

Berichte aus Forschung und Praxis

Heidi Megerle und Dieter Eberle

Umwelt- und Landschaftsplanung in Räumen hoher Nutzungsdiversität – Herausforderungen, Konflikte und Lösungsstrategien am Beispiel des Bodenseeraums

1 Einleitung

Bereits seit prähistorischer Zeit wird der Bodenseeraum durch vielfältige und teils widerstreitende Flächennutzungen auf engem Raum geprägt. Die internationale Bedeutung seiner Naturpotenziale, u. a. als eine der wichtigsten Drehscheiben des Vogelzugs, manifestiert sich in der Ausweisung großflächiger Bereiche seiner Flachwasserzone sowie seines glazial geformten Hinterlands als FFH-Gebiete (Landesanstalt für Umweltschutz B.-W. 2005). Zugleich ist er aufgrund seiner landschaftsästhetischen Qualitäten eine der gefragtesten touristischen Ziele im Süden Deutschlands. 2003 zählte allein die Region Bodensee-Oberschwaben nahezu 4 Mio. Übernachtungen (Stat. Landesamt B.-W. 2005) sowie zahlreiche Tagesausflügler. In der Hochsaison führt dies zu generellen Überlastungserscheinungen im Seerandbereich sowie zu Konflikten mit Naturschutzbelangen.

Zeitgleich präsentiert sich der Bodenseeraum als eine innovative, prosperierende und dynamische Hightech-Region. Aus wirtschaftshistorischen Gründen finden sich hier Standorte von solchen Global Players wie dem Raumfahrtunternehmen EADS Space oder MTU, weltweit führender Hersteller von Antriebssystemen. Das gute Arbeitsplatzangebot in Verbindung mit weichen Standortfaktoren führte zu überproportionalen Zuwanderungsraten sowie zu einer deutlich über dem Landesdurchschnitt liegenden Zunahme der Flächenversiegelung.

Während die hohe ökologische und kulturhistorische Wertigkeit des Bodenseeraums zur Gründung einer Initiativgruppe geführt hat, mit dem Ziel, eine Prädikatisierung als UNESCO Weltkulturlandschaft zu erwirken (Pro UNESCO 2005), resultierten gleichzeitig aus den Wachstumsprozessen der letzten Jahre Dichtewerte, die eine Ausweisung als Verdichtungsraum zur Folge hatten (Wirtschaftsministerium B.-W. 2002, S. 15).

In einem Gebiet, in welchem derartig vielfältige und heterogene Nutzungsansprüche an den Raum miteinander konkurrieren, kommt daher den Instrumenten der Umwelt- und Landschaftsplanung eine besonders hohe Bedeutung zu, um Leitbilder und konkrete Umsetzungsstrategien für eine ökologisch orientierte, nachhaltige Raum- und Regionalplanung vorzulegen.

2 Panel-Befragung der Gemeinden im baden-württembergischen Bodenseeraum

Vor zehn Jahren (1995/1996) führte der Lehrstuhl für Angewandte Geographie der Universität Tübingen erstmals eine Befragung der Gemeinden im baden-württembergischen Bodenseeraum bezüglich des Einsatzes von Instrumenten der Umwelt- und Landschaftsplanung durch (Megerle/Weisbauer 1997). Hintergrund war die entscheidende Rolle, die den Gemeinden bei der Umsetzung von Erfordernissen der Umwelt- und Landschaftsplanung in einem Raum mit vielfältigen Zielkonflikten sowie einer überdurchschnittlich hohen Dichte verschiedener regionaler und überregionaler Pläne und Leitbilder zukommt, darunter neben den räumlichen Standardplänen u. a. spezielle Bodenseeuferpläne als Teil-Regionalpläne sowie das „Bodenseeleitbild“ der Internationalen Bodenseekonferenz (Internationale Bodenseekonferenz 1994).

Da sich in den zurückliegenden zehn Jahren zahlreiche Änderungen in Bezug auf die Instrumente der Landschafts- und Umweltplanung ergeben haben – exemplarisch genannt seien hier nur die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung sowie das Ökokonto, der Umweltbericht für kommunale Bauleitpläne sowie die Umsetzung der EU-Richtlinien (FFH, SUP, WRRL) –, erschien der Zeitpunkt günstig, eine Vergleichsuntersuchung innerhalb derselben Gebietskulisse durchzuführen.



Karte 1
Umfragebeteiligung

Durchgeführt wurden beide Befragungen mittels eines standardisierten Fragebogens, der den insgesamt 112 Gemeinden der Landkreise Konstanz, Sigmaringen, Bodenseekreis und Ravensburg zugesandt wurde (Karte 1). Die Rücklaufquote lag vor zehn Jahren bei 51 %, bei der aktuellen Befragung bei knapp 53 %.

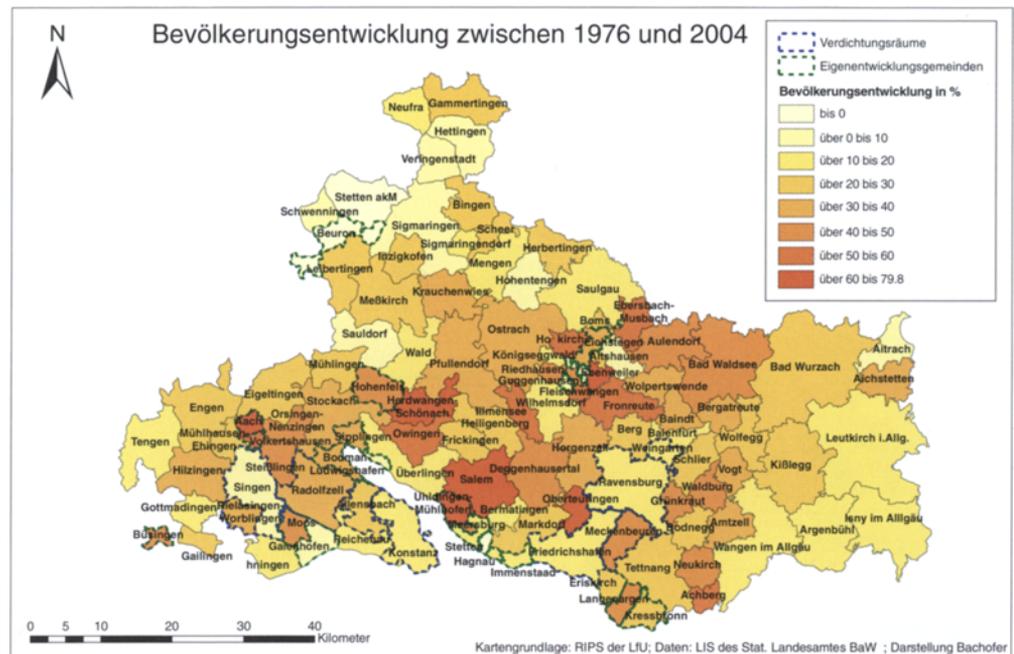
3 Suburbanisierungseffekte angrenzend an FFH-Gebiete

Der hohe Siedlungsdruck in Verbindung mit einer starken Siedlungsflächenexpansion ließ bereits vor Jahrzehnten das Szenario einer durchgehenden „Bodenseestadt“ am Nordufer entstehen. Dies führte zu Forderungen nach einer drastischen Einschränkung des Flächenverbrauchs im Uferbereich sowie Strategien gegen Zersiedelungseffekte (Hecking 1988, S. 9). Dennoch ist bis heute keine Abschwächung dieses Trends zu verzeichnen. Nahezu alle Gemeinden weisen ein z.T. sehr hohes Bevölkerungswachstum auf (Karte 2). Der Anziehungsfaktor „See“ bewirkt eine ausgeprägte Wachstumsdifferenzierung innerhalb der Region. So war die Bevölkerungszunahme im letzten Jahrhundert (1871–1994) im Bereich des heutigen Bodenseekreises mit 304 % dreimal so hoch wie im seefernen Landkreis Sigmaringen mit 98 % (Stat. Landesamt B.-W. 1996, S. 11). Insbesondere die seenahen Bereiche sind daher heute durch hohe Bevölkerungs- und Arbeitsplatzkonzentrationen sowie Suburbanisierungs- und Zersiedelungseffekte im Umland der Städte geprägt.

Die Bevölkerungsdichte der Gemeinden des Uferbereichs entspricht stellenweise der in Ballungsräumen (Internationale Bodenseekonferenz 2003, S. 4). Mit Werten von 800 Einwohnern je km² und einem Anteil der versiegelten Fläche von 27 % erreicht Friedrichshafen bei insgesamt knapp 60 000 Einwohnern mittlerweile großstädtische Größenordnungen (Köhler 2001, S. 95). Besonders brisant sind Entwicklungen in kleineren Kommunen. So erreicht das knapp 4 500 Einwohner zählende Eriskirch einen Dichtewert von 300 Einwohnern pro km², einen Versiegelungsgrad von 11 % und einen Bevölkerungsanstieg von 28,5 % seit 1976 – und damit städtische Größenordnungen (Köhler 2001, S. 95). Ein weiteres Beispiel ist Uhldingen-Mühlhofen: Bei 7 973 Einwohnern kommt diese Gemeinde auf einen Dichtewert von 508 Einwohnern pro km², einen Versiegelungsgrad von 19,2 % und einen Bevölkerungsanstieg seit 1976 von über 70 %!

Diese Zahlen sind insofern als besonders bedenklich einzustufen, da beide Kommunen im aktuellen Regionalplan des Regionalverbandes Bodensee-Oberschwaben von 1996 als Gemeinden mit Eigenentwicklung ausgewiesen sind und hier somit „insbesondere aus Rücksicht auf Naturgüter keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll“ (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben 1996, S. 22). Außerdem haben beide Gemeinden Anteile an überregional bedeutsamen FFH-Gebieten (Landesanstalt für Umweltschutz B.-W. 2005) und liegen als Seeanrainergemeinden im Geltungsbereich des Bodenseeuferplans. Die Internationale Bodenseekonferenz (2003, S. 7) sieht hier die Landschaftsplanung in der Pflicht, im

Karte 2
Bevölkerungsentwicklung
1976–2004 im
Bodenseeraum



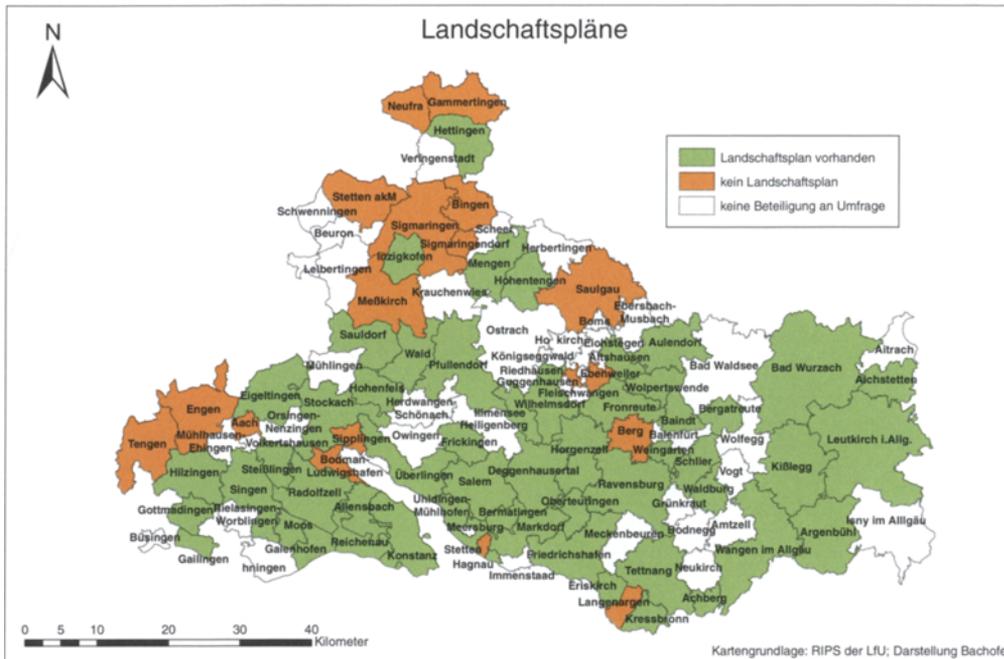
Rahmen eines integrativen Flächenmanagements zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beizutragen. Bereits im Bodenseeleitbild der Internationalen Bodenseekonferenz (1994, S. 16) wird für viele Gemeinden im Uferbereich Eigenentwicklung vorgesehen, trotz des schon 1992 erfolgten Nachweises, dass die Umsetzung der Planungsaufgabe „Eigenentwicklung“ gemessen an ihrem Anspruch nicht funktioniert und die Gemeinden mehr Bauland ausweisen, als für den lokalen Bedarf gebraucht wird (Megerle 1992, S. 132).

Ogleich der nach wie vor ungebremste Siedlungs- und Nutzungsdruck im Bodenseeraum die ökologische Funktionsfähigkeit sowie den Charakter dieser bedeutenden Kulturlandschaft beeinträchtigt, scheinen die Instrumente der Landschafts- und Umweltplanung sowie der Regional- und Landesplanung diese Entwicklung bislang nicht in gewünschter Weise beeinflussen zu können. Damit fügt sich dieser Raum in das allgemeine Bild der deutschen Planungsrealität ein, in welcher der Landes- und Regionalplanung generell eine „begrenzte Effizienz in Bezug auf Boden- und Freiraumschutz“ bescheinigt wird (Schekahn/Grundler 2004, S. 31). Im neuen Landesentwicklungsplan 2002 wurden die Bereiche um die Oberzentren Friedrichshafen und Ravensburg-Weingarten sowie Konstanz konsequenterweise als Verdichtungsraum ausgewiesen (s. Karte 2).

4 Keine flächendeckende Landschaftsplanung

Als Fachplan zur flächendeckenden Darstellung der örtlichen Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen kommt dem Landschaftsplan eine entscheidende Bedeutung zur Konkretisierung und zur Umsetzung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu. Im Gegensatz zum novellierten BNatSchG, das eine flächendeckende Verpflichtung zur Erstellung von Landschaftsplänen beinhaltet (§ 16), verbindet das LNatSchG von Baden-Württemberg dies bislang mit einem besonderen Erfordernis (§ 9). Es verwundert daher nicht, dass selbst in einem ökologisch hochsensiblen Raum wie dem Bodenseeraum keinesfalls alle Gemeinden einen Landschaftsplan aufgestellt haben.

Wie in Karte 3 zu sehen, zeigt sich diesbezüglich ein deutliches Gefälle vom Uferbereich des Bodensees zum Hinterland. Insbesondere im nördlichen Bereich des Landkreises Sigmaringen besitzen zahlreiche Gemeinden keinen Landschaftsplan. Dies ist umso erstaunlicher, da die Gemeinden Bingen, Sigmaringen, Sigmaringendorf und Stetten a. k. M innerhalb des Naturparks Obere Donau liegen, dessen hauptsächliche Intention als „vorbildliche Erholungslandschaft“ auf einer besonderen Naturausstattung beruht (§ 23 LNatSchG). Es müsste daher im besondere Interesse der Naturparkgemeinden liegen, Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege konsequent umzusetzen, da der landschaftsbezogene Tourismus ein wesentliches ökonomisches Standbein für sie darstellt.



Karte 3
Landschaftspläne im Bodenseeraum

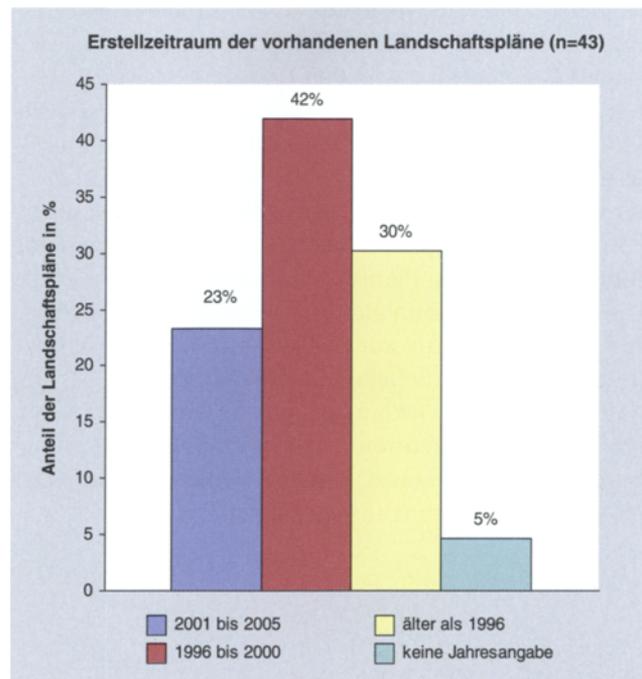
Bedenklich ist ebenfalls, dass auch die drei Seeufergemeinden Ludwigshafen-Bodman, Stetten und Langenargen keinen Landschaftsplan besitzen, obwohl alle drei Gemeinden Anteile an bedeutenden FFH-Gebieten haben (Landesanstalt für Umweltschutz B.-W. 2005) und im aktuellen Regionalplan als Gemeinden mit Eigenentwicklung ausgewiesen sind (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben 1996, S. 22) – es sich also um Gemeinden handelt, in denen Naturgüter eine besonders wichtige Rolle spielen sollten. Diese Ausweisung macht das Fehlen eines Landschaftsplans besonders brisant.

Sowohl für Naturparkgemeinden als auch für Gemeinden in Gebieten mit „absehbarem Siedlungsdruck“ sowie verstärkten „Fremdenverkehrsaktivitäten“ sieht der aktuelle Regionalplan einen vordringlichen Bedarf zur Erstellung kommunaler Landschaftspläne (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben 1996, S. 57). Offensichtlich konnten diese regionalplanerischen Vorgaben jedoch innerhalb des zurückliegenden Jahrzehnts keinen ausreichenden Umsetzungsdruck erzeugen.

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich ferner, dass selbst die vorhandenen Landschaftspläne differenziert zu betrachten sind: Der Anteil der Pläne, die zehn Jahre oder älter sind, liegt bei beträchtlichen 30 %. Weitere 42 % sind fünf Jahre oder älter (Abb. 1). In Anbetracht der erheblichen Veränderungen, die Natur und Landschaft im Bodenseeraum im zurückliegenden Jahrzehnt erfahren haben, besteht die Gefahr, dass ältere Landschaftspläne die Erfordernisse und Maßnahmen von Naturschutz

und Landschaftspflege nicht mehr adäquat abbilden und den aktuellen Anforderungen hierdurch nicht mehr gerecht werden können.

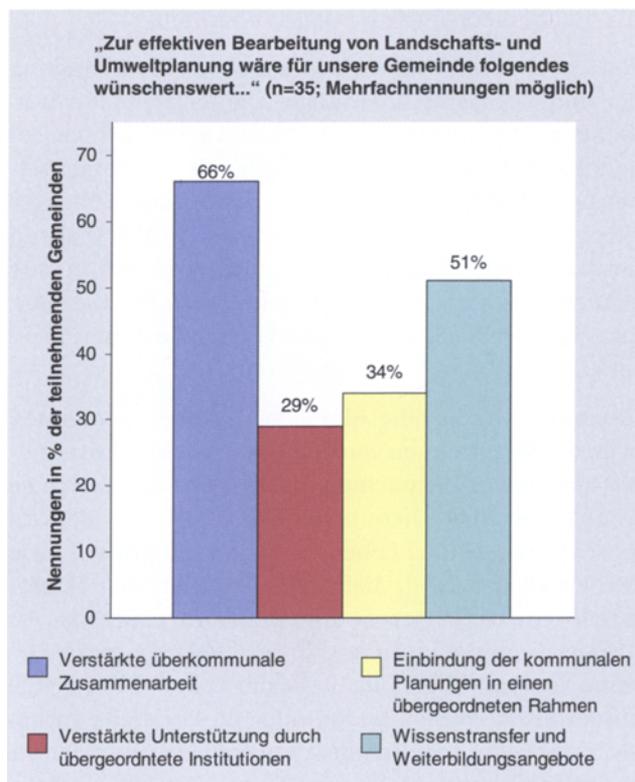
Abbildung 1
Alter der Landschaftspläne der Gemeinden im baden-württembergischen Bodenseeraum (Befragung 2005)



Damit die kommunale Landschaftsplanung ihre wichtige Funktion zur nachhaltigen Freiraumsicherung erfüllen kann, müssen daher aktuelle, fachlich fundierte und unter Einbeziehung der Öffentlichkeit erarbeitete Landschaftspläne flächendeckend vorliegen (Schekahn/Grundler 2004, S. 49).

Dem übergeordneten Landschaftsrahmenplan kommt eine zentrale Bedeutung als „intern abgewogenes Zielkonzept“ und als Grundlage für den Vollzug des Naturschutzes zu (Herbert/Wilke 2003, S. 67). Durch die Integration ortsübergreifender landschafts- und regionalplanerischer Belange stellt er eine wichtige Orientierungshilfe für die Gemeinden dar. Dies zeigt sich auch im partiellen Wunsch der Gemeinden, die kommunalen Planungen in einen übergeordneten Rahmen einzubinden (vgl. Abb. 2). Im Bereich des Regionalverbandes Bodensee-Oberschwaben, der den überwiegenden Teil der baden-württembergischen Bodenseegemeinden einschließt, fehlt hierzu jedoch die grundlegende Planungsbasis, denn ein Landschaftsrahmenplan liegt bis heute nicht vor (Winkelhausen 2005). Auch wenn die Erstellung inzwischen beschlossen wurde, ist es doch als bedenklich anzusehen, dass in einem Raum mit internationaler ökologischer Bedeutung das essenzielle Planwerk bisher noch fehlt.

Abbildung 2
Erwünschte Vernetzung und Zusammenarbeit der Gemeinden im baden-württembergischen Bodenseeraum



Der Regionalverband Hochrhein-Bodensee hat ebenfalls keinen umfassenden Landschaftsrahmenplan. Zur Vorbereitung der Novellierung des Regionalplans werden Einzelbausteine erarbeitet. Diese sollen keine „statische Planung des Freiraums“ im Sinne einer „Verhinderungsplanung“ darstellen, sondern „Bausteine für eine übergreifende gesamtökologische Konzeption zur künftigen Flächeninanspruchnahme durch Siedlung, Industrie- und Gewerbe sowie Infrastruktur – also zur künftigen räumlichen Entwicklung“ (Regionalverband Hochrhein-Bodensee 2005). Damit tendieren diese „Bausteine“ jedoch weniger zu einem Landschaftsrahmenplan als viel mehr zu einem regionalen Entwicklungskonzept, wie es das Landesplanungsgesetz von Baden-Württemberg (§ 15) zur Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen vorsieht.

Teilweise werden die Aufgaben der Landschaftsplanung durch die Bodenseeuferpläne übernommen. Diese decken allerdings nur einen Teil des Untersuchungsgebiets ab und berücksichtigen schwerpunktmäßig den Schutz der Flachwasserzone. Trotz ihres „Pioniercharakters“ als erste Teilregionalpläne, begrenzt auf eine spezifische Thematik, sind sie mit einem Aufstellungsdatum von 1984 inzwischen als veraltet einzustufen.

5 „Ein Biotopvernetzungs-konzept ist in unserer Gemeinde nicht erforderlich“

Zu Beginn der 1990er Jahre und damit noch vor dem Inkrafttreten der FFH-Richtlinie wurde ein vergleichsweise großes Gewicht auf die Erstellung von Biotopverbundsystemen gelegt. 1996 gab daher die Hälfte der befragten Gemeinden an, bereits ein Biotopvernetzungs-konzept erstellt zu haben. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass in einigen Fällen lediglich für einzelne Ortsteile, nicht aber für die gesamte Gemarkungsfläche ein derartiges Vernetzungskonzept vorgelegt worden war. So hatten Friedrichshafen lediglich für zwei der fünf Ortsteile und Leutkirch im Allgäu lediglich für vier der neun Ortsteile eine Biotopverbundplanung. Während die Mehrzahl der Seeanrainergemeinden Biotopverbundplanungen durchgeführt hatten, zeigten sich insbesondere im Landkreis Sigmaringen, einschließlich der Naturparkgemeinden, weite Bereiche ohne entsprechende Konzepte.

In Einzelfällen wurde die Biotopverbundplanung als Ersatz für die Landschaftsplanung angesehen. So gab die Seeanrainergemeinde Langenargen 1996 an, sie benutze das Biotopvernetzungs-konzept zur „Weiterführung des Landschaftsplans“. Offensichtlich gilt dies bis heute, da die Gemeinde auch 2005 noch keinen Landschaftsplan aufweisen kann.

Die fehlende juristische Absicherung der Biotopvernetzung war 1996 nach Angaben der Gemeinden der entscheidende Schwachpunkt für eine konsequente Umsetzung, da diese nur mit Zustimmung der jeweiligen Grundstückbesitzer erfolgen konnte, deren Verständnis hierfür nicht immer gegeben war.

Im novellierten BNatSchG wurde die Schaffung eines Biotopverbundes, der mindestens 10 % der Landesfläche umfassen soll, in § 3 verankert. Diese Bestimmung ist noch nicht ins LNatSchG von Baden-Württemberg integriert. Demzufolge zeigte sich, dass auch 2005 noch bei weitem nicht von einem flächendeckenden Biotopverbund ausgegangen werden kann. Lediglich 62 % der Gemeinden hatten ein Biotopvernetzungs-konzept, wobei 44,8 % die Gesamt-gemarkung abdecken, 17,2 % lediglich Teilbereiche.

Die Gesetzesnovelle zum LNatSchG, nach welcher auch Baden-Württemberg einen Biotopverbund auf mindestens 10 % der Landesfläche schaffen muss, wird hierzu schwerpunktmäßig auf bereits rechtlich geschützte Gebiete wie § 30-Biotop-e, Naturschutzgebiete, aber auch Natura 2000-Gebiete und Teile von Landschaftsschutzgebieten und Naturparks zurückgreifen. Ein Einbezug weiterer Flächen sowie eine „Belastung von Privateigentümern und Bewirtschaftern“ soll laut Ministerpräsident Oettinger vermieden werden. (Staatsministerium Baden-Württemberg 2005). Entsprechend haben auch bereits mehrere Gemeinden argumentiert, die bei einem hohen Flächenanteil an bereits geschützten Gebieten (z. B. Allensbach mit 85% FFH-Flächen) keine Notwendigkeit für die Erstellung von Biotopvernetzungs-konzepten erkennen. Zwar bilden FFH-Gebiete die „Filetstücke“ des Biotopverbunds, sind aber aus naturschutzfachlicher Sicht zielgerichtet durch Trittsteinbiotop-e, lineare Verbindungselemente und weitere Kernflächen zu ergänzen, die durch die FFH-Richtlinie nicht berücksichtigt werden (Jedicke 2003, S. 116).

Bei einigen Gemeinden zeigten sich überraschende Wissenslücken in Bezug auf die Erforderlichkeit derartiger Naturschutzmaßnahmen. So begründete ein Viertel der Gemeinden das Fehlen eines Biotopvernetzungs-konzepts damit, dass kein Bedarf bzw. keine Notwendigkeit für ein solches Planwerk bestehe. Zwei Gemeinden sahen sich nicht in der Pflicht, da auf ihrer Gemarkung „keine Biotop-e vorhanden sind“, darunter die Gemeinde Stetten, die Anteil am FFH-Gebiet „Bodenseeufer westlich Friedrichshafen“ (Landesanstalt für Umweltschutz B.-W. 2005) hat.

Die Ausweisung der nach § 30 BNatSchG sowie nach § 24 a LNatSchG besonders geschützten Biotop-e ist im Prinzip vollständig abgeschlossen worden, mit Ausnahme der Gemeinde Stetten, die aus den oben angeführ-

ten Gründen auch hier keinen Handlungsbedarf erkennen konnte.

Am 30. November 2004 stimmte der Ministerrat der Liste der FFH-Gebiete des Landes Baden-Württemberg (Erst- und Nachmeldungen) zu, so dass hiermit die FFH-Gebiete vollständig vorliegen (Landesanstalt für Umweltschutz B.-W. 2005). Erste Erfahrungen mit einer FFH-Verträglichkeitsprüfung konnten – trotz des kurzen Zeitraums – bereits zwölf Gemeinden im Bodenseeraum sammeln. Anlässe hierfür waren überwiegend Gebietsausweisungen im Rahmen der Bauleitplanung sowie Einzelvorhaben wie Straßenbauten oder Golfplätze, die möglicherweise Auswirkungen auf FFH-Gebiete haben könnten.

6 „Die FFH-Richtlinie bietet für uns keinerlei Chancen ...“

Die gesetzlichen Schutzbestimmungen für besonders geschützte Biotop-e (§ 30 BNatSchG) sowie insbesondere für die Natura 2000-Gebiete sind vergleichsweise rigide und gestatten den Kommunen nur einen geringen Handlungsspielraum. Handlungen, die zu einer Beeinträchtigung oder gar Zerstörung der jeweiligen Flächen führen könnten, sind prinzipiell verboten, Ausnahmen nur eingeschränkt möglich und mit hohen Anforderungen an Kompensationsmaßnahmen verknüpft. Eine FFH-Verträglichkeitsprüfung ist für alle Vorhaben und Pläne durchzuführen, die eine Beeinträchtigung eines solchen Gebiets mit sich bringen könnten.

Von besonderem Interesse war daher eine Befragung der Bodenseegemeinden nach Chancen und Risiken, die sie bei Natura 2000-Gebieten und § 30-Biotop-en sehen. Tendenziell waren die Stellungnahmen der einzelnen Gemeinden zu beiden Instrumenten fast deckungsgleich. Gemeinden, die die Instrumente überwiegend positiv sehen, differenzierten kaum zwischen beiden Schutzkategorien. Analog verhielt es sich mit Gemeinden, die eher Nachteile in neuen Schutzbestimmungen sahen.

Insgesamt werden die Chancen der oben genannten Schutzbestimmungen von den Kommunen sehr verhalten beurteilt. 67 % machten hierzu keine Angaben. Die wenigen positiven Nennungen konzentrierten sich auf den Schutz sensibler Lebensräume vor Eingriffen sowie den Erhalt der Landschaftskulisse, die für den ökonomisch sehr bedeutsamen Tourismus unverzichtbar ist. 7 % der Gemeinden sahen für ihre Gemarkungsfläche keine Veränderungen, da entweder keine FFH-Gebiete ausgewiesen worden waren oder diese bereits vorher als Natur- oder Landschaftsschutzgebiete unter Schutz gestanden hatten.

Wesentlich detaillierter gingen die Kommunen auf Risiken und Probleme ein, die sie durch den strengen Schutz von Natura 2000-Gebieten und § 30-Biotopen auf sich zukommen sehen. Lediglich zwei Gemeinden sahen keine Einschränkungen oder Risiken. 14 % der Kommunen äußerten sich dagegen strikt ablehnend und vermochten „keine Chancen“ der FFH-Richtlinie zu erkennen. Viele Gemeinden, v. a. in ökologisch vielfältig strukturierten Bereichen, fühlen sich durch die FFH-Vorgaben in ihrer weiteren Entwicklung und der kommunalen Planungshoheit stark eingeschränkt. Dies betrifft z. B. Gemeinden wie Allensbach, bei der 85 % der Gemarkungsfläche als FFH-Gebiete ausgewiesen sind, sowie die benachbarten Gemeinden Radolfzell und Moos, bei denen jeweils über 60 % der Gemeindefläche unter Schutz stehen. Auch Gemeinden mit weniger ausgedehnten Schutzgebietsflächen fühlen sich häufig in ihrem Handlungsspielraum stark eingeschränkt. Besonders hervorgehoben wird hierbei die Einschränkung der baulichen Entwicklung sowie der erhöhte Prüf- und Verwaltungsaufwand, der durch die Vorgaben entsteht. Die Kommunen differenzieren dabei nicht zwischen FFH-Gebieten und § 30-Biotopen. Teilweise werden auch offensichtliche Missstände angeprangert, wenn es sich, wie im Falle der Gemeinde Bad Saulgau, bei einer nachgemeldeten FFH-Fläche am Ortsrand um einen Intensivacker handelt. Problematisch ist ferner die Kollision von Natur- und Umweltschutzmaßnahmen, wie in Wangen im Allgäu. Hier entstehen Konflikte beim erforderlichen Ausbau der Kläranlage, da sich diese im Auenbereich der als FFH-Gebiet geschützten Argen befindet.

7 Einführung von Umweltbericht und Ökokonto – Rückgang von Öko-Audit und UVP

Seit der Novellierung des Baugesetzbuchs ist nach § 2 bei der Aufstellung von Bauleitplänen ein Umweltbericht vorzulegen, der die voraussichtlichen Umweltauswirkungen erhebt und bewertet. Obgleich es sich hierbei um ein sehr neues Instrument der Umweltplanung handelt, haben bereits elf Gemeinden mit der Erstellung eines derartigen Berichts Erfahrungen gesammelt.

Die erforderliche Aufstellung eines Umweltberichts scheint in direktem Zusammenhang mit dem deutlichen Rückgang der freiwilligen Instrumente Öko-Audit und kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zu stehen. Während 1996 29 % der antwortenden Gemeinden angegeben hatten, eine kommunale UVP durchgeführt zu haben, sank dieser Wert innerhalb von zehn Jahren auf knapp über 5 %. Ein Öko-Audit wurde 2005 bei 17 % der Gemeinden durchgeführt. Analog zur

kommunalen UVP scheint auch hier der Einsatz rückläufig zu sein. Begründet wurde dies meist mit dem hohen personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwand, der in keinem Verhältnis zum Ergebnis stehe.

Die Eingriffsregelung innerhalb der Bauleitplanung muss von allen Gemeinden durchgeführt werden. 40 % der Gemeinden arbeiten hierbei ohne ein formalisiertes Bewertungsverfahren; die übrigen gaben an, formalisierte Bewertungsverfahren zu verwenden, wobei dies in zahlreichen Fällen nicht spezifiziert wurde und lediglich Verweise auf das jeweils beauftragte Planungsbüro erfolgten.

Ein direkter Vergleich mit den Ergebnissen der ersten Befragung von 1996 ist bei der Eingriffsregelung nur eingeschränkt möglich, da sich die Ausgangslage durch die 1998 erfolgte Novellierung des BNatSchG grundlegend geändert hat. Übereinstimmend wurde jedoch bei beiden Befragungen der Kostenfaktor für Ausgleichsflächen als ein kritischer Problembereich genannt. Obgleich das Verfahren insbesondere für kleinere Gemeinden sicher nicht immer ganz einfach ist, sahen über die Hälfte (56 %) der antwortenden Kommunen keine Probleme in der Umsetzung. Knapp 40 % sahen sich mit mehr oder weniger gravierenden Problemen konfrontiert, wobei neben den Kosten vor allem das Fehlen geeigneter Ausgleichsflächen bzw. geeigneter Maßnahmen hervorgehoben wurde. Bereits 1996 hatten daher zwei Kommunen für die Einrichtung eines Ökokontos plädiert.

Obgleich es sich beim Ökokonto noch um ein vergleichsweise junges Instrument handelt, hatten es 2005 bereits über der Hälfte (56 %) der befragten Kommunen eingeführt, weitere 10 % haben bereits mit vorbereitenden Arbeiten begonnen. Damit liegt der Anteil der Gemeinden mit Ökokonto deutlich über dem Wert für Baden-Württemberg (30 %), den die Landesanstalt für Umweltschutz in einer Umfrage im Jahr 2002 ermittelte (Schmidt-Lüttmann 2003, S. 21). Zwei Drittel der Gemeinden, die ein Ökokonto haben, halten den Zeitpunkt für eine Beurteilung noch für verfrüht, da die Erfahrungen dafür noch nicht ausreichen würden. Die übrigen Gemeinden sehen das neue Instrument positiv und begründen dies in erster Linie mit der Verfahrensbeschleunigung sowie der Möglichkeit der zeitlichen und räumlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich. Kritikpunkte werden nur vereinzelt eingebracht, erwähnt werden sollen die Finanzierung für den Konto-Aufbau sowie der zu hohe Bürokratismus. Die Mehrzahl der Gemeinden, die kein Ökokonto haben, führt dies auf die geringe Gemeindegröße zurück, die mit kleinflächigen Baugebieten auch ohne Ökokonto eine einfache Handhabung der Eingriffsregelung erlaube.

8 „Die Mitspracherechte aller möglichen Institutionen sind schier unerträglich!“

Im Gegensatz zu den sonstigen Aspekten unserer Befragung war eine deutliche Zurückhaltung der Gemeinden bei der Frage nach wünschenswerten Formen der Vernetzung und Zusammenarbeit zu erkennen. Lediglich knapp über 50 % der Kommunen bezogen zu dieser „politischen Frage“ Stellung. Von diesen hielten jedoch 66 % eine verstärkte überkommunale Zusammenarbeit für wünschenswert (vgl. Abb. 2). Empfindlich reagieren die Gemeinden auf „Einmischung von oben“. Nur knapp 30 % wünschen Unterstützung durch übergeordnete Institutionen und nur 34 % eine Einbindung in einen übergeordneten Rahmen. Das in der Überschrift wiedergegebene Zitat der Gemeinde Sauldorf zeigt exemplarisch das Misstrauen, das gerade kleinere Gemeinden einer möglichen „Einmischung“ von außen entgegenbringen. Generell sind die Kommunen wenig geneigt, die kommunale Planungshoheit zugunsten der regionalen Ebene einzuschränken oder gar aufzugeben. Die Probleme gemeindeübergreifender Planungen werden analog auch von Knieling (2003, 2001) und Heiland (2005) beschrieben.

Trotz der Bedenken der kommunalen Verwaltungen wird langfristig eine verstärkte regionale Kooperation und Koordination der Umwelt- und Landschaftsplanung erforderlich werden. Politisch-administrative Strukturen entsprechen in einem Raum mit hoher Nutzungsdiversität auf engem Raum zunehmend weniger den für eine effektive Umwelt- und Landschaftsplanung erforderlichen Raumkategorien. Gleichzeitig stellt die zunehmende Komplexität sowie die hohe Vielfalt der Planungsinstrumente insbesondere kleinere Kommunen vor methodisch-inhaltliche Probleme, die ohne Heranziehung externen Sachverständigen kaum zu bewältigen sind. Dies dokumentieren die zahlreichen Verweise auf die Fachkenntnis der beauftragten externen Büros und die teilweise offensichtliche Unkenntnis bzw. die Fehlbewertungen der antwortenden kommunalen Behörden in Bezug auf Planungserfordernisse und -abläufe. Eine verstärkte überkommunale Zusammenarbeit sowie ein intensiver Know-how-Transfer erscheinen daher in Zukunft unverzichtbar. Hierzu ist die Entwicklung und Anwendung geeigneter Kooperations- und Kommunikationstechniken erforderlich, um die Kommunen für die Vorteile regional bezogener Planungen zu gewinnen (vgl. hierzu Knieling 2003).

Unverzichtbar sind auch übergeordnete Leitbilder und Planungsziele, in die sich kommunale Aspekte nach dem Gegenstromprinzip einfügen lassen. In diese Leitbilder sind absehbare Entwicklungen wie der demographische Wandel oder Folgewirkungen veränderter Le-

bensstilmuster einzubeziehen (vgl. Heiland 2005, S. 23). Ferner sind die Schnittstellen zu anderen raumbeanspruchenden Planungen zu konkretisieren, um eine Effektivierung und Zukunftsfähigkeit der Landschaftsplanung als Planungs- und Steuerungssystem des Naturschutzes sicherzustellen (Herbert/Wilke 2003, S. 70). Bruns (2003, S. 116) hält es ergänzend für erforderlich, die „Dienstleistungsrolle“ der Landschaftsplanung auszubauen, bis hin zur Erstellung „integrierter Entwicklungskonzepte“ in engen Kommunikationsprozessen mit anderen Planungsträgern und der Öffentlichkeit. Hierzu wäre eine Stärkung der regionalen Planungsebene erforderlich, die über kommunales Kirchturmdenken hinaus übergeordnete Entwicklungsziele für eine nachhaltige Regionalentwicklung aufzeigen könnte. Ansätze zeigen sich bei den Landschaftsparks, die eine erste „zaghafte Hinwendung zu einem interkommunalen Flächenmanagement“ darstellen (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben 2005), sowie im Know-how-Transfer.

9 Ausblick: Folgerungen für die europäische und deutsche Umweltpolitik

Den effektivsten Schutz ökologisch hochwertiger Bereiche scheinen Richtlinien und Verordnungen der EU zu gewährleisten (z. B. FFH-Richtlinie), da hier die Belange von Natur und Landschaft hoch gewichtet werden. Andererseits stehen diese EU-Richtlinien momentan rein additiv und inhaltlich wenig verbunden nebeneinander und sind ihre Schnittstellen insbesondere für kleinere Kommunen kaum durchschaubar. Dies gilt z. B. zwischen FFH-VP, Projekt-UVP, Plan-UVP und der in Deutschland noch dazukommenden Eingriffsregelung. Und die Regelung, dass in Zukunft auch Landschaftspläne einer strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind, ist kaum vermittelbar.

Die europäische und die deutsche Umweltpolitik müssen sich vorwerfen lassen, dass die Abstimmung der oben genannten Instrumente untereinander derzeit noch mangelhaft und deren Vernetzungspotenzial nicht ausgeschöpft ist (Schubert, 2005, S. 26). Hier muss eine Vereinfachung des Umweltrechts in Zukunft ansetzen. Dies ist ohne Abstriche am materiellen Umweltrecht durchaus machbar.

Sowohl bei der europäischen als auch bei der deutschen Umweltpolitik ist ein Umlernprozess in Gang zu setzen, der anstelle einer permanenten Vergrößerung der „Richtlinien-Familie“ der untereinander durchzuführenden Abstimmung von EU-Richtlinien und deren Umsetzung in Deutschland eine höhere Bedeutung einräumt.

Literatur

- Bruns, D.: Was kann Landschaftsplanung leisten? Alte und neue Funktionen der Landschaftsplanung. *Naturschutz u. Landschaftsplanung* (2003) 4, S. 114–118
- Hecking, G. et al.: Bevölkerungsentwicklung und Siedlungsentwicklung im Bodenseeraum. – Stuttgart 1988
- Heiland, S.: Urbane Räume im Wandel Anforderungen an Naturschutz und Landschaftsplanung. *Naturschutz u. Landschaftsplanung* (2005) 1, S. 21–28
- Herbert, M.; Wilke, T.: Stand und Perspektiven der Landschaftsplanung in Deutschland V. Landschaftsplanung vor neuen Herausforderungen. *Natur u. Landschaft* (2003) 2, S. 64–71
- Internationale Bodenseekonferenz: Flächenmanagement in der Regio Bodensee. – München 2003
- Internationale Bodenseekonferenz: Bodenseeleitbild. – Wangen 1994
- Jedicke, E.; Marschall, I.: Einen Zehnten für die Natur – Retrospektiven und Perspektiven zum Biotopverbund nach § 3 BNatSchG. *Naturschutz u. Landschaftsplanung* (2003) 4, S. 101–109
- Knieling, J.: Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. *Inform. z. Raumentwickl.* (2003) 8/9, S. 463–478
- Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R.: Kann Regionalplanung durch kooperative Ansätze eine Aufwertung erlangen? *Raumforschung u. Raumordnung* (2001) 2/3, S. 184–191
- Köhler, S.: Instrumente der Raumplanung – großräumiger Schutz und nachhaltige Entwicklung der Bodenseelandschaft. In: Was haben wir aus dem See gemacht? *Kulturlandschaft Bodensee*. Hrsg.: Landesdenkmalamt Baden-Württemberg. – Stuttgart 2001. = *Arbeitsheft* 10, S. 95–98
- Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg: FFH-Gebiete in Baden-Württemberg (2005; <http://rips-uis.lfu.baden-wuerttemberg.de/rips/natura2000/navigation/start.htm>; Abruf: 2.6.2005)
- Megerle, A.; Weisbauer, S.: Instrumente der Umweltplanung in Gemeinden des baden-württembergischen Bodenseeraums. – Tübingen 1997 (unveröff. Ms.)
- Megerle, A.: Probleme der Durchsetzung von Vorgaben der Landes- und Regionalplanung bei der kommunalen Bauleitplanung am Bodensee Ein Beitrag zur Implementations- und Evaluierungsdiskussion in der Raumplanung. – Tübingen 1992. = *Tübinger Geogr. Studien*, H. 110
- Pro UNESCO-Kulturlandschaft Bodensee Initiative: Informationsfaltblatt (2005; www.weltkulturlandschaft-bodensee.info/index.php?id=5; Abruf: 2.6.2005)
- Regionalverband Bodensee-Oberschwaben: Informationsseiten des Regionalverbandes (2005; www.bodensee-oberschwaben.de; Abruf: 6.6.2005)
- Regionalverband Bodensee-Oberschwaben (Hrsg.): *Regionalplan Bodensee-Oberschwaben*. – Ravensburg 1996
- Regionalverband Hochrhein-Bodensee: Informationsseiten des Regionalverbandes (2005; www.hochrhein-bodensee.de; Abruf: 2.6.2005)
- Schekahn, A.; Grundler, H.: Nachhaltige Freiraumsicherung und -entwicklung in Verdichtungsräumen. – Bonn-Bad Godesberg 2004. = *Naturschutz u. biologische Vielfalt*, H. 5
- Schmidt-Lüttmann: Ökokonto in Baden-Württemberg. *Naturschutz-Info* 2/2003, S. 21–23
- Schubert, M.: Harmonisierung umweltrechtlicher Instrumente in der Bauleitplanung. Rostock 2005. = *Rostocker Schr. z. Seerecht und Umweltrecht*, Bd. 28
- Schwaderer, G.: Nachhaltige Regionalentwicklung im Bodenseeraum – Chancen und Grenzen einer Ökologischen Modellregion Bodensee vor dem Hintergrund zunehmender Flächenansprüche. – Berlin 1996. = *Manuskripte d. Geogr. Instituts der FU Berlin ME-TAR*, Bd. 30
- Staatsministerium Baden-Württemberg: Gesetzesnovelle zum Naturschutzgesetz. Pressemitteilung vom 3. Mai 2005 (www.stm.baden-wuerttemberg.de/sixcms/detail.php?id=96705&template=sm_detail_presse)
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Struktur- und Regionaldatenbank (2005; www.statistik.baden-wuerttemberg.de/SRDB/home.asp?H=HandelBeherb&U=02&T=08065010&E=RV; Abruf: 10.5.2005)
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: *Die Region Bodensee-Oberschwaben und ihre Landkreise*. – Stuttgart 1996. = *Materialien u. Berichte*, H. 8
- Umweltministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): *Umweltprogramm BodenseeRaum*. – Stuttgart 1994
- Winkelhausen, H.: E-Mail-Mitteilung zum fehlenden Landschaftsplan des Regionalverbandes Bodensee-Oberschwaben vom 4. Mai 2005
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): *Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002*. – Stuttgart 2002

Dr. Heidi Megerle
Prof. Dr. Dieter Eberle
Univ. Tübingen
Geographisches Institut
Hölderlinstraße 12
72074 Tübingen
E-Mail: heidi.megerle@uni-tuebingen.de