©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

WENIGER STRASSEN- UND WASSERBAU - PERSPEKTIVEN FÜR DEN NATURSCHUTZ

Armin Lorenz

Für die Bayerische Staatsbauverwaltung, die ja ein sehr wichtiger potentieller "Eingriffsverursacher" ist, wenn sie im Rahmen ihrer Pflichtaufgaben dringend notwendige, aber heute selbst von den Nutznießern paradoxerweise oft ungeliebte Infrastrukturaufgaben durchführt, kann es und darf es kein Junktim geben im Sinne etwa der an den Anfang der Tagungspräambel gestellten provokativen Frage "Kein Geld - kein Naturschutz?"; das wäre kein ordnungsgemäß gangbarer Weg.

Was die maßnahmebedingten Auswirkungen auf Natur und Landschaft angeht, gibt es heute bei der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen zwei deutlich ausgeprägte und in die gleiche Richtung führende Entwicklungen. Das ist *erstens* die verstärkte, gewollt bestmögliche und inzwischen durch Paragraphen und Verwaltungsverfahren gut abgesicherte Berücksichtigung der Umweltbelange; diese Berücksichtigung ist daher faktisch unabhängig von der Haushaltsausstattung: Wenn eine Maßnahme in Bau geht, dann muß auch das Geld dasein für den kraft Gesetzes erforderlichen Umweltschutz.

Das *zweite* Moment liegt in der Restriktion der öffentlichen Haushalte begründet: Weniger Baumittel bedeuten schließlich auch weniger Veränderungen unserer Umwelt, und das heißt in der Regel auch weniger Eingriffe in Natur und Landschaft im gesetzlich definierten Sinn. Eine Ausnahme bilden in dieser Hinsicht natürlich die Maßnahmen des klassischen "Technischen Umweltschutzes", sei es beispielsweise die Abwasser-, die Abfall- oder die Abgasbeseitigung, also die "Entgiftungen" aller Art: Je höher hier die Investitionen sind, um so mehr kann für Natur und Umwelt erreicht werden.

Ziel *dieses* Berichts ist, die gegenwärtige Situation in der Beziehung zwischen den beiden Fachplanungen des Straßen- und Wasserbaus *einerseits* und Naturschutz und Landschaftspflege *andererseits* im Blickwinkel der genannten beiden Kriterien darzustellen, nämlich

- Berücksichtigung der Umweltbelange unabhängig vom Plafond des Haushalts und
- unmittelbare Auswirkungen der Haushaltsrestriktion.

1. Umweltgerechte Planung (Rechtliche Grundlagen, Planungsgrundsätze)

Als logische Folge des neuentwickelten Umweltbewußtseins haben wir in den letzten Jahren eine umfassende und dynamische Entfaltung des Umwelt- und Planungsrechts erlebt. *Abb. 1* zeigt eine Auflistung zwar nicht aller, aber immerhin der wichtigsten einschlägigen Gesetze, Bestimmungen, Programme und Pläne: Unsere Ingenieure werden auf die darin enthaltene planungsrelevante Fracht getrimmt. Das ist sehr wichtig, denn sie haben diese Inhalte gewissenhaft in die Planung, in das Projekt umzusetzen.

Abb. 1

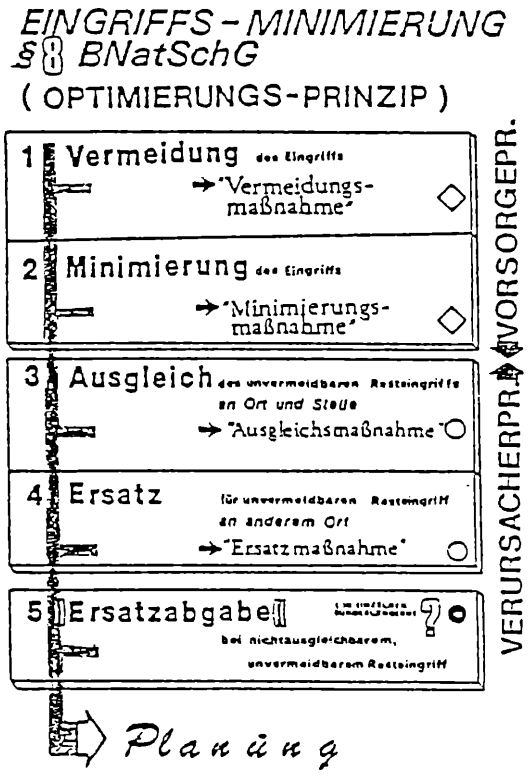
"Paragraphisierung" der Planung

BV	1946
ROG	65
Bay LPlG	70
B Nat Sch G	76
Bay Nat Sch G	73
B Wald G	75
Bay Wald G	74
B Im Sch G	74
Verk Lärm Sch G	
WHG	76
Bay WG	75
B Bau G	76
Bay BO	74
F Str G	74
LEP	76
UVP	75/78
WFP	
ALP	
Biotop-K	
Landsch.-Pr.	(LEP)
Landsch.-Rahmenpl.	(RPl.)
Landsch.-Pl.	(FNPl.)
Grünordn.-Pl.	(Beb.Pl.)
Landschaftspfl. Begleitpl.	(Fachpl.)

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Aus der Fülle dieser neuen *rechtlichen* Grundlagen ergeben sich ganz zwangsläufig für die Projektbearbeitung und den kontinuierlichen Entscheidungsprozeß *konstruktive* Planungsgrundsätze. Mit zu den wichtigsten zählt zweifellos die "Eingriffs-Strategie", wie sie sich aus dem Naturschutzgesetz des Bundes bzw. des Landes ableitet *(s. Abb. 2)*: Gemäß § 8 BNatSchG rangiert dabei das 'Vorsorgeprinzip' vor dem 'Verursacherprinzip', d.h. Vermeidung bzw. Minimierung eines Eingriffs vor dem subsidiären Ausgleich, der "Wiedergutmachung".

Abb.2



Bezogen auf die Straßenplanung, sinngemäß aber auch auf andere Fachplanungen anwendbar, lassen sich demzufolge die in *Abb. 3* zusammengestellten planerischen Leitlinien formulieren: Die dort aufgezählten Einzelkriterien sind natürlich kein Patentrezept, sondern unterliegen in jedem Einzelfall dem strengen Gebot der *Abwägung* konkurrierender Belange. Entwurfsingenieure und Planungsträger werden gut daran tun, ein Projekt so zu gestalten, daß möglichst viele dieser Kriterien bestmöglich erfüllt sind: Sie sind der Maßstab der Umweltverträglichkeit des Projekts und damit ein ganz wesentlicher Maßstab für die Planungsqualität schlechthin. Hält sich der Entwurfsingenieur im Rahmen des Möglichen an diese Zielvorgaben, dann wird sein Projekt zugleich auch die politische Rahmenbedingung erfüllen, wonach "Qualität *vor* Quantität" gehen sollte.

Abb.3

Konstruktive
LEITLINIEN
umweltgerechter Straßenplanung

1	Vermeidung umweltsensibler Räume
2	" störungsarmer "
3	Korridorbildung statt Kammerung
4	flächensparende Lösungen
5	Minim. verkehrlicher Trenneffekte
6	" landwirtschaftl. "
7	" optischer "
8	" ökologischer "
9	'angepaßte, sanfte' TECHNOLOGIE (Trassierung)
10	Ausgleichsmaßnahmen einschließlich Bepflanzung
11	Dominante: Schutz der Wohnbevölkerung

Es gibt gute Gründe zu sagen, daß wir uns in Bayern im Vergleich zu anderen Bundesländern schon jetzt etwas leichter tun, in der genannten Weise ordentlich, d.h. auch "ökologisch-pragmatisch zu planen, denn wir haben

- in den Biotopkartierungen,
- in den Waldfunktionsplänen,
- in den Agrarleitplänen und
- im dicken Paket des Landesentwicklungsprogramms und der Regional- und Bauleitpläne mit
  - Landschaftsrahmenprogramm,
  - Landschaftsrahmenplan und
  - Landschaftsplänen

gute Planungshilfen und damit gute Entscheidungshilfen, als wichtige Voraussetzungen dafür, daß die immer knapper werdenden Haushaltsmittel ordnungsgemäß eingesetzt werden.

Hierzu sei angemerkt, daß die Landschaftspflege im modernen Straßenbau - und das gilt analog auch für die bayerische Wasserwirtschaft - von Anfang an großes Gewicht hatte, und zwar bereits vor dem Erlaß des seinerzeitigen Reichsnaturschutzgesetzes, und daß die Impulse dazu in sehr starkem Maße von Bayern ausgegangen sind.
Die Rücksichtnahme auf Natur und Landschaft *auch ohne* das Korsett von Paragraphen,

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

motiviert nur durch die Gesinnung und die Eigenverantwortung gegenüber unserer Umwelt, erscheint mir auch heute noch, trotz der Regelmechanismen durch Gesetze und Verwaltungsvorschriften, von besonderem Rang.

2. Haushaltsentwicklung (Bauvolumenabhängige Eingriffe)

2.1 Fachbereich Straßenbau

Ein schrumpfender Haushalt bedeutet eine Verringerung des Bauvolumens und damit auch eine Verringerung, zumindest aber ein Hinauszögern der Veränderungen bzw. der Eingriffe in Natur und Landschaft. Der Haushalt ist, so gesehen, ein interessanter Anzeiger dieses Geschehens. Und da der seit 10 Monaten gültige Neue Bedarfsplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen bereits abgestellt ist auf das geplante Netz in seinem Endzustand, d.h. auf das Netz zum Zeitpunkt der Komplettierung, lassen sich die insgesamt noch zu erwartenden Auswirkungen recht gut und recht genau überschauen und quantifizieren.

Abb. 4 zeigt die Bauvolumina (= Erweiterungsinvestitionen) der bayerischen Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1981 und in den kommenden 4 Jahren: Es handelt sich um die Aufwendungen für die Autobahnen *und* Bundesstraßen, mit einem sehr ausgeprägten Ausgaben-Maximum im Jahre 1979 in der Größenordnung von mehr als 1,2 Milliarden DM. Im Jahr 1981, nur 2 Jahre später, sind die verfügbaren Mittel auf etwa die Hälfte abgesunken. Diese abrupte Verringerung der Haushaltsmittel wirkt sich auf die Bauleistungen real sogar noch stärker aus, als es die Zahlen ausdrücken, weil

- Baupreissteigerungen und
- aufwendigere technische Lösungen (-auch Umweltqualität kostet ihr Geld-)

das Bauvolumen noch weiter reduzieren.

Bei dem bereits angesprochenen 'Bedarfsplan' handelt es sich um eine Langzeitplanung. Programme und Pläne dieser Art, mit einer Laufzeit von mehr als 1 Jahrzehnt, sind natürlich den ständig sich vollziehenden Wandlungen unterworfen und müssen turnusmäßig der Entwicklung und den neuen Zielvorstellungen angepaßt werden. Für den Bedarfsplan beträgt dieser Turnus der Fortschreibung, d.h. der Anpassung an die vorherrschenden Erkenntnisse, fünf Jahre.

Der erste Bedarfsplan *(s. Abb. 5)* stammt aus dem Jahre 1970. Das war die "Ära Leber". Sie stand unter dem Motto "Start in den Straßenverkehr der Zukunft": Ausgehend von der Zielvorstellung, daß 98 % der Bevölkerung nicht weiter als 25 km von der nächsten Autobahnanschlußstelle entfernt sein sollten, war damals eine Erweiterung des Autobahnnetzes um rd. 15.000 km, und damit ein Gesamtnetz von rd. 19.000 km vorgesehen.

Die erste Überprüfung dieses Bedarfsplanes erfolgte termingerecht im Jahre 1975, motiviert durch inzwischen veränderte Strukturdaten, durch eine Akzentverschiebung vom Individualverkehr hin zum Öffentlichen Verkehr und durch die sich schon damals abzeichnende verringerte Leistungskraft des Staates. Es war die "Ära Lauritzen", bereits bewegt vom neuen Umweltbewußtsein und darum unter dem Motto "Der Mensch hat Vorfahrt".

Von wesentlich größerer Bedeutung ist jedoch die zweite, die neue Überprüfung des Bedarfsplanes aus den Jahren 1979/80. Diese Überprüfung, die noch auf Bundesverkehrsminister Gscheidle zurückgeht und unter Bundesverkehrsminister Hauff ihren einstweiligen Abschluß fand, war motiviert durch die geänderten Wertvorstellungen der Bürger im Bereich des Umweltschutzes, durch eine verstärkt angestrebte Integrierung der Fernstraßenplanung in die koordinierte Verkehrswegeplanung, aber auch durch wachsende Schwierigkeiten bei der Verwirklichung von Großprojekten.

Das Ergebnis dieser Überprüfung bestand in einer sehr starken Reduktion der bislang geplanten Ergänzung des Autobahnnetzes *(s. Abb. 5)*: Das noch vor wenigen Jahren gesteckte Ausbauziel mit rd. 19.000 km Autobahnen wurde auf etwa 10.000 km zurückgeschraubt, d.h. die Netzergänzung - bezogen auf das Jahr 1970 - beträgt keine 15.000 km, sondern nur noch insgesamt etwa 6.000 km, und da zum Zeitpunkt dieser Festlegung im Jahre 1980 bereits 7.150 Autobahnkilometer vorhanden waren, beträgt der nach dem Jahre 1980 noch zu erwartende Zuwachs an Autobahnen in der Bundesrepublik Deutschland nur mehr rd. 3.000 km, eine Reduktion also, die einer grundsätzlichen Reform der verkehrspolitischen Zielvorstellungen gleichkommt.

Und schon damals, im Jahre 1979/80 war offenkundig, daß sich selbst dieses reduzierte Bauziel aufgrund der finanziellen Grenzen erst irgendwann *nach* 1995 würde erreichen lassen, wahrscheinlich sogar erst im nächsten Jahrtausend.

Bayern hat diese Entwicklung, wie sie sich auf Bundesebene abgespielt hat, adäquat

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Abb. 4

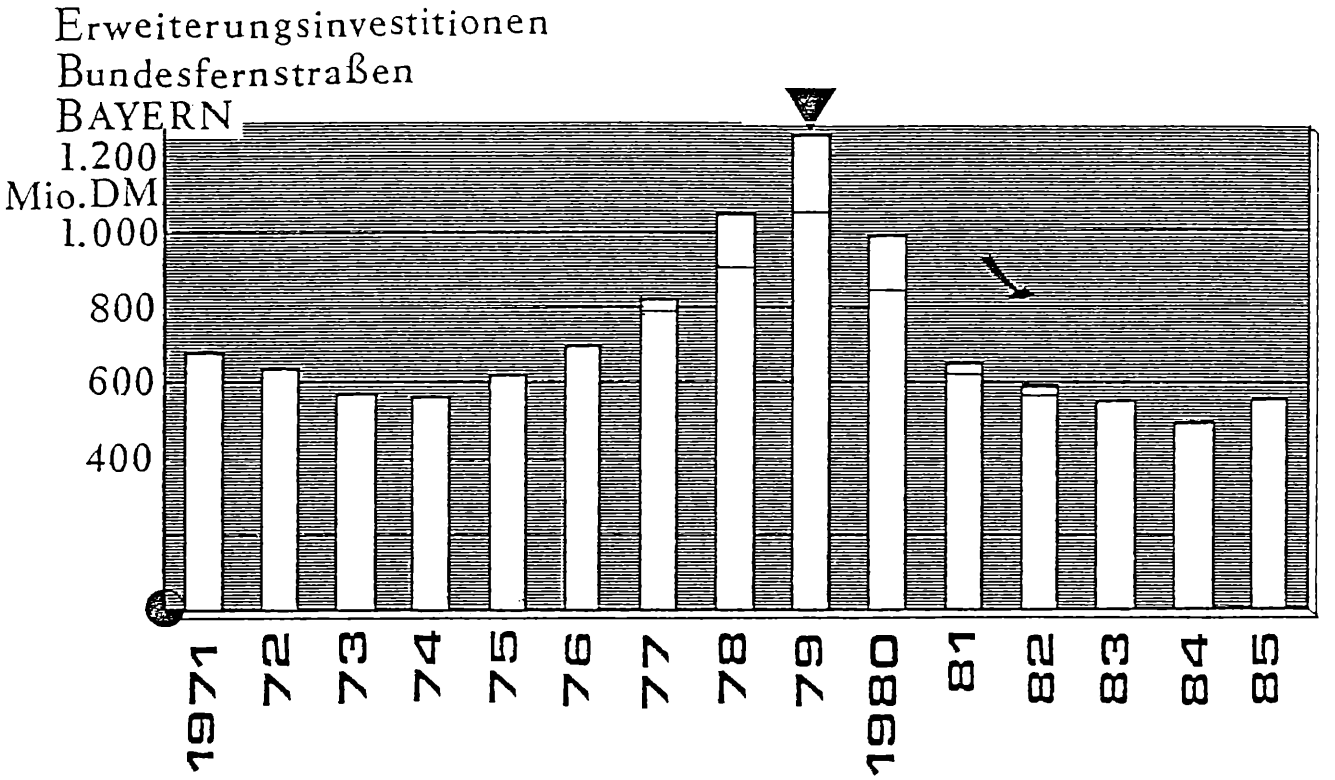
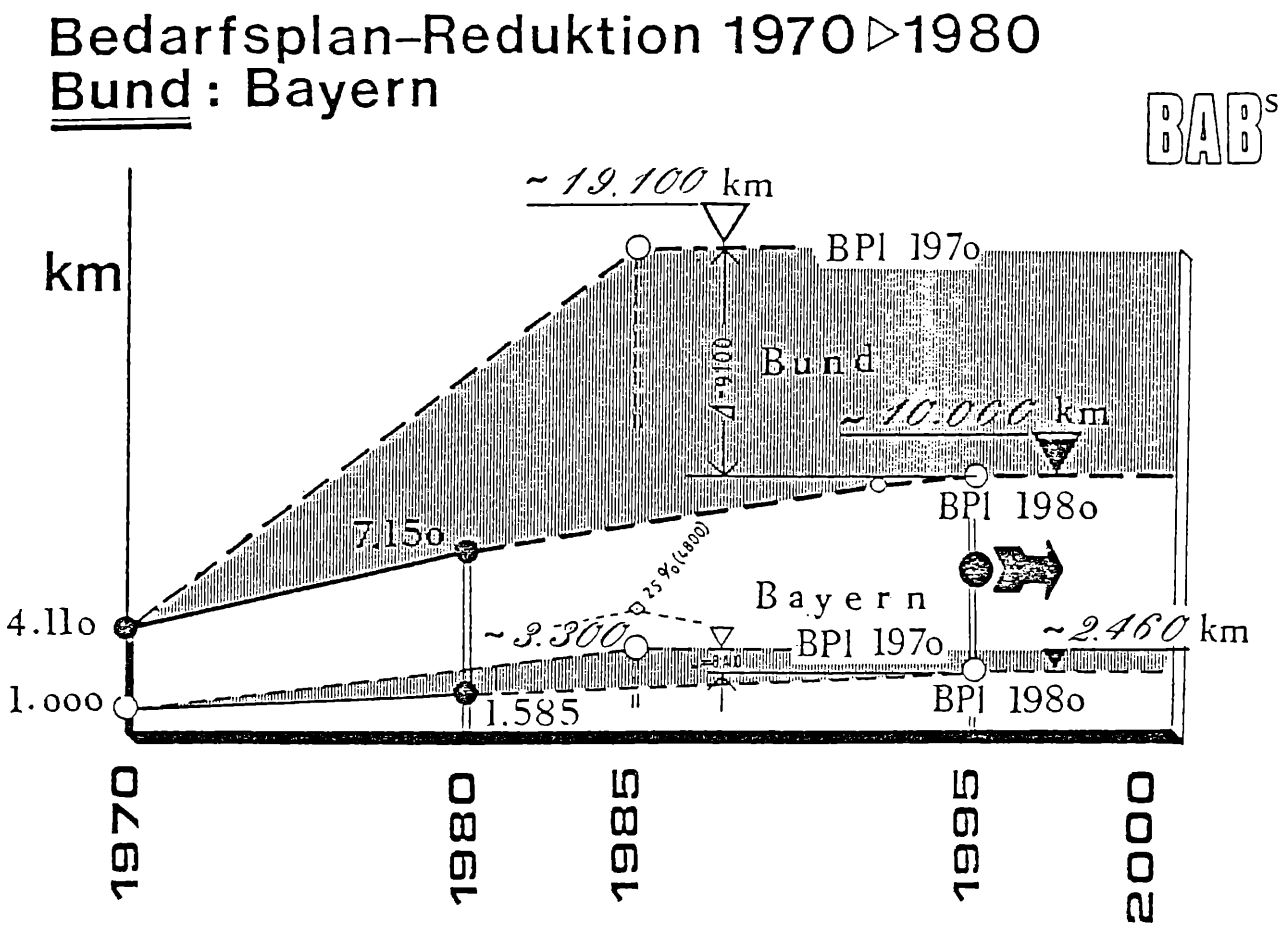


Abb. 5



©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

mitvollzogen: Obwohl für Bayern bereits beim ersten Bedarfsplan des Jahres 1970 ein anteilmäßig niedrigeres Planungsziel als für den Bund gesetzt war, erfolgte bei der Fortschreibung zum neuen Bedarfsplan '80 eine nochmalige Reduktion auf insgesamt rd. 2.460 km. Der in Bayern zwischen 1980 und dem Zeitpunkt der Vollendung des Autobahnnetzes noch zu erwartende Zuwachs beträgt somit rd. 875 km; hierin sind jedoch auch an die 170 km einbahnige Ergänzungen bereits vorhandener Strecken und einige nominelle Aufstufungen eingerechnet.

Abb. 6 vermittelt einen Überblick über die im Bedarfsplan '80 gegenüber dem Planungsstand 1975/76 erfolgte Reduktion des bayerischen Autobahnnetzes: Abgesehen von jenen geplanten Strecken, die neben der Um-Klassifizierung von Autobahnen zu Bundesstraßen auch eine gewisse Herabsetzung ihres Ausbaustandards erfahren haben, belegen vor allem die aus der Planung genommenen, liquidierten Strecken, in welch starkem Maße den Belangen des Natur-, Landschafts- und Umweltschutzes Rechnung getragen worden ist.
Der Neue Bedarfsplan zeigt das Endnetz. Dieses Endnetz soll ums Jahr 2000 oder danach erstellt sein. Dann wird im Straßenbau jener Zustand zuwege gebracht sein, wie er beispielsweise bei der Eisenbahn mit einem Phasenvorlauf von rd. 100 Jahren bereits um die letzte Jahrhundertwende erreicht war. Im Eisenbahnnetz hat sich seither wenig verändert. Im Straßenwesen finden wir dazu eine Parallele: Mit der Vervollständigung des Netzes nach Maßgabe des jetzigen Bedarfsplanes endet auch der weitere Flächenbedarf und Landschaftsverbrauch; was bis dahin noch benötigt wird, läßt sich recht genau ausrechnen.

2.2. Fachbereich Wasserwirtschaft

Die Gewässer und ihre Talräume sind in jahrhundertelanger Entwicklung zu Bestandteilen unserer Kulturlandschaft umgeformt worden. Mit den wachsenden zivilisatorischen Ansprüchen war der Mensch mehr und mehr gezwungen, aus Gründen des Hochwasserschutzes, der Energiegewinnung, der Binnenschiffahrt usw. in die natürlichen Abflußvorgänge regelnd einzugreifen. Interessen- und Zielkonflikte waren daher auch zwischen Wasserwirtschaft und Naturschutz zumindest in Teilbereichen gewissermaßen vorprogrammiert.

Längst haben auch hier die Dinge eine Wandlung erfahren: Heute weiß jeder Wasserbauingenieur, welch wichtige Funktion die Gewässer im Natur- und Landschaftshaushalt innehaben, und er ist darum bemüht, diesen ökologischen Gesichtspunkten bei allen notwendigen Bau- und Pflegemaßnahmen so gut es geht Rechnung zu tragen. Die Zielvorgaben sind bekannt: Die allgemeinen Planungsgrundsätze wurden schon angesprochen.
Der bereits im Straßenbauhaushalt festgestellte Abwärtstrend ist auch im Bereich der Wasserwirtschaft wirksam, wenn auch in etwas abgeschwächter Form.

Was die Bewertung der ökologischen Aspekte von Mittelkürzungen in der Wasserwirtschaft angeht, sind vor allem zwei Aufgabenbereiche zu unterscheiden, nämlich

- erstens jene Maßnahmen, die dem klassischen Technischen Umweltschutz zuzurechnen sind, so daß sich hier Mittelkürzungen unbestreitbar nachteilig auswirken (– als Beispiele genannt seien der Gewässerschutz in Form der Abwasserbeseitigung und der alpine Erosionsschutz durch Wildbach- und Lawinenverbauung –)
- zweitens Baumaßnahmen, bei denen Konfliktsituationen mit dem Naturschutz gegeben sein können.

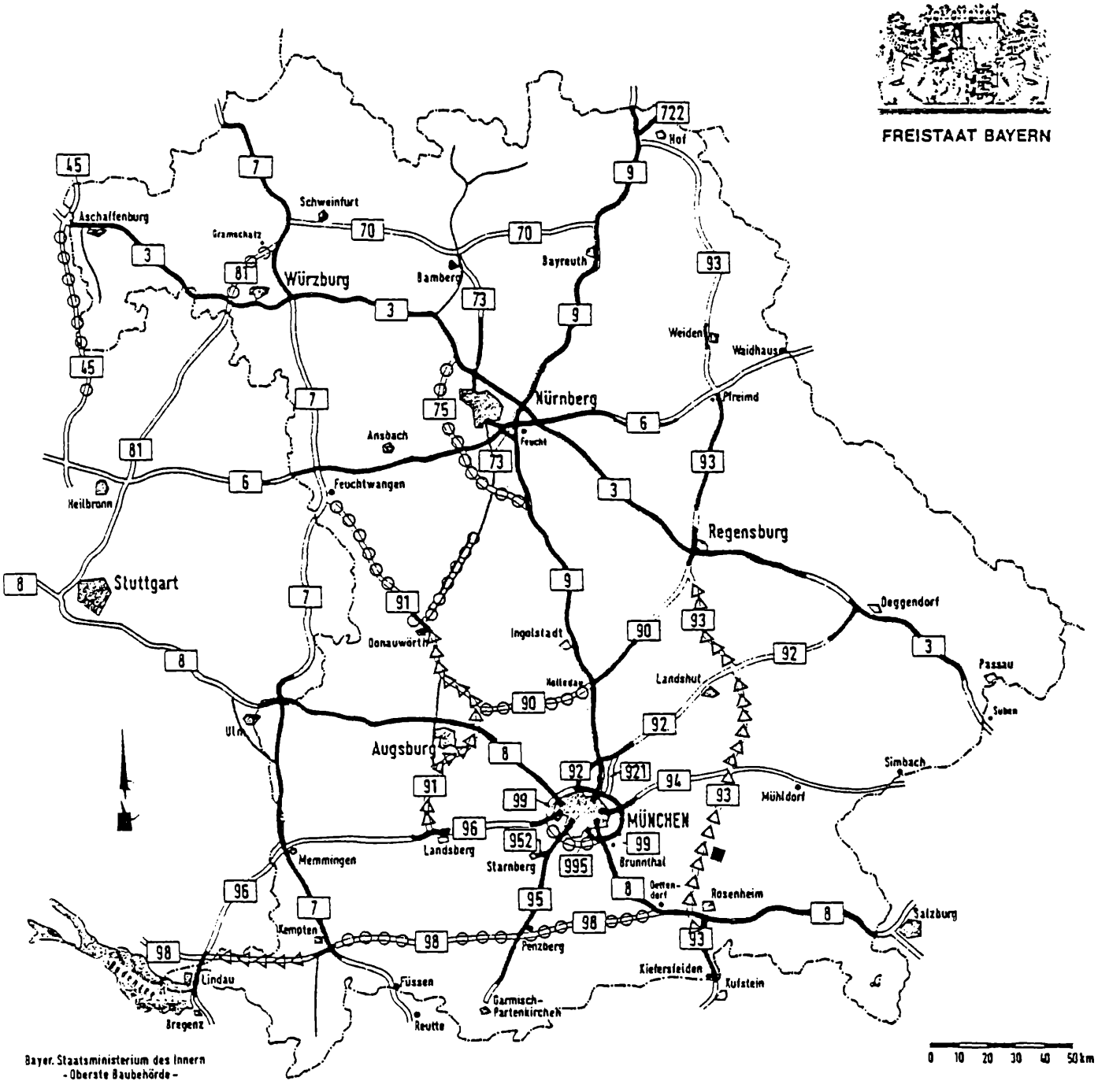
Abb. 7 zeigt die Ausgabenentwicklung im Bereich des Gewässerschutzes: Auch hier ist zwar eine Rückläufigkeit des Bauvolumens erkennbar, aber unsere Wasserwirtschaftsverwaltung kann immerhin darauf verweisen, daß sie im Jahre 1981 mit einem Ansatz von rd. 322 Mio DM mehr als die Hälfte ihrer insgesamt verfügbaren Haushaltsmittel für den Gewässerschutz aufwendet: Dieser ist schon seit langem das umfangreichste und wohl wichtigste Aufgabengebiet der Wasserwirtschaft. Seine Ziele bleiben nach Lage der Dinge gesichert, wenn auch die künftige Abwasserabgabenregelung nur einen bescheidenen finanziellen Beitrag beizusteuern vermag.

Der rückläufige Trend in der Finanzausstattung ist auch bei allen anderen wasserwirtschaftlichen Aufgaben einschließlich des von der Wasserwirtschaftsverwaltung betreuten Wirtschaftswegebaues feststellbar *(s. Abb. 8)*.
Doch auch hier ist anzumerken, daß sich Mittelkürzungen bei diesen Erweiterungsinvestitionen keineswegs immer zum Vorteil von Natur und Landschaft auswirken.
Denken Sie an den Erosionsschutz: Wo immer im Alpenraum die durch Wasserhaushalt, Morphologie und Vegetationsform vorgegebenen Grenzen der Belastbarkeit überschritten sind,

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Abb.6

BPl '80
Netz - Reduktion (Autobahn)



Strecke entfällt — geplant, in Bau

B statt BAB — vorhanden

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Abb.7

Erweiterungsinvestitionen
GEWÄSSERSCHUTZ
ABWASSERBESEITIGUNG
BAYERN

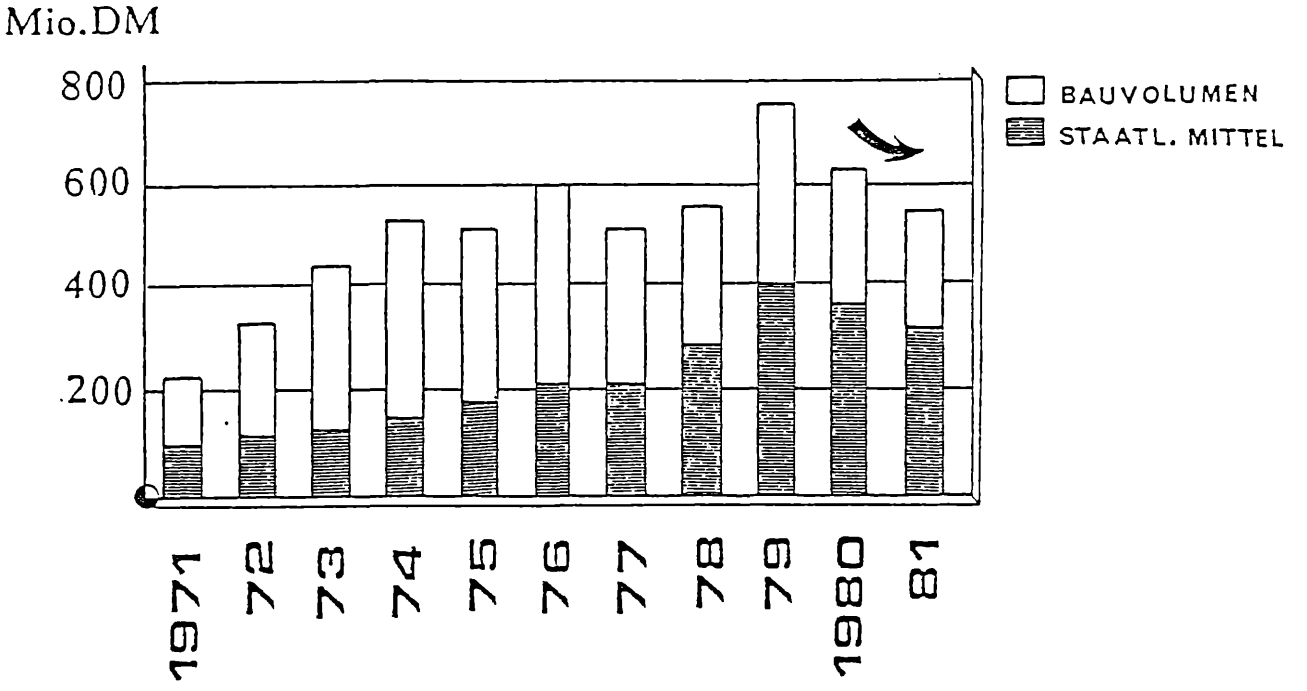
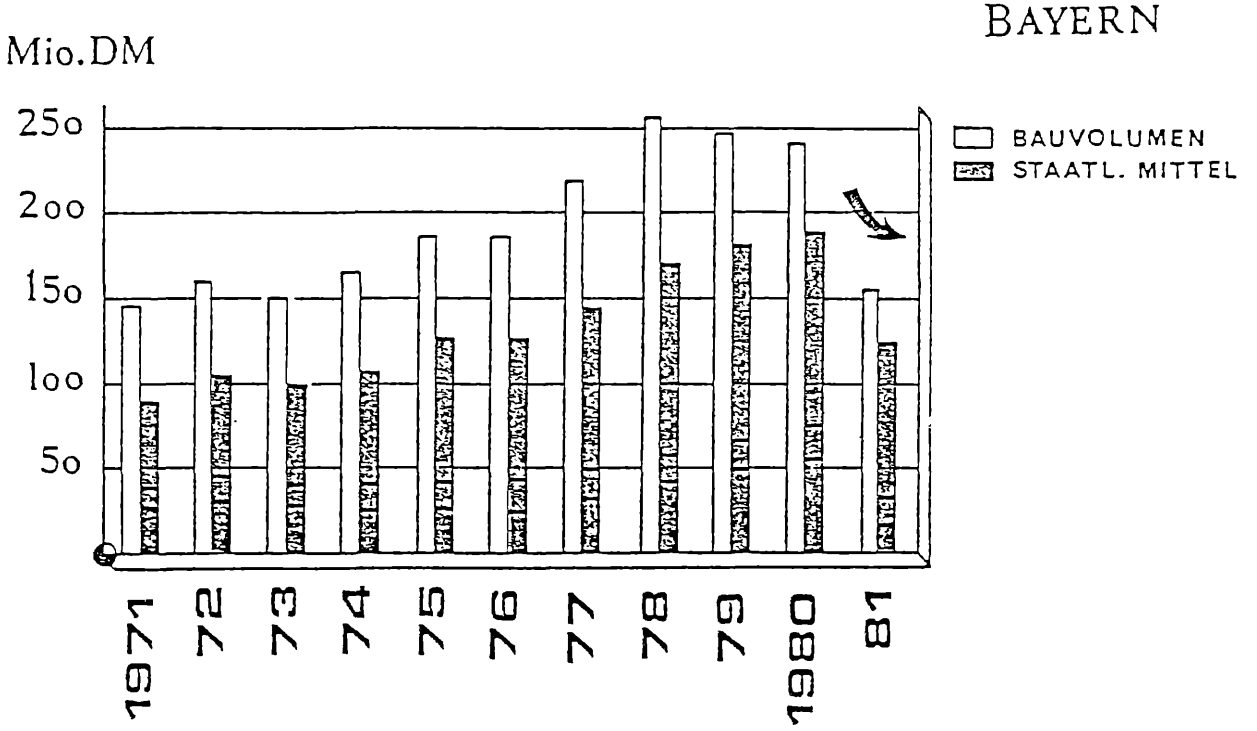


Abb.8

Erweiterungsinvestitionen
STAATL. WASSERBAU
NICHTSTAATL. WASSERBAU
WIRTSCHAFTSWEGEBAU
BAYERN



©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

müssen Sanierungsmaßnahmen durchgeführt werden. Das geschieht vorwiegend durch naturnahe, landschaftsgerechte Maßnahmen der Ingenieurbiologie und durch Aufforstungen, während in den Wildbächen zur Sicherung gegen Tiefen- und Seitenerosion technische Bauwerke in Verbindung mit Maßnahmen des Lebendverbaus natürlich unerläßlich sind. Hier dürfen Mittelkürzungen eine gewisse Grundschwelle nicht unterschreiten, wenn die Landschaft keinen Schaden nehmen soll.

Zum Hochwasserschutz sei angemerkt, daß dieser in früheren Jahren bekanntlich nicht nur die Siedlungsbereiche, sondern auch die landwirtschaftlich genutzten Flächen einbezogen hatte. Heute hingegen ist es das gemeinsame Ziel von Naturschutz und Wasserwirtschaft, die Überschwemmungsgebiete außerhalb der Siedlungen in ihrer Ausgleichsfunktion weitgehend zu erhalten.

Der umstrittene Bau des Main-Donau-Kanals soll nicht unerwähnt bleiben. Nach wie vor wird von verschiedenen Gruppierungen versucht, dieses Projekt zu stoppen. Durch eine Ankündigung des Bundesministers für Verkehr, die Mittel drastisch zu kürzen, haben sie für ihr Engagement neue Hoffnung geschöpft. Die Bayerische Staatsregierung, unterstützt auch von den betroffenen Kommunen, hat sich jedoch immer wieder mit Nachdruck für einen zügigen Weiterbau eingesetzt. Inzwischen hat aber auch die Bundesregierung erklärt, die bestehenden Verträge einzuhalten. Der Kanal, an dem mittlerweile bereits 2 Generationen tätig sind, wird also gebaut werden, freilich sehr viel langsamer als das noch vor Jahresfrist vorgesehen war. Für Natur und Landschaft vermag man allerdings in einem *langsamen*, schleppenden Baufortschritt einer solchen Großbaustelle wohl kaum einen Vorteil zu erkennen: Gewiß wäre es besser, diese Baustelle, die so tiefgreifende Veränderungen für den Naturhaushalt und für das Landschaftsbild mit sich bringt, *zügig* zu Ende zu führen, damit die Natur wieder zur Ruhe kommt und damit die zweifellos großen Wunden so schnell wie möglich geschlossen werden und heilen können.

3. Gemeinsam handeln (Argumentieren, Abwägen, Entscheiden)

Straßenbau und Wasserwirtschaft sind kein mutwilliger, überflüssiger Selbstzweck: Beide dienen der Daseinsvorsorge, beide dienen der Sicherung und Entwicklung unseres Lebensstandards.

In unserem dichtbesiedelten Land werden so ziemlich alle Planungsentscheidungen auf einen Kompromiß hinauslaufen müssen. Ein Kompromiß ist aber nur dann tragfähig, wenn die Interessen und Belange vernünftig gegeneinander abgewogen werden: "Abwägung" ist nun einmal das "A und O" des Planens und in unserer Rechtsordnung mit nahezu Verfassungsrang ausgestattet.

Zu einem Kompromiß gehört Augenmaß und gesunder Menschenverstand, und es ist notwendig, daß man *rechtzeitig* aufeinander zugeht, daß man sich "konsultiert", quer durch die verschiedenen Fachrichtungen, unter Mobilisierung des Sachverstandes, wo immer er zu finden ist, und unter angemessener Beteiligung der Öffentlichkeit.

Unsere Umweltbehörden, denen auf allen Ebenen beachtliche Kompetenz und Autorität, aber auch Qualität zugewachsen sind, sind wichtige Partner in diesem Dialog und im Entscheidungsprozeß.

Anschrift des Verfassers:

Ministerialrat Armin Lorenz
Oberste Baubehörde
im Bayer. Staatsministerium des Innern
Karl-Scharnagl-Ring 60

8000 München 22

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge (LSB)

Jahr/Year: 1981

Band/Volume: 8_1981

Autor(en)/Author(s): Lorenz Armin

Artikel/Article: WENIGER STRASSEN- UND WASSERBAU - PERSPEKTIVEN FÜR DEN NATURSCHUTZ 15-22