. Dies bildet die Grundlage dafür, dass sich eine Vielzahl verschiedener Lebensräume für Tiere und Pflanzen im Siedlungsraum finden. Als besonders artenreich treten innerstädtische Brachflächen und extensiv gepflegtes Verkehrsbegleitgrün sowie parkähnliche Friedhöfe und Hausgärten aus der Gesamtzahl der Flächen im Siedlungsraum hervor.

Schon aufgrund der absoluten Fläche des Siedlungsraums, in Deutschland knapp 14 Prozent der Landfläche, kann und darf ein räumlich umfassender Naturschutz diese Natur in den Städten nicht ausblenden. Ein noch gewichtiger Grund für den urbanen Biodiversitätsschutz ergibt sich aber aus dem Vorkommen der Arten und Lebensgemeinschaften im Siedlungsraum selbst. So finden sich in einer Reihe von mitteleuropäischen Großstädten jeweils zwischen 50 und 70 Prozent der national vorkommenden Vogel- oder Insektenarten. Der Umstand, dass

Siedlungen artenreiche Lebensräume bilden, begründet bereits für sich genommen ihren Schutzgrund. Dieser Gedanke hat bereits Eingang in § 1 Abs. 1 BNatSchG gefunden und lässt sich ohne Weiteres auch in einen anthropozentrischen Umweltschutzbegriff einbetten, da der Schutz der biologischen Vielfalt als Teil der natürlichen Lebensgrundlagen auch im Interesse des Menschen überall zu erfolgen hat, wo dies für deren Erhalt .sinnvoll und wirksam ist. Neben dem – noch immer keineswegs ausreichenden – nationalen und europäischen Schutzgebietsnetz und der intensiv genutzten Agrarlandschaft, welche keine hohe biologische Vielfalt auszeichnet, bedarf es des Siedlungsraums, um einen wirksamen Biodiversitätsschutz zu ermöglichen.

Ziel eines wirksamen urbanen Biodiversitätsschutzes muss es daher sein, einerseits die Heterogenität der Flächennutzungen im Siedlungsraum zu erhalten und andererseits die besonders wertvollen Lebensraumtypen möglichst weitgehend vor einer anderweitigen, vor allem baulichen Nutzung zu bewahren.

Der Betrachtungsraum der urbanen Biodiversität ist zu diesem Zweck bewusst weit gewählt und umfasst den menschlichen Siedlungsraum insgesamt, also sämtlich Dörfer und Städte, nicht aber bloße Infrastruktureinrichtungen wie Flughäfen o.ä. Baurechtlich eingeordnet, ist räumliche Bezugsebene der Ortsteil im Verständnis des Bundesverwaltungsgerichts, sodass lediglich eine organische Siedlung von gewissem Gewicht Voraussetzung ist, um von urbaner Biodiversität sprechen zu können.

II.

Da sowohl die biologische Vielfalt in Form der einzelnen Arten als auch die Fläche zum kaum regenerierbaren Naturkapital zählen, bedürfen beide als Teil der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen eines besonderen Schutzes. Für die Biodiversität bedeutet dies, dass Zerstörungen (also das Aussterben von Arten) nur in einem Rahmen hingenommen werden kann, der künftigen Generationen noch immer ihre Entwicklungsfähigkeit belässt. Eine Grenzziehung in Bezug auf den Verlust einzelner Arten erscheint insofern aber kaum möglich, sodass Artenverluste so weit wie möglich zu verhindern sind.

Voraussetzung für eine hohe urbane Biodiversität sind Flächen im Siedlungsraum, die als Lebensräume für Tiere und Pflanzen dienen können. Damit konkurriert der Biodiversitätsschutz mit der städtebaulichen Leit- und Zielvorstellung der vorrangigen Innenentwicklung, die sich wesentlich durch Umnutzung von Brachflächen und sonstiger nichtgenutzter Flächen

definiert, um diese baulich zu nutzen. Hierdurch werden vormals existente Lebensräume verändert und verlieren nicht selten ihre frühere Lebensraumqualität. Auch die Innenentwicklung verfolgt mit dem Schutz des Freiraums vor Flächeninanspruchnahme ein ökologisches Ziel, welches vor dem Hintergrund der Nutzung der erschöpfbaren natürlichen Ressource „Boden“ oder „Fläche“ in einer umfassend ökologisch nachhaltigen Betrachtung nicht verkannt werden darf und angesichts der derzeitigen Flächeninanspruchnahme in Deutschland von knapp 70 Hektar pro Tag nach wie vor nicht als zukunftstauglich anzusehen ist.

Trotz dieses Konfliktverhältnisses um die nur eingeschränkt regenerierbare Ressource „Fläche“ sind urbane Biodiversität als auch der Schutz des Freiraums vor Flächeninanspruchnahme aber nur einzelne Faktoren einer ökologisch nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung. Folglich müssen die Flächenansprüche, die zum Schutz der biologischen Vielfalt im Siedlungsraum gestellt werden müssen, um Lebensräume zu erhalten mit dem Anspruch zur städtebaulichen Innenentwicklung in einen Ausgleich gebracht werden, der die Verwirklichung beider Ziele möglichst weitgehend sicherstellt. Diese Optimierung der beiden Belange erfolgt durch die Instrumentarien des Planungsrechts.

Erst die verstärkte Innenentwicklung zwingt überhaupt zum ebenfalls verstärkten planerischen Schutz der urbanen Biodiversität. Ohne eine nachträgliche planerische Behandlung von Flächen im Siedlungsraum fand sich bisher genug Raum zur Entfaltung der dort natürlich vorhandenen Biodiversität. Dafür bedarf jedoch es keiner eigenen „Biodiversitätsplanung“ in Form besonderer Umweltplanung, wie dies in letzter Zeit für eine Bodenschutzplanung im Freiraum wiederholt thematisiert wurde. Die maßgebliche Gestaltung des Verhältnisses zur städtebaulichen Innenentwicklung kann im Recht der Bauleitplanung erfolgen, da hierdurch die Bodennutzung vorbereitet und gesteuert wird und sie auch die Innenentwicklung rechtlich ausformt. Ergänzt wird diese durch die naturschutzrechtliche Fachplanungsinstrument der Landschaftsplanung.

III.

Wenngleich der Impuls zum Biodiversitätsschutz von der Ebene des Völkerrechts ausging, muss die tatsächliche Umsetzung des Schutzes der urbanen Biodiversität vor Ort, also auf Grundlage des nationalen Rechts bei der Planung und Gestaltung des Siedlungsraums erfolgen. Zum Zweck des Biodiversitätsschutzes erlangen dabei in Deutschland mittlerweile auch vermehrt informelle Planungsinstrumente wie Biodiversitätsstrategien und -programme auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene Bedeutung. Vor allem die Pläne der Städte und

Gemeinden zeugen von einem gewissen Engagement und einer Sensibilität für die Materie des (urbanen) Biodiversitätsschutzes.

Verbesserungswürdig ist demgegenüber das Recht der räumlichen Gesamtplanung. Während das Raumordnungsrecht lediglich in Bezug auf den Freiraumschutz vor Flächeninanspruchnahme Wirkungen zeitigt, liegt der Schwerpunkt des urbanen Biodiversitätsschutz im Bereich der Bauleitplanung, die den kleinparzellierten Lebensräumen im Siedlungsraum auch von ihrer Maßstabsebene her gerecht werden kann.

Im Mittelpunkt des Städtebaurechts steht dabei die planerische Abwägungsentscheidung bei der Aufstellung von Bauleitplänen, wie sie § 1 Abs. 7 BauGB vorschreibt. Dabei ist die Möglichkeit der Zurückstellung auch von Belangen der Biodiversität im Einzelfall Wesensmerkmal der Abwägung und Teil der planerischen Gestaltungsentscheidung. Wichtig im Sinne einer nachhaltigkeitstauglichen Abwägungsentscheidung ist dabei allerdings, dass kein Belang weiter als aufgrund objektiver Gesichtspunkte nötig zurückgestellt wird.

Zu dieser Optimierungsaufgabe ist das Recht der Bauleitplanung in seiner derzeitigen Form nur eingeschränkt in der Lage. Abgesehen von allgemeinen Bezugnahmen auf die biologische Vielfalt in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a) BauGB sowie vagen Anknüpfungspunkten in § 1 Abs. 5 S. 1 und 2 BauGB hält das Recht der Bauleitplanung keine näheren Konkretisierungen der urbanen Biodiversität und deren Anforderungen bereit.

Dies wiegt umso schwerer, als der Baugesetzgeber zugleich die Innenentwicklung als die von ihm präferierte Form der Siedlungsentwicklung herausstellt. So wirkt etwa § 1a Abs. 2 BauGB im Zusammenspiel mit dem Planungsgrundsatz des § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB zwar nicht als abstrakte Vorrangregel bei der Abwägung, konkretisiert die darin enthaltenen Belange aber so differenziert aus, dass sie leicht von den Planungsträgern aufgegriffen und berücksichtigt werden können und ein Außerachtlassen einen offensichtlichen Fehler bei der Abwägung impliziert. Als gesetzgeberische Einwirkung auf die Abwägungsentscheidung ist dies grundsätzlich hinzunehmen, wenngleich es die Berücksichtigung der Belange urbaner Biodiversität systemisch gefährdet.

Noch problematischer ist § 13a Abs. 2 BauGB indem er bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung mit einer überbaubaren Grundfläche unter 20.000 m² wesentliche Verfahrensanforderungen wie die bauleitplanerische Umweltprüfung gemäß § 2 Abs. 4 BauGB und die zweistufige Öffentlichkeitsbeteiligung für verzichtbar erklärt. Zusätzlich stellt er solche Pläne von materiellen Anforderungen wie dem bauleitplanerischen Eingriffsausgleich gemäß § 1a Abs.

3 BauGB und dem Entwicklungsgebot aus dem Flächennutzungsplan gemäß § 8 Abs. 2 BauGB frei. Insbesondere im Hinblick auf den Verzicht auf die Umweltprüfung schadet die Vorschrift der tatsachenbezogenen Ermittlung des Abwägungsmaterials erheblich. Ohne eine gezielte Erfassung des Umweltzustands ist schwer vorstellbar wie die Gemeinde bei der Ermittlung und Gewichtung der abzuwägenden Belange als Vorstufe der Abwägungsentscheidung die tatsächliche ökologische Situation im Siedlungsraum objektiv abbilden können soll. Die Abwägungsentscheidung läuft so akut Gefahr schief zu werden, wenn diese auf unvollständiger Tatsachengrundlage erfolgt.

Besonders problematisch an den Erleichterungen des § 13a Abs. 2 BauGB ist, dass diese in ihrer Gesamtschau den Gemeinden suggerieren, es gebe keine schützenswerte Natur im Siedlungsraum, sodass Planungen ohne nähere Prüfung der Umweltauswirkungen erfolgen können. Man kann so weit gehen zu behaupten, § 13a Abs. 2 BauGB befördere eine Kultur des Wegsehens bei den Planungsträgern, um ungestört den Siedlungsraum überplanen zu können.

Von den beiden Arten der kommunalen Bauleitplanung besitzt der Bebauungsplan eine weit- aus höhere Steuerungswirkung für den kleinparzellierten Biodiversitätsschutz als der Flächennutzungsplan, weil er im Verhältnis zu den eher kleinen und verstreut im Siedlungsgebiet belegenen Flächen grundstücksgenau wirkt und seine Festsetzungsmöglichkeiten zudem erlaubt er in Form von Festsetzungen öffentlicher Grünflächen oder Flächen zur Pflege und zum Schutz von Natur und Landschaft gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 15 bzw. 20 BauGB Lebensräume für Tiere und Pflanzen im Plangebiet verbindlich zu schützen und auszugestalten. Demgegenüber kommt den Darstellungen des Flächennutzungsplans keine verbindliche Außenwirkung zu. Sie wirken dagegen eher strategisch ausgleichend zwischen dem urbanen Freiflächenschutz und der Innenentwicklung zu, um ökologisch wertvolle Flächen langfristig zu sichern und eine Flächenauswahl innerhalb des gesamten Gemeindegebiets zu sichern und so Planalternativen langfristig zu beschreiben und zu sichern.

Die durch § 13a Abs. 2 BauGB ausgelösten Verschiebungen können auch die Vorschriften des BNatSchG nicht grundlegend korrigieren. Obwohl die erweiterte Zielbestimmung des § 1 Abs. 6 BNatSchG den Lebensraumschutz im Siedlungsraum als Ziel formuliert, darf deren Bedeutung für die bauleitplanerische Abwägung nicht überschätzt werden. Positive Impulse gehen zwar von der Landschaftsplanung, insbesondere in Form der Grünordnungsplanung, aus. Bei einer flächendeckenden Nutzung durch die Gemeinden könnte sie in Bezug auf den Biodiversitätsschutz im Siedlungsraum sogar die nach § 13a Abs. 2 BauGB entbehrliche Umweltprüfung kompensieren. Da sie jedoch ebenfalls fakultativ ist, ist ihre Nutzung als In-

strument zur Ermittlung und Beschreibung des Naturzustands im Siedlungsraum häufig nicht mehr als theoretischer Natur.

Das besondere Artenschutzrecht in § 44 BNatSchG kann zwar im Einzelfall korrigierend eingreifen. Da es aber nicht auf der Ebene der Bauleitplanung, sondern erst später bei der Genehmigung von baulichen Einzelvorhaben zum Tragen kommt, kann es nicht gleichwertig wirken. Zudem wird auch das Artenschutzrecht durch Ausnahmen in Folge des § 13a Abs. 2 BauGB stehen in seiner Effektivität gehemmt.

Bei aller berechtigten Kritik an der Innenentwicklung aus Sicht des urbanen Biodiversitätsschutzes ist es zur verbesserten Berücksichtigung des Schutzes der urbanen Biodiversität nicht zielführend, das Konzept der Innenentwicklung an sich zu verabschieden. Vielmehr muss die aktuell vorherrschende Fokussierung des Baurechts auf die Innenentwicklung ergänzt und, soweit nötig, korrigiert werden; ohne allerdings das Konzept insgesamt in Frage zu stellen. Insbesondere die §§1a Abs. 2 und 13a BauGB als Herzstück der Innenentwicklung müssen im Wesentlichen bestehen bleiben.

Eine tatsächliche Aussicht auf Umsetzung durch den Baugesetzgeber haben die Weiterentwicklung und punktuelle Umsteuerung des Planungsrechts, um die derzeit zu bemängelnde bisweilen eindimensionale Fokussierung auf Flächensparsamkeit zu überwinden.

IV.

Insbesondere in Siedlungsräumen, die sich weiter verdichten, erscheint es utopisch, Flächen auf Dauer und exklusiv für den urbanen Lebensraumschutz zu reservieren. Wesentlicher Teil der Integration in die Innenentwicklung ist daher die gemischte, genauer multifunktionale Nutzung von Flächen.

Dabei ist eine zeitliche Abfolge von Flächennutzungen für urbane Biodiversität und späterer baulicher Nutzung denkbar, was prägnant mit „Natur auf Zeit“ beschrieben werden kann. Die positive Wirkung beruht darauf, dass vorhandene Brachflächen für einen längeren Zeitraum existieren können, bevor sie baulich genutzt werden. Regelmäßig entstehen aufgrund der Dynamik in der Nutzung des Siedlungsraums anderenorts wiederum Flächen, die als Lebensräume dienen können und die nach der Zwischennutzung überbauten Flächen ersetzen.

Maßgeblich für die Umsetzung ist dabei das Instrument der Befristung von Festsetzungen im Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 BauGB. Das Konzept ist damit bereits auf dem derzeitigen Stand der Gesetzgebung realisierbar.

Um einen Anreiz hierfür schaffen zu können, ist allerdings eine Änderung und Ergänzung des § 13a Abs. 2 Nr. 4 und 5 BauGB n. F. nötig. In den Genuss einer suspendierten oder zumindest stark verringerten Pflicht zum Eingriffsausgleich sollen grundsätzlich nur Plangebiete kommen können, die zuvor für einen begrenzten Zeitraum ökologisch zwischengenutzt wurden.

Für die dauerhafte Integration von Lebensräumen in die Wiedernutzung von Siedlungsflächen bedarf es einer anderen Form der Multifunktionalität, nämlich ein räumliches Nebeneinander von Lebensräumen und baulicher Nutzung. Auch dies erlaubt bereits § 9 Abs. 1 BauGB über die Festsetzung von privaten oder öffentlichen Grünflächen sowie Naturschutzflächen. Ausgangspunkt für eine solche Integration der Natur in Planungskonzepte sind idealerweise die im Plangebiet bereits vorkommenden Arten.

Sinnvolle Ansätze ergeben sich dabei aus dem erst seit kurzem diskutierten Konzept „Animal-Aided Design“, das die gezielte Integration der Bedürfnisse bestimmter Tierraten in die Quartiersgestaltung zum Ziel hat. Trotz des noch bestehenden Bedürfnisses zur Konkretisierung des Konzepts, ist es ein Multifunktionalitätskonzept par excellence und verdient breitere Beachtung durch die Rechtswissenschaft sowie die Planungspraxis. Auch Animal-Aided Design steht und fällt allerdings mit der Bereitschaft der Planungsträger, die Inhalte des Konzepts umzusetzen. Die hierzu notwendige rechtliche Umsetzung des Animal-Aided Design steckt allerdings noch nicht einmal in den Kinderschuhen. Sieht man einmal von der bereits vorhandenen Möglichkeit zu informellen städtebaulichen Planungen durch die Gemeinden ab, muss der rechtliche Rahmen erst nach und nach entwickelt werden.

Um hierfür einen Kondensationskeim zu bieten und das Augenmerk der Planungsträger stärker auf Belange urbaner Biodiversität zu lenken, bietet sich in einem ersten Schritt eine konkretisierende Ausgestaltung der Planungsleitlinien an. Denn die planenden Gemeinden müssen aus den planungsleitenden Vorschriften diesen Auftrag unmissverständlich entnehmen können. Hierzu ist § 1a BauGB um einen neuen Absatz 3 zu ergänzen, der dies sicherstellt und zugleich die Voraussetzungen urbaner Biodiversität gegenüber der Innenentwicklung besser greifbar formuliert. Als Erfolg für den Schutz der urbanen Biodiversität wäre es anzusehen, wenn in Zukunft bei Betrachtung der Vorschriften des Planungsrechts neben Innenentwicklung und Flächensparsamkeit auch die Bedeutung der urbanen Biodiversität deutlicher erkennbar würde und somit berücksichtigt werden könnte. Dann wäre ein weiterer wichtiger Schritt zu einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung getan.