



NABU.de Themen Siedlungsentwicklung, Bauen Praxis Planung

## Siedlungswachstum und Siedlungsnatur

### Eine Frage der Bewertung

Setzt sich der Naturschutz konsequent gegen Neubaugebiete ein, erhöht er den Bebauungsdruck auf die noch nicht überbauten, innerörtlichen Freiflächen. Umgekehrt gehen Entscheidungen zugunsten von Neubaugebieten regelmäßig zu Lasten von Natur und Landschaft. Dies umso mehr je lockerer (und durchgrünter!) die Bebauung ausfällt, weil dann je Bewohner mehr Fläche verbraucht wird. Das Problem der übermäßigen Inanspruchnahme der freien Landschaft und hier insbesondere landwirtschaftlich genutzter Flächen für weitere Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zwar inzwischen erkannt. Allerdings muss vor allem unsere Haltung solcher Flächen gegenüber grundsätzlich überdacht werden, wollen wir den Landschaftsverbrauch deutlich reduzieren oder beenden.

Dem Erhalt und der Aufwertung siedlungsnaher, großer Freiräume, auch und gerade landwirtschaftlich genutzter Flächen, als Freiräume ist stets der Vorzug zu geben vor einer weiteren Ausdehnung der Siedlungsflächen. Denn der Schutz der freien Landschaft vor weiterem Siedlungswachstum nützt sowohl der Natur als auch dem Menschen mehr als zusätzliche, auch noch so durchgrünte Neubausiedlungen. Weitere Siedlungsflächen mitsamt ihren Freiflächen werten eine Landschaft nicht auf, sondern ab.



www.photocase.de  
Wer Neubaugebiete ablehnt, erhöht den Bebauungsdruck auf innerörtliche Freiflächen.

Bewertungsverfahren des Naturschutzes, die zu einem anderen Ergebnis kommen, taugen nicht, ja sie sind geradezu kontraproduktiv. Bessere Optionen im Umgang mit Natur und Landschaft, beispielsweise eine ökologische Landwirtschaft, sind in einem Neubaugebiet nicht mehr möglich.

### Untersuchung gängiger Bewertungsverfahren des Naturschutzes

Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren der Länder wurden daraufhin untersucht, wie sie Ackerland und Neubaugebiete bewerten. Obwohl diese Verfahren nicht explizit für die Bauleitplanung entwickelt wurden, werden sie in der Planer- und Verwaltungspraxis häufig zu Rate gezogen und angewandt. Ziel war es herauszufinden, ob diese Verfahren dem oben formulierten Anspruch genügen und einen wirksamen Beitrag zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs leisten. Dabei durfte das Augenmerk nicht nur auf die versiegelten, sondern musste auch und gerade auf die unversiegelt bleibenden Flächen gelegt werden. Denn der Landschaftsverbrauch, amtlich definiert als Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche, umfasst die Zunahme aller Arten von Siedlungs- und Verkehrsflächen, also richtigerweise auch Gärten und Siedlungsgrünflächen aller Art.



www.photocase.de  
Oft wird Ackerlandf gering bewertet als ein Neubaugebiet.

Die Punkte-Bewertung von Ackerland (Bestandsbewertung - Vorher) wurde der Punkte-Bewertung von typischen Flächennutzungstypen in Neubaugebieten (Bewertung Plangebiet - Nachher) gegenübergestellt. Übersteigt die Bestandsbewertung Ackerland diejenige der Planbewertung Neubaugebiet, dann kann von einem zielführenden Beitrag der Eingriffsbewertung zum Schutz von Natur und Landschaft gesprochen werden. Im umgekehrten Fall stützt oder erleichtert die Eingriffsbewertung das Siedlungswachstum und somit den Landschaftsverbrauch.

Als Ergebnis muss festgehalten werden, dass etwa die Hälfte der untersuchten Länder-Regelungen Ackerland als geringwertiger einstufen als typische Siedlungsnatur in Neubaugebieten (vgl. Tabelle 1).

**Tabelle 1: Konventionelle, typische Länder-Regelungen (vergrößern)**

Bestandsbewertung	Bewertung Plangebiet (Auswahl)	
Baden-Württemberg 2005 Acker: 4	Versiegelte Flächen: 1-2 Gärten: 6 Zierrasen: 4-8	Naturraum- oder standortfremde Gebüsche: 6-10 zzgl. Funktionsminderungsbewertung beim Schutzgut Boden
Sachsen-Anhalt 2004 Acker: 5	Bebaute Flächen: 0 Beet/Rabatte, Ziergarten: 6	Sonstige Grünanlage, nicht parkartig: 7
Sachsen 2003 Intensivacker: 5	Versiegelte Verkehrsfläche: 0 Städtisch geprägtes Wohn- oder Misch- gebiet: 5 Ländlich geprägtes Wohngebiet: 7 Einzelhausiedlung mit Gärten: 7-8	Gärten: 9 Abstandsfläche, gestaltet: 8 Verkehrsbegleitgrün: 3-8 zzgl. Funktionsminderungsfaktoren 0,5 bis 2,0 beim Schutzgut Boden
Bayern 2003 Ackerflächen: Gebiete geringer Bedeutung	Eingriff mit hohem Versiegelungs- bzw. Nutzungsgrad auf Acker: Kompensationsfaktor 0,3-0,6 Eingriff mit niedrigem bis mittlerem Versiegelungs- bzw. Nutzungsgrad auf Acker: Kompensationsfaktor 0,2-0,5	
Schleswig-Holstein 1998 Fläche mit allgemeiner Bedeutung für den Naturschutz	Kompensation der Versiegelung durch Entsiegelung 1:1 oder durch Herausnahme aus landwirtschaftlicher Nutzung im Verhältnis 1:0,5 Reduzierung um 75% der naturnah gestalteten Flächen im Baugebiet, aber nicht mehr als die Hälfte des Kompensationsflächenbedarfs	

Damit folgen die Länder-Regelungen der im Naturschutz tradierten Logik, dass der Flächenbedarf zur Kompensation des Eingriffs "Neubaugebiet" umso geringer ist je durchgrünter das Baugebiet bzw. je geringer die Bodenversiegelung und je größer die Differenz zwischen der Minderbewertung von Ackerland und der Höherbewertung von Siedlungsfreiräumen ausfällt. Das gilt im Grundsatz auch für die in Tabelle 2 aufgeführten, im Ansatz empfehlenswerten Regelungen. Der Einfluss der durchweg deutlich negativen Bewertung versiegelter Flächen auf das Endergebnis schwindet in dem Maße wie Ackerland unter- und Siedlungsfreiräume überbewertet werden. Das kann im Einzelfall sogar dazu führen, dass durch ein Neubaugebiet und seine Eingrünung Natur und Landschaft regelrecht

"aufgewertet" werden, aus Sicht des Naturschutzes also als geradezu wünschenswert erscheinen! Ausgerechnet ein solches Baugebiet trägt aber mehr zum Landschaftsverbrauch bei als ein kompakt bebauter Baugebiet, das zwar stärker versiegelt ist (was selbstverständlich einer entsprechenden Kompensation bedarf), das aber auf insgesamt weniger Fläche einer gleichen Anzahl Bewohner ein Zuhause zu bieten vermag. So ist beispielsweise der Brutto-Wohnbaulandbedarf bei einer Siedlung mit freistehenden Einfamilienhäusern etwa zwei- bis dreimal größer als bei geschlossener Bauweise (zum Beispiel Reihenhausbebauung).

Zwar kann kein Bewertungsverfahren vorbehaltlos empfohlen werden. Einige Länder geben jedoch in ihren Bewertungsverfahren Ackerflächen immerhin ein vergleichsweise hohes Gewicht oder eröffnen zumindest entsprechende Spielräume (Tabelle 2):

**Tabelle 2: Ansatzweise empfehlenswerte Länder-Regelungen (vergrößern)**

Bestandsbewertung	Bewertung der Planung (Auswahl)	
Hessen 2005 Acker, intensiv genutzt: 16	Versiegelte Flächen: 3-6 Gärten und kleine Grünanlagen: 14	Intensivrasen: 10
Niedersachsen 2004 Sonstiger Acker: II (I)	Versiegelte Flächen: I* *Kompensation Versiegelung: 1:1 bei Böden besonderer Bedeutung, 1:0,5 bei den übrigen Böden (diese Ergänzung im Internet: www.nlwkn.niedersachsen.de am 15.08.2006)	Scher- und Trittrasen: III 1 - I Ziergebüsch/-hecken: III 1 - I Neuzeitalicher Ziergarten: I Heterogenes Hausgartengebiet: I
Berlin 2004	Sehr differenziertes Bewertungsverfahren, auf das hier aus Platzgründen nicht näher eingegangen werden kann.	
Brandenburg 2003	Kompensation Versiegelung 1:1 bis 1:2; im übrigen ein ausgeprägt verbal-argumentativer Bewertungsansatz	
Thüringen 1999/2005 Acker: gering bis hoch	Siedlungsflächen: sehr gering bis mittel Grünflächen: gering bis mittel	Verkehrsflächen: sehr gering Wochenend- und Ferienhausbebauung: bis zu mittel
Bremen 1998 Acker: 1-2 Zusatzbewertungen: wie nebenstehend	Versiegelte/bebaute Flächen: 0 Neuzeitalicher Ziergarten, artenarmer Scherrasen: 1 Sonstige Grünanlage ohne Altbäume: 1-2	Zusatzbewertungen: Biologische Ertragsfunktion, Grundwasserschutzfunktion, Retentionsfunktion, Bioklimatische Ausgleichsfunktion, Landschaftserlebnisfunktion

Mit Verfahren zur Bewertung und Bilanzierung von Eingriffen in Natur und Landschaft allein können, auch wenn sie alle Schutzgüter berücksichtigen, Eingriffe zwar nicht verhindert werden. Der Vermeidungs-grundsatz der Eingriffsregelung zielt nach herrschender Meinung lediglich auf vermeidbare Beeinträchtigungen, nicht auf den Eingriff selbst. Mit den Verfahren können allerdings die Anforderungen an die Kompensation von Eingriffen erhöht und Eingriffe im wahrsten Sinne des Wortes teurer gemacht werden. Das zeigt der folgende, stark schematisierte und der Einfachheit halber alle Einflussgrößen quantifizierende Vergleich (Tabellen 3 bis 5). Dabei kommt es hier, das sei ausdrücklich gesagt, weniger auf die absoluten Zahlen der gewählten Werteinheiten, sondern auf das Verhältnis der Werteinheiten untereinander an:

**Tabelle 3: Konventionelle Eingriffs-Ausgleich-Bewertung und Bilanzierung (vergrößern)**

Bestand	Fläche (m²)	Werteinheit	Wert
Acker	85.000	4	340.000
Mesophiles Grünland	5.000	6	30.000
<b>Summe</b>	<b>90.000</b>		<b>370.000</b>
<b>Planung</b>			
Gärten und Abstandsgrün	40.000	6	240.000
Wiese mit Baumpflanzung	4.000	9	36.000
Bebaute Flächen und Verkehrswege	38.000	0	0
Ausgleichsfläche	8.000	12	96.000
<b>Summe</b>	<b>90.000</b>		<b>372.000</b>
<b>Bilanz</b>			<b>ausgeglichen</b>

Zur Kompensation genügt hier eine Ausgleichsfläche im Umfang von 8.000 m2, also von weniger als einem Zehntel der Gesamtfläche!

**Tabelle 4: Eingriffs-Ausgleich-Bewertung und Bilanzierung mit gleicher Bewertung aller noch nie überbauten Flächen (vergrößern)**

Bestand	Fläche (m²)	Werteinheit	Wert
Acker, mesophiles Grünland	90.000	5	450.000
<b>Summe</b>	<b>90.000</b>		<b>450.000</b>
<b>Planung</b>			
Gärten, Abstandsgrün, Wiese mit Baumpflanzung	44.000	5	220.000
Bebaute Flächen und Verkehrswege	38.000	0	0
Ausgleichsfläche	8.000	5	40.000
<b>Summe</b>	<b>90.000</b>		<b>260.000</b>
<b>Bilanz</b>			<b>-190.000</b>

Bewertet man alle noch nie überbauten Flächen gleich hoch (Tabelle 4), so müssen zur Kompensation des Eingriffs weitere Ausgleichsmaßnahmen im Wert von insgesamt 190.000 Punkten bzw. im Umfang von 38.000 m2 erbracht werden. Erhielten die Flächen in freier Landschaft, also jene Flächen, die nicht zur Siedlungs- und Verkehrsfläche zählen (im nachfolgenden Beispiel, Tabelle 5: Acker, Grünland und Ausgleichsfläche), einen Bonus (+2.5) gegenüber den innerörtlichen Gärten und kleinen Grünflächen, so beliefe sich das Defizit auf 395.000 Punkte oder einen zusätzlichen Ausgleichsbedarf (außerorts) im Umfang von 52.667 m2. Erst in diesem Fall kann von einer wirklich angemessenen Bewertung aller Schutzgüter gesprochen werden:

**Tabelle 5: Eingriffs-Ausgleich-Bewertung und Bilanzierung mit Wertdifferenzierung zwischen inner- und außerörtlichen Freiflächen (vergrößern)**

Bestand	Fläche (m <sup>2</sup> )	Wertigkeit	Wert
Acker, mesophiles Grünland	90.000	7,5	675.000
<b>Summe</b>	<b>90.000</b>		<b>675.000</b>
<b>Planung</b>			
Gärten, Abstandgrün, Wiese mit Baumplanzung	44.000	5	220.000
Bebaute Flächen und Verkehrswege	38.000	0	0
Ausgleichsfläche, außerorts	8.000	7,5	60.000
<b>Summe</b>	<b>90.000</b>		<b>280.000</b>
<b>Bilanz</b>			<b>-395.000</b>

### Landschaftsplanung: Hilft der Blick aufs Ganze?

Wenn nun schon die konventionelle Eingriffsbewertung kaum einen Beitrag zum Schutz von Natur und Landschaft leistet, stellt sich die Frage, ob die Landschaftsplanung mehr zu leisten vermag. Leider müssen wir aber feststellen, dass die im Zuge der Landschaftsplanung übliche Ausweisung geringwertiger Flächen oder von "Flächen allgemeiner Bedeutung für den Naturschutz" dem gleichen Schema folgt wie es für die Eingriffsbewertung oben dargestellt wurde: Landwirtschaftlich genutzte Flächen werden, hier jetzt weniger im Vergleich zu innerörtlichen Grün- und Freiflächen als vielmehr zu anderen außerörtlichen Flächentypen, von der Landschaftsplanung in der Regel als minderwertig eingestuft (in Planwerken üblicherweise in blassen Farben oder schlicht weiß dargestellt). Sie werden Flächenverbrauchern somit quasi auf dem Silbertablett serviert und von ihnen entsprechend willkommen in Anspruch genommen. Selbst eine differenzierte Schutzgut- und Funktionsbewertung nach dem Stand der Planertechnik scheidet Teilflächen minderer und höherer Werte aus. Die Wertdifferenzierung als solche ist das Problem und wirkt als förderliches Ventil für den Landschaftsverbrauch, weil immer irgendwelche "geringwertigen" Flächen übrig bleiben. **Natur und Landschaft werden und sind auf diese Weise geteilt und beherrscht.** Eine ganzheitliche Betrachtung findet nicht statt. Solange und soweit sich der Naturschutz als Hüterin nur der "wertvollen" Arten, Biotope und Flächen (etwa Feuchtwiesen, Trockenrasen und Wälder) versteht und intensiv landwirtschaftlich genutzte Flächen, wenn es drauf ankommt, aufgrund eigener Einschätzung für eine Bebauung freigibt, macht er sich zum Erfüllungsgehilfen der Flächenverbraucher.

### Richtungsentscheidungen nötig

Wie gezeigt, trägt der Naturschutz seinen Teil zum Landschaftsverbrauch bei, auch wenn er freilich nicht der Verursacher des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums ist. Im Wissen um die ambivalente Rolle und die Verantwortung des Naturschutzes liegen folgende Richtungsentscheidungen auf der Hand:

#### 1. Neue Priorität: Flächenbedarfe in Frage stellen

Der Naturschutz muss sich streng verursacherorientiert vorrangig in die Diskussion über den Umfang des Landschaftsverbrauchs und das "Ob" eines Vorhabens einschalten als sich bloß artig um das "Wie" zu kümmern. Das ist unbequem, aber notwendig. Dabei muss er sich auch volkswirtschaftliche Argumente zu Nutze machen. Auf der Ebene des Bundes und der Länder sind eine Reihe finanzpolitischer Reformen nötig, damit der Landschaftsverbrauch an der Wurzel gepackt wird. Ziel muss es sein, den Landschaftsverbrauch zu beenden. Die Aus- und Wiedernutzung bereits bebauter und versiegelter, allen voran bereits erschlossener Flächen muss genügen.

#### 2. Alle außerörtlichen Freiflächen gleich hoch bewerten

Die heute üblichen Bewertungen und Bewertungsmodelle des Naturschutzes gehen auf eine bestimmte Konvention zurück, die sich heute als überholt erweist. Sie gilt es entsprechend zu hinterfragen und zu überarbeiten. Es ist Zeit für eine neue Konvention. Auch wenn ein Acker nicht so vielen (seltenen) Arten Lebensraum bieten kann wie beispielsweise ein mit Bäumen bestandener Park, eine Feldhecke oder ein Magerrasen, so handelt es sich dabei doch stets um ein sehr wertvolles Stück Landschaft mit vielen anderen Qualitäten als Artenreichtum. Unter dem Primat der Nachhaltigkeit spricht alles dafür, intensiv landwirtschaftlich genutzte Flächen genau so hoch zu bewerten wie andere außerörtliche oder besonders bedeutende und großräumige innerörtliche Landschaftsteile. Ein Teil Landschaft kann nichts dafür, dass es als Acker genutzt wird! Dieser ist so viel wert wie ein Park, ein Wald oder eine Wiese. Daher müssen alle außerörtlichen, noch nie überbauten Freiflächen sowie Siedlungsnaturflächen, die ebenfalls noch nie überbaut oder entwickelt werden sollen und in Qualität und Umfang außerörtlichen Flächen entsprechen, untereinander gleich hoch und zugleich höher bewertet werden als durchschnittliche Siedlungsnaturflächen.

#### 3. Konsequenz auf Innenentwicklung setzen

Indem die Flächenverbraucher auf die Aus- und Wiedernutzung allein der bereits bebauten, versiegelten und erschlossenen Flächen verwiesen werden, können sowohl die freie Landschaft als auch die innerörtlichen großen Freiräume erhalten bleiben. Denn Flächen, die schon einmal überbaut waren, sind für eine erneute Überbauung durchweg geeignet, und zwar sowohl aufgrund ökologischer Vorbelastungen oder eines eingeschränkten Entwicklungspotenzials als auch aufgrund ihrer in der Regel städtebaulich und erschließungstechnisch integrierten Lage. Ausnahmen bilden Bebauungsbrachen im Außenbereich sowie vormals bebaute Flächen, soweit sie aufgrund besonderer örtlicher Verhältnisse ausdrücklich als Naturraum bzw. Freiraum erhalten oder entwickelt werden sollen. Für eine Überbauung geeignet ist auch so manche Fläche des fließenden und ruhenden Verkehrs, von denen in den meisten Städten und Gemeinden ohnehin ein Überangebot herrscht.

### Literatur:

Langfassung dieses Beitrages mit Literatur- und Quellenangaben:

Kriese, Ulrich: Eine kritische Untersuchung gängiger Bewertungsverfahren des Naturschutzes und Vorstellung eines neuen Bewertungsansatzes. - In: Von lokalem Handeln und globaler Verantwortung - 100 Jahre staatlicher Naturschutz. Hrsg.: BBN Bundesverband Beruflicher Naturschutz e.V., Bonn, Bonn (2007); S. 233-241; (Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege; 56/1)

### Ansprechpartner:

Ulrich Kriese  
Siedlungspolitischer Sprecher des NABU  
[ulrich.kriese@nabu.de](mailto:ulrich.kriese@nabu.de)

» [Download Langfassung des Beitrages von Ulrich Kriese](#)  (161 KB)

Beitrag erstellt am 20. November 2007.

