

## IN DIESER AUSGABE:

Streuobstwiese oder Maisacker	1
Grünflächen in der Siedlung	3
Wieviel Bürgerbeteiligung macht Sinn?	6
Die Präklusion bei der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung	7



Streuobstwiese mit hohem Stickstoffeintrag

## STREUOBSTWIESE ODER MAISACKER – SIND ARTENSCHUTZRECHTLICHE PROBLEMSTELLUNGEN IM VORFELD DER BAULEITPLANUNG ABSCHÄTZBAR?

Bei der Entwicklung von Bauleitplänen von Gewerbe- oder Wohnbauflächen ist es sinnvoll die verschiedenen Problemstellungen für das künftige Verfahren möglichst frühzeitig zu erkennen. Dies gilt selbstverständlich insbesondere für die Themen, welche das Artenschutzrecht aufwirft, da hierbei oft aufwändige Untersuchungen, zeitraubende Ausgleichs- oder Umsiedlungsmaßnahmen und zusätzlicher Ausgleichsbedarf samt mehrjährigem Monitoring verursacht werden kann.

Insbesondere wenn Projekte in relativ kurzer Zeit realisiert werden sollen – wie es gerade bei der Ansiedlung von Gewerbe häufig notwendig ist, wäre es daher besonders wünschenswert im Rahmen der Standortsuche bereits artenschutzrechtliche Probleme ausschließen zu können. Daher stellt sich die Frage bei welchen Gegebenheiten die vorliegende Lebensraumausstattung artenschutzrechtlich relevante Arten erwarten lässt. Ein typisches Beispiel ist z.B. die Streuobstwiese, welche gerade bei Planungen am Siedlungsrand auch aus städtebaulicher Sicht recht häufig in den Fokus der Siedlungsentwicklung rücken kann. Hierbei bestehen in der Regel große Bedenken auch durch die Fachbehörden, da Streuobstwiesen als essenzieller Lebensraum besonders für zahlreiche seltene Vogel-, Reptilien- und Säugtierarten sowie Insekten gelten. Dagegen werden bei Planungen „auf der grünen Wiese“ oder auf intensiv bewirtschafteten Ackerflächen in der Regel keine oder nur geringe Konfliktpotenziale mit dem Artenschutzrecht erwartet.

Die Planungspraxis zeigt jedoch, dass je nach Nutzungsform und Zustand der Streuobstwiese die tatsächliche Relevanz für die Fauna oft deutlich überschätzt wird (eigene Daten). So finden sich in den alten Streuobsthochstämmen häufig nur noch verhältnismäßig häufige Höhlenbrüter wie Kohl- und Blaumeise sowie Star und Feldsperling. Nachweise von Fledermausquartieren oder Bilchen sowie seltenen Vogelarten (z.B. Wendehals) sind in der Praxis dagegen als extrem selten zu bezeichnen.

**Tabelle: Vorkommen, Lebensraum und Gebietsnutzung von ausgewählten Vogelarten der Agrarlandschaft und Streuobstwiesen**

Vogelart	Streuobstwiese	Offenlandschaft
Goldammer	Brutvogel	Brutvogel
Rotmilan	Nahrungsgast	Nahrungsgast
Rebhuhn	Nahrungsgast	Brutvogel
Wachtel	-	Brutvogel
Steinkauz	Brutvogel	-
Feldlerche	-	Brutvogel
Braunkehlchen	-	Brutvogel
Kiebitz	-	Brutvogel
Wiesenschafstelze	Nahrungsgast	Brutvogel
Weißstorch	-	Nahrungsgast

Diese überraschend anmutende Feststellung beruht wohl auf verschiedenen Faktoren zu welchen folgende zählen könnten:



Die Feldlerche ist eine häufig betroffene Art bei Planungen in Agrarlandschaften

- Die Form der Bewirtschaftung der Streuobstwiesen hat sich vielfach intensiviert (häufigere Mahd, intensivere Düngung, zu großer Viehbestand oder intensive Beweidung)
- Die Streuobstwiesen-Reste sind häufig zu klein um entsprechenden seltenen Arten ausreichend Lebensraum zu bieten
- Die Bewirtschaftung (z.B. Biogas-Mais) der landwirtschaftlichen Flächen im direkten Umfeld stellen für relevante Arten keine geeigneten Lebensräume mehr dar und verkörpern somit eher eine Barriere und isolieren die Streuobstwiesen-Reste zusätzlich in der Landschaft

Auf der anderen Seite finden sich auf Ackerflächen und Wirtschaftsgrünland auch durchaus artenschutzrechtlich relevante Arten. In vielen Fällen sind dies Brutstätten von Wiesenbrütern (z.B. Feldlerche, Kiebitz) welche durch die Planung entweder direkt zerstört werden oder durch eine Verschiebung der Kulissenwirkung angrenzende Brutstätten erheblich beeinträchtigen könnten.

#### Kulissenwirkung

Wiesenbrüter halten mit ihren Brutplätzen einen artspezifischen Abstand von allen Vertikalstrukturen wie z.B. von Feldgehölzen, Waldrändern, aber auch Gebäuden und Siedlungsranden ein. Daher kann das Brutvorkommen z.B. der Feldlerche auch beeinträchtigt werden, wenn der Brutplatz selbst nicht überplant wird, sondern lediglich der Offenlandbereich durch das Heranrücken des Siedlungsrandes für diese Art verkleinert wird und dadurch nicht mehr nutzbar ist.

Wenn also im Plangebiet - oder angrenzend (s.o.) solche Arten festgestellt werden, sind aus Sicht des Artenschutzrechts vorgezogene artspezifische Ausgleichsmaßnahmen (CEF-Maßnahmen) mit entsprechendem Erfolgsnachweis und nachgeschaltetem Monitoring erforderlich. Dies kann durchaus eine empfindliche Kostensteigerung oder erhebliche



Typische Ausgleichsmaßnahme für die Feldlerche: Anlage einer Buntbrache

che Zeitverzögerungen bedeuten, denn ein Eingriff kann erst dann erfolgen, wenn die Ausgleichsmaßnahmen umgesetzt und ihre Wirksamkeit gutachterlich bestätigt werden kann. Eine weitere typische Tierart, die zu Projektverzögerungen bei Planungen in der Agrarlandschaft führen kann ist in Mitteldeutschland z.B. auch der Feldhamster, welcher selbst in Bereichen intensivster und großflächiger Landwirtschaft noch geeignete Lebensräume vorfindet.

Als weiteres Beispiel von Flächen mit häufig unterschätzter artenschutzrechtlicher Bedeutung sind industrielle oder gewerbliche Brachflächen, auf welchen regelmäßig planungsrelevante Reptilien oder Amphibienarten auftreten. Von der rechtlichen Brisanz her vergleichbar, wenn auch flächenmäßig geringfügiger ist der Abriss oder die Sanierung von leerstehenden oder bereits verfallenden Bestandsgebäuden, in welchen gerne Gebäudebrüter ihre Brutstätten oder Fledermäuse ihre Quartiere beziehen.



Ornithologische Erfassungen erfolgen in der Regel akustisch und visuell

Was also ist einer Verwaltung oder einem Vorhabenträger zu empfehlen, wenn ein Bauleitplanverfahren angestoßen werden soll?

Da in den meisten Fällen die Bestandsdaten zu dürftig oder veraltet sind, um artenschutzrechtliche Probleme sicher ausschließen zu können, sind entsprechende frühzeitige Voruntersuchungen (Relevanzabschätzungen) oft das Mittel der Wahl um bereits im Rahmen der Standortsuche die aus artenschutzrechtlicher Sicht geeignetste Fläche herauszufiltern. Falls dann noch Verdachtsmomente verbleiben, sind ausführliche Untersuchungen zu korrekter Beurteilung und rechtlichen Abarbeitung unabdingbar. Ziel muss es daher sein, die artenschutzrechtliche Relevanz frühzeitig zu erkennen und ggf. erforderlichen Detailuntersuchungen ausreichend Zeit im Vorfeld einzuräumen – denn faunistische Erfassungen sind in den meisten Fällen lediglich im Frühjahr und Sommer sinnvoll durchzuführen.

#### Literatur:

- Braunberger C. (2009): Vögel der Agrarlandschaft. In: Sudfeldt C., Dröschmeister R., Flade M., Grüneberg C., Mitschke A., Schwarz J. & Wahl J. (2009) Vögel in Deutschland – 2009. DDA, BfN, LAG VSW, Münster, S. 24-37.
- NABU-Bundesverband (2013) Gefährdung und Schutz – Vögel der Agrarlandschaften, Berlin, 56 S.
- Runge H., Simon M. & Widdig T. (2009) Rahmenbedingungen für die Wirksamkeit von Maßnahmen des Artenschutzes bei Infrastrukturvorhaben, FuE-Vorhaben im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, FKZ 3507 82 080, 97 S.
- Leopold P. (2004) Fortpflanzungs- und Ruhestätten der in Deutschland vorkommenden Tierarten nach Anhang IV der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie. Bonn, 203 S.



Wohnbebauung mit artenreicher Eingrünung

## GRÜNFLÄCHEN IN DER SIEDLUNG – EIN BEITRAG ZUR FÖRDERUNG DER ARTENVIELFALT (?)

Als Grünflächen werden gemeinhin „vorwiegend durch Pflanzenbewuchs charakterisierte, den Siedlungsbereichen zugeordnete Freiflächen, die stadtökologische, stadtgliedernde, siedlungsästhetische sowie Erholungs- und Freizeit-Funktionen besitzen“ bezeichnet (Lexikon der Geowissenschaften). Grünflächen im besiedelten Bereich übernehmen also verschiedenste Funktionen: sie gliedern den Siedlungsraum, schaffen Orientierung und tragen durch ihre Ästhetik zur Attraktivität der Siedlung bei (hierdurch kommt den Grünräumen u.U. auch eine wirtschaftliche Funktion zu). Zudem dienen sie als Erholungs- und Erlebnisort, verbessern das Siedlungsklima, tragen zum Ressourcenschutz (Boden, Wasser) bei oder können je nach Ausgestaltung als Produktionsstandort genutzt werden (Gartenbau, Landwirtschaft, Holznutzung). Und nicht zuletzt dienen sie als Lebensraum für Tiere und Pflanzen. Aus diesem Grund ist auch als politisches Ziel innerhalb der Nationalen Strategie

zur biologischen Vielfalt der Bundesrepublik Deutschland verankert, den Anteil der Grünflächen innerhalb der Siedlungen, einschließlich des Grüns im direkten Wohnumfeld (zum Beispiel Hofgrün, kleine Grünflächen, Dach- und Fassadengrün) bis zum Jahre 2020 deutlich zu erhöhen (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2007). Doch können Grünflächen im besiedelten Bereich tatsächlich einen Beitrag zur Förderung der Artenvielfalt leisten? Und inwieweit kann durch kommunale Satzungen – wie z.B. Bebauungspläne – hierauf Einfluss genommen werden?

Den Rückgang der Artenvielfalt und Biodiversität aufzuhalten und eine Trendwende hin zu einer höheren Vielfalt heimischer Arten in der Fläche einzuleiten ist politisch erklärtes Ziel des Bundes. Dem entspricht auch die Vorgabe des Baugesetzbuches, bei der Aufstellung von Bauleitplänen –

neben anderen Belangen (auch des Umwelt- und Naturschutzes) – insbesondere auch die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen sowie die biologische Vielfalt zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB). Unbestritten ist, dass zum typischen städtischen Artenspektrum auffallend viele ubiquitäre Arten, also „Allerweltsarten“, die durch ihre wenig anspruchsvolle Lebensweise an vielen Orten überleben und sich an wechselnde Bedingungen anpassen können, zählen. Zudem gehören viele nicht heimische Tier- und Pflanzenarten zum typischen Arteninventar der Städte (z.B. Werner & Zahner 2009). Diese stehen zumeist nicht im Fokus des Natur- und Artenschutzes. Dennoch gehören auch Dörfer und Städte – neben natürlichen und naturnahen Ökosystemen wie Wäldern, Stillgewässern, Flüssen und Auen, Mooren und Rieden, Gebirgen, Streuobstwiesen und Hecken – aufgrund ihrer besonderen standörtlichen und entwicklungsgeschichtlichen Bedingungen zu den biologisch vielfältigsten Ökosystemen (Klausnitzer 1993, Pysek 1989 jew. zitiert in Müller & Abendroth 2007). Denn Siedlungen können für eine Reihe von gefährdeten Arten der Natur- und Kulturlandschaft wichtige Ersatzlebensräume in Form innerörtlicher Grünräume bzw. Grünflächen bieten (Müller & Abendroth 2007).

Der Wert von Grünflächen als Lebensraum für Tiere und Pflanzen und deren Bedeutung für die Artenvielfalt scheint zum einen von deren Gestaltung abzuhängen, zum anderen ist jedoch auch von Bedeutung, ob die Flächen intensiv gepflegt werden, oder über eine extensive Pflege bzw. Nutzung einen „naturnäheren“ Charakter aufweisen. Nicht zuletzt ist der Grad der Vernetzung der Grünflächen untereinander, aber auch die Anbindung innerörtlicher Grünräume an die freie Landschaft (Individuenaustausch), als bedeutender Faktor zu nennen. Neben öffentlichen Grünanlagen spielen im besiedelten Bereich auch Privatgärten eine wichtige Rolle als Lebensraum. Auch deren Bedeutung für heimische Tiere und Pflanzen hängt von Faktoren wie der individuellen Gartengestaltung (z.B. Anlage von zumeist als „Biotop“ bezeichneten Gartenteichen, Errichtung von Natursteinmauern, Pflanzenauswahl), der Gartenpflege und -nutzung (intensiv/extensiv), Tierfütterung („Vogelhäuser“), oder dem Anbringen von Ersatzhabitaten (z.B. Nistkästen, „Wildbienenhäuser“ etc.) ab. Nicht zuletzt ist auch relevant, ob und wie Katzen gehalten werden (vgl. Werner & Zahner 2009).

Generell kann bei der Planung und Anlage von innerörtlichen Grün- oder Freiflächen (inklusive Hausgärten) ein Beitrag zur Förderung der Artenvielfalt geleistet werden, wenn vorwiegend heimische Pflanzenarten Verwendung finden. Denn heimische Pflanzen bilden die Grundlage vieler Nahrungsketten, womit deren Pflanzung das Lebensraum-Angebot vor allem für Kleinlebewesen (z.B. Insekten, Spinnentiere) aber auch für Kleinsäuger, Vögel, Amphibien und Reptilien im Siedlungsraum verbessert. Im Gegensatz zu exotischen Gehölzen bieten heimische Bäume und Sträucher für die Tierwelt „verwertbare“ Blätter, Blüten und Früchte. Ziergehölze sind dagegen oftmals gänzlich unfruchtbar gezüchtet (Zierkirsche, Gefüllter Schneeball), die Früchte reifen bei den hiesigen Klimabedingungen nicht aus (Rhododendron, Perückenstrauch, Scheinhasel), oder die Früchte sind nicht durch heimische Tiere verwertbar (vgl. Nabu 2010). Der hö-

here ökologische Nutzen gilt sowohl für die Pflanzung von Bäumen und Sträuchern (siehe Exkurs), als auch für die Ansaat von Wiesenflächen oder sonstige Bepflanzungen. Verschiedene Untersuchungen belegen (z.B. Witt & Dittrich 1996 zit. in Müller & Abendroth 2007), dass durch den Einsatz von autochthonem, also gebietsheimischem Saatgut, rasch artenreiche und zugleich ästhetisch ansprechende Wiesen entwickelt werden können. Durch diese Begrünungsmethode werde nach Müller & Abendroth – neben einem optischen Zugewinn – gleichzeitig die Biodiversität im Siedlungsbereich erhöht. Neben der Artenauswahl, hat auch die Pflege der Flächen entscheidenden Einfluss auf die Eignung als Habitat für Pflanzen und Tiere. Nach einer Auswertung zahlreicher Begleituntersuchungen zum Thema „Biodiversität der Siedlungen“ durch Müller & Abendroth, erhöht sich in Freiflächen, Parkanlagen und Parkforsten, die – oftmals aus Kostengründen – nur ein- oder zweimal pro Jahr gemäht werden, die Artenvielfalt.

Die dargestellten Erkenntnisse zur Bedeutung innerörtlicher Grünräume für die Artenvielfalt beziehen sich zumeist auf sämtliche Freiflächen im Siedlungsbereich, also auch auf Brachen oder landwirtschaftlich genutzte Flächen. Doch auch – ggf. in Bebauungsplänen festgesetzten – öffentlichen oder privaten Grünflächen kommt eine Lebensraumfunktion zu. So können in Bebauungsplänen mit integrierten Grünordnungsplänen diverse Regelungen zur Gestaltung der „Grünräume“ im besiedelten Bereich getroffen werden: § 9 Abs. 1 BauGB ermöglicht es, öffentliche und private Grünflächen, Flächen für Wald oder Gewässer, Flächen mit Bindungen für Bepflanzungen und für den Erhalt von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und andere Pflanzungen festzusetzen. Zudem können auch innerhalb des Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes Flächen für den Ausgleich im Sinne der Eingriffsregelung des Bundesnaturschutzgesetzes bestimmt werden. Sofern erforderlich, lassen sich auch auf Grund des speziellen Artenschutzes im Sinne des § 44 ff BNatSchG erforderliche Maßnahmen im Bebauungsplan verbindlich regeln, womit für einzelne Arten erforderliche Lebensstätten in Grünflächen integriert werden können. Hierzu zählen beispielweise Habitatelemente für Zauneidechsen, wie Totholzhaufen oder Sandschüttungen, aber auch Nistkästen oder „stehendes Totholz“. Im Bebauungsplan können zudem Festsetzungen getroffen werden, in welcher Art und Weise Grünflächen zu nutzen bzw. zu pflegen sind. Sofern erforderlich, sind im Geltungsbereich kommunaler Satzungen auch Festsetzungen zum Schutz und Erhalt benachbarter Natura 2000-Gebiete (z.B. zur schadlosen Entwässerung oder zur insektenschonenden Beleuchtung) möglich.

Entscheidenden Einfluss auf die Bedeutung von innerörtlichen Grünräumen als Lebensraum für Tiere und Pflanzen – und somit auch für die lokale Artenvielfalt – hat deren Vernetzung mit weiteren Grünflächen im Siedlungsraum bzw. der freien Landschaft sowie deren Gestaltung, Nutzung und Pflege. Durch die Planung und Anlage von naturnahen und extensiv gepflegten Grünflächen im besiedelten Bereich kann somit ein Beitrag zur Förderung der lokalen Artenvielfalt geleistet werden. Insbesondere durch Festsetzungen zur Grünordnung im Bebauungsplan stehen im Rahmen der

## Verwendung gebietsheimischen Saat- und Pflanzgutes

Um die Verbreitung nichtheimischer, gebietsfremder und invasiver Arten zu unterbinden, werden für die Ausbringung von Gehölzen und von Saatgut im Bundesnaturschutzgesetz strenge Regelungen getroffen (§ 40 BNatSchG). So sollen Gehölze und Saatgut vorzugsweise nur innerhalb ihrer natürlichen Vorkommensgebiete ausgebracht werden. Ab dem 1. März 2020 ist diese Regelung verpflichtend. In der Praxis wurden für das Pflanzgut hierzu sogenannte „Herkunftsgebiete“ definiert. In Südwest-Deutschland sind dies das „Westdeutsches Bergland und Oberrheingraben“ (4), „Schwarzwald, Württembergisch-Fränkisches Hügelland und Schwäbisch-Fränkische Alb“ (5) sowie „Alpen und Alpenvorland“ (6). Diese „Herkunftsgebiete“ sollten vor allem bei der Planung und Umsetzung von „Ausgleichsmaßnahmen“ im Sinne des § 1a Abs. 3 BauGB berücksichtigt werden. Denn als „Ökokonto-fähige“ Maßnahmen – und somit auch oftmals als Ausgleichsmaßnahmen – kommen beispielweise nach der Ökokonto-Verordnung des Landes Baden-Württemberg ohnehin nur Gehölzpflanzungen gebietsheimischer und standortgerechter Arten, die nachweislich aus Vermehrungsgut gebietsheimischer Herkunft stammen, in Frage.

Bindend ist diese Regelung nur für Pflanzungen „in der freien Natur“, für den Siedlungsbereich gelten die gesetzlichen Vorgaben nicht. Dennoch ist es in vielen Fällen angebracht, im besiedelten Bereich bei Pflanzungen und Ansaaten ebenso auf autochthones (griechisch: auto = selbst, chthon = Erde; am Fundort entstanden, bodenständig) Ausgangsmateri-

al zurückzugreifen. Zwar ist aus gestalterischen Gründen oder auf Grund der Standortverhältnisse (z.B. Stadtklima- und/oder Salzverträglichkeit der Pflanzen) in Siedlungen oftmals die Verwendung von gebietsfremden Arten zweckmäßig oder gar erforderlich. Aber vor dem Hintergrund, durch Pflanzungen einen Beitrag zum Erhalt der lokalen Artenvielfalt zu leisten – und nicht zuletzt Pflanzungen als Minimierungsmaßnahmen im Rahmen der Bauleitplanung geltend zu machen – sollte möglichst auch hier auf gebietsheimisches Pflanzgut zurückgegriffen werden.

So kann beispielweise im Rahmen der Eingriffs-Ausgleichsbilanzierung, die für die Aufstellung eines Bebauungsplanes oftmals erforderlich ist, gemäß Ökokonto-Verordnung des Landes Baden-Württemberg für die Pflanzung heimischer Baumarten ein höherer Wert (in sog. Ökopunkten) angerechnet werden, als bei der Pflanzung von nichtheimischen Baumarten. In anderen Bundesländern wird dies ähnlich gehandhabt. Insbesondere bei Ausgleichsmaßnahmen in der freien Landschaft, aber auch bei Pflanzungen oder Ansaaten im Siedlungsbereich (v.a. am Ortsrand) kommt, neben dem oft durch fremdländische Arten oder Sippen nicht gegebenen Einbindung in die Nahrungsketten, folgendes hinzu: Gebietsfremde Arten gefährden beispielweise durch Kreuzungen und Rückkreuzungen zwischen Arten verschiedener Herkünfte die genetische Vielfalt heimischer Pflanzengesellschaften (Hubo 2007 zit. in Thews & Werk 2014, Kowarik & Seitz 2003 zit. in Thews & Werk 2014).

Für die Verwendung von gebietsheimischen Gehölzen stehen folgende Arbeitshilfen oder Leitfäden zur Verfügung:

### Bundesrepublik Deutschland

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit [Hrsg.] (2011): Leitfaden zur Verwendung gebietseigener Gehölze. Empfehlungen der Arbeitsgruppe Gebiets-eigene Gehölze.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) [Hrsg.] (2012): Leitfaden zur Verwendung gebietseigener Gehölze.

### Baden-Württemberg

LfU – Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg [Hrsg.] (2002): Gebietseigene Gehölze in Baden-Württemberg. – Fachdienst Naturschutz-Praxis Landschaftspflege 1

### Bayern

Eab Bayern c/o Baumschule Wörlein GmbH [Hrsg.]: Autochthone Gehölze für Bayern. Eine Information der Erzeugergemeinschaft für Autochthone Baumschulerzeugnisse in Bayern. [http://www.lfu.bayern.de/iab/kulturlandschaft/027061/one/Baumschulerzeugnisse\\_in\\_Bayern](http://www.lfu.bayern.de/iab/kulturlandschaft/027061/one/Baumschulerzeugnisse_in_Bayern). [http://www.lfu.bayern.de/natur/gehoeelze\\_saatgut/index.htm](http://www.lfu.bayern.de/natur/gehoeelze_saatgut/index.htm) <http://www.autochthon.de/>

### Rheinland-Pfalz

Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz [Hrsg.] (2011): Leitfaden zur Verwendung gebietseigener Pflanzen bei Straßenbaumaßnahmen in Rheinland-Pfalz. [http://www.bund-rlp.de/themen\\_projekte/natur\\_artenschutz/naturschutz\\_im\\_garten/heimische\\_gehoeelze/](http://www.bund-rlp.de/themen_projekte/natur_artenschutz/naturschutz_im_garten/heimische_gehoeelze/)

Bauleitplanung zudem geeignete Instrumente zur Verfügung, den Lebensraumwert von Grünflächen für Tiere und Pflanzen zu erhöhen.

### Literatur:

– Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit [Hrsg.] (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007. 4. Auflage, Juli 2015.

- Lexikon der Geowissenschaften: <http://www.spektrum.de/lexikon/geowissenschaften/>
- Müller, N. & S. Abendroth (2007): Biodiversität der Siedlungen Empfehlungen für die Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt in Deutschland. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 39, (4), 2007.
- Nabu – Naturschutzbund Deutschland [Hrsg.] (2010): Hecken und heimische Gehölze. Nabu-Info, 2010.
- Werner, P. & R. Zahner (2009): Biologische Vielfalt und Städte. Eine Übersicht und Bibliographie. BfN-Skripten 245, 2009. ■

# MOTIVATION UND WISSEN DER BÜRGER IN BETEILIGUNGSVERFAHREN ODER: WIEVIEL BETEILIGUNG MACHT SINN?

## HINTERGRUND

Aus der Bürgerschaft und auch aus Teilen der Politik wird ein „mehr“ an Beteiligung gefordert. Es stellen sich jedoch die Fragen, wie sinnvoll ein „mehr“ an Beteiligung ist und in wieweit Bürger gewillt und befähigt sind sich aktiv in den Planungsprozess einzubringen. Um diese Fragen beantworten zu können müssen eine Vielzahl an Variablen betrachtet werden. Den beiden wichtigsten widmet sich dieser Artikel: der Motivation der Bürger sich aktiv einzubringen und der Relevanz des Wissens der Bürger über Planungsverfahren. Grundlage des Artikels ist eine Masterarbeit, in der quantitative und qualitative Befragungen von Bürgern und Experten zu den Punkten Motivation und Wissen durchgeführt wurden.

## MOTIVATION

Die Beweggründe der Bürger, sich an der Raumplanung und insbesondere der Bauleitplanung zu beteiligen, sind sehr verschieden und abhängig von einer Vielzahl an Faktoren. Diese sind bspw. die persönliche zeitliche Verfügbarkeit, die Zugänglichkeit der Materialien oder Veranstaltungen oder die Befähigung der Artikulation von Einwänden. Maßgeblich ist jedoch die „emotionale“ Betroffenheit. Diese „emotionale“ Komponente ist meist auf kleinräumigem Maßstab (Ortsteil, Quartier) zu finden und motiviert die Bürger sich mit einem Thema auseinander zu setzen. Wichtig ist dabei, dass es nicht zwingend eine rationale Betroffenheit durch bspw. Verschattung vorhanden sein muss, sondern es eher um eine gefühlte Betroffenheit geht. Die Motivation zur Mitwirkung nimmt entsprechend mit steigender Abstraktion und Maßstab (Flächennutzungspläne und Regionalpläne etc.) ab. Ausnahmen bilden hierbei einige Themenfelder wie bspw. die Energiewende (Stromtrassen, Windkraftanlagen, etc.). Hier wird auch oft von der NIMBI (Not in my backyard) Position gesprochen. Dabei steht ein Anwohner bspw. der Energiewende positiv gegenüber. Die entsprechende und im letzten Jahr oft betitelte „Energietrasse“ ist jedoch in der unmittelbaren Nachbarschaft nicht gewünscht. Neben der „emotionalen“ Betroffenheit sind es

die jeweiligen Akteurskonstellationen, die Organisationsgrade dieser und der Einsatz bzw. die Erarbeitung von Wissen durch die Bürgerschaft, die Planungsprozesse stark beeinflussen. Insbesondere die sozialen Netzwerke in Orten oder Ortsteilen tragen zu einer starken Dynamik bei.

### Exkurs „Good Governance“:

Das Leitbild verfolgt die Maxime, einen erfolgreichen Dialog zwischen Politik, Verwaltung und BürgerInnen zu schaffen. Dadurch sollen langfristige Konfliktfelder gelöst und vermieden werden.

## WISSEN

In Planungsverfahren wird kein umfangreiches Fachwissen von Seiten der Bürger benötigt. Allgemeinwissen ist ein ubiquitäres Gut geworden, das immer und überall über die digitalen Medien nachgefragt werden kann. Es wird eher ein Basiswissen über Planungsebenen und -verfahren benötigt, dass zusammen mit dem immer abrufbaren digitalen Wissensfundus des Internets genutzt werden kann. Doch das Basiswissen wird von Verfahren zu Verfahren gesteigert, sodass eine Stadt oder Gemeinde langfristig einen Mehrwert an (Erfahrungs-)Wissen bei den Bürger generieren kann. Abzuwarten bleibt weiterhin, über welche Wege und Medien die Aufmerksamkeit gegenüber Planungsverfahren geweckt wird. Die Rolle der Digitalisierung ist hier noch nicht vollends abzusehen. In der quantitativen Studie zeigte sich, dass die Bedeutung der lokalen Presse nach wie vor hoch ist, jedoch auch über das soziale Umfeld ein starker Informationstransfer stattfindet. Gerade Letzterem wird in der Fachliteratur bisher kaum Bedeutung beigemessen.

## HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Um partizipative Planung erfolgreich zu gestalten sollte es Ziel sein, „das Wissens- und Informationsgefälle zwischen Verwaltung, Vorhabenträgern und Betroffenen merklich abzubauen“ (FÜRST u. SCHOLLES 2008). Es sollte ein gegenseitiges Verständnis geschaffen und die jeweiligen Positionen der Akteu-

re anerkannt werden. Aus der Fachliteratur stammt der Vorschlag, zur Steigerung des Engagements ehrenamtlichen Freiwilligenagenturen und Seniorenbüros einzurichten. Diese könnten die Aufgabe der Beratung von engagierten Bürger durchzuführen um Wissen zu steigern und insbesondere potenziell interessierte Mitbürger zu aktivieren sich konstruktiv einzubringen. Ein Beispiel hierfür sind die „Helden im Ruhestand“ ([www.helden-im-ruhestand.de](http://www.helden-im-ruhestand.de)). Hierdurch erhofft man sich, eine weitere Qualifizierung für engagierte Bürger und die Entwicklung weitere Angebote. Eine weitere Alternative könnten Bürgerstiftungen darstellen. In diesen sollen sich Bürger zunächst untereinander informell mit der jeweiligen Thematik auseinandersetzen, um dann im Anschluss mit der Verwaltung und der Politik in einen Dialog zu treten. An dieser Stelle sollte die Frage beantwortet werden, wieviel Sinn das geforderte „mehr“ an Beteiligung macht. Als Informationsgewinn in einem konstruktiven Prozess wirkt sie sich positiv aus. Als eine Flut von (vorgedruckten) Stellungnahmen immer gleichen Inhalts wirkt sie sich negativ aus. Daraus ergibt sich eine weitere Handlungsempfehlung zur Verbesserung von Teilnahmeverfahren. Diese geht in an Verbände und Initiativen: Musterschreiben von Initiativen werden im Verfahren nur inhaltlich einmal abgewogen. Dies sollte deutlich kommuniziert werden, sodass kein künstlicher Mehraufwand für die Verwaltungen entsteht.

Die durchgeführten Verfahren sollten in Terminform durchgeführt werden und könnten im Nachgang evaluiert werden. Dadurch werden Fehler nicht wiederholt und es könnte geprüft werden in welchen Themenbereich sich die Bürger schwer tun. Aus diesen Erkenntnissen sollten dann entsprechende Teilnahmeformen angepasst und entwickelt werden.

Bürgerbeteiligung und -mitwirkung sollte als eine langfristige Bereicherung und nicht als Mehrbelastung für die Kommunen verstanden werden. Gleichzeitig sollen die Erfahrungen aus den kommunalen Verfahren genutzt werden um Bürgerbeteiligungen effizienter auf der

Regional- und Landesebene zu stützen. Ausblickend müssen gesamtgesellschaftliche Prozesse wie der Demographische Wandel berücksichtigt werden. Die Studie hat gezeigt, dass ein Großteil der beteiligten Bürger männlich und im höheren Alter ist. Dies bedeutet: Wenn sich das Durchschnittsalter der sich beteiligenden Bürger nicht verschiebt, wird die Kohorte der aktiven Bürger signifikant wachsen. Hinzu kommt auch der Aspekt des zunehmenden Kenntnisstands über digitale Medien. Die Professionalisierung in dem Bereich nimmt immer weiter zu, sodass sich zukünftige Generationen aber auch die aktuellen Generationen mehr und mehr über das Medium Internet informieren und organisieren können.

Auch müssen Entwicklungen wie der Wertewandel und neue Lebensstilformen berücksichtigt werden, die neue Anforderungen an den Raum mit sich bringen. Eine Zunahme an Veränderungssperren und Änderungen von Bauungsplänen in jüngster Zeit könnte ein weiterer Indikator dafür sein. Konflikte um Raum haben zugenommen, weil sich Lebens- und Berufsbiographien geändert haben und damit ande-

re Ansprüche an den Raum und somit die Raumplanung ergeben. Ein Beispiel hierfür ist der steigende Wohnraumbedarf je Einwohner. Durch neue Lebens- und Berufsbiografien könnte außerdem die Verbundenheit zum Wohnumfeld und damit die Motivation zur Auseinandersetzung mit Planungsprozessen sinken. Dies könnte die oben beschriebenen Auswirkungen des Demographischen Wandels aufheben. Dem gegenüber stehen wiederum ein neues Demokratieverständnis im Sinne der deliberativen Demokratie und neue Protestbewegungen, wie die Initiativen im Rahmen der „Recht-auf-Stadt“- oder „Occupy“-Bewegungen.

#### FAZIT

Abschließend bleibt festzuhalten, dass das Wissen der Bürger als Einflussfaktor auf die Effizienz des Planungsprozesses sehr differenziert betrachtet werden muss. Den Bürger muss eingangs ein Grundwissen über die Verfahrensschritte, das Ziel des Verfahrens und die Rechtswirksamkeit vermittelt werden. Wenn die Bürger dieses in Grundzügen verstanden haben und ihnen bewusst ist, an welcher Stelle und Ebene

sie sich wie einbringen können, kann ein konstruktiver Dialog erreicht werden. Dabei ist das planerische Fachwissen nicht zwingend notwendig, aber hilfreich. Dieses kann im Verlauf des jeweiligen oder zukünftigen Beteiligungsverfahrens von den Bürgern erlernt werden. Eine Bereicherung und entscheidender Faktor ist das Wissen der Bürger über die lokalen Gegebenheiten und Besonderheiten. Schlussendlich bleibt die lokale „emotionale“ Betroffenheit gegenüber dem Vorhaben „nebenan“ der Schlüssel zur Motivation.

#### QUELLEN

- Fürst D. u. Scholles F. (Hrsg.)(2008): Handbuch Theorie und Methoden der Raum und Umweltplanung. 3. Aufl. Dortmund
- Hansmann O. (2014): Kommunikation. Praxis – Ästhetik – Logik – Kommunikationsmanagement. Berlin
- Holtkamp L., Bogumil J. u. Kißler L. (2006): Kooperative Demokratie. Das politische Potential von Bürgerengagement. Hrsg.: Bergschlosser D. et al. (2006): Studien zur Demokratieforschung. Bd. 9 Campus Verlag. Frankfurt
- Selle K. (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold ■

## DIE PRÄKLUSION BEI DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IN DER BAULEITPLANUNG

Aktueller Anlass zur Betrachtung der geltenden Regelungen zur Präklusion ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu Rechtsbehelfen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Der Europäische Gerichtshof hatte darüber zu entscheiden, ob eine Beschränkung, wonach im Rahmen des gerichtlichen Rechtsbehelfs lediglich solche Einwendungen geltend gemacht werden können, die vorher im Verwaltungsverfahren erhoben wurden, der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung entspricht. Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes sei eine solche Beschränkung weder aus Gründen der Rechtssicherheit noch mit der Effizienz des Verwaltungsverfahrens begründbar, da das „angestrebte Ziel nicht nur darin besteht, den rechtssuchenden Bürgern einen möglichst weitreichenden Zugang zu gerichtlicher Überprüfung zu geben, sondern auch darin, eine umfassende materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung zu ermöglichen“ (1). Der hohe Stellenwert der Einbindung der Öffentlichkeit in gemeindliche Planungen ist sowohl kommunalpolitisch als auch im Hinblick auf die Entscheidungsbefugnis der Gemeinde im Sinne einer partizipativen Demokratie unbestritten: „...ein Gegengewicht zu den erweiterten Planungsbefugnissen und Eingriffsrechten der Gemeinde. Sie ermöglicht der Öffentlichkeit kontrollierende Einflussnahme auf den allein entscheidungsbefugten und verantwortlichen Gemeinderat“ (2).

#### Die einzelnen Regelungen im kurzen Überblick

Werden im Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit Stellungnahmen nach der Auslegungsfrist abgegeben, sind diese zunächst grundsätzlich als nicht rechtzeitig einzustufen. Denn eine wirksame und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung kann nur als Wechselbeziehung bestehen: Die Verpflichtungen der Gemeinde (Offenlage, Bekanntmachung etc.) auf der einen Seite, auf der anderen Seite die Obliegenheit der Bürger zur Erhebung von Einwendungen im Rahmen dieser Beteiligung. Damit die Bürger auch die Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme wahrnehmen können, bestehen für die Gemeinde im Rahmen der Offenlage diverse Hinweispflichten. Für die Präklusion ist insbesondere die Hinweispflicht nach § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB maßgeblich, da erst die Aufnahme dieses Hinweises in die Bekanntmachung zur Offenlage die Möglichkeit eröffnet, verspätet vorgebrachte Stellungnahmen als präkludiert einzustufen. Fehlt der Hinweis:

„...dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können und ..., dass ein Antrag nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung unzulässig ist, wenn mit ihm nur Einwendungen geltend gemacht werden, die vom Antragsteller im Rahmen der Auslegung nicht oder verspätet geltend gemacht wurden, aber hätten geltend gemacht werden können“

wird die Rechtmäßigkeit der Planung zwar nicht berührt, der Gemeinde bleibt es aber verwehrt, von den Folgen der Präklusion Gebrauch zu machen (3). Hat die Gemeinde auf die entsprechenden Folgen in der Bekanntmachung hingewiesen, ist zwischen der materiellen Präklusion nach § 4a Abs. 6 BauGB und der prozessualen Präklusion nach § 47 Abs. 2a VwGO zu unterscheiden.

#### Die materielle Präklusion gemäß § 4a Abs. 6 BauGB

Für die Rechtzeitigkeit der Abgabe der Stellungnahme ist die Frist maßgeblich, die die Gemeinde für die Offenlage i.S.d. § 3 Abs. 2 BauGB festgelegt hat. Sinn und Zweck der Möglichkeit, eine verspätet abgegebene Stellungnahme nicht berücksichtigen zu können, ist die Verfahrensbeschleunigung bzw. die Effektivität der Beteiligung. Neben der bereits genannten Hinweispflicht der Gemeinde für die Bekanntmachung der Offenlage ist die Präklusion verspäteter Stellungnahmen an weitere Voraussetzungen gebunden. Stellungnahmen dürfen von der Gemeinde nur dann aus dem Abwägungsvorgang ausgeschlossen werden, wenn sie „deren Inhalt nicht kannte und nicht hätte kennen müssen und deren Inhalt für die Rechtmäßigkeit des Bauleitplans nicht von Bedeutung ist“ (§ 4a Abs. 6 S.1 BauGB). Positiv formuliert muss eine Gemeinde also alle Belange in ihren Abwägungsprozess einstellen, die ihr bekannt sind oder die im Rahmen der ordnungsgemäßen Ermittlung des Abwägungsmaterials ihr hätten bekannt sein bzw. ihr sich hätten aufdrängen müssen. Ab wann private Belange der Gemeinde hätten bekannt sein müssen, kann das Beispiel der Zukunftsplanungen eines Grundstückseigentümers zeigen: „... wenn sie sich nach Lage und Beschaffenheit des Grundstücks bei vernünftiger und wirtschaftlicher Betrachtungsweise objektiv anbieten und nach dem Willen des Eigentümers in absehbarer Zeit verwirklicht werden sollen ...Für Nutzungen, die in Widerspruch zu den Darstellungen eines Flächennutzungsplans stehen, drängt sich dies – so das BVerwG – nicht auf“ (4). Belange, die das Allgemeinwohl betreffen sind indes schwieriger zu beurteilen, gerade im Hinblick auf ein verspätetes Vorbringen bzw. Ermittlungspflichten der Gemeinde. Hier kommt insbesondere die zweite Voraussetzung zur Anwendung, nämlich die Prüfpflicht der Gemeinde, inwieweit Bedeutung für die Rechtmäßigkeit der Planung besteht:

„Die Gemeinde darf nicht ermächtigt werden, sehenden Auges einen Plan festzusetzen, der den Anforderungen des Gebots der gerechten Abwägung (§ 1 Abs. 7) nicht entspricht. Hinweise, die für die Rechtmäßigkeit von Bedeutung sind, müssen „bis zur letzten Sekunde“ vor Satzungsbeschluss berücksichtigt werden.“ (5)

Beispielsweise sind Belange der Gesundheitsgefährdung z.B. durch Altlasten natürlich von Bedeutung für die Rechtmäßigkeit der Abwägung bzw. der Planung und müssen entsprechend Berücksichtigung finden. Aus diesen gesetzlichen Vorgaben ergibt sich für die Gemeinden ein vielschichtiger Prüfungsaufwand, ob eine Stellungnahme bzw. dessen Inhalt als präkludiert einzustufen ist.

#### Die prozessuale Präklusion gemäß § 47 Abs. 2a VwGO

Von der materiellen Präklusion sind die Folgen verspätet abgegebener Stellungnahmen für die Rechtsschutzmöglichkeit

ten des Einzelnen zu unterscheiden. Im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit eines Normenkontrollantrages nach § 47 VwGO stellt die Regelung der Präklusion in § 47 Abs. 2a VwGO eine Konkretisierung des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses dar. Dies basiert auf der bereits oben beschriebenen Obliegenheit der Bürger, ihre Interessen und privaten Belange rechtzeitig der Gemeinde mitzuteilen und dem Abwägungsmaterial zuzufügen. Diese Verpflichtung der Bürger wird im Hinblick auf die Aufgabenverteilung von Plangeber und Verwaltungsgerichten von der Rechtsprechung relativ weit gesehen: So hat das BVerwG entschieden, dass

“...der Ausschluss von Einwendungen, die in einem behördlichen Verfahren nicht oder verspätet erhoben worden sind, in einem nachfolgenden gerichtlichen Verfahren sowohl im Hinblick auf das Gebot effektiven Rechtsschutzes ... als auch im Hinblick auf die Eigentumsgarantie ... unbedenklich ist, wenn der Gesetzgeber damit eine legitimes Ziel verfolgt, die Obliegenheit zur Mitwirkung im behördlichen Verfahren für den betroffenen Bürger typischerweise erkennbar und nicht geeignet ist, den gerichtlichen Rechtsschutz zu vereiteln...“ (6)

#### Fazit

Das Vorgehen der Gemeinden, zur Aufbereitung der Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit Abwägungstabellen zu erstellen, wird immer wieder zu der Frage führen, ob die Unterlagen um verspätet eingegangene Stellungnahmen ergänzt werden müssen. Dies bedeutet für die Gemeinden eine Prüfpflicht für jeden Einzelfall, ob die oben beschriebenen Voraussetzungen vorliegen. Obwohl die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu Rechtsbehelfen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz erging, sind Auswirkungen in Form gerichtlicher Entscheidungen oder einer gesetzgeberischen Anpassung für die prozessuale Präklusion nach § 47 Abs. 2a VwGO denkbar. Direkte Folgen für die materielle Präklusion sind derzeit nicht ersichtlich. Gleichwohl wird man auch dieses Instrument der Verfahrensbeschleunigung hinsichtlich möglicher Weiterentwicklungen der genannten Grundsätze und diesbezüglicher Konsequenzen für den Abwägungsvorgang im Blick behalten müssen.

#### Literatur

- 1 Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 15.10.2015, Az.: C 137/14
- 2 Battis/Krautzberger/Löhr/Battis BauGB § 3 Rn. 3
- 3 EZBK/Krautzberger BauGB § 3 Rn. 50
- 4 EZBK/Krautzberger BauGB § 4a Rn. 66
- 5 Brügelmann, Baugesetzbuch, 95. EL September 2015 § 4a Rn. 42
- 6 BVerwG, Urteil vom 18.11.2010, Az.: 4 CN 3/10

#### IMPRESSUM

isu aktuell ist eine Veröffentlichung des Planungsbüros isu. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, auch auszugsweise, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen zu kommerziellen Zwecken nur mit schriftlicher Genehmigung des Büros isu.

**Herausgeber:** isu – Immissionsschutz, Städtebau, Umweltplanung  
Am Tower 14 · 54634 Bitburg · Tel. (0 65 61) 94 49 01  
Fax (0 65 61) 94 49 02 · E-Mail: info-bit@i-s-u.de

**Redaktion:** Dipl.-Ing. Klaus Zimmermann

**Autoren:** Dipl.-Ing. Hubert Sieber, Dipl.-Biol. Rudolf Zahner

**DTP-Realisation:** BohnFoto&Design, 54636 Trimpfort

**Copyright:** Inhalte, Konzept, Layout und Fotos unterliegen dem Urheberrecht.