



Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

- Praxis und Perspektiven -

Laufener Seminarbeiträge 2/96

Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

- Praxis und Perspektiven -

Seminar

16. - 17. März 1995
in Erding bei München

Seminarleitung:

Dipl.- Ing. Beate Jessel,
ANL

Herausgeber:
Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)
D - 83406 Laufen/Salzach, Postfach 1261
Telefon (08682) 7097 - 7098, Telefax (08682) 9497 und 1560

1996

Zum Titelbild:

Das Luftbild sowie der dazugehörige Planausschnitt zeigen eine als Ausgleichsmaßnahme durchgeführte umfangreiche Biotoptransplantation. Diese wurde im Zuge der Landschaftspflegerischen Begleitplanung zur Anschlußstelle der Autobahn A99 mit der Bundesstraße B304 (rechts oben im Bild) am Allacher Forst im Norden Münchens angelegt:

Der Allacher Forst stellt einen der letzten Reste eines ursprünglich breiten Lohwaldsaumes im Norden Münchens dar. Durch den Bau der Nordumgehung (A99) wurden der Waldrand angeschnitten und Teilbereiche in Anspruch genommen. Da der Allacher Forst ohnehin relativ kleinflächig und isoliert liegt, war zu verhindern, daß durch Flächenverlust das Minimumareal für die hier lebenden Pflanzen und Tiere unterschritten wird.

Als Konsequenz der Landschaftspflegerischen Begleitplanung wurden daher - wie die Legende auf der gegenüberliegenden Seite zeigt - Waldboden und Gehölze verpflanzt, außerdem Sukzessionsstandorte angelegt sowie ein Bach renaturiert. Weiterhin wurde auf repräsentativen Probestellen eine ökologische Beweissicherung zur Erfolgskontrolle beauftragt.

(Wiedergabe des Planausschnitts mit freundlicher Genehmigung des Büros Dr. H.M. Schober, Freising, und der Autobahndirektion Südbayern, München;

Luftbild: Luftbildverlag Hans Bertram GmbH, München-Haar)

Laufener Seminarbeiträge 2/96

Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

ISSN 0175-0852

ISBN 3-931175-13-8

Die Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege ist eine dem Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen angehörende Einrichtung.

Schriftleitung: Beate Jessel, ANL

Redaktion: Beate Jessel mit ANL-Referat 12 (verantwortlich: Dr. Notker Mallach)

Für die Einzelbeiträge zeichnen die jeweiligen Referenten verantwortlich.

Die Herstellung von Vervielfältigungen -auch auszugsweise- aus den Veröffentlichungen der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege sowie deren Benutzung zur Herstellung anderer Veröffentlichungen bedürfen der schriftlichen Genehmigung.

Satz: ANL

Druck und Bindung: Fa. Grauer, Laufen

Druck auf Recyclingpapier (100% Altpapier)



Landeshauptstadt München
Gemarkung Allach

ALLACHER FORST
Landschaftsschutzgebiet

A 99

SW
00+0

B 304

- 1. Biotoptransplantation**
- Verpflanzung von Gehölzen und Waldboden aus dem Allacher Forst
 - Verpflanzung von Großbäumen (Ballendurchmesser 2,5 bis 3m)
 - Verpflanzung von Waldboden in Sodenform
 - Anlage von Totholzbeständen aus dem Allacher Forst

- 2. Herstellung von Sukzessionsstandorten**
- Sukzessionsflächen auf Waldboden aus dem Allacher Forst
 - Sukzessionsflächen auf Kiesrohboden
 - Sukzessionsflächen auf Ackerboden
 - Sukzessionsflächen in wechselfeuchten Mulden

- 3. Pflanzmaßnahmen**
- Böschungsbepflanzung
 - Aufforstung (Forstware auf transplantiertem Waldbodengemisch aus dem Allacher Forst)
 - Waldsaumpflanzung (Forstware auf transplantiertem Waldboden)
 - Pufferpflanzung bzw. Gehölzpflanzung mit Baumschulware vorwiegend auf Ackerboden
 - Neupflanzung von Einzelbäumen im Bereich der Wege (Hochstämme)
 - Einsaat von Landschaftsrasen mit Kräutern auf Oberboden bzw. Kiesrohboden

- 4. Sonstige Maßnahmen**
- Flächen zur ökologischen Beweissicherung
 - Schutzzaun gegen Wildverbiß
 - Pflegewege
 - Grundwasserbrunnen zur Bewässerung
 - Informationstafel
 - Grenze der Ausgleichfläche
 - Allacher Forst
 - Gehölzsaum am Schwabenbächl
 - ehemaliger Schwabenbächl mit Saum aus Altgras- und Hochstaudenfluren
 - verlegter Schwabenbächl
 - Straßen und Wege

Ergebnisse des Seminars vom 16.-17. März 1995 in Erding bei München	Beate JESSEL	7-8
Die Eingriffsregelung zwischen naturwissenschaftlichem Anspruch und Anforderungen der Praxis	Beate JESSEL	9-16
Rechtliche Bewertung und Monetarisierung ökologischer Schäden im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung	Hans-Ulrich MARTICKE	17-38
<i>Eingriffsregelung in der Bauleitplanung:</i>		
Eingriffsregelung und Bauleitplanung - Die Regelungen des §8a BNatSchG	Peter FISCHER-HÜFTLE	39-54
Naturschutz und Bauleitplanung - Zur bauleitplanerischen Abwägung und Abfolge der Prüfschritte	Peter CZERMAK	55-60
Bewertungsverfahren in der Bauleitplanung - Ihre Integration in den Planungsprozeß und fachliche Anforderungen an die Ermittlung von Eingriffen und deren Kompensation	Hubertus von DRESSLER	61-76
Erfahrungen mit der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung in Ludwigshafen am Rhein (Rheinland-Pfalz)	Rainer RITTHALER	77-86
<i>Anforderungen, Möglichkeiten und Grenzen von Standards und Konventionen im Rahmen der Eingriffsregelung:</i>		
Vollzug von Standards und Konventionen zur Eingriffsregelung im Straßenbau und bei Bahnlinien - Anforderungen, Möglichkeiten und Grenzen aus der Sicht des bearbeitenden Landschaftsarchitekten	Wolfram HIRT	87-92
Zur Notwendigkeit von Konventionen für den Vollzug der Eingriffsregelung	Hans KIEMSTEDT	93-97
Standardisierungen bei der Eingriffsregelung im Straßenbau - Praxis und Perspektiven zwischen rechtlichen und naturschutzfachlichen Grenzen und Möglichkeiten	Heiner LAMBRECHT	99-126
<i>Beispiele und aktuelle Aspekte zur Anwendung der Eingriffsregelung:</i>		
Die Anwendung der Eingriffsregelung für Boden, Wasser und Klima/Luft	Ernst BRAHMS und Susanne JUNGSMANN	127-134
Praxis und Anforderungen an die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bei Wintersportanlagen	Ulrike PRÖBSTL	135-148
Die Bedeutung aktueller Biotopschutzinstrumente (Rote Liste Biotoptypen und FFH-Richtlinie) für die Eingriffsregelung	Uwe RIECKEN und Axel SSYMANK	149-159

Programm des Seminars

Referenten	Referate
Donnerstag, 16. März 1995	
Beate Jessel, Dipl. Ing., ANL	Einführung in das Thema der Tagung: Die Eingriffsregelung zwischen naturwissenschaftlichem Anspruch und Anforderungen der Praxis
Prof. Dr. Otto Sporbeck, Büro Froelich + Sporbeck, Bochum	Zum Verhältnis zwischen naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung und Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)
Hans-Ulrich Marticke, Wiss. Ass. bei der Unabhängigen Sachverständigen- kommission zum Umweltgesetzbuch, Berlin	Rechtliche Bewertung und Monetarisierung ökologischer Schäden im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung
Die Handhabung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung und das Verhältnis zwischen Landschaftsplanung und Eingriffsregelung:	
Peter Fischer-Hüftle, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Regensburg	aus rechtlicher Sicht
Dr. Jürgen Busse, Ltd. Verwaltungsdirektor, Bayer. Gemeindetag, München	aus Sicht des Bayerischen Gemeindetags
Siegfried Geißler, Fachreferent für Naturschutz und Land- schaftspflege, Landratsamt Neuburg	in der Praxis zweier Landkreise: 1. Landkreis Neuburg-Schrobenhausen
Dr. Peter Czermak, Leiter der Umweltabteilung, Landratsamt München und Manfred Berger, Fachreferent für Naturschutz und Land- schaftspflege, Landratsamt München	2. Landkreis München
Freitag, 17. März 1995	
Standards und Konventionen zum Vollzug der Eingriffsregelung - Anforderungen, Möglichkeiten und Grenzen:	
Dr. Ulrich Glänzer, Regierungsdirektor, Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen	Vollzug von Standards und Konventionen im Straßenbau und bei Bahnlinien - aus naturschutzfachlicher Sicht
Wolfram Hirt, Dipl. Ing., Landschaftsarchitekt/(BDLA), Werkgemeinschaft Freiraum Nürnberg	Vollzug von Standards und Konventionen im Straßenbau und bei Bahnlinien - aus Sicht des bearbeitenden Landschaftsarchitekten
Prof. Dr. Hans Kiemstedt, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz, Universität Hannover	Anforderungen an fachliche Konventionen zum Vollzug der Eingriffsregelung
Anwendungsbeispiele:	
Dr. Ernst Brahms, Arbeitsgemeinschaft Umweltplanung (ARUM), Hannover	Die Anwendung der Eingriffsregelung für die abiotischen Schutzgüter Boden, Wasser und Klima/Luft
Dr. Ulrike Pröbstl, Landschaftsarchitektin, Etting	Praxis und Anforderungen an die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bei Wintersportanlagen
Beate Jessel, ANL	Zusammenfassung der Seminarergebnisse, Schlußdiskussion

Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung - Praxis und Perspektiven

Ergebnisse des Seminars vom 16.-17. März 1995 in Erding bei München

Im Jahr 1976 vom Bundesgesetzgeber eingeführt, sollte die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung weitere Verschlechterungen in der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes verhindern helfen. Konnte sie den hohen Erwartungen nach nunmehr fast 20 Jahren Praxis genügen? Welche Perspektiven bieten sich künftig für Verbesserungen? Mit diesen Fragen befaßten sich auf einer Tagung der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL) am 16. und 17. März in Erding bei München ca. 140 Fachleute aus ganz Bayern.

Obwohl es um das Thema "Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung" ging, sollte nicht verkannt werden, daß nicht ausschließlich rechtliche Aspekte hier eine Rolle spielen, betonte einleitend Tagungsleiterin Beate JESSEL von der ANL. Vielmehr liegt bei der Beurteilung von Eingriffen eine enge Verzahnung mit naturwissenschaftlich-ökologischen Grundlagen, d.h. den Gesetzmäßigkeiten des Naturhaushaltes, und einem planerisch-kreativen Entscheidungsprozeß vor. Unbestimmte Rechtsbegriffe wie "Eingriff" und "Ausgleich" sind auch rein naturwissenschaftlich nicht vollständig ausfüllbar; sie bedürfen vielmehr planerisch-normativer Entscheidungen, z.B. ab welcher Schwelle nun ein erheblicher oder nachhaltiger Eingriff vorliegt. In der Konsequenz dieses Entscheidungsspielraumes wird die Eingriffsregelung von Bundesland zu Bundesland, ja teilweise sogar von Landkreis zu Landkreis sehr unterschiedlich angewandt. Für den Verursacher hat dies ein unterschiedliches "Wie" und "Wieviel" an Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zur Folge eine Praxis, die einen der hauptsächlichen Schwachpunkte der Eingriffsregelung in ihrer derzeitigen Durchsetzbarkeit darstellt.

Kein Zweifel bestand denn auch im Laufe der Tagung daran, daß ein einheitlicherer Rahmen zur Bearbeitung der Eingriffsregelung sinnvoll und notwendig ist und daß dabei auch für Nicht-Fachleute die Nachvollziehbarkeit verbessert werden sollte. Strategien zur Ausgestaltung eines solchen Rahmens stellten Dr. Ulrich GLÄNZER vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Landschaftsarchitekt Wolfram HIRT aus Nürnberg und Professor Dr. Hans KIEMSTEDT vom Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover vor.

In Bayern haben sich das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen und die Deutsche Bundesbahn bzw. die für den Straßenbau zuständige Oberste Baubehörde auf einheitliche

Grundsätze für den Vollzug der Eingriffsregelung geeinigt. Diese Grundsätze geben insbesondere Flächenumfänge für notwendige Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vor. Der ausführende Landschaftsarchitekt habe nun die Aufgabe, für die einzelnen Landschaftsräume, die beispielsweise die ICE-Neubaustrecke von Ingolstadt nach Nürnberg durchquert, jeweils individuelle Zielvorstellungen, sogenannte Leitbilder, zu entwickeln. In diese Leitbilder gelte es dann, die in den Grundsätzen vorgegebenen Flächengrößen für Naturschutzmaßnahmen im Gelände möglichst schlüssig einzubinden, erläuterte Wolfram Hirt.

Das Problem einer methodischen Vereinfachung und Konventionsbildung zur Eingriffsregelung müsse vor allem auch auf Bundesebene angegangen werden, betonte Professor Dr. KIEMSTEDT. Jedoch sollte man sich hier weniger der Flächen- und Zahlengläubigkeit der heutigen Zeit unterwerfen, sondern sich vielmehr über die inhaltlichen Anforderungen an die einzelnen Arbeitsschritte einigen. Das Ziel solle in einer stärkeren Vereinheitlichung der Verfahrensweisen liegen, die aber nicht notwendigerweise auch zu einer Vereinheitlichung der Ergebnisse, sprich: der Kompensationsflächen, führen müsse.

Mit der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung beschäftigte sich ein weiterer Themenschwerpunkt der Tagung. Hier hat der Freistaat Bayern als einziges Bundesland in vollem Umfang von der Länderermächtigung des Bundesgesetzgebers nach § 8b Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes Gebrauch gemacht und die Erfordernis, bei Baulandausweisungen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorzunehmen, bis April 1998 ausgesetzt. Die Eingriffsregelung jedoch freiwillig weiter anzuwenden, wurde den Gemeinden einhellig von Peter FISCHER-HÜFTLE, Vorsitzendem Richter am Bayerischen Verwaltungsgericht in Regensburg, und Dr. Jürgen BUSSE vom Bayerischen Gemeindetag empfohlen: Nicht nur habe Artikel 141 der Bayerischen Verfassung weiterhin Gültigkeit, der die Gemeinden zur Sicherung ihrer natürlichen Lebensgrundlagen verpflichte, auch lebe Bayern ja geradezu vom weichen Standortfaktor Landschaft. Außerdem hätten die Kommunen über die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen die rechtlich abgesicherte Möglichkeit, z.B. die Kosten für öffentliche Grünflächen auf die einzelnen Grundstückseigentümer umzulegen - ein bei knappen öffentlichen Kassen sicher bedenkenswertes Argument.

Daß hiervon auch momentan in einigen Landkreisen durchaus weiterhin Gebrauch gemacht wird,

verdeutlichten anschließend Siegfried GEIBLER von der unteren Naturschutzbehörde des Landkreises Neuburg-Schrobenhausen sowie Dr. Peter CZERMAK und Manfred BERGER am Beispiel des Landkreises München.

Möglichkeiten, die Eingriffsregelung effektiver zu gestalten, zeigten weiterhin u.a. Professor Dr. Otto SPORBECK aus Bochum sowie der Jurist Hans-Ulrich MARTICKE von der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch aus Berlin auf. Professor Dr. Sporbeck plädierte für eine bessere Abstimmung mit anderen Verfahren, in denen Umweltbelange untersucht werden, insbesondere mit der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Rechtliche Rahmenbedingungen für Ersatzzahlungen erläuterte Hans-Ulrich Marticke. Häufig müßten im Zuge der Leistung von Ersatz ja andere als die betroffenen Lebensräume geschaffen und entwickelt werden. Die sogenannten "fiktiven Herstellungskosten", d.h. die Kosten, die theoretisch für eine Wiederherstellung der beeinträchtigten Lebensräume anfallen, könnten unter bestimmten Voraussetzungen als Maß für den Umfang notwendiger Ersatzmaßnahmen herangezogen werden. Unabhängige Voraussetzung sei allerdings, daß eine solche Abgabe nur als letzte Möglichkeit gesehen werden dürfe. Dem Verursacher eines Eingriffes dürfe auf keinen Fall eine Flucht in eine bequemere, weil billigere Ersatzzahlung im Sinne eines "Freikaufens" ermöglicht werden.

Die Anwendung der Eingriffsregelung für einen bislang eher stiefmütterlich behandelten Bereich, für Wintersportanlagen, erläuterte abschließend Landschaftsarchitektin Dr. Ulrike PRÖBSTL aus Etting: Beim Bau von z.B. Liftanlagen, Langlaufloipen oder Beschneiungsanlagen könnten Beeinträchtigungen wertvoller Lebensräume durch frühzeitige Untersuchungen des Gebietes abgeschätzt und möglicherweise vermieden werden. Auch die Abstimmung mit den zahlreichen sonstigen im Gebirge vorliegenden und sich vielfältig überlagernden Nutzungsansprüchen (wie Verkehr, Almwirtschaft, Erholung) werde dadurch verbessert.

Zum Facit der Tagung bleibt u.a. festzuhalten: Wie ein roter Faden zog sich durch Vorträge und Diskussion, daß sich im Zusammenhang mit der Eingriffsregelung und insbesondere mit der Ausgestaltung der Bauleitplanung in § 8a Bundesnaturschutzgesetz Chancen böten, dem Instrument der Landschaftsplanung wieder mehr Gewicht zukommen zu lassen. Gewarnt werden muß dabei allerdings vor einer inhaltlichen Überfrachtung vor allem des gemeindlichen Landschaftsplanes mit zu vielen Grundlagenerhebungen einerseits und bereits detailliert ausgearbeiteten Maßnahmen andererseits.

Gefordert ist vielmehr eine stärkere Zielorientierung der Landschaftsplanung: Sie sollte über die Ausweisung räumlicher Bereiche für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und die Ableitung von Entwicklungszielen für Landschaftsräume ein konzeptionelles Raster vorgeben, auf dem die Eingriffsregelung aufsetzen kann.

Immer wieder betont werden muß, daß der Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen bei der Beurteilung von Eingriffen eigentlich das größte Gewicht beigemessen werden muß und sich die Praxis mit möglichen, gezielt auf einzelne Eingriffsfolgen bezogenen Vermeidungsmaßnahmen noch zu wenig auseinandersetzt. Auch gilt es für die Landschaftsplaner wie für die Fachleute an den Naturschutzbehörden, bei ihren Beurteilungen die einzelnen von einem Eingriff auf die verschiedenen Schutzgüter (Boden, Wasser, etc.) ausgehenden Beeinträchtigungen möglichst nachvollziehbar aufzuschlüsseln und darzulegen: Hierin liegt dann für die Juristen ein sehr wesentlicher Ansatzpunkt, um bei der rechtlichen Beurteilung möglicher Ausgleichsmaßnahmen und innerhalb der Abwägung die von fachlicher Seite gelieferten Grundlagen gezielt aufnehmen und weiterverwenden zu können.

Der für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen notwendige Flächenumfang wird besonders bei Großprojekten immer wieder kontrovers diskutiert. Angesichts des Strukturwandels in der Landwirtschaft stellt sich jedoch die Frage, ob sich nicht gerade in ländlichen Räumen die Möglichkeit bietet, über das Instrument der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zumindest einen Teil der freiwerdenden Flächen auch künftig sinnvoll zu nutzen. Die meisten Ausgleichs- und Ersatzflächen sollten aus Sicht des Naturschutzes ohnehin von den Landwirten extensiv weiterbewirtschaftet werden. Hier ergeben sich für den Naturschutz im Zusammenwirken mit den anderen Landnutzern Chancen, die es noch offensiver anzupacken und nach außen hin darzustellen gilt.

(Beate Jessel, ANL)

In den vorliegenden Band wurden zusätzlich zu den uns vorliegenden Tagungsbeiträgen zwei Aufsätze von Hubertus von DRESSLER und Rainer RITTHALER aufgenommen, die sich mit der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung beschäftigen, weiterhin ein Aufsatz von Heiner LAMBRECHT zu Standardisierungen in der Eingriffsregelung im Straßenbau sowie - angesichts der anstehenden Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes ein aktueller Beitrag von Uwe RIECKEN und Axel SSYMANK zur Bedeutung aktueller Biotopschutzinstrumente (Rote Liste Biotoptypen und FFH-Richtlinie) für die Eingriffsregelung.

Die Eingriffsregelung zwischen naturwissenschaftlichem Anspruch und Anforderungen der Praxis

Beate JESSEL

Zum Anspruch der Eingriffsregelung

Bevor wir uns der aktuellen Praxis und künftigen Perspektiven der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zuwenden, ist ein Blick zurück auf nunmehr fast 20 Jahre ihres Bestehens auf Bundesebene angebracht:

Die Eingriffsregelung wurde vom Bundesgesetzgeber 1976 mit dem Bundesnaturschutzgesetz als ein bundesweit verbindlicher Rahmen eingeführt. Diese Neuerung muß vor dem Hintergrund zweier Gegebenheiten gesehen werden:

- Der bisherigen Entwicklung des Naturschutzes, der in seinen noch auf das Reichsnaturschutzgesetz von 1935 zurückgehenden Instrumentarien weitgehend auf Flächen- bzw. Gebiets- und Reservatsschutz ausgerichtet gewesen war,
- und der gleichzeitigen bundesweiten Einführung der Planungshierarchie der Landschaftsplanung, die als *aktives*, vorausschauendes, entwickelndes Instrument gedacht war, um verschiedene Nutzungsansprüche an den Raum im Hinblick auf die künftige Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes aufeinander abzustimmen (s.a. JESSEL 1994).

Mit der Eingriffsregelung und dem Landschaftspflegerischen Begleitplan als ihrem Planungs- und Umsetzungsinstrument wurde seinerzeit ein weiteres, flächendeckend anzuwendendes Instrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege etabliert. Im Unterschied und in Ergänzung zur Landschaftsplanung sollte dieses *reaktiv* bei bestimmten Vorhaben, bei Eingriffen, materiell die Sicherung des Status quo, d.h. der bestehenden Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und der bestehenden Qualität des Landschaftsbildes im Sinne eines *Verschlechterungsverbot* sicherstellen. Absicht des Gesetzgebers war es, den nach dem 2. Weltkrieg rapide gestiegenen Landverbrauch damit aufzuhalten und in geordnete Bahnen zu lenken.

Voraussetzung für die Anwendung der Eingriffsregelung ist das Vorliegen eines Eingriffstatbestandes, d.h. einer möglichen erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes, die zudem einer behördlichen Bewilligung, Erlaubnis, Zustimmung, Planfeststellung oder Anzeige an eine Behörde bedarf. Beim Vorliegen eines Eingriffstatbestandes kommt eine gesetzlich festgelegte Abfol-

ge von Handlungs- und Prüfschritten zum Tragen (Vermeidung -> Ausgleich -> Abwägung -> Ersatz).

Mangelnde Wirksamkeit

In zahlreichen Gutachten und Expertisen wurde und wird der Eingriffsregelung immer wieder mangelnde Wirksamkeit vorgeworfen bzw. ihr diese sogar ganz abgesprochen (vgl. z.B. das Umweltgutachten des RATES VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN 1987, S. 155). Der letzteren, extremen Ansicht ist sicherlich nicht in diesem Umfang zuzustimmen: Blickt man zurück Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre, dann wurde in behördlichen Stellungnahmen zunächst zaghaft gefordert, daß bei Eingriffsvorhaben doch ein Landschaftsplaner hinzuzuziehen sei, wenig später war dies dann generell die Regel, wenn sich die Maßnahmen auch zunächst weitgehend auf eine "Eingrünung" beschränkten, und heute können mit Ausnahme vielleicht der Bauleitplanung ein gewisser von Seiten des Naturschutzes geforderter Erhebungs- und Maßnahmenumfang nicht mehr beiseite geschoben werden und ist das Anspruchsniveau an die Abarbeitung und Umsetzung der Eingriffsregelung doch stark gestiegen. Hier muß man sich über den mit dem gerade bearbeiteten Einzelprojekt verbundenen Frust und über die Widerstände hinaus sicherlich den Blick für die Entwicklung der letzten Jahre als ganzes bewahren. Unstrittig ist jedoch,

- die augenblickliche Tendenz, diese Entwicklung zumindest partiell wieder zurückzuschrauben und bisher Erreichtes zurückzunehmen (dies gilt für die verschiedenen "Beschleunigungsgesetze" wie auch für Bestrebungen, die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung bei der anstehenden Novellierung des Baugesetzbuchs ganz dem Baurecht zuzuordnen);
- daß die Landschaftspflegerische Begleitplanung trotz des damit verbundenen gestiegenen Aufwandes bislang im wahrsten Sinne des Wortes eine *Begleitplanung* geblieben ist. Es geht ja nicht nur darum, daß überhaupt Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgenommen werden, sondern daß diese nach Art und Umfang entsprechend der geltenden Rechtsprechung "integraler Bestandteil des Genehmigungstatbestandes", d.h. Bestandteil der Projektgenehmigung und damit nicht verhandelbar, sind. Zum Vergleich: Bei einem Hausbau streitet sich auch fast niemand mehr mit dem zuständigen Bauamt

über die Erfordernis einer Wärmedämmung, oder darum, daß bestimmte Baugrenzen eingehalten und eine bestimmte Firsthöhe bzw. Geschosßanzahl nicht überschritten werden dürfen;

- daß die Eingriffsregelung somit ihrer Intention, dem Verschlechterungsverbot, bislang bei weitem nicht nachkommen konnte.

Es stellt sich die Frage nach den Gründen und Hintergründen für diese rückläufige Entwicklung und mangelnde Wirksamkeit, die nicht nur in der Tagespolitik und im wieder rückläufigen Stellenwert des Natur- und Umweltschutzes zu suchen sein dürften, sondern daneben auch in der Ausgestaltung der Eingriffsregelung selber.

Das Problem planerisch-normativer Entscheidungen

Häufig verkannt wird, daß - obwohl wir es mit dem Thema naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zu tun haben - dabei nicht nur rechtliche Aspekte eine Rolle spielen, sondern eine enge Verzahnung naturwissenschaftlich-ökologischer Grundlagen (der Gegebenheiten und Gesetzmäßigkeiten des Naturhaushaltes) mit einem planerisch-kreativen Entscheidungsprozeß vorliegt, der durch verschiedene Schritte und Fragestellungen u.a der Analyse, Prognose und Bewertung gekennzeichnet ist (vgl. Abb.1). Als Ergebnisse des Handlungsablaufes und schrittweisen Entscheidungsprozesses der Eingriffsregelung im Zusammenwirken dieser Gegebenheiten stehen insbesondere die Bestimmung, ob ein Eingriffstatbestand vorliegt, der materiell-rechtliche Folgen hat, sowie die Bestimmung der Art und des Umfanges notwendiger Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Durch das Ineinandergreifen dieser Gegebenheiten (rechtlicher Rahmen, naturwissenschaftliche Grundlagen sowie planerisch geforderte Vorgehensweisen und Entscheidungen) ergeben sich eine Reihe methodischer Fragestellungen (vgl. Abb.1); es entsteht ein Spannungsfeld zwischen dem fachlich-naturwissenschaftlichen Hintergrund, der sich eigentlich in jedem Einzelfall anders darstellt, und den Maximen der (verwaltungs-)praktischen Handhabbarkeit bei der Bearbeitung der Eingriffsregelung.
Einige Beispiele:

1. Kaum eine andere gesetzliche Regelung enthält derart viele *unbestimmte Rechtsbegriffe* wie "erhebliche / nachhaltige Beeinträchtigung", "Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes", auch das "Landschaftsbild", "Ausgleich", "Ersatz", - Begriffe, die nicht nur in ihrer rechtlichen, sondern auch in ihrer fachlichen Ausfüllung einen weiten Interpretationsspielraum zulassen bzw. naturwissenschaftlich gar nicht konkret genug ausgefüllt werden können. Dies gilt insbesondere für den Begriff des Ausgleichs, den es im naturwissenschaftlichen Sinne gar nicht geben kann, sondern der eine "juristische Fiktion" darstellt und daher nur "approximativ" (GASSNER 1984), d.h. näherungsweise, bestimmt werden kann.

Zu einem weiteren unbestimmten Rechtsbegriff, dem des Eingriffstatbestandes in Natur und Landschaft: Aus einer naturwissenschaftlichen Betrachtungsweise heraus könnte man davon ausgehen, daß jedwede menschliche Einwirkung und Einflußnahme in der Landschaft einen Eingriff darstellt (vgl. HABER et.al. 1993, S. 51). Zumindest aber gibt uns eine rein naturwissenschaftlich-ökologische Herangehensweise keine Auskunft, wo denn nun die vom Gesetz her geforderte Schwelle für einen erheblichen oder nachhaltigen Eingriff liegt. Dies zeigt sich z.B. am Kriterium der Vielfalt: Die Landschaft Mitteleuropas ist nahezu ausschließlich eine Kulturlandschaft, die seit Jahrtausenden vom Menschen beeinflusst und gestaltet wurde und wird. Während die auf menschliche Einwirkung zurückzuführenden Veränderungen bis ins 19. Jahrhundert überwiegend zu einer Erhöhung der Vielfalt an Arten, abiotischen Standortausprägungen und Lebensgemeinschaften führten, hat seit Beginn der Industrialisierung die Intensität menschlicher Nutzungen so stark zugenommen, daß in der Landschaft ein starker Rückgang der Vielfalt an Arten und Lebensgemeinschaften sowie eine Nivellierung der Standortbedingungen eintraten. Die Ökologie als Wissenschaft kann diese Veränderungen erforschen, erfassen und darstellen; inwieweit bzw. ab welcher Erheblichkeit (sprich Intensität) oder welcher Nachhaltigkeit (sprich: Dauer) z.B. Veränderungen der Vielfalt oder anderer Kriterien als "positiv" oder "negativ" und damit als Eingriff zu sehen sind, hängt von den Wertsystemen ab, mit denen man sie verknüpft.

2. Eingriffe können eigentlich nur über *Modelle* prognostiziert und bewertet werden - das komplexe Wirkungsgefüge des Naturhaushaltes, der sich nicht als ganzes erfassen läßt, im Zusammenspiel mit der jeweiligen Landnutzung macht dies notwendig. Es müssen daher die *wichtigsten* vom Eingriff ausgehenden Auswirkungen und die wesentlichen betroffenen Elemente des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes bestimmt werden. Mit der Modellbildung geht damit zwangsläufig eine Vereinfachung komplexer Realitäten einher, müssen Entscheidungen getroffen werden, welche Auswirkungen noch als so erheblich erachtet werden, daß man sie genauer untersucht und für Kompensationsmaßnahmen als relevant erachtet.

3. Um sicherzustellen, daß ein Ausgleich möglich ist (sprich: rechtlich gesehen keine erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen zurückbleiben), müssen sowohl die Eingriffsfolgen als auch die festgelegten Kompensationsmaßnahmen bezüglich ihrer Intensität sowie zeitlichen und räumlichen Wirksamkeit *prognostiziert* werden. Dem entgegen steht die generelle Schwierigkeit, für komplexe landschaftliche Systeme und ökosystemare Zusammenhänge samt der ihnen innewohnenden Dynamik gesicherte Prognosen zu treffen (ein Problem, das im übrigen für Verkehrsplaner, Bevölkerungs- oder Wirtschaftsprognosen gleichermaßen gilt!).

4. Damit einher geht die Frage der *Bewertung*: Erhobene und prognostizierte Zustände müssen mit-

Rechtliche Grundlagen	Arbeitsschritte / Aufgaben	Ergebnisse	Fachlich-methodische Probleme mit Entscheidungsrelevanz z.B.
Bestimmung des Eingriffstatbestandes (§8 Abs.1 BNatSchG): Vorliegen von - erheblichen u./o. nachhaltigen Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes u./o. - des Landschaftsbildes	- Wirkungsanalyse und -prognose der Eingriffsfolgen nach Art, Intensität und räuml. Reichweite - Bestandsaufnahme des Eingriffs- und Wirkraumes - Bewertung im Hinblick auf das Vorliegen erheblicher / nachhaltiger Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild - Begründete Ableitung bzw. Einordnung der einzelnen Arbeitsschritte in bestehende Leitbilder und Zielsysteme	- Ja/Nein-Entscheidung über Vorliegen eines Eingriffstatbestandes - ggf. Bestimmung/Abgrenzung des Wirkraumes / der Wirkräume	- <i>Wie sind unbestimmte Rechtsbegriffe auszufüllen (z.B. ab welcher Intensität u./o. Dauer liegt ein erheblicher/nachhaltiger Eingriff vor?)</i> - <i>Welche Eingriffswirkungen werden als relevant für die weiteren Betrachtungen erachtet?</i> - <i>Welche Indikatoren und Parameter sind geeignet, um die Eingriffswirkungen sowie den bestehenden Zustand der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes abzubilden?</i> - <i>Wie lassen sich unter Unsicherheit Prognosen der Eingriffsfolgen vornehmen?</i> - <i>Wie sind die festgestellten u./o. prognostizierten Auswirkungen im Hinblick auf ihre Erheblichkeit und Nachhaltigkeit zu beurteilen?</i> - <i>Wie läßt sich ein schlüssiger Ziel- und Bewertungsrahmen bestimmen, in den (bei Nicht-Vorliegen übergeordneter Zielvorgaben) z.B. die Art der ausgewählten Indikatoren, die Beurteilung der Eingriffswirkungen etc. einzuordnen sind?</i>
Bestimmung der Rechtsfolgen des Eingriffes: - Vermeidung (§8 Abs. 2) - Ausgleich (§8 Abs. 2) - Abwägung (§8 Abs. 3) - Ersatz (§8 Abs. 9)	- Ableitung von Maßnahmen aus den Eingriffsfolgen - Wirkungsanalyse und -prognose der Wirksamkeit der Kompensationsmaßnahmen nach Art, Intensität und räuml. Reichweite - Bestandsaufnahme des Kompensationsraumes - Bewertung der Maßnahmen im Hinblick auf mögliche - Vermeidung, - Ausgleich, - Ersatz der Eingriffsfolgen - Vergleichende Gegenüberstellung ("Bilanzierung") von Eingriff und Maßnahmen - ggf. Festlegung eines Untersuchungsrahmens zur Nachkontrolle im Hinblick auf später tatsächlich eintretende Eingriffsfolgen sowie zur Erfolgskontrolle der Kompensationsmaßnahmen - Formulierung von bzw. Einordnung der Arbeitsschritte in Leitbilder und Zielsysteme	- Bestimmung von Vermeidungs-, Ausgleichs-, Ersatzmaßnahmen nach Art und Umfang - Bestimmung des "objektiven Gewichts" einzelner Belange im Rahmen der Abwägung	- <i>Wie sind unbestimmte Rechtsbegriffe auszufüllen (z.B. welche möglichen Maßnahmen fallen unter Ersatz, welche noch unter Ausgleich?)</i> - <i>Wie läßt sich unter Unsicherheit die Wirkung von Maßnahmen auf Naturhaushalt und Landschaftsbild bestimmen? (Prognoseprobleme)</i> - <i>Wie lassen sich Bewertungsprobleme lösen, die z.B.</i> - <i>die Bemessung nicht gleichartiger Maßnahmen,</i> - <i>die Verhältnismäßigkeit / Zumutbarkeit von Vermeidung und Ausgleich,</i> - <i>die Gewichtung einzelner Belange bei der Abwägung betreffen?</i> - <i>Welche Maßnahmenziele sind (bei Nicht-Vorliegen übergeordneter Zielvorgaben) als "gleichwertig" (d.h. insbes. für Ersatzmaßnahmen) anzustreben?</i> - <i>Inwieweit und in welchem Umfang müssen auftretende Zeitlücken zwischen der Fertigstellung des Eingriffsvorhabens und der eintretenden Wirksamkeit der Kompensationsmaßnahmen zum Ansatz gebracht werden?</i> - <i>Welche Indikatoren sind zur Nachkontrolle bzw. Erfolgskontrolle geeignet?</i>



Abbildung 1

Zusammenwirken von rechtlichen Grundlagen, zu leistenden Arbeitsschritten und resultierenden methodischen Fragestellungen mit Entscheidungsrelevanz bei der Abarbeitung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

einander verglichen werden. Hierbei kommt man nicht umhin, eben nicht nur gleiches mit gleichem nach der Formel "Fläche eines beeinträchtigten Biotoptyps = wiederherzustellende Fläche desselben Biotoptyps" zu vergleichen, sondern es treten bei nahezu jedem Eingriffsvorhaben zeitliche Probleme (wie behandelt man Entwicklungszeit-räume, sogenannte "time-lags", bis die Wirksamkeit einer Maßnahme erreicht worden ist?) sowie insbesondere beim Ersatz Probleme des Vergleichs unterschiedlicher Qualitäten auf (wie ist eine - wie es ja für den Ersatz gefordert ist- "gleichwertige" Kompensation für die häufig unvermeidbare Inanspruchnahme nicht wiederherstellbarer Lebensräume zu behandeln? Will man für einen in Anspruch genommenen Acker oder Fichtenforst wirklich wieder dasselbe oder vielleicht etwas "Wertvolleres" und wenn, dann wieviel oder soll auf Kompensation hier ganz verzichtet werden?).

Man kommt also um Fragen der Bewertung nicht umhin - und diese lassen sich nicht alleine aus einer

wissenschaftlich abgesicherten objektiven Daten-grundlage heraus lösen.

Zwar besteht momentan die Tendenz, für die Bemessung von Ersatz die sogenannten "fiktiven Herstellungskosten" der betroffenen Lebensräume heranzuziehen und die hierfür anfallenden Kosten als Maßlatte für den Umfang zu treffender Ersatzmaßnahmen heranzuziehen, jedoch knüpfen sich bei näherer Betrachtung auch an diese Größe eine ganze Reihe von Fragen, so daß die fiktiven Herstellungskosten für die Ersatzbemessung lediglich als ein Eingangswert dienen könnten und noch durch weitere Bewertungsparameter ergänzt werden müßten (vgl. den Beitrag von MARTICKE in diesem Band).

Summa summarum erscheint die Erkenntnis, auch das Eingeständnis, wichtig, daß der Vollzug der Eingriffsregelung im bestehenden rechtlichen Rahmen nicht auf einer rein naturwissenschaftlichen Basis leistbar ist, sondern normative Elemente sowie die Erfordernis der Einordnung in naturschutzfachliche wie auch damit verbundene gesellschaftliche Ziel-

und Wertsysteme beinhaltet. Nur am Rande erwähnt sei dabei, daß natürlich auch die rechtliche Interpretation einzelner Aspekte der Eingriffsregelung sehr unterschiedlich ausfallen kann (Ein Beispiel stellt die Frage dar, ob Vermeidung und Ausgleich im Rahmen der Abwägung in der Bauleitplanung gleichfalls als *Planungsleitsätze* zu behandeln sind - vgl. hierzu die in dieser Hinsicht unterschiedlich gelagerten Beiträge von FISCHER-HÜFTLE und CZERMAK in diesem Band).

Was folgt nun daraus? Es gilt, bei der Behandlung der Eingriffsregelung die zugrundegelegten Ziel- und Wertsysteme so weit als möglich offenzulegen, es gilt, Sachdimensionen (z.B. Flächeninanspruchnahmen in qm) nicht durch relative Werte zu verschleiern (es ist z.B. Unsinn, bei zu versiegelnden Flächen von "hoher", "mittlerer" oder "geringer" Beeinträchtigungsintensität zu sprechen - wenn eine Fläche weg ist, ist sie weg, und zwar ausgedrückt in qm oder ha), und es gilt, verbleibende Wertungen so weit als möglich aus einem logischen Zusammenhang heraus abzuleiten und offenzulegen. Ist dies der Fall, dann läßt auch der bestehende rechtliche Rahmen zur Eingriffsregelung einen entsprechenden Spielraum, sofern dessen Ausfüllung sachlich begründet und logisch aufgebaut ist - sowie entsprechenden Willen der beteiligten Juristen stets vorausgesetzt.

Tendenzen zu verstärkter Quantifizierung

Aktuelle Tendenzen in der Handhabung der Eingriffsregelung weisen jedoch eher in die andere Richtung, indem normative Komponenten nicht weitestmöglich offengelegt und in argumentative Zusammenhänge eingebunden werden, sondern oft über einfache Quantifizierungen und Berechnungsansätze von vorneherein eine Standardisierung erfolgt:

- Zahlreiche in der letzten Zeit entstandene Konventionen und Vollzugshilfen setzen quasi "end of pipe" an bei einer Vereinheitlichung, eben "Normierung", der Ergebnisse, indem Flächenumfänge und Flächenrelationen für Kompensationsmaßnahmen vorgegeben werden. D.h. es wird nicht überlegt, wie man für Vorgehensweisen und bei der Bearbeitung der Eingriffsregelung zu leistende Arbeitsschritte einen gemeinsamen Rahmen definieren könnte, sondern es wird von vorneherein bei einer Quantifizierung des Umfangs der Kompensationsflächen angesetzt. Nicht berücksichtigt wird zudem bei derartigem Vorgehen, daß auch bezüglich der Kompensationsfläche nicht gleich Fläche ist, sondern auch die potentiellen Kompensationsflächen anhand ihrer standörtlichen Ausgangsbedingungen, ihres Ist-Zustands, der auf Grundlage von diesem möglichen Wertsteigerung sowie ihrer Lage zum Eingriffsvorhaben und funktionalen Anbindung zu anderen Biotopen differenziert betrachtet werden müssen.

- Es ist m.E. damit verbunden, aber bei weitem nicht nur die Eingriffsregelung betreffend, ein genereller Trend festzustellen hin zu einfacheren, es ist auch schon gesagt worden: "holzschnittartigen", Bewertungsverfahren bis hin zu Rechenoperationen. Oft erleben nutzwertanalytische Ansätze eine Renaissance (vgl. z.B. das in Berlin zwar nicht offiziell in Kraft gesetzte, aber zur Anwendung empfohlene Verfahren zur Bestimmung einer Ausgleichsabgabe nach AUHAGEN & PARTNER 1994). Viele Bewertungsverfahren weisen Brüche auf, indem zunächst verbal argumentiert wird, dann beim Flächenumfang für Kompensationsmaßnahmen aber plötzlich ein Sprung in einfache Zahlenrelationen erfolgt, der nicht näher begründet wird (so z.B. in den Hinweisen zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung in Niedersachsen, vgl. NIEDERSÄCHSISCHES LANDESVERWALTUNGSAMT FÜR ÖKOLOGIE 1994).

Häufig werden Biotoptypen u.a. Ausprägungen zunächst in eine ordinale Rangfolge gebracht, z.B. nach ihrer Wertigkeit ordinalen Klassen zugewiesen. Dann jedoch wird plötzlich die Rangnummer wie ein kardinaler Wert behandelt und über Rechenoperationen mit der Fläche verknüpft. Wir können nun zwar unter Zugrundelegung einer entsprechenden fachlichen Begründung die Aussage treffen, daß uns z.B. ein Halbtrockenrasen (z.B. Rangklasse 5) mehr bedeutet als ein Intensivgrünland (z.B. Rangklasse 1) (wobei auch diese Klassifikation natürlich schon eine Wertung beinhaltet!); wenn darauf aufbauend jedoch sinngemäß die Aussage herauskommt, daß über die Verknüpfung mit der Fläche der Halbtrockenrasen genau 5mal so viel wert ist wie das Intensivgrünland, dann ist dies fachlich nicht mehr zu begründen.

- Feststellbar ist im Zuge des Hanges zur Quantifizierung weiterhin eine Tendenz zur monetären Bemessung der Eingriffsfolgen, zur Ausgleichsabgabe. So kommen insbesondere in der Bauleitplanung aufgrund des hier besonders defizitären Vollzugs von verschiedener Seite her immer wieder Überlegungen auf, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ganz fallen zu lassen und gleich in die Abgabe (= finanzielle Kompensation) zu gehen. Eine monetäre Bemessung von Eingriffen bzw. resultierender Herstellungskosten für Maßnahmen kann unter gewissen Umständen zwar sinnvoll sein, um z.B. bei Ersatzmaßnahmen den bereits erwähnten Vergleichsrahmen zwischen Eingriff und "gleichwertiger" Maßnahme zu haben; es gilt jedoch, die Flucht in eine Abgabe zu verhindern, die für den Verursacher die einfachere und preiswertere Lösung darstellt. Auch schon des öfteren vernommen wurden in diesem Zusammenhang Äußerungen wie: Ausgleich und Ersatz bringen doch eh nichts - nehmen wir doch lieber gleich Geld in Form einer Abgabe und geben es z.B. den Landschaftspflegeverbänden oder den Gemein-

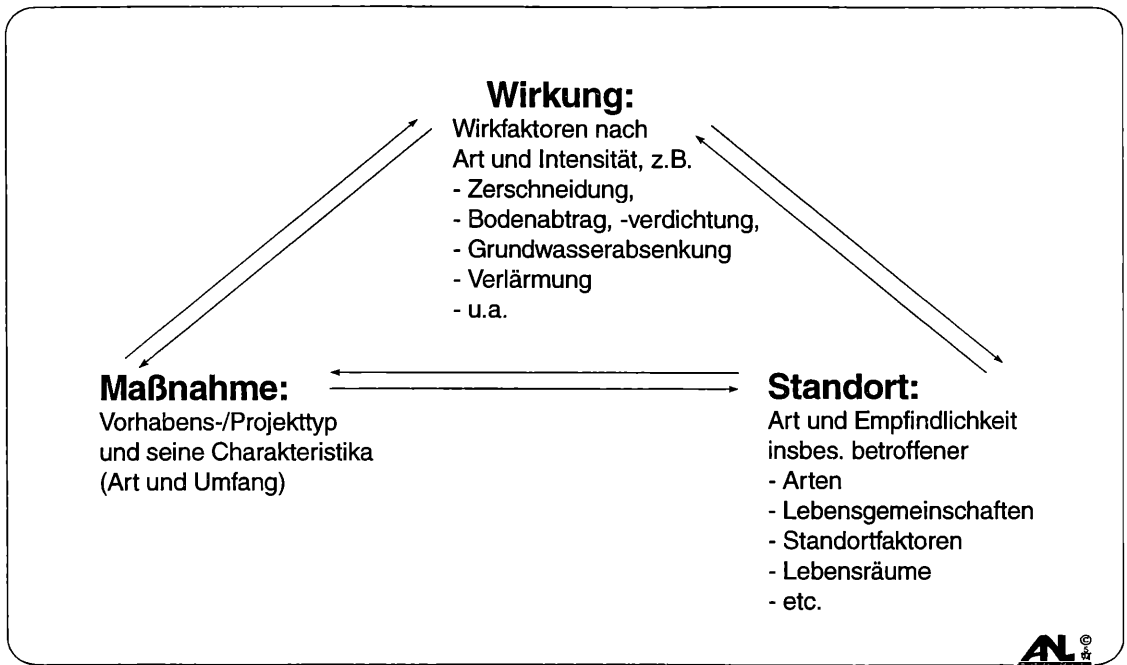


Abbildung 2

Maßnahme, Wirkung und Standort - drei Charakteristika, die bei der Beurteilung von Eingriffen in engem Zusammenhang gesehen werden müssen.

den, damit diese etwas "Sinnvolles" damit anfangen. Angesichts knapper öffentlicher Kassen würde hier sicherlich nur eine Mittelverlagerung stattfinden, die in der Summe zu Lasten des Naturschutzes geht und dem Anliegen der Eingriffsregelung (Stichwort: Verschlechterungsverbot unter funktionaler Bindung an die Eingriffsfolgen!) zuwider läuft.

Angesichts der Arbeitsüberlastung der Naturschutzbehörden erscheint der Ruf nach möglichst einfachen Standards und handhabbaren Flächenrelationen für Kompensationsmaßnahmen zwar nachvollziehbar. Es mögen sich jedoch die Praktiker dazu äußern, was u.U. mehr Zeitaufwand erfordert: Rechenoperationen nachzuprüfen (wobei ja durchaus auch geprüft werden muß, ob jede Einzelfläche erfaßt ist bzw. die Zuordnung zu bestimmten Eingriffserheblichkeiten und Biotopwerten durchaus auch gewissen Ermessensspielräumen unterliegt), oder ob es denn wirklich aufwendiger ist, einer schlüssig und ohne großen Textbrei dargelegten, nachvollziehbar aufgebauten argumentativen Herleitung und Begründung zu folgen.

Nicht verkannt werden darf auch, daß Faktoren für Kompensationsflächen i.d.R. über ein "Aushandeln" zwischen den Partnern zustande kommen, wobei die fachliche Begründbarkeit in den Hintergrund tritt. Für die Entscheidungsträger mag dadurch leicht die Versuchung entstehen, weiter an der "Wertschraube" zu drehen, wenn das politische Tagesgeschäft dies opportun erscheinen läßt, sprich:

die Flächenfaktoren dann weiter nach unten zu schrauben.

Differenzierte Betrachtung von Eingriffen im Ineinandergreifen von Maßnahme, Wirkung und Standort

Die von der Praxis geforderte Vorgabe eines vereinheitlichten Rahmens zur Bearbeitung der Eingriffsregelung wird weiterhin dadurch erschwert, daß Eingriffe sich nicht nur nach dem jeweiligen Projekttyp, sondern auch nach Art und Intensität der davon ausgehenden Eingriffswirkungen sowie der Art und Empfindlichkeit der betroffenen Schutzgüter und Lebensräume stark unterscheiden. Alle drei Charakteristika - Maßnahmenbezug, Wirkungsbezug und Standortbezug - müssen in engem Zusammenhang gesehen werden (Abb. 2). Sie bilden drei Prüfebene, die ein Konventionsrahmen zur Eingriffsregelung in ihrem Zusammenhang berücksichtigen müßte. Die zentralen Formulierungen der derzeit noch gültigen Fassung des Bundesnaturschutzgesetzes, wonach

Eingriffe Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen darstellen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können (§8 Abs.1 BNatSchG), ein Eingriff dann ausgeglichen ist, wenn nach seiner Beendigung keine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushaltes zurückbleibt und das Landschaftsbild land-

schaftsgerecht wiederhergestellt ist (§8 Abs.2 BNatSchG)

stellen auf das Ineinandergreifen dieser drei Gegebenheiten ab, wonach die Eingriffsregelung primär funktional, d.h. wirkungsbezogen, zu interpretieren ist (vgl. z.B. Rechtsprechung des OVG Münster, Urteil vom 15.8.1985, AZ 7A 1140/84) und nach Ansicht verschiedener Autoren damit eigentlich nur einzelfallbezogen betrachtet werden darf. Einfache Rechenmodelle beziehen sich meist nur auf die unmittelbare Eingriffsfläche, gelegentlich auch noch auf die mittelbar betroffene Fläche, lassen aber die Art und Intensität der Wirkungen auf die einzelnen Naturhaushaltsbereiche (und hier insbesondere die abiotischen Schutzgüter Boden, Wasser und Luft) oft außer Betracht.

Verschiedenartigkeit der derzeitigen Praxis

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, daß die derzeitige Praxis der Eingriffsregelung trotz aller möglichen in den einzelnen Bundesländern mittlerweile anzutreffenden Standards, Konventionen und Erlasse weniger von Eindeutigkeit, sondern vielmehr von dem, was im jeweiligen Verwaltungshandeln durchsetzbar war und ist, geprägt ist - eine Praxis, die die Durchsetzungskraft der Eingriffsregelung insgesamt zusätzlich schwächt. Dabei lassen sich in der Handhabung der einzelnen Bundesländer sozusagen verschiedene "Fraktionen" unterscheiden:

- In einzelnen Ländern, wie bislang z.B. Sachsen-Anhalt oder Bremen, erfolgt die Handhabung der Eingriffsregelung über Einzelfallentscheidungen, d.h. es gab zum Zeitpunkt der Tagung keine vereinheitlichenden Erlasse und Leitfäden.
- In Bayern z.B. (hier beim Straßenbau und bei Bahnstrecken; vgl. OBERSTE BAUBEHÖRDE IM BAYER. STAATSMINISTERIUM DES INNERN & BAYER. STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN 1993), weiterhin in Schleswig-Holstein mit einem Erlaß zur Behandlung der Eingriffsregelung im Straßenbau (MINISTER FÜR WIRTSCHAFT UND VERKEHR SCHLESWIG-HOLSTEIN 1987) existieren rechnerische Verfahren, die Kompensationsfaktoren mit der Eingriffsfläche verknüpfen. In gewisser Weise kann man weiterhin das Hessische Verfahren zur Ausgleichsabgabe (Biotopwertverfahren; HESS. MINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG... 1992) sowie die in Nordrhein-Westfalen gewählte Vorgehensweise (die sich am Verfahren von ADAM/NOHL/VALENTIN 1986 orientiert; Weiterentwicklung: ARGE EINGRIFF - AUSGLEICH NW 1994), zu den formalisierten Verfahren rechnen.
- Brandenburg - immerhin wohl ein Bundesland, in dem momentan sehr viele und gravierende Eingriffe stattfinden - geht den Weg eines formalen und inhaltlichen Prüflitfadens der Ar-

beitsschritte für Landschaftspflegerische Begleitpläne (setzt also, wenn man Abb.1 betrachtet, nicht bei den Ergebnissen, sondern mehr bei den Arbeitsschritten an; vgl. FROELICH & SPORBECK 1995); ein entsprechender Erlaß ist in Vorbereitung. Ähnliches gilt für den Thüringer Leitfaden zur Umweltverträglichkeitsprüfung und Eingriffsregelung, der ein Anforderungsprofil für die einzelnen Arbeitsschritte in Form von Erläuterungen und Arbeitshilfen/Materialien vorgibt (THÜRINGER MINISTERIUM FÜR UMWELT UND LANDESPLANUNG 1994). Für die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit gibt es zwar auch in Thüringen flächenbezogene Zahlenwerte, deren Orientierungscharakter jedoch ausdrücklich betont wird. Für bestimmte Eingriffe, z.B. in Lebensräume gefährdeter Tier- und Pflanzenarten, werden ausdrücklich einzelfallbezogene Betrachtungen gefordert.

Die Handhabung der Eingriffsregelung bewegt sich also in einem breiten Spektrum zwischen schematischen Bilanzierungsverfahren und verbal-argumentativen Vorgehensweisen. Diese Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern setzen sich z.T. auf Ebene der Bezirke, Landkreise und - was z.B. in Bayern derzeit insbesondere auf die Umsetzung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung zutrifft - der kreisfreien Städte weiter fort. Genauso unterschiedlich sind die Ergebnisse, die dabei herauskommen (vgl. hierzu auch den Beitrag von DRESSLER's in diesem Band).

Daß dies gerade auch für die verschiedenen formalisierten Verfahren gilt, zeigt sich exemplarisch am Kompensationsbedarf für ein 21 ha großes Baugebiet, der im Rahmen einer Diplomarbeit an der Fachhochschule Erfurt anhand der verschiedenen Bilanzierungsmodelle dreier Bundesländer ermittelt wurde (HERNTRICH 1994); hierbei ergaben sich, wie Abb.3 veranschaulicht, Flächenumfänge für die Maßnahmen zwischen 3,9 und 12 ha, also Abweichungen um rund 300%. Die Gründe lagen u.a. in einer unterschiedlichen Differenzierung der Biotoptypen als Beurteilungsgrundlage und somit der Möglichkeit unterschiedlicher Wertzuweisungen, in einer unterschiedlichen Einbeziehung abiotischer Schutzgüter und des Landschaftsbildes sowie der unterschiedlichen Berücksichtigung indirekter, d.h. über die unmittelbar in Anspruch genommene Fläche hinausgehender Eingriffswirkungen in den einzelnen Verfahren.

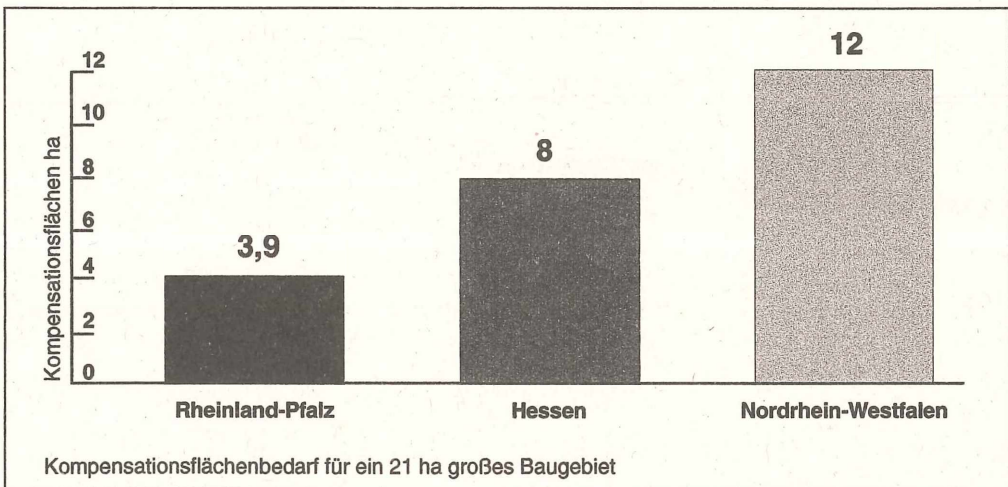
In diesem Band legt weiterhin LAMBRECHT dar, daß auch bei nach derselben Rechenvorschrift durchgeführten Kompensationsermittlungen die Abweichungen z.T. über 100% betragen können.

Ausblick:

Notwendigkeit eines einheitlichen Rahmens zur Bearbeitung der Eingriffsregelung

Man wird künftig nicht umhin kommen, sich stärker über einen einheitlichen Rahmen für die Eingriffs-

Schematische Darstellung der Kompensationsergebnisse verschiedener Bilanzierungsverfahren



Quelle: Hemtrich, 1995



Abbildung 3

Vergleich der Kompensationsergebnisse, die für ein 21ha großes Baugebiet anhand der Bilanzierungsverfahren dreier Bundesländer ermittelt wurden (Quelle: HERNTRICH 1995)

regelung zu verständigen, da eine solche Handhabung ihre Durchsetzbarkeit natürlich schwächt (vgl. hierzu näher die Beiträge von HIRT, KIEMSTEDT und LAMBRECHT in diesem Band). Der Vollzug der Eingriffsregelung kann nicht allein auf fachwissenschaftlicher Grundlage erfolgen, sondern bedarf in bestimmten Bereichen normativer Entscheidungen. Bezüglich z.B. der Bestimmung von Eingriffstatbeständen nach geltendem Recht, der Bestimmung von Erheblichkeits- und Nachhaltigkeitschwellen, der Ausgleichbarkeit sollten dringend juristisch *und* fachlich-inhaltlich tragfähige Konventionen erarbeitet werden, um die Durchsetzbarkeit zu stärken. Dies betrifft besonders die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, die bei derzeit noch mangelnder Umsetzung einen Großteil der Eingriffsvorhaben stellt.

Zu überlegen wäre weiterhin, wie - an der Komponente "Maßnahmenbezug" in Abb. 2 ansetzend - beim Vollzug der Eingriffsregelung evtl. zwischen kleineren und großen Vorhaben differenziert werden kann bzw. sollte: Es sind ja gerade die zahlreichen kleinen Bauvorhaben und Landschaftsveränderungen, die bislang oft durch das Netz der Eingriffsregelung fallen, die aber in der Summe zu einer schleichenden Veränderung der Umweltqualität wesentlich beitragen. Bei einer möglichen vereinfachten Bearbeitung wäre hier jedoch zugleich einer "Salami-Taktik" vorzubeugen, d.h. daß durch Aneinanderreihung mehrerer kleinerer Vorhaben, die unter einer bestimmten Schwelle liegen, die Anfor-

derungen der Eingriffsregelung unterlaufen werden.

Der vermeintlich einfachste Weg, von vorneherein für die Ergebnisse des Prüfablaufes einen definierten Rahmen in Form von Kompensationsfaktoren und damit Flächenumfängen vorwegzunehmen, verlangt vom Planer oft viel Begründungsakrobatik, um den Anforderungen der Eingriffsregelung nach funktionalem Bezug zwischen Vorhaben und Maßnahme gerecht zu werden, und um die vorgegebenen Faktoren fachlich begründet zu "hinterfüttern". Die Überlegungen sollten vielmehr darauf konzentriert werden, einen nachvollziehbaren Rahmen für Vorgehensweisen und Verfahrensabläufe zu definieren, in dem die zugrundegelegten naturwissenschaftlichen Erkenntnisse und Daten soweit als möglich dargelegt, darauf aufbauende Wertungen verdeutlicht sowie der daraus resultierende Maßnahmenumfang entsprechend der Gegebenheiten des Einzelfalles argumentativ schlüssig abgeleitet und begründet werden kann.

Literatur

ADAM, K. ; NOHL, W. & VALENTIN, W. (1986): Bewertungsgrundlagen für Kompensationsmaßnahmen bei Eingriffen in die Landschaft. - Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Düsseldorf

ARGE EINGRIFF - AUSGLEICH NW (FROELICH & SPORBECK; NOHL; SMEETS + DAMASCHEK; VALENTIN) (1994):

Entwicklung eines einheitlichen Bewertungsrahmens für straßenbedingte Eingriffe in Natur und Landschaft und deren Kompensation. - Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NRW, Endbericht November 1994

AUHAGEN, A. & PARTNER (1994):

Wissenschaftliche Grundlagen zur Berechnung einer Ausgleichsabgabe. - Im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Berlin

FROELICH & SPORBECK (1995):

Prüfleitfaden für eingriffsregelungspflichtige Vorhaben. Endbericht. Erstellt im Auftrag des Ministeriums für Naturschutz, Umwelt und Raumordnung des Landes Brandenburg, unveröff. Bericht, Januar 1995

GASSNER, E. (1984):

Eingriffe in Natur und Landschaft. Ihre Regelung und ihr Ausgleich nach § 8 BNatSchG. - Natur + Recht, 6. Jg., Heft 3: 81-86

HABER, W.; LANG, R.; JESSEL, B.; SPANDAU, L.; KÖPPEL, H. & SCHALLER, J. (1993): Entwicklung von Methoden zur Beurteilung von Eingriffen nach §8 Bundesnaturschutzgesetz. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden

HERNTRICH, A. (1994):

Vergleichende Betrachtung der Eingriffsmodelle Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. - Erfurter Arbeitstage 1995. Diskussionsbeiträge zu den qualitativen Mindestanforderungen an die Landschafts- und Grünordnungsplanung in Thüringen. Tagungsband zur gemeinsamen Veranstaltung der BDLA-Landesgruppe Thüringen, des Ministeriums für Umwelt- und Landesplanung und der Fachhochschule Erfurt am 28. und 29. Oktober 1994

HESSISCHES MINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG, WOHNEN, LANDWIRTSCHAFT, FORSTEN UND NATURSCHUTZ (1992):

Richtlinien zur Bemessung einer Abgabe bei Eingriffen in Natur und Landschaft (§6 Abs.3 Hess. Naturschutzgesetz) vom 17.5.1992

JESSEL, B. (1994):

Instrumente einer ökologisch orientierten Planung - Stand und Perspektiven. - ZAU-Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jg. 7, H, 4: 496-511

MINISTER FÜR WIRTSCHAFT UND VERKEHR & MINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN (1987):

Verfahren zur Bewertung von Eingriff und Ausgleich im Rahmen landschaftspflegerischer Begleitplanungen für Straßenbauvorhaben. - Kiel

NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR ÖKOLOGIE (1994):

Naturschutzfachliche Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 1/94, Hannover

OBERSTE BAUBEHÖRDE IM BAYER. STAATSMINISTERIUM DES INNERN & BAYER. STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (1993):

Vollzug des Naturschutzrechts im Straßenbau. Grundsätze für die Ermittlung von Ausgleich und Ersatz nach Art. 6 und 6a BayNatSchG bei staatlichen Straßenbauvorhaben.

SRU - RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (1987):

Umweltgutachten 1987. - Deutscher Bundestag 11. Wahlperiode, Drucksache 11/1568

THÜRINGER MINISTERIUM FÜR UMWELT UND LANDESPLANUNG (1994):

Leitfaden Umweltverträglichkeitsprüfung und Eingriffsregelung in Thüringen. - Endfassung November 1994

Anschrift der Verfasserin:

Dipl. Ing. Beate Jessel
Bayerische Akademie für
Naturschutz und Landschaftspflege
Postfach 1261
D-83406 Laufen / Salzach

Rechtliche Bewertung und Monetarisierung ökologischer Schäden im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

Hans-Ulrich MARTICKE

Der Titel dieses Beitrages klingt leicht barock: Mit den Worten "Bewertung", "Monetarisierung" und "ökologischer Schaden" enthält er gleich drei überaus schillernde und umstrittene Begriffe. Inhaltlich geht es um die Frage, ob und wie dem Verlust von Naturgütern, der durch Eingriffe in Natur und Landschaft entsteht, ein Geldbetrag zugeordnet werden kann. Dabei soll das Thema von vorneherein auf die rechtliche Beurteilung von Bewertungsmethoden für eine naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe begrenzt werden. Im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung dient die Monetarisierung dazu, die Höhe einer Abgabe festzusetzen, wie sie zahlreiche Landesnaturschutzgesetze als letztes Mittel vorsehen, wenn bei zulässigen Eingriffen Kompensationsmaßnahmen in natura nicht möglich sind. Der Geldbetrag ist lediglich eine aus Rechtsvorschriften abgeleitete Rechen- und Schätzgröße¹⁾ Keine der untersuchten Methoden erhebt den Anspruch, den materiellen Wert eines beeinträchtigten Naturgutes "an sich" bestimmen oder ideelle Werte in Geld umrechnen zu können. Es kann allein darum gehen, eine plausible und handhabbare Methode zu finden, die in rechtlich zulässiger Weise den Funktionen der Ausgleichsabgabe so weit wie möglich gerecht wird.

Der Beitrag referiert die Ergebnisse des rechtlichen Teils eines interdisziplinären Forschungsvorhabens, das für das Bundesamt für Naturschutz durchgeführt worden ist²⁾. Meine Aufgabe bestand darin, die fachlich entwickelte Methode für Beeinträchtigungen des Naturhaushalts juristisch abzusichern. Dazu sollte die Bewertungsmethode möglichst lückenlos und nachvollziehbar aus gesetzlichen Wertungen abgeleitet und sachgerecht in das vorhandene Instrumentarium der Eingriffsregelung eingepaßt werden. Im folgenden werden zunächst die Funktionen der Ausgleichsabgabe erörtert, sodann die rechtlichen Anforderungen an eine Abgabenregelung und danach verschiedene methodische Ansätze zur Monetarisierung dargelegt. Die Diskussion erstreckt sich dabei auch auf Fragen der Zweckmäßigkeit und Praktikabilität. Der eigene Vorschlag versucht, eine Brücke zu schlagen zwischen den Anforderungen an die naturschutzfachliche Differenziertheit und Vollständigkeit der Methode einerseits und der für die Praxis erforderlichen Vereinfachung und Pauschalierung andererseits.

1 Funktionen der Ausgleichsabgabe

1.1 "Letztes Mittel" im Rahmen der Eingriffsregelung

§ 8 Bundesnaturschutzgesetz und die Bestimmungen der Landesnaturschutzgesetze, die diese Rahmenregelung ausfüllen, enthalten für Eingriffe in Natur und Landschaft einen abgestuften Regelungskanon: Der Verursacher eines Eingriffs ist zunächst verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen (§ 8 Abs. 2 Satz 1). Unvermeidbare Beeinträchtigungen sind, soweit erforderlich, durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (§ 8 Abs. 2 Satz 1). Der Eingriff ist ausgeglichen, wenn nach seiner Beendigung keine erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes zurückbleiben oder das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist (§ 8 Abs. 2. Satz 4). Sind die Beeinträchtigungen weder zu vermeiden noch auszugleichen, so hat eine Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft stattzufinden. Ergibt diese den Vorrang der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, so ist der Eingriff zu untersagen (§8 Abs. 3). Ergibt die Abwägung dagegen den Vorrang des Vorhabens, so ist der Verursacher nach den Landesnaturschutzgesetzen zur Durchführung von Ersatzmaßnahmen oder zur Zahlung einer Ausgleichsabgabe verpflichtet (vgl. § 8 Abs. 9). Ersatzmaßnahmen unterscheiden sich von Ausgleichsmaßnahmen durch einen loseren funktionalen Zusammenhang zur Beeinträchtigung. Während der Ausgleich möglichst gleichartig am Eingriffsort erfolgt, kommen als Ersatzmaßnahmen auch gleichwertige Maßnahmen in größerer Entfernung zum Eingriffsort in Betracht³⁾

Aus dem Instrumentarium der Eingriffsregelung läßt sich ein *Vorrang der Vermeidung vor der Kompensation* sowie ein *Vorrang des Ausgleichs vor Ersatzmaßnahmen und der Zahlung einer Ausgleichsabgabe* herleiten. Damit kommt die Ausgleichsabgabe nur als letztes Mittel (*ultima ratio*) bei unvermeidbaren und nicht ausgleichbaren, aber vorrangigen Eingriffen in Betracht.

Das Verhältnis der Ausgleichsabgabe zu den Ersatzmaßnahmen ist dagegen bislang nicht bundesrechtlich vorgegeben⁴⁾ Als entsprechend vielfältig und

unterschiedlich erweisen sich die Regelungen in den Bundesländern. Sämtliche Landesnaturschutzgesetze sehen unter bestimmten Voraussetzungen Geldleistungspflichten des Verursachers bei nicht ausgleichbaren, aber vorrangigen Eingriffen vor. Die Literatur unterscheidet dabei zwischen der sogenannten alternativen und der subsidiären Ausgleichsabgabe⁵⁾

Die "*alternative Ausgleichsabgabe*" beschränkt die Zahlungspflicht auf die Kosten von Ersatzmaßnahmen, die von der öffentlichen Hand für den Verursacher durchgeführt werden. Es handelt sich bei dieser Zahlungspflicht nicht um eine eigentliche Abgabe, sondern lediglich um die Kosten einer Ersatzvornahme oder - nach zivilrechtlicher Terminologie - um einen Aufwendungsersatz⁶⁾ Diese Zahlungen werden dementsprechend in den landesrechtlichen Regelungen weder als Ausgleichsabgabe noch als Abgabe bezeichnet. In Nordrhein-Westfalen konnte der Verursacher früher zwischen der tatsächlichen Durchführung von Ersatzmaßnahmen und der Zahlung des entsprechenden Geldbetrages wählen⁷⁾. In Rheinland-Pfalz steht es im Ermessen der Behörde, ob sie den Verursacher zur Durchführung der Ersatzmaßnahmen verpflichtet oder den dazu erforderlichen Geldbetrag verlangt⁸⁾. In Bayern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen kann der Verursacher nur dann zur Zahlung verpflichtet werden, wenn er selbst zur Durchführung der Ersatzmaßnahme nicht imstande ist (Fall des subjektiven Unvermögens)⁹⁾

Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen sehen statt dessen oder daneben eine "*subsidiäre Ausgleichsabgabe*" vor, deren Aufkommen für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwenden ist. Die Abgabe ist subsidiär, da die Zahlungspflicht des Verursachers erst dann entsteht, wenn Ersatzmaßnahmen überhaupt nicht möglich sind (Fall der objektiven Unmöglichkeit)¹⁰⁾. Im neuen schleswig-holsteinischen Naturschutzgesetz etwa ergibt sich diese Voraussetzung aus § 8 Abs. 3 Nr. 2, wonach eine Ausgleichszahlung zu leisten ist, "soweit auch Ersatzmaßnahmen rechtlich oder tatsächlich nicht möglich oder ökologisch nicht sinnvoll sind." Damit wird zusätzlich ein *Vorrang der Ersatzmaßnahme vor einer Ausgleichsabgabe* statuiert.

Die Regelung des neuen hessischen Naturschutzgesetzes läßt sich nicht mit den Kategorien der alternativen oder subsidiären Ausgleichsabgabe erfassen. Der Verursacher schuldet die Abgabe, soweit er nicht geeignete Ersatzmaßnahmen anbietet (§ 6b Abs. 1 Satz 1 HeNatG). Die Behörde soll aber den angebotenen Ersatzmaßnahmen Vorrang vor der Abgabe einräumen (§ 6b Abs. 4). Damit kann der Verursacher im Ergebnis zwischen der Durchführung von Ersatzmaßnahmen und der Zahlung der Ausgleichsabgabe wählen.

Schwierigkeiten bereitet die Einordnung der Geldleistungspflicht in Mecklenburg-Vorpommern und

des "Ersatzgeldes" in Nordrhein-Westfalen. Dem Wortlaut der einschlägigen Vorschrift in Mecklenburg-Vorpommern läßt sich nicht eindeutig entnehmen, ob die Geldzahlungspflicht allein bei subjektivem Unvermögen oder auch bei objektiver Unmöglichkeit von Ersatzmaßnahmen besteht¹¹⁾ In Nordrhein-Westfalen wurde zwar eine objektivierte Formulierung gewählt, die daran anknüpft, daß die "erforderlichen Ersatzmaßnahmen nicht oder nicht ihrem Zweck entsprechend durchgeführt werden können" (§ 5 Abs. 3 Satz 1 LG). Es fragt sich aber, ob die Zahlungspflicht auch bei einer generellen Unmöglichkeit von Ersatzmaßnahmen besteht, da unmögliche Maßnahmen schwerlich erforderlich sein können.

Für einen Vorrang der Ersatzmaßnahmen spricht zunächst, daß die Übergänge zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen fließend sind und eine trennscharfe Abgrenzung nicht möglich ist. Der Verursacher soll für die Folgen seines Vorhabens nicht nur finanziell einstehen, sondern soll in eigener Verantwortung Maßnahmen zur Vermeidung und Kompensation der Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft planen und durchführen. Diese - auch erzieherische Bedeutung der Kompensationspflicht würde unterlaufen, wenn sich der Verursacher freikaufen¹²⁾ und die Verantwortung für die Durchführung der Kompensation auf die Naturschutzbehörden abwälzen könnte. Umgekehrt spricht aber gegen einen absoluten Vorrang von Ersatzmaßnahmen, daß die Auswahl der Maßnahmen häufig nicht nach ökologischen Kriterien erfolgt, sondern davon abhängt, welche Flächen dem Verursacher gerade zur Verfügung stehen. Die Mittel, die für die Ersatzmaßnahmen aufgewendet werden, lassen sich unter Umständen effizienter im Rahmen eines umfassenderen, von den Naturschutzbehörden entwickelten Flächenschutzkonzeptes einsetzen¹³⁾ So kann es vor allem bei einer Vielzahl kleinflächiger Eingriffe sinnvoller sein, statt vieler, für sich genommen wenig wirksamer Ersatzmaßnahmen eine Abgabe zu erheben, mit der größere Projekte zur Bestandssicherung, Biotopvernetzung oder Neuschaffung von Biotopen finanziert werden.

1.2 Wiedergutmachung

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, das in zwei Urteilen die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der baden-württembergischen Ausgleichsabgabenverordnung bestätigt hat¹⁴⁾, erfüllt die Abgabe vorrangig eine Schadensausgleichs- und Wiedergutmachungsfunktion¹⁵⁾ Ziel der gesetzlichen Regelung sei die Leistung einer "Entschädigung für den Natur und Landschaft zugefügten Schaden" in den Fällen, in denen Ausgleich und Ersatz *in natura* nicht möglich seien.

Mit der Schadensausgleichs- oder Wiedergutmachungsfunktion wird eine Parallele zum zivilrechtlichen Schadensersatz¹⁶⁾ und zur öffentlich-rechtlichen Entschädigung gezogen. Während es dort allerdings um einen Geldersatz für die Verletzung

individueller Rechtspositionen geht, dient die Ausgleichsabgabe dazu, Verluste von Werten oder Funktionen des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes - also von überindividuellen, öffentlichen Gütern - zu ersetzen¹⁷⁾. Deshalb können zivilrechtliche Regeln der Schadensbemessung nicht unbesehen für die Methodik der Ausgleichsabgabe übernommen werden. Gleichwohl erscheint es möglich und sinnvoll, bestimmte Grundprinzipien des allgemeinen Schadensrechts entsprechend für die Begründung der Ausgleichsabgabenregelung heranzuziehen. So bemißt sich der Schadensersatz bei Sachschäden gemäß §§ 249 Satz 2, 250, 251 des Bürgerlichen Gesetzbuches nach den Kosten der Wiederherstellung, soweit diese möglich und verhältnismäßig ist, oder nach der Minderung des Marktwertes der Sache. Dementsprechend läßt sich die Wiedergutmachungsfunktion wohl am besten dadurch verwirklichen, daß die Abgabe in Ausdehnung der Ausgleichspflicht an die Kosten anknüpft, die zur Schaffung gleichwertiger Funktionen und Werte des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes aufgewendet werden müßten. Soweit eine Wiederherstellung oder ein Ersatz nicht nur im Einzelfall, sondern auch generell unmöglich oder unverhältnismäßig ist, bedarf es zusätzlicher Ansätze, die den - wie auch immer definierten - ökologischen Wert der beeinträchtigten Naturgüter bestimmen. Hierzu kann beispielsweise auf biototyp-orientierte Bewertungsmethoden zurückgegriffen werden, die fachwissenschaftlich fundierte Aussagen über den relativen Wert bestimmter Biotypen erlauben.

1.3 Lenkung

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts handelt es sich bei der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe nicht um eine Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion, da sie nicht wahlweise neben Ausgleichsmaßnahmen trete, sondern erst erhoben werde, wenn die vorrangigen Ausgleichsmechanismen nicht zum naturschutzrechtlich erwünschten Ziel führen. Eine Lenkungsfunktion komme der Abgabe allenfalls insoweit zu, als der Verantwortliche durch die Abgabe von einem beabsichtigten Eingriff abgehalten oder dazu angehalten werde, "anderen Eingriffsarten, die die Natur weniger beeinträchtigen, ... Vorrang einzuräumen"^{17a)}

Auch wenn die Lenkungsfunktion wegen der Stellung der Abgabe als letztem Mittel nicht überschätzt werden sollte, so kann sie doch so ausgestaltet werden, daß Anreize für die vorrangigen Kompensationsmaßnahmen in natura geschaffen werden. Zumindest aber sollte die Abgabe einen "Freikauf" oder eine Flucht in den Geldersatz nicht begünstigen¹⁸⁾. Die Effektivität der Eingriffsregelung würde untergraben, wenn es für den Verursacher preiswerter wäre, die Abgabe zu zahlen, statt selbst Kompensationsmaßnahmen durchzuführen. Eine Stärkung der Eingriffsregelung kann deshalb nur erreicht werden, wenn die *Ausgleichsabgabe auch im Einzelfall nicht niedriger ausfällt als die Kosten vergleichba-*

*rer tatsächlicher Kompensationsmaßnahmen*¹⁹⁾ Dieses Ziel läßt sich am besten mit Hilfe eines Ansatzes erreichen, der an die Wiederherstellungskosten anknüpft.

Darüber hinaus kann die Lenkungsfunktion die gewählte Bewertungsmethode dort argumentativ abstützen, wo etwa der an den Wiederherstellungskosten ausgerichtete Ansatz wegen fehlender Wiederherstellbarkeit nicht weiterhilft. So sollte die *Beeinträchtigung der ökologisch wertvollsten, in überschaubaren Zeiträumen nicht wiederherstellbaren Lebensräume zu einer Abgabe führen, die erheblich höher liegt als die höchsten Kosten für die Schaffung wiederherstellbarer Lebensräume.*

1.4 Finanzierung

Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts von 1986 handelt es sich bei der Ausgleichsabgabe nicht um eine "Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion" Die Finanzierung des Naturschutzfonds durch die zweckgebundene Abgabe sei lediglich die Folge der Wiedergutmachungsfunktion^{19a)}. Das Urteil von 1989 setzt demgegenüber die Akzente insofern anders, als auch auf die Verwendung der Mittel abgestellt wird. Die Abgabe zielt darauf ab, daß "jedenfalls an anderer Stelle Werte oder Funktionen des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes hergestellt oder in ihrem Bestand gesichert werden"^{19b)} Um mit dem Aufkommen tatsächlich an anderer Stelle vergleichbare Werte und Funktionen schaffen oder bewahren zu können, bedarf es aber *realistischer Kostenansätze.*

1.5 Vorteilsabschöpfung

Als weitere Funktion der Ausgleichsabgabe erwähnt die Literatur die Vorteilsabschöpfung²⁰⁾ Diesen Aspekt berücksichtigt auch das Bundesverwaltungsgericht, wenn es ausführt, der Verantwortliche solle aus Gründen der Gerechtigkeit nicht davon profitieren, daß im Einzelfall - häufig bei den gravierendsten Eingriffen Ausgleich und Ersatz in Natur nicht möglich seien^{20a)}. Die Ausgleichsabgabe stellt damit sicher, daß das in der Eingriffsregelung konkretisierte Verursacherprinzip durchgängig auch bei nicht in natura kompensierbaren Beeinträchtigungen zur Geltung kommt.

1.6 Dauerhafte Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen

Die Ausgleichsabgabe soll schließlich im Rahmen der Eingriffsregelung dazu beitragen, daß der Bestand an Werten und Funktionen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes insgesamt - also im Sinne einer ökologischen Gesamtbilanz²¹⁾ - dauerhaft gesichert wird. Sie soll - mit den Worten des Bundesverwaltungsgerichts - die "umfassenden Gemeinschaftsgüter..., die die Lebensgrundlage des Menschen bilden...", "auch insgesamt vor weiterer Minderung bewahren". Sie diene dazu, "einer fortschreitenden Erosion des Naturhaushaltes insge-

samt, der weiteren Denaturierung unserer Umwelt in einem dicht besiedelten, weitgehend verstärktem Raum entgegenzuwirken, indem jedenfalls an anderer Stelle Werte oder Funktionen des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes hergestellt oder in ihrem Bestand gesichert werden." Hierbei erweist sich die Ausgleichsabgabe, so das Bundesverwaltungsgericht, als "systemgerechter Bestandteil des naturschutzrechtlichen Instrumentariums"^{21a)}. Die Eingriffsregelung und die Ausgleichsabgabe sind damit ein zentrales Instrument, um den Verfassungsauftrag in Art. 20a Grundgesetz zu erfüllen, die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für künftige Generationen dauerhaft zu bewahren.

Die Abgabe bildet eine notwendige Ergänzung der Eingriffsregelung in Fällen, in denen ein Ausgleich oder Ersatz *in natura* nicht oder nicht vollständig möglich ist. Dies gilt nicht nur für Totalverluste von Lebensräumen, sondern auch für Restbeeinträchtigungen, die nach Durchführung der Kompensationsmaßnahmen verbleiben. Häufig kann ein wertvolles Biotop nur durch ein weniger wertvolles ersetzt werden und es treten regelmäßig zwischenzeitliche Einbußen auf, da viele Ersatzlebensräume Jahrzehnte brauchen, bis sie ihre volle Funktionsfähigkeit erreichen. In der Literatur ist darauf hingewiesen worden, daß es wegen der langen Entwicklungszeiträume für Biotope zu einem ganz erheblichen Bestandsrückgang kommt, selbst wenn Eingriffe in Natur und Landschaft gleichartig im Flächenmaß 1:1 ausgeglichen werden²²⁾. Trotz der Pflicht zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nimmt der Bestand an reifen Biotopen ab. Dieser Entwicklung kann nur dadurch entgegengewirkt werden, daß eine vorsorgende Neuschaffung von Biotopen für künftige Eingriffe erfolgt. Allein mit Hilfe der Ausgleichsabgabe läßt sich eine solche Vorsorgepolitik unter Beachtung des Verursacherprinzips verwirklichen. Die Ausgleichsabgabe kann damit nach Einschätzung des RATES VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN dazu beitragen, "daß langfristig der Wert des Naturhaushaltes nicht schwindet."²³⁾

2 Rechtliche Anforderungen

Es gibt vergleichsweise wenig Rechtsprechung und Literatur, die sich konkret mit den Methoden zur Bemessung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe auseinandersetzen²⁴⁾. Die Begründungen der einschlägigen Urteile lassen auch für den Juristen nicht immer klar erkennen, welche Rechtsgrundsätze und gesetzlichen Anforderungen gerade geprüft werden: "rechtlich einwandfrei", "systemgerecht", "nachvollziehbar, schlüssig, sachgerecht", "angemessen", "nicht unangemessen", "klar, eindeutig und durchschaubar", "nachvollziehbar und plausibel" lauten die Formulierungen auf der einen Seite, "sachwidrig und willkürlich", "Ergebnis vom Zufall abhängig", "nicht verständlich", "weder durchschaubar und nachvollziehbar noch wissenschaft-

lich verlässlich", "wenig überzeugend und in der Anwendung 'schwierig'" auf der anderen Seite²⁵⁾

Um die rechtlichen Anforderungen zu ordnen, sind zunächst verschiedene Prüfungsebenen zu unterscheiden: Bundesgesetzliche Bestimmungen sind allein auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen, während Vorschriften in den Landesnaturschutzgesetzen zusätzlich die Vorgaben des Bundesnaturschutzgesetzes einhalten müssen. Sind Bewertungsvorschriften in Rechtsverordnungen enthalten, so wird ferner überprüft, ob die Verordnungsermächtigung dem Bestimmtheitserfordernis genügt und ob sich die Bestimmungen im Rahmen der Ermächtigung halten. Dabei steht dem Landesgesetzgeber und dem Ordnungsgeber ein gewisser Gestaltungsspielraum zu²⁶⁾. Die Festsetzung der Abgabe im Einzelfall muß dagegen sämtlichen gesetzlichen und untergesetzlichen Voraussetzungen entsprechen und unterliegt einer vollständigen gerichtlichen Überprüfung. Gleichwohl besteht in der Rechtsprechung eine gewisse Tendenz, sich nur mit den Voraussetzungen der Abgabepflicht ausführlich auseinanderzusetzen, während die Festsetzung der Höhe der Abgabe regelmäßig einer eher summarischen Plausibilitätskontrolle unterworfen wird.

2.1 Abgabenrechtliche Bestimmtheit

Das Gebot der abgabenrechtlichen Bestimmtheit soll Vorschriften ausscheiden, die infolge der Unbestimmtheit ihrer Tatbestandsmerkmale den Behörden die Möglichkeit einer rechtlich nicht hinreichend überprüfaren, willkürlichen Handhabung eröffnen²⁷⁾. Bei der Anwendung dieses Gebotes auf die Ausgleichsabgabenregelungen sind die Gerichte eher zurückhaltend²⁸⁾. Selbst die baden-württembergische Ausgleichsabgabenregelung, die den Behörden einen überaus weiten Bemessungsrahmen beläßt, der allein verbal-argumentativ auszufüllen ist, hat bereits mehrfach einer höchstrichterlichen Überprüfung standgehalten²⁹⁾

2.2 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Bei dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird zwischen der Erforderlichkeit des angewandten Mittels, seiner Geeignetheit und der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne unterschieden³⁰⁾

Die Geeignetheit ist das Einfallstor für eine umfassende Plausibilitätskontrolle: Eine Bewertungsmethode, die widersprüchliche, unlogische oder nicht nachvollziehbare Bewertungsschritte enthält, kann nicht geeignet sein, die Funktionen der Ausgleichsabgabe zu erfüllen. In diesem Zusammenhang wird auch die Sachgerechtigkeit, die Systemgerechtigkeit und die Schlüssigkeit der Methodik geprüft. Angesichts der recht unbestimmten Prüfungsmaßstäbe kann es allerdings nicht überraschen, daß Voraussagen darüber, ob eine bestimmte Methode einer gerichtlichen Überprüfung standhalten wird, nur begrenzt möglich sind.

Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne verbietet eine übermäßige Inanspruchnahme des Verursachers von Eingriffen. Im Abgabenrecht folgt aus dem Übermaßverbot insbesondere das Verbot sogenannter "Erdrosselungssteuern": Abgaben dürfen zwar eine gewisse Lenkungsfunktion entfalten, sie dürfen aber nicht so hoch festgesetzt werden, daß ein erlaubtes Verhalten wirtschaftlich unmöglich gemacht wird. Für die Ausgleichsabgabe bedeutet dies, daß die Abgabe etwa für Eingriffe in besonders wertvolle Biotope nicht so hoch angesetzt werden darf, daß ein Eingriff praktisch ausgeschlossen wird³¹⁾. Denn die Abgabe wird in Fällen erhoben, in denen ein Vorrang der mit dem Vorhaben verfolgten Interessen vor den Interessen des Naturschutzes bejaht worden ist (vgl. § 8 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz). Es kann nicht Aufgabe der Ausgleichsabgabe sein, diese Entscheidung "auf kaltem Wege" zu korrigieren.

2.3 Ableitung der Bewertungsmethode aus gesetzlichen Wertungen

Bewertungsmethoden in Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften müssen die gesetzlichen Voraussetzungen insbesondere der Eingriffsregelung einhalten. Hieraus können sich durchaus detaillierte Anforderungen an die Bewertungsmethode ergeben³²⁾. Einzelne landesgesetzliche Verordnungsermächtigungen enthalten bereits konkretere Vorgaben zu den Kriterien und Maßstäben für die Bemessung der Ausgleichsabgabe, auf die noch im einzelnen einzugehen ist. Bundesgesetzlich ist lediglich vorgegeben, daß ein nicht ausgleichbarer, aber vorrangiger Eingriff vorliegen muß (§ 8 Abs. 9 Bundesnaturschutzgesetz).

Die naturschutzfachliche Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf den Naturhaushalt und das Landschaftsbild ist kein Selbstzweck, sondern soll gesetzliche Bestimmungen umsetzen. Deshalb reicht es nicht aus, ein analytisches Instrument zu entwickeln, das fachwissenschaftlichen Ansprüchen genügt. Vielmehr müssen die Bewertungskriterien und Parameter den gesetzlichen Vorgaben entsprechen und aus gesetzlichen Wertungen abgeleitet sein. Mit dem Tatbestandsmerkmal der Beeinträchtigung der "Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts" verweist § 8 Bundesnaturschutzgesetz allerdings auf Erkenntnisse der Ökologie und verwandter Fachwissenschaften. Um das Ausmaß und die Schwere eines Eingriffs zu bewerten, kann darüber hinaus auf eine Reihe gesetzlicher Kriterien und Wertungen zurückgegriffen werden: So finden sich in den Zielen und Grundsätzen des Naturschutzes (§§ 1, 2 Bundesnaturschutzgesetz) als Schutzgüter die Pflanzen- und Tierwelt, Biotope als Teil des Naturhaushalts in ihrer natürlichen und gewachsenen Artenvielfalt, unbebaute Flächen in einer für ihre Funktionsfähigkeit genügenden Größe, eine geschlossene Pflanzendecke sowie die natürliche Fruchtbarkeit des Bodens. § 13 Abs. 1 Nr. 3 Bundesnaturschutzgesetz nennt die Seltenheit eines Raumes als Bewer-

tungskriterium, § 20e Bundesnaturschutzgesetz die Gefährdung von Arten als Voraussetzung eines besonderen Schutzes. Schließlich ergibt sich aus § 20c Bundesnaturschutzgesetz, welche Biotoptypen als besonders schutzwürdig und damit als besonders wertvoll einzustufen sind.

Die Operationalisierung dieser gesetzlichen Wertungen bereitet aber große Schwierigkeiten, da das Bundesnaturschutzgesetz und die Landesnaturschutzgesetze eine Vielzahl von Belangen, Kriterien, Wertungen und Einstufungen aufführen, ohne deren begriffliches und logisches Verhältnis zueinander klarzustellen. Unschärfen und Überschneidungen sind die Regel. Deshalb läßt sich den gesetzlichen Wertungen keine Gewichtung und Hierarchisierung der verschiedenen Kriterien entnehmen. Hier bedarf es einer Konkretisierung durch den Verordnungsgeber, die das Tatbestandsmerkmal der erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes ausdifferenziert und zutreffend ausfüllt. Dabei besteht ein weiterer Gestaltungsspielraum, solange die entwickelte Methode nachvollziehbar und sachgerecht ist.

Das frühere hessische "Differenzverfahren" von 1987 ist ein Beispiel für eine Methode, die diesen Anforderungen nicht gerecht wird und die deshalb vom VGH Kassel für rechtswidrig erklärt worden ist. Die Methode sieht eine Bewertung der Werte und Funktionen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes anhand von 20 Meßgrößen vor, für die jeweils Punktwerte zwischen 0 und 3 zu vergeben sind. Dabei beziehen sich drei Meßgrößen auf den Boden, fünf auf Gewässer, eine auf das örtliche Klima, vier auf die Pflanzen- und Tierwelt sowie sieben auf das Landschaftsbild und die Erholung. Zur Ableitung dieser Meßgrößen und zu ihrer Gewichtung fehlt jede Erläuterung. Bei der Bewertung im Einzelfall sind jeweils nur die Kriterien zu beurteilen, bei denen mit einer erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigung zu rechnen ist. In dem vom VGH Kassel beurteilten Einzelfall³³⁾ waren zwei Meßgrößen zur Pflanzen- und Tierwelt sowie fünf zum Landschaftsbild und zur Erholung herangezogen worden. Das Gericht stellte fest, daß sich die Behörde damit in unzulässiger Weise von den gesetzlich vorgegebenen naturschutzrechtlichen Belangen gelöst habe. Die Kriterien repräsentierten nicht die maßgeblichen naturschutzrechtlichen Belange, und die Gewichtung sei nicht plausibel. Aus dem Urteil läßt sich die Forderung ableiten, daß die Einzelelemente einer naturschutzfachlichen Bewertungsmethode die gesetzlichen Oberbegriffe - insbesondere den Naturhaushalt und das Landschaftsbild - vollständig und in angemessener Gewichtung repräsentieren müssen. Daraus ergibt sich für die Auswahl und Entwicklung einer naturschutzfachlichen Bewertungsmethode ein erheblicher juristischer Begründungsbedarf, dem bislang nicht immer ausreichend Rechnung getragen wird.

2.4 Schätzungen und Vereinfachungen

Das Ziel der Bewertungsmethode ist die Festsetzung der Höhe einer Abgabe. Deshalb sollten keine überzogenen Anforderungen an die Beschaffung der notwendigen Informationen gestellt werden. Eine detaillierte naturschutzfachliche Bewertung, die sich unter Umständen über mehrere Vegetationsperioden erstreckt, allein zur Festsetzung eines Geldbetrages wäre mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden. Deshalb sind gewisse Vereinfachungen, Pauschalierungen, Schätzungen und eine generalisierende Betrachtungsweise abgabenrechtlich nicht nur zulässig, sondern geboten³⁴⁾

So haben die Gerichte nicht beanstandet, daß die Abgabenverordnungen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und im Saarland im wesentlichen auf einem Rahmensatz pro Quadratmeter der in Anspruch genommenen Fläche beruhen und den ökologischen Wert der Eingriffsfläche nur rudimentär berücksichtigen. Auch bei der Erhebung von Erstattungsbeiträgen nach §8a Bundesnaturschutzgesetz für die Kosten der in Bebauungsplänen vorgesehenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen scheint sich eine Pauschalierung durchzusetzen, bei der die ökologische Wertigkeit der bebauten Fläche keine Rolle spielt³⁵⁾

Was für Vorhaben im Innenbereich und für die Umlage der Kosten naturschutzfachlich geplanter Maßnahmen noch vertretbar erscheinen mag, sollte aber nicht für Vorhaben im Außenbereich mit weitreichenden Folgen für Natur und Landschaft gelten. Für solche Vorhaben sind ohnehin umfangreiche naturschutzfachliche Erhebungen durchzuführen und Kompensationsmaßnahmen zu planen³⁶⁾. Daher kann bei solchen Vorhaben für die Festsetzung der Ausgleichsabgabe an Daten angeknüpft werden, die im Rahmen der Eingriffsregelung und ggf. der Umweltverträglichkeitsprüfung zu erheben sind. Deshalb erscheinen auch eine ausdifferenzierte Biotopklassifizierung, die ein Fachmann problemlos und ohne großen Zeitaufwand vornehmen kann, sowie eine Zusatzbewertung im Einzelfall nicht zu aufwendig.

2.5 Verhältnis zu anderen Rechtsgebieten

Der Querschnittscharakter der Eingriffsregelung hat zur Folge, daß das Verhältnis zu anderen fachrechtlichen Regelungen häufig nicht eindeutig geklärt ist. Hier ist eine Abgrenzung notwendig, die klarstellt, welche Beeinträchtigungen des Naturhaushalts speziell von der Ausgleichsabgabe erfaßt werden.

So war das Verhältnis zum *Baurecht*, insbesondere die Frage der Erhebung einer Ausgleichsabgabe im Innenbereich, bis zur Verabschiedung des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom April 1993 äußerst umstritten. Nunmehr ist die Erhebung einer Ausgleichsabgabe bei Vorhaben im Innenbereich gemäß § 8a Abs. 2 und 6 Bundesnaturschutzgesetz ausdrücklich ausgeschlossen³⁷⁾. Die Länder können aber einen Ausgleich durch Geldlei-

stungen für Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft im unbeplanten Innenbereich und in Gebieten mit Bebauungsplänen vorsehen, die vor dem 1. Mai 1993 in Kraft getreten sind und in denen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht Gegenstand bauleitplanerischer Abwägung waren (§ 8b Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz).

Weiterhin umstritten ist das Verhältnis zum *Immissionsschutzrecht*. Nach wohl herrschender Auffassung ist die Anwendung der Eingriffsregelung auf genehmigungsbedürftige Anlagen ausgeschlossen, soweit es um immissionsbedingte Beeinträchtigungen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes geht³⁸⁾. Insoweit enthält das Bundes-Immissionsschutzgesetz eine abschließende Spezialregelung. Etwas anderes gilt für immissionsbedingte Beeinträchtigungen am Rande neu errichteter Verkehrswege, da die §§ 41 - 43 Bundes-Immissionsschutzgesetz lediglich Umwelteinwirkungen durch Lärm regeln.

Die Bestimmungen des *Wasserhaushaltsgesetzes* zur Gewässerbenutzung und zu wasserrechtlichen Anlagen enthalten nur hinsichtlich des Umweltmediums Wasser eine abschließende Regelung³⁹⁾. Auswirkungen auf andere Bestandteile des Naturhaushalts sind nicht erfaßt. Wird etwa ein Biotop durch die mit einem Eingriff verbundene Veränderung der hydrologischen Verhältnisse beeinträchtigt, so ist diese Beeinträchtigung kompensationspflichtig.

Eingriffsregelung und *Forstrecht* sind nach zutreffender Auffassung nebeneinander anwendbar⁴⁰⁾. Die Beeinträchtigung eines Waldes, die über die ordnungsgemäße Forstwirtschaft hinausgeht, unterliegt der Eingriffsregelung (Umkehrschluß aus §8 Abs. 7 Bundesnaturschutzgesetz). Soweit allerdings landesrechtlich angeordnete Ersatzaufforstungen nicht allein forstwirtschaftlichen Zwecken dienen, sondern auch der Schutzfunktion des Waldes, kommt es zu Überschneidungen mit den naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen. Insoweit sollte eine Anrechnung erfolgen.

3 Methodische Ansätze zur Monetarisierung

In den landesrechtlichen Ermächtigungen, den Ausgleichsabgabenverordnungen sowie in der Literatur finden sich unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe und Bewertungsverfahren zur Festsetzung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe. Diese Ansätze sollen im folgenden systematisiert und daraufhin untersucht werden, wieweit sie geeignet sind, die Funktionen der Ausgleichsabgabe zu erfüllen.

3.1 Bewertungsmaßstäbe

3.1.1 Kosten

Einige Landesnaturschutzgesetze nennen als Bemessungsgrundlage für die Ausgleichsabgabe ausdrücklich die Kosten, die der Verursacher für Ersatzmaßnahmen hätte aufwenden müssen (vgl. Abbildung 1). Die Bewertung anhand der Wiederherstel-

	Kosten von Ersatzmaßnahmen	Dauer und Schwere des Eingriffs	Schwere nach	Wert und Vorteil für Verursacher	Wirtschaftl. Zumutbarkeit	Verhältnis der Kriterien zueinander
Baden-Württemberg (§ 11 Abs. 6)		X	Fläche Menge	X	X	nebeneinander
Berlin (§ 14 Abs. 7)		X				
Brandenburg (§ 15 Abs. 1,2)	X	X	Fläche Menge Biotoptypen	X		nebeneinander
Bremen (§ 11 Abs. 8)	X					Kosten als Obergrenze
Hamburg (§ 9 Abs. 7)	X	X	Fläche deren Funktion Menge	X		Kosten, soweit möglich
Hessen (§ 6 b Abs. 1)	X					
Mecklenburg-Vorpommern ¹ (§ 1 Abs. 3)	X					
Nordrhein-Westfalen ¹ (§ 5 Abs. 3)	X					
Rheinland-Pfalz (§ 5 a Abs. 1)		X		X		nebeneinander
Saarland (§ 11 Abs. 5)		X	Fläche ihre Wertigkeit Menge			
Sachsen (§ 9 Abs. 4)		X		X	X	nebeneinander
Schleswig-Holstein (§ 8 b Abs. 3)	X	X	Fläche Menge			Kosten, soweit feststellbar
Thüringen (§ 7 Abs. 7)		X	Rekultivierungskosten	X		nebeneinander

¹ Es bestehen Zweifel, ob sich diese Vorschriften auf eine subsidiäre Ausgleichsabgabe beziehen.

Abbildung 1

Bemessungsgrundlagen für Ausgleichsabgaben in den einzelnen Landesnaturschutzgesetzen

lungskosten knüpft an die tatsächlichen oder rechnerischen Kosten von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege an. Dies entspricht dem Ansatz des allgemeinen Schadensrechts und ist *ein rechtlich und fachlich fundiertes, nachprüfbares Konzept der Monetarisierung wohl das einzige, das für die Zuordnung eines Geldbetrages auf "harte Daten" zurückgreift*. Es wird in besonderem Maße der Wiedergutmachungs- und der Finanzierungsfunktion der Abgabe gerecht.

In der Literatur ist die Auffassung vertreten worden, dieser Maßstab sei für die Festsetzung der Ausgleichsabgabe untauglich, da die Abgabe ja gerade in Fällen erhoben werde, in denen auch Ersatzmaßnahmen nicht möglich seien⁴¹⁾. Dagegen spricht, daß zwischen der Unmöglichkeit von Ersatzmaßnahmen im Einzelfall, die oftmals auf der mangelnden Verfügbarkeit geeigneter Flächen in der näheren Umgebung beruht, und einer absoluten Unmöglichkeit der Wiederherstellung zu unterscheiden ist. Soweit eine - auch nur näherungsweise - Wiederherstellung oder Neuschaffung eines Ersatzbiotops in Betracht kommt, lassen sich die dafür erforderlichen "rechnerischen Kosten einer zu fingierenden Maßnahme" auch ermitteln⁴²⁾. Fast für jeden Biototyp sind bei entsprechenden Ausgangsflächen geeignete ökotechnische Maßnahmen durchführbar, die dazu führen, daß sich nach der erforderlichen Entwicklungszeit ein annähernd gleichwertiger Lebensraum entwickelt. Die Grenzen eines solchen Kostenansatzes sind erst erreicht, wenn eine Wiederherstellung unzweckmäßig, mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden oder vollkommen unmöglich ist. Unzweckmäßig wäre es beispielsweise, Intensiväcker neu zu schaffen, die für die Vegetation praktisch wertlos sind⁴³⁾. Mit einem unverhältnismäßigen Aufwand wäre es wohl verbunden, wenn Urwaldreste zonaler Wälder für geschätzte 700.000 DM pro Hektar auf Äcker transplantiert würden⁴⁴⁾. Wann schließlich eine Wiederherstellung als unmöglich anzusehen ist, ist entgegen dem ersten Anschein kein rein technisches Problem. Denn nicht künstlich herstellbar ist vor allem die notwendige Entwicklungszeit, und es ist eine Wertungsfrage, ab welchem Entwicklungszeitraum man ein Biotop nicht mehr für ersetzbar erachtet. Die Annahmen in der Fachliteratur schwanken zwischen 25 und 150 Jahren⁴⁵⁾. Für einen kürzeren Zeitraum spricht das Integritätsinteresse: Besonders wertvolle Biotope, deren Entwicklungszeit den üblichen Planungshorizont erheblich übersteigt, sollen nicht vorschnell als ausgleichbar angesehen und vernichtet werden können. Für einen längeren Zeitraum spricht das Ziel der dauerhaften Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen. Als koordinierte Maßnahme eines langfristigen Flächenschutzes ist es durchaus sinnvoll und nicht unüblich, daß die Naturschutzbehörden heute Biotope neu schaffen, die alte Biotope ersetzen und ihren Reifezustand erst in fernerer Zukunft erreichen.

Damit erweisen sich die Wiederherstellungskosten als besonders geeigneter Bewertungsmaßstab, der allerdings einer Ergänzung durch andere Kriterien bedarf.

3.1.2 Schwere des Eingriffs und "Wert" der Eingriffsfläche

In vielen Landesnaturschutzgesetzen wird zum Teil ergänzend zu den Kosten von Ersatzmaßnahmen - auf die "Dauer und Schwere des Eingriffs" abgestellt (vgl. Abbildung 1). Neben der Eingriffsintensität hängt die Schwere des Eingriffs entscheidend vom naturschutzfachlichen oder ökologischen Wert der Eingriffsfläche ab. Dieser Zusammenhang zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Wert der Eingriffsfläche kommt beispielsweise in § 4 Abs. 2 der sächsischen Naturschutz-Ausgleichsverordnung zum Ausdruck, wonach sich "Dauer und Schwere des Eingriffs nach der Wertigkeit der in Anspruch genommenen Flächen" beurteilen⁴⁶⁾. Doch wie läßt sich der ökologische Wert bestimmen und diesem Wert ein Geldbetrag zuordnen? In der Praxis wird eine Vielzahl höchst unterschiedlicher Methoden für die Bewertung von Eingriffen angewandt, die zu stark divergierenden Ergebnissen führen und der Eingriffsregelung den Ruf fehlender Rechtssicherheit eingetragen haben. Die verschiedenen Methoden lassen sich - grob vereinfachend - auf zwei Ansätze zurückführen:

Einige Methoden - wie das frühere hessische Differenzverfahren von 1987 und der Entwurf einer Methodik für die Ausgleichsabgabe in Berlin von 1994 - zerlegen den Naturhaushalt und das Landschaftsbild analytisch in verschiedene Einzelfaktoren und Funktionen, vergeben für die Wertigkeit der verschiedenen Komponenten Punktzahlen und fassen die Werte zur Bilanzierung der Eingriffsfolgen zu Punktsummen zusammen⁴⁷⁾. Diese Methoden eignen sich meines Erachtens zwar zur Groborientierung im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung, aber kaum als Anknüpfungspunkt zur Bestimmung der Höhe einer Ausgleichsabgabe. Diese Bewertungsverfahren sind stets mit dem Problem konfrontiert, alle rechtlich bedeutsamen Faktoren von Natur und Landschaft vollständig, aber ohne Überschneidungen zu erfassen und richtig zu gewichten. Bei der Aggregation der Punktwerte werden inkommensurable Größen zusammengefaßt, also "Äpfel und Birnen"⁴⁸⁾ zusammengezählt, und die Zuordnung eines Geldbetrages je Wertpunkt ist letztlich nur durch eine mehr oder weniger willkürliche Festsetzung möglich. Denn Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege dienen in der Regel nicht der Verbesserung einer isolierten Funktion des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes, sondern mehreren, so daß eine genauere Ableitung aus Kosten nicht möglich erscheint.

Einen anderen Weg wählen die biototyp-orientierten Ansätze wie im hessischen Biotopwertverfahren von 1992 und in der Ausgleichsabgabenverordnung

von 1995, dem Vorschlag einer Methodik von SCHEMEL, HARTMANN & WEDEKIND 1994⁴⁹⁾ und der sächsischen Ausgleichsverordnung von 1995. Sie gehen zurück auf die naturschutzfachliche Klassifizierung und ordinale Einstufung von Biotopen, die ursprünglich nicht auf die Zuordnung von Geldbeträgen gerichtet ist⁵⁰⁾ Sie knüpfen an den Biotoptyp als Summenparameter an, der die Lebensbedingungen der Pflanzenwelt und in gewissem Umfang auch der Tierwelt abbildet sowie Bodenart und -typ, Nährstoffgehalt, Feuchtegrad und Kleinklima in einem Lebensraum erfaßt.

Besonders ausgefeilt ist das hessische Biotopwertverfahren von 1992: Dort wurden 150 Biotoptypen anhand der Kriterien Schutzwürdigkeit (Entwicklungsstand, Natürlichkeit, Struktureichtum, Artenvielfalt) und Schutzbedürftigkeit (Seltenheit des Biotops, Seltenheit von Arten, Empfindlichkeit, ungünstige Entwicklungstendenz) bewertet. Die Punktwerte reichen von 3 für versiegelte Flächen bis 80 für Hochmoore. Der Geldwert pro Punkt wurde durch Nachkalkulation von Ersatzmaßnahmen und Naturschutzmaßnahmen ermittelt und beträgt 0,62 DM. Sehr viel einfacher ist die Klassifikation der Flächennutzungstypen in der sächsischen Naturschutz-Ausgleichsverordnung vom März 1995, die zehn Stufen von 0,1 bis 1,0 vorsieht und den Geldbetrag auf das Zehnfache dieses Wertes festsetzt.

Vergleicht man die unterschiedlichen biotoptyp-orientierten Bewertungsverfahren miteinander, so läßt sich ein weitgehender Konsens über die zu beachtenden Bewertungskriterien und über die ordinale Einstufung der Biotoptypen feststellen⁵¹⁾ Das bedeutet, daß wissenschaftlich fundierte Wertungen darüber möglich sind, daß bestimmte Biotoptypen generell oder in einer bestimmten Region als naturschutzfachlich wertvoller anzusehen sind als andere. Es besteht dagegen kein Konsens darüber, ob ein bestimmter Biotoptyp x-mal wertvoller ist als ein anderer Biotoptyp. Den Versuch einer solchen kardinalen Stufung halten namhafte Fachleute für wissenschaftlich unzulässig⁵²⁾, es bestehen jedenfalls keine entsprechenden Konventionen unter den Fachleuten. *Für die Methodik der Ausgleichsabgabe folgt daraus, daß fachlich fundierte Aussagen darüber möglich sind, daß die Abgabe bei der Beeinträchtigung eines bestimmten Biotoptyps höher liegen sollte als bei anderen Biotoptypen. Biotopklassifizierungen können aber weder einen Basisbetrag in Geld noch die Bandbreite und Abstufungen zwischen niedrigstem und höchstem Geldbetrag angeben.*

Der ökologische Wert von Eingriffsflächen und damit die Schwere eines Eingriffs läßt sich am ehesten mit Hilfe biotoptyp-orientierter Ansätze fachlich herleiten. Die Berücksichtigung der so ermittelten ökologischen Wertigkeit der Eingriffsfläche wird der Lenkungsfunction der Ausgleichsabgabe in besonderem Maße gerecht: Je wertvoller ein Biotop, desto höher sollte die Abgabe sein. Andererseits ist

dieser Maßstab aber für sich genommen nicht in der Lage, dem ökologischen Wert einen Geldbetrag zuzuordnen und bedarf deshalb der Ergänzung durch andere Ansätze, etwa wie in Hessen und im Vorschlag von SCHEMEL, HARTMANN & WEDEKIND durch eine Kombination mit kostenorientierten Ansätzen, oder wie in Sachsen durch politische Devison. Zudem erfaßt dieser Ansatz Beeinträchtigungen der Tierwelt, der abiotische Funktionen des Naturhaushalts sowie des Landschaftsbildes nur unvollständig.

3.1.3 Eingriffsunabhängige Kriterien

Zahlreiche Landesnaturschutzgesetze und Ausgleichsabgabenverordnungen ziehen für die Festsetzung der Höhe der Ausgleichsabgabe ergänzend weitere Kriterien heran, die in keinem Zusammenhang zur Intensität der Beeinträchtigung der Werte und Funktionen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes stehen. Solche Kriterien widersprechen der Wiedergutmachungsfunktion der Ausgleichsabgabe, da sie nicht an den Natur und Landschaft zugefügten Schaden, sondern insbesondere an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Verursachers oder die mit dem Eingriff verfolgten Interessen anknüpfen.

So nennt die baden-württembergische Ausgleichsabgabenverordnung einen Prozentsatz der Baukosten als Maßstab für die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch Hochbauten. Ein solcher Maßstab sollte allenfalls als Notbehelf für nicht anders monetarisierbare Beeinträchtigungen herangezogen werden.

Nach anderen Ausgleichsabgabenregelungen ist der Wert und Vorteil des Eingriffs für den Verursacher zu berücksichtigen. Dies mag zunächst unter dem Gesichtspunkt der Vorteilsabschöpfung systemgerecht erscheinen. Es führt aber dazu, daß wirtschaftlich sinnvolle geringfügige Eingriffe mit einer höheren Ausgleichsabgabe belegt werden als wirtschaftlich wenig ertragreiche, aber weitreichende Eingriffe. Dies widerspricht nicht nur den Funktionen der Ausgleichsabgabe, sondern auch der volkswirtschaftlichen Vernunft⁵³⁾ Ein weiteres Kriterium die wirtschaftliche Zumutbarkeit - dürfte zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit und aus Gründen der Billigkeit als ergänzender Gesichtspunkt abgabenrechtlich zulässig sein. Geboten ist dies aber nicht⁵⁴⁾ Abschläge aus Gründen der wirtschaftlichen Zumutbarkeit führen - unter Durchbrechung des in der Eingriffsregelung konkretisierten Verursacherprinzips - zu einer Subvention auf Kosten von Natur und Landschaft.

Schließlich berücksichtigen mehrere Landesnaturschutzgesetze den Nutzen des Vorhabens für die Allgemeinheit. In Sachsen kann in diesem Fall sogar auf die naturschutzfachliche Bewertung der Eingriffsfläche verzichtet werden. Eine solche Regelung mag damit zu rechtfertigen sein, daß das Staatsziel Umweltschutz in Art. 20a Grundgesetz mit anderen Rechtsgütern von Verfassungsrang in Ein-

klang zu bringen ist, und daß dementsprechend die Ziele des Naturschutzes gem. § 1 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz unter einem Abwägungsvorbehalt stehen. Gleichwohl wird in diesem Fall das Ziel aufgegeben, die Werte und Funktionen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes insgesamt dauerhaft zu bewahren. Es werden für kurzfristigere Ziele ökologische Werte endgültig und ersatzlos geopfert.

3.1.4 Nutzen

Nutzenorientierte Ansätze werden in der Umwelt- und Ressourcenökonomie diskutiert⁵⁵⁾. Diese betont den gesamtwirtschaftlichen Nutzen der beeinträchtigten Naturgüter für den Menschen. Das Problem besteht in der Messung dieses Nutzens, da Märkte weitgehend fehlen. Zur Monetarisierung werden daher indirekte Methoden herangezogen, die etwa über Immobilienpreisdifferenzen oder Aufwendungen für die Erholung auf den Erholungswert eines Naturgebietes schließen. Daneben greift man auf direkte Befragungsmethoden zurück, bei denen durch Meinungsumfrage ermittelt wird, wieviel die Bürger für die Nutzung und den Erhalt bestimmter Naturgüter zu zahlen bereit wären (*willingness to pay*). Der Stand der Wissenschaft in Deutschland erlaubt eine Einschätzung der gesamtgesellschaftlichen Nachfrage nach Arten- und Biotopschutz⁵⁶⁾. In den USA werden ressourcenökonomische Methoden bereits herangezogen, um die Höhe des Schadensersatzes im Rahmen der Haftung für ökologische Schäden zu bestimmen⁵⁷⁾.

Diese Methoden sind meines Erachtens zur Bestimmung der Höhe der Ausgleichsabgabe nicht geeignet. Die indirekten Methoden messen von den vielfältigen Funktionen und Werten des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes lediglich den Erholungswert. Die direkten Befragungsmethoden sind für eine am Einzeleingriff orientierte, differenzierte Wertes Einschätzung wegen fehlender Kenntnisse in der Bevölkerung ungeeignet. Es bestehen grundsätzliche Bedenken dagegen, fachwissenschaftlich begründete rechtliche Wertungen (z.B. Schutzstatus bestimmter Biotope, Rote Listen gefährdeter Arten und Biotope, detaillierte naturschutzrechtliche Grundsätze) durch die per Meinungsumfrage ermittelte Wertschätzung in der Bevölkerung zu ersetzen.

3.1.5 Politische Deziision

Genau genommen bildet die politische Festsetzung der Abgabenhöhe das glatte Gegenteil eines Bewertungsmaßstabes. Und doch ist die politische Aushandlung der Abgabenhöhe nicht nur ein zulässiges, sondern das übliche Verfahren zur Festsetzung der Bemessungssätze von Abgaben. Die Rahmensätze je Quadratmeter für flächenhafte Eingriffe von 1 bis 2 DM in Rheinland-Pfalz und im Saarland, von 1 bis 5 DM in Sachsen und von 2 bis 10 DM in Baden-Württemberg sind das Ergebnis politischer Entscheidungen, die nicht weiter auf naturschutzfachli-

che Kriterien oder gesetzliche Wertungen rückführbar sind. Erst innerhalb der Rahmensätze spielen die verschiedenen gesetzlichen Bewertungskriterien eine Rolle. Dieses Vorgehen umgeht diffizile methodische Grundsatzfragen: Weder bedarf es einer Quantifizierung und formalen Aggregation verschiedener Werte und Funktionen des Naturhaushalts noch einer formalen Ableitung des zugeordneten Geldbetrages.

Die nicht weiter begründete Festsetzung eines Geldbetrages für Naturgüter setzt sich allerdings dem Vorwurf der Willkür aus. Darüber hinaus besteht offenbar die Tendenz, die Rahmensätze aus Gründen der Investitionsförderung zu niedrig anzusetzen. Zu niedrige Sätze und eine zu undifferenzierte Methodik werden der Wiedergutmachungs- und Finanzierungsfunktion der Ausgleichsabgabe nicht gerecht. Während reale Kompensationsmaßnahmen mit großem Aufwand naturschutzfachlich vorbereitet werden, werden häufig die gravierendsten Eingriffe sehr pauschal geschätzt, ohne daß sichergestellt ist, daß das Aufkommen aus der Abgabe ausreicht, um entsprechende Werte und Funktionen tatsächlich neu zu schaffen oder zu erhalten. Die Lenkungsfunktion wird in ihr Gegenteil verkehrt, wenn zu niedrige Sätze zu einer Flucht in die Abgabe führen. Das Ziel, die natürlichen Lebensgrundlagen insgesamt auch für künftige Generationen zu erhalten, wird bei zu niedrigen Rahmensätzen kurzfristigen Interessen geopfert. Bei der Standortkonkurrenz der Bundesländer droht damit wegen des Fehlens einer bundeseinheitlichen Regelung der Ausgleichsabgabe ein Öko-Dumping.

Gleichwohl ist nicht zu verkennen, daß keine Bewertungsmethode ohne gewisse dezisionistische Elemente auskommt. Gerade in aufwendigen formalisierten Berechnungsverfahren sind häufig weitreichende Entscheidungen und Wertungen versteckt, die naturschutzfachlich nicht weiter ableitbar sind, und für die sich auch noch keine fachwissenschaftlichen Konventionen herausgebildet haben. Ziel kann es hier nur sein, Entscheidungen und Wertungen offenzulegen und die Methode daran zu messen, inwieweit sie den Funktionen der Ausgleichsabgabe gerecht wird und auch naturschutzfachlich zu überzeugen vermag.

3.1.6 Ergebnis

Eine Kombination aus dem Ansatz bei den Wiederherstellungskosten und der Bestimmung des ökologischen Wertes der Eingriffsfläche mit Hilfe einer Biotopklassifizierung dürfte am besten geeignet sein, das Ausmaß einer Beeinträchtigung des Naturhaushalts⁵⁸⁾ zu bewerten und in einen Geldbetrag zu überführen. Sie wird den Funktionen der Ausgleichsabgabe am besten gerecht. Allein die Kosten von Kompensationsmaßnahmen liefern überprüfbare Daten als Ausgangspunkt der Monetarisierung. Die Biotopklassifizierung kann für eine standardisierte Ermittlung der Kosten herangezogen werden und ermöglicht darüber hinaus die Berücksichti-

Baden-Württemberg	Entwurf Berlin	Hessen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ verbal-argumentativ ▪ bis 20 DM/m² 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einzelanalyse ▪ bis ca. 1400 DM/m² 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Biotoporientiert ▪ bis ca. 50 DM/m²
<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ einfach ▪ gerichtsfest 	<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ sehr ausdifferenziert 	<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ tatsächliche Kosten/ökologischer Wert ▪ relativ einfach ▪ wohl gerichtsfest
<p>Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ undifferenziert ▪ unbestimmt ▪ eingriffsunabhängige Kriterien ▪ Sätze zu niedrig 	<p>Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ hoher Aufwand ▪ Gewichtung ▪ Aggregation ▪ rechtlich angreifbar 	<p>Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ stark generalisiert ▪ zu wenig berücksichtigt <ul style="list-style-type: none"> - Versiegelung - Entwicklungszeit - nicht wiederherstellbare Werte

Abbildung 2

Vergleich der Abgabenregelungen für Baden-Württemberg, Berlin (Entwurf) und Hessen

gung des relativen Wertes eines Biototyps, insbesondere dort, wo der Ansatz bei den Wiederherstellungskosten an seine Grenzen stößt. Die größte Schwierigkeit bei einer solchen Kombination besteht allerdings darin, das Verhältnis von Kosten und ökologischem Wert angemessen auszutarieren.

3.2 Bewertungsverfahren

Die unterschiedlichen Bewertungsverfahren lassen sich danach unterscheiden, ob die Höhe der Abgabe eher verbal-argumentativ zu begründen ist oder sich eher aus einer formalisierten Bewertung und Berechnung ergibt. Abbildung 2 stellt die Bewertungsverfahren und Abgabenregelungen dreier Bundesländer exemplarisch gegenüber.

3.2.1 Verbal-argumentativer Ansatz

Die Bewertungsverfahren in Baden-Württemberg (1977), Rheinland-Pfalz (1990) und dem Saarland (1993) lassen sich als verbal-argumentative Verfahren charakterisieren. Die Verfahren stimmen im wesentlichen überein. Deshalb soll im folgenden lediglich die baden-württembergische Ausgleichsabgabenverordnung näher erläutert werden.

Die Abgabenverordnung unterscheidet drei Eingriffstypen: Für flächenhafte Eingriffe ist ein Rahmensatz von 2 bis 10 DM pro Quadratmeter vorgesehen, für entnommenes Material 0,5 bis 1,5 DM pro Kubikmeter sowie für Turmbauten 1 bis 5 % der Baukosten. Bei besonders schwerwiegenden Eingriffen insbesondere in Schutzgebieten und in ge-

schützte Biotope kann der Rahmensatz bis zum Zweifachen der Obergrenze erhöht werden. Bei Vorhaben, die ausschließlich oder überwiegend dem öffentlichen Interesse dienen, können die Rahmensätze bis zur Hälfte der Untergrenze unterschritten werden. Der Rahmensatz wird unter Berücksichtigung der Dauer und Schwere des Eingriffs, des Wertes oder Vorteils für den Verursacher und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit ausgefüllt. Für die Dauer und Schwere des Eingriffs nennt die Verordnung recht allgemeine Kriterien wie den Zeitraum der Beeinträchtigung, den Grad der Bodenversiegelung und der Landschaftszerschneidung sowie sonstige Belastungen des Naturhaushalts.

Die Festsetzung der Ausgleichsabgabe im Einzelfall erfordert eine mehr oder weniger eingehende Argumentation. Die Behörde bewegt sich innerhalb eines äußerst weiten Bemessungsrahmens, der etwa bei flächenhaften Eingriffen von 1 DM bis 20 DM reicht. Das verbal-argumentative Verfahren ist in der Verwaltung eingeübt und mit einem geringen Zeit- und Kostenaufwand verbunden⁵⁹⁾ Es gibt keine bestimmten Anforderungen an den Umfang der zu berücksichtigenden Informationen, kein formales Bewertungsprogramm und keine festen Bewertungsregeln. Damit erweist sich das Verfahren als einfach und in seiner Allgemeinheit und Unbestimmtheit als rechtlich kaum angreifbar.

Gleichwohl können diese Ausgleichsabgabenverordnungen rechtlich und fachlich nicht überzeugen⁶⁰⁾. Zunächst bestehen Zweifel daran, ob sie dem abgabenrechtlichen Bestimmtheitsgebot genügen.

Sie erfüllen die Wiedergutmachungs- und Lenkungsfunktion der Abgabe nur sehr unvollkommen. Es fehlt jeder Anreiz, die ökologische Qualität der Eingriffsfläche und die Auswirkungen des Vorhabens genauer zu erfassen. Zudem wird eingriffsunabhängigen Kriterien ein zu großes Gewicht beigemessen. Schließlich dürften die politisch ausgehandelten Rahmensätze im Vergleich zu den Kosten tatsächlicher Ausgleichsmaßnahmen erheblich zu niedrig bemessen sein und so eine Flucht in die Abgabe fördern.

Allerdings könnten die erwähnten Bewertungsverfahren verbessert werden, indem der naturschutzrechtliche Wert der Eingriffsfläche stärker betont wird und sich die Rahmensätze deutlicher an den tatsächlichen Wiederherstellungskosten orientieren. Zudem kann der verbal-argumentative Ansatz ergänzend in andere Bewertungsverfahren einbezogen werden, um solche Beeinträchtigungen zu erfassen, für die es bislang kaum operationalisierbare fachliche Bewertungsmethoden gibt⁶¹⁾

Eine Zwischenstufe zwischen einem verbal-argumentativen Ansatz und einem stark formalisierten Berechnungsverfahren repräsentiert die sächsische Naturschutz-Ausgleichsverordnung vom März 1995. Das Bewertungsverfahren folgt im wesentlichen dem Vorbild Baden-Württembergs. Für flächenhafte Eingriffe, die überwiegend Funktionen des Naturhaushalts oder die Tier- und Pflanzenwelt beeinträchtigen, ist ein Rahmensatz zwischen 1 und 5 DM pro Quadratmeter vorgesehen, der sich bei besonders schwerwiegenden Eingriffen auf bis zu 20 DM pro Quadratmeter erhöht. Innerhalb dieses Rahmens erfolgt die Bewertung der Dauer und Schwere des Eingriffs anhand eines stärker formalisierten Verfahrens, das 11 Flächennutzungstypen und 7 Flächenfunktionen aufführt. Die Bewertung erfordert eine grobe Biotopklassifizierung und die Prüfung eher allgemein gehaltener Kriterien wie z.B. landschaftsprägende Flächen und Objekte, Flächen mit großer Bedeutung für den Biotop- und Artenschutz oder kulturhistorisch bedeutsame Flächen und Objekte. Dieses Verfahren gewährleistet ein höheres Maß an Rechtssicherheit und Bestimmtheit. Allerdings ist die Abstufung und Gewichtung der verschiedenen Kriterien nicht fachlich abgeleitet und die Zuordnung des Geldbetrages offenbar das Ergebnis einer mehr oder weniger willkürlichen Festsetzung.

3.2.2 Formalisierte Berechnungsverfahren

Die verschiedenen formalisierten Berechnungsverfahren erfordern eine umfangreichere naturschutzfachliche Bewertung, aus der die Höhe der Ausgleichsabgabe in einem formalisierten Berechnungsverfahren abgeleitet wird.

Der Entwurf eines Bewertungsverfahrens für Berlin, den AUHAGEN et al. 1994 vorgelegt haben, basiert auf einer Analyse von Einzelfaktoren des Natur-

haushalts und des Landschaftsbildes. Fünf Meßgrößen erfassen die abiotischen Komponenten des Naturhaushalts (insgesamt höchstens 30 Punkte), sieben Meßgrößen die biotischen Komponenten des Naturhaushalts (insgesamt höchstens 72 Punkte) und fünf Meßgrößen das Landschaftsbild (höchstens 30 Punkte). Das Gewicht der einzelnen Meßgrößen kann darüber hinaus im Einzelfall durch einen Faktor zwischen 0 und 2 variiert werden. Die Anrechnung des Erfolges von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erfolgt nach demselben Bewertungsschema. Als Geldbetrag je Wertpunkt wird 10 DM pro Quadratmeter vorgeschlagen, so daß die Abgabe unter Berücksichtigung von Zuschlägen für den "Lagewert" theoretisch 1440 DM pro Quadratmeter erreichen kann.

Dieses Verfahren ist zwar sehr ausdifferenziert und berücksichtigt neben den biotischen auch die abiotischen Faktoren des Naturhaushalts und das Landschaftsbild. Es erfordert aber mit Abstand den größten Aufwand bei der Bewertung. Die Gewichtung der einzelnen Bewertungskriterien zueinander wird nicht begründet und ist nicht immer nachvollziehbar. Warum ergibt etwa das Vorkommen gefährdeter Arten maximal 7 Punkte, während identitätsstiftende Sichtbeziehungen 18 Punkte erreichen können? Dadurch, daß bestimmte Meßgrößen im Einzelfall außer Ansatz bleiben dürfen, während anderen das doppelte Gewicht beigemessen werden darf, kann es wie beim früheren hessischen Differenzverfahren dazu kommen, daß die bewerteten Kriterien die gesetzlichen Oberbegriffe Naturhaushalt und Landschaftsbild nicht mehr angemessen repräsentieren. Schließlich ist der vorgeschlagene Geldbetrag je Wertpunkt fachlich kaum ableitbar⁶²⁾ Deshalb ist diese Methode meines Erachtens insgesamt nicht gerichtsfest.

Ein anderes formalisiertes Berechnungsverfahren wird seit 1992 in Hessen angewandt. Zunächst wird die Eingriffsfläche in einer Grundbewertung anhand einer Liste von 150 Biototypen klassifiziert, für die ein Punktwert zwischen 3 und 80 vorgesehen ist. Davon wird der Punktwert abgezogen, den eine Bewertung des Zustands der Eingriffsfläche nach Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen ergibt. Beim Vorliegen besonderer Umstände erfolgt eine Zusatzbewertung, die zu Auf- oder Abschlägen von bis zu 10 Punkten führen kann. Zu berücksichtigenden sind unter anderem ästhetische Beeinträchtigungen, Zerschneidungseffekte, Randstörungen durch Lärm, der besondere Erholungswert der Fläche und das Vorkommen besonders geschützter Arten. Der Geldbetrag je Wertpunkt in Höhe von 0,62 DM wurde durch eine Nachkalkulation von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie anderer Naturschutzmaßnahmen ermittelt, deren Erfolg nach demselben Verfahren bewertet worden ist. Der Höchstbetrag der Abgabe beläuft sich auf etwa 50 DM pro Quadratmeter. Für Beeinträchtigungen durch oberirdische Leitungen, die Zerschneidung von Wanderwegen bedrohter Tierarten sowie für zeitlich befristete

Eingriffe sind spezielle Bewertungsverfahren vorgesehen.

Das hessische Biotopwertverfahren zeichnet sich dadurch aus, daß es eine naturschutzfachlich fundierte, in sich schlüssige Bewertungsmethodik zur Verfügung stellt, die weitgehend aus rechtlichen Wertungen abgeleitet ist. Der Geldbetrag je Wertpunkt basiert auf realen Kosten von Kompensationsmaßnahmen. Die Methode ist vergleichsweise einfach zu handhaben, und eine Anpassung an die Kostenentwicklung ist problemlos möglich.

Die Kritik an diesem Verfahren betrifft deshalb nicht das Grundkonzept, sondern eher Einzelfragen. Zunächst führt das Verfahren zu einer starken Generalisierung. Der Spielraum für die Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles, etwa besonderer Beeinträchtigungen der Tierwelt, der abiotischen Faktoren des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes ist sehr klein. Auch die besondere Wirkung der Versiegelung für die abiotischen Funktionen des Naturhaushalts wird nur unzureichend berücksichtigt. Darüber hinaus dürfte der aus der Nachkalkulation von Maßnahmen ermittelte Geldbetrag tendenziell zu niedrig angesetzt sein: Der wichtigste Einwand gegen die Nachkalkulation besteht darin, daß implizit von den Kosten schnell wiederherstellbarer Werte auf den Geldwert nicht oder nur über große Zeiträume wiederherstellbarer ökologischer Werte geschlossen wird. Denn es wurden in die Nachkalkulation nur innerhalb von drei Jahren erzielte Verbesserungen einbezogen⁶³⁾. Die Kosten (einschließlich der Zinsen) für die Entwicklung von Biotopen, die ihren besonderen Wert erst nach mehreren Jahrzehnten erreichen, dürften erheblich höher liegen. Schließlich erscheinen die Abstände zwischen weniger wertvollen und den wertvollsten, nicht ersetzbaren Biotoptypen zu gering: So beträgt das Verhältnis eines Hochmoores zur Ackerbrache 3:1 und das zu einem Intensivacker 6:1. Eine feinere Skalierung hätte wahrscheinlich zu deutlicheren Abständen geführt⁶⁴⁾

Die aufgeführten Beispiele zeigen die Probleme auf, mit denen naturschutzfachlich ausgefeilte Bewertungsverfahren konfrontiert sind. Sämtliche Rechenoperationen bedürfen einer normativen Begründung, die insbesondere hinsichtlich der vollständigen Erfassung und zutreffenden Gewichtung der einzelnen Werte und Funktionen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes Schwierigkeiten bereitet. Hier können sich zahlreiche Fehlerquellen ergeben. Das hessische Biotopwertverfahren belegt aber, daß es sehr wohl möglich ist, eine handhabbare und überzeugende fachliche Bewertungsmethode zu entwickeln.

3.2.3 Ergebnis

Die verschiedenen Anforderungen an ein Bewertungsverfahren stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander: Einerseits soll das Verfahren genügend ausdifferenziert sein, andererseits soll es einfach zu handhaben sein. Einerseits sollte ein höheres

Maß an Rechtssicherheit und Gleichbehandlung erreicht werden, andererseits sollten die Umstände des Einzelfalles ausreichend Berücksichtigung finden.

Gegen die einfachen Bewertungsverfahren nach dem Modell Baden-Württembergs spricht vor allem deren Undifferenziertheit und die fehlende Gewähr für eine vorhersehbare und gleichmäßige Anwendung auf verschiedene Eingriffe. Zwar können im Einzelfall sämtliche relevanten naturschutzfachlichen Besonderheiten unter die allgemein gehaltenen Begriffe der Verordnung subsumiert werden. Ein festes Prüfprogramm besteht aber nicht. Alle methodischen Schwierigkeiten und Zweifelfragen werden auf die Anwendung im Einzelfall verlagert. Andererseits sind diese Verfahren flexibel und einfach zu handhaben.

Fachlich ausgefeiltere Bewertungsverfahren gewährleisten zunächst, daß anhand eines festen Prüfprogramms sämtliche relevanten Werte und Funktionen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes vollständig erfaßt werden. Sie erfordern die Einschaltung von Fachleuten und bieten damit eine größere Gewähr für die naturschutzfachliche Richtigkeit. Mit einem formalisierten Berechnungsverfahren wird gleichzeitig der Beurteilungsspielraum der Fachleute eingeschränkt und eine gleichmäßigere, vorhersehbare Anwendung der Eingriffsregelung sichergestellt. Andererseits kann sich das Bewertungsschema als zu starr und unflexibel erweisen. Die Anwendung des Verfahrens kann mit einem erheblichen Zeitaufwand und hohen Kosten verbunden sein. Schließlich kann das Verfahren so kompliziert werden, daß die einzelnen Bewertungsschritte und Rechenoperationen nicht mehr nachvollziehbar sind.

Insgesamt dürften bei der Frage der notwendigen Vereinfachungen und Pauschalierungen die rechtlichen und die naturschutzfachlichen Anforderungen an eine Bewertungsmethode am weitesten auseinanderklaffen. Es sei die Prognose gewagt, daß die Gerichte eher gewisse Pauschalierungen und eine verbal-argumentative Festsetzung der Abgabe akzeptieren werden als ein ausgefeiltes naturschutzfachliches Berechnungssystem, soweit dessen Teilschritte für den Richter nicht mehr nachvollziehbar sind. Je komplexer das Verfahren und je höher die Abgabe, desto mehr Angriffsflächen bietet die Bewertungsmethode. Andererseits werden Abgabenverordnungen, die bescheidene Quadratmeterpreise politisch festsetzen und die ökologische Wertigkeit der Eingriffsflächen nicht oder nur rudimentär berücksichtigen, den Funktionen der Ausgleichsabgabe kaum gerecht.

4 Eigener Vorschlag

4.1 Leitgedanken

Der eigene Vorschlag wurde auf der Grundlage des von SCHEMEL, HARTMANN & WEDEKIND⁶⁵⁾ vorgeschlagenen fachlichen Bewertungsverfahrens

entwickelt. Wie beim hessischen Biotopwert-Verfahren handelt es sich um eine Kombination aus einem kosten-orientierten und einem biototyp-orientierten Ansatz. Der Vorschlag knüpft an eine Biotopklassifizierung der Eingriffsfläche an. Anders als im hessischen Biotopwertverfahren mißt das Verfahren aber den Wiederherstellungskosten sowie der Unterscheidung zwischen herstellbaren und nicht herstellbaren Biototypen ein größeres Gewicht bei. Während in Hessen den Biototypen ein Punktwert zugeordnet und der Geldbetrag je Wertpunkt durch eine "Mischkalkulation" oder einen "Pool" aus sämtlichen Kompensationsmaßnahmen ermittelt wird, geht dieses Verfahren von einem Geldbetrag je Biototyp aus. Dabei wird die notwendige Entwicklungszeit von Biotopen und der Verlust nicht wiederherstellbarer Werte deutlicher hervorgehoben, so daß sich die Abstände zwischen leicht ersetzbaren und unersetzlichen Biotopen erheblich vergrößern. Zudem berücksichtigt der Vorschlag stärker, daß eine generalisierende Klassifizierung nach Biototypen nicht in der Lage ist, sämtliche Umstände des Einzelfalles und alle relevanten Komponenten des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes ausreichend zu erfassen.

Die Bewertung der Schwere eines Eingriffs und damit die Festsetzung der Höhe der Ausgleichsabgabe erfolgt in vier Teilschritten: Zunächst erfolgt eine generalisierende Grundbewertung, die zu einem DM-Betrag je Quadratmeter Eingriffsfläche führt. Sodann ist in jedem Fall eine verbal-argumentative Zusatzbewertung durchzuführen, um die Besonderheiten des Einzelfalles zu erfassen. Soweit Anhaltspunkte dafür vorliegen, ist ferner eine Sonderbewertung für noch nicht erfaßte Beeinträchtigungen der Lebensräume von Tieren sowie des Landschaftsbildes vorgesehen. Schließlich ist der Erfolg von Kompensationsmaßnahmen *in natura* anzurechnen.

4.2 Grundbewertung

4.2.1 Beeinträchtigungsformen

Zunächst erfolgt eine stark generalisierende Grundbewertung, die zu einem Standardbetrag in DM pro Quadratmeter führt. Dabei wird zwischen drei Beeinträchtigungsformen unterschieden:

Zunächst wird - anders als in Hessen - die einschneidende Wirkung von Versiegelungen und Überbauungen gesondert berücksichtigt. Damit werden insbesondere die Wirkungen auf abiotische Komponenten des Naturhaushalts wie Grundwasserschutz, Regenrückhaltung, Puffer- und Filterfunktion sowie die Bedeutung für das lokale Kleinklima in einem einheitlichen Summenparameter erfaßt. Dem Ansatz bei den Wiederherstellungskosten folgend, wird die Höhe der Abgabe anhand der Entsiegelungskosten bestimmt⁶⁶⁾ Zur Begründung können allerdings auch die Kosten anderer Maßnahmen herangezogen werden, etwa einer Extensivierung, die Bo-

denverdichtungen ausgleicht, einer Regenwasserversickerung oder einer Dachbegrünung.

Das Herzstück der Grundbewertung bildet die Bewertung des Verlustes von Lebensraumfunktionen durch die Zerstörung von Biotopen. Dieser Verlust wird nicht nur durch Versiegelungen verursacht, sondern auch durch die Gestaltung von Außenanlagen oder den Abbau von Bodenschätzen. Bewertet wird anhand einer Biototyp-Klassifizierung. Dabei sind drei Kategorien zu unterscheiden: Für Flächen, die keine oder nur in geringem Maße Lebensraumfunktionen erfüllen, wird keine Abgabe erhoben. Dies betrifft insbesondere Intensiväcker, Sportrasen und Straßenbegleitgrün. Eine Abgabe ist dabei nur im Falle der Versiegelung zu entrichten. Eine zweite Kategorie bilden diejenigen Biototypen, die als herstellbar einzustufen sind. Für diese Lebensräume bemißt sich die Abgabe nach den Herstellungskosten zuzüglich eines Risiko- und Zeitfaktors. Eine dritte Kategorie bilden die nicht herstellbaren Biotope, bei denen eine Abgabe festgesetzt wird, die dem besonderen Wert dieser Lebensräume Rechnung trägt.

Eine dritte Beeinträchtigungsform bildet die Beeinträchtigung von Biotopen durch schädliche Immissionen außer Lärm in der Umgebung von Verkehrswegen. Hierbei wird ein nach der Entfernung zur Trasse gestaffelter Prozentsatz der Abgabe für den Verlust von Lebensraumfunktionen erhoben.

4.2.2 Abgabekomponenten

Die Abgabekomponenten Herstellungskosten, Risiko-, Zeit- und Wertfaktor - (vgl. Abbildung 3) bedürfen einer genaueren rechtlichen Begründung und Ableitung. Da diese Fragen in der Rechtswissenschaft bislang kaum erörtert werden, stützt sich die Argumentation zunächst auf die Zivilrechtsprechung zu Baumschäden.

Der Bundesgerichtshof hat in einem Grundsatzurteil aus dem Jahre 1975 die Schadensbemessung bei Baumschäden nach der von KOCH entwickelten sog. modifizierten Sachwertmethode ausdrücklich gebilligt⁶⁷⁾ Der Sachverhalt betraf die Zerstörung einer 40 Jahre alten Kastanie auf dem Mittelstreifen einer Straße. Das Gericht ging davon aus, daß der Baum wesentlicher Bestandteil des Grundstücks sei und dessen Verkehrs- und Nutzungswert beeinflusse. Die Ersatzbeschaffung eines 40 Jahre alten Baumes hielt das Gericht für unverhältnismäßig. Das Gericht billigte die Kosten für die Ersatzpflanzung eines jungen Baumes zu, also für den Erwerb der Pflanze, für das Anpflanzen, für erhöhte Pflegekosten zuzüglich eines Zuschlages für das Anwachsrisiko in Höhe von 30 %. Den nach dieser Teilwiederherstellung verbleibenden Restschaden qualifizierte das Gericht als Vermögensschaden⁶⁸⁾ Da ein Straßengrundstück weder einen Verkehrs- noch einen Ertragswert hat, ist der Schaden anhand des Sachwertes zu ermitteln. Dazu zählen die gewöhnlichen Kosten für die Erstbepflanzung, die zur Erhaltung

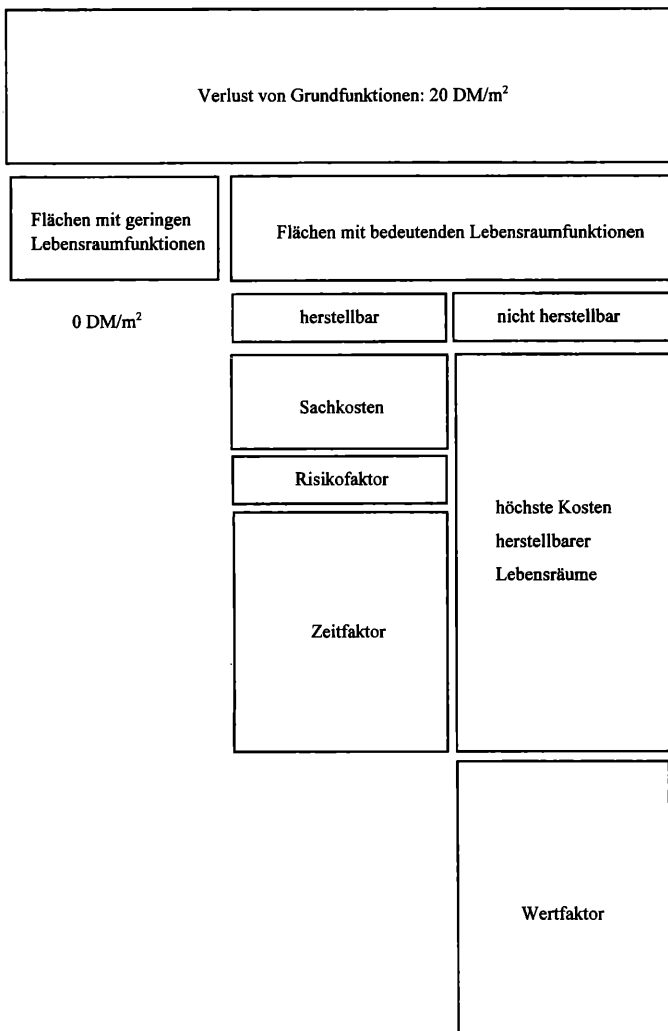


Abbildung 3

**Vorschlag für die Bausteine einer Ausgleichs-
abgabe**

zu erbringenden Aufwendungen sowie eine Verzinsung des eingesetzten Kapitals. "Diese Verzinsung hat allerdings nichts mit Zinsen im Rechtssinne zu tun ..., sondern stellt die wirtschaftliche Berücksichtigung der Vorhaltekosten des Eigentümers dar" ^{68a)}

In der Literatur wird die Auffassung vertreten, diese Grundsätze zur Bemessung des Schadensersatzes bei Baumschäden seien nicht auf die naturschutzrechtliche Bewertung übertragbar ⁶⁹⁾. Zwar trifft es zu, daß es bei der Ausgleichsabgabe nicht um den Vermögenswert einer Bepflanzung für den Eigentümer geht, sondern um den der Allgemeinheit zugewiesenen ökologischen Wert von Lebensräumen. Dieser Unterschied relativiert sich aber, soweit es um Schadensersatz für Straßenbäume im Eigentum der öffentlichen Hand geht. Mittelstreifen einer Straße sind dem Rechtsverkehr und einer wirtschaftlichen Nutzung auf Dauer entzogen. Dort gepflanzte Bäume erfüllen allein Funktionen im Interesse der Allgemeinheit, insbesondere ökologische und ästhetische Funktionen. Damit tritt die Gemeinsamkeit zwischen Schadensersatz und Ausgleichsabgabe in den Vordergrund: Beide Regelungen versuchen, Einbußen durch den Verlust von Vegetation und anderen Naturgütern zu bewerten. Da sich diese Schäden weder anhand eines Verkehrswertes noch

anhand eines Ertragswertes ermitteln lassen, wird der Schaden nach den Herstellungskosten bemessen. Gemeinsam ist ferner das Anliegen, der Eigenart der Vegetation gerecht zu werden, sich über längere Zeiträume zu entwickeln. Dem trägt ein Risikozuschlag für das Anwachsrisiko sowie die Verzinsung der Finanzierungskosten Rechnung. Damit lassen sich die Grundsätze zur Bemessung von Baumschäden auch zur Begründung der Herstellungskosten im Rahmen der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe heranziehen.

Bei den *Sachkosten* sind grundsätzlich dieselben Kosten anzusetzen wie bei der Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Dazu zählen die Beschaffung geeigneter Flächen, die Planung, Erstinstandsetzung und die Entwicklungspflege. Gemäß § 8 Abs. 2 Satz 4 Bundesnaturschutzgesetz ist der Eingriff ausgeglichen, wenn nach seiner Beendigung keine erhebliche oder nachteilige Beeinträchtigung des Naturhaushalts zurückbleibt. Der Verursacher schuldet also nicht eine Handlung, sondern einen bestimmten *Erfolg*. Daher genügt es nicht, wenn der Eingreifer lediglich die Kosten der Erstinstandsetzung und der Anwuchspflege übernimmt. Vielmehr hat er sicherzustellen, daß die an-

gestrebten Werte und Funktionen des Naturhaushalts tatsächlich geschaffen werden.

Große Schwierigkeiten bereitet die Frage, in welcher Weise die Kosten für die Beschaffung der benötigten Grundflächen in Ansatz zu bringen sind⁷⁰⁾ In Betracht kommen der Kaufpreis, kapitalisierte Pachtkosten und kapitalisierte Zahlungen für Extensivierungen. Für den Kauf spricht, daß damit die erforderliche langfristige Zweckbestimmung für Maßnahmen des Naturschutzes am besten gewährleistet ist. Dagegen spricht, daß die Naturschutzbehörde mit dem Eigentumstitel mehr Rechte erhält, als ihr vor dem Eingriff zustanden. Außerdem trägt der Kaufpreis für landwirtschaftliche Flächen regelmäßig ein Vielfaches der kapitalisierten Pachtkosten. Aus Gründen der sparsamen Mittelverwendung sollten daher grundsätzlich nur Pachtkosten angesetzt werden. Allerdings sollte auf den Kaufpreis abgestellt werden, wenn auf der gepachteten Fläche innerhalb von 30 Jahren ein Biotop entsteht, das unter den Schutz des § 20c Bundesnaturschutzgesetz oder eines Landesnaturschutzgesetzes fällt, und wenn deshalb keine wirtschaftliche Nutzung des Grundstücks mehr möglich ist. Denn in diesem Fall ist eine Rückgabe des Grundstücks in seinem ursprünglichen Zustand wegen § 20c Bundesnaturschutzgesetz rechtlich ausgeschlossen, so daß der Eigentümer Schadensersatz verlangen könnte. Dann ist es aber sachgerechter, sogleich auf den Kaufpreis abzustellen.

Bei den *Pflegekosten* stellt sich vor allem die Frage, für welchen Zeitraum diese in Ansatz zu bringen sind⁷¹⁾ Während nach § 6b Abs. 3 Satz 2 des hessischen Naturschutzgesetzes die Mittel aus der Ausgleichsabgabe nur für die Grundpflege in den ersten drei Vegetationsperioden zu verwenden sind, sind nach § 7 Abs. 7 Satz 3 des vorläufigen Thüringer Naturschutzgesetzes die voraussichtlichen Folge- und Pflegemaßnahmen ohne zeitliche Begrenzung zu berücksichtigen. Vorzuziehen dürfte ein Mittelweg sein, der die Kosten der Pflege bis zum Erreichen des Zielzustandes veranschlagt, nicht dagegen die Kosten der laufenden Unterhaltung.

Schließlich ist die Erfolgskontrolle zu berücksichtigen. Sie folgt aus der Erfolgspflicht des Verursachers und ist dringend geboten, um die Effizienz der Kompensationsmaßnahmen zu kontrollieren und zu stärken⁷²⁾

Der *Risikofaktor* ist erforderlich, da nicht in jedem Fall sichergestellt ist, daß die durchgeführten öko-technischen Maßnahmen zum geplanten Erfolg führen. Der Risikofaktor standardisiert die finanziellen Rücklagen und realen Nachbesserungen, die bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach zutreffender Ansicht geschuldet werden⁷³⁾. Mangels ausreichender Daten für eine Differenzierung nach Biotoptypen wird ein standardisierter Aufschlag in Höhe von 25 % vorgeschlagen⁷⁴⁾ Auf keinen Fall aber sollte ein Risikofaktor - wie im Vorschlag von SCHEMEL, HARTMANN & WEDEKIND - 100 %

übersteigen, da die Naturschutzbehörden von Maßnahmen absehen sollten, bei denen die Wahrscheinlichkeit des Mißerfolges höher ist als die des Erfolges.

Der *Zeitfaktor* berücksichtigt den Entwicklungszeitraum, den ein Lebensraum benötigt, bis er seine Funktionen voll erfüllt. Der übliche Weg, um den Faktor Zeit in Kostenrechnungen zu berücksichtigen, ist die Verzinsung des eingesetzten Kapitals. Von ökonomischer Seite sind verschiedene Verfahren für diesen Zweck entwickelt worden⁷⁵⁾. Die Methode von KOCH für Baumschäden, die mit einer Aufzinsung arbeitet, ist für die naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe ungeeignet. Sie führt bei einem Zinssatz von 5 % nach einer Entwicklungszeit von 100 Jahren zum 130-fachen, nach 200 Jahren zum 17.000-fachen des Ausgangsbetrages. Dies liegt an den hohen Entwicklungszeiten, bei denen sich die exponentielle Wirkung der Zinseszinsrechnung voll entfaltet. Ferner berücksichtigt die Methode nicht den Wert, den der Lebensraum vor Erreichen des Reifestadiums darstellt. Schließlich gibt es - anders als bei Bäumen - keinen Abschlag für die Überschreitung der Reifezeit, ab der der Wert von einzelnen Bäumen, nicht dagegen von Lebensräumen wieder sinkt. Zu moderateren Ergebnissen kommen das Investitions-Modell und das Fonds-Modell von SCHWEPPE-KRAFT⁷⁶⁾. Das Investitionsmodell stellt den aufgezinnten Kosten den Nutzen des geschaffenen Gutes gegenüber. Bei einem linear verlaufenden Nutzenzuwachs und einem Zinssatz von 5 % ergibt sich bei einer Entwicklungszeit von 100 Jahren der Faktor 4,8, bei 200 Jahren der Faktor 9,5. Das Fonds-Modell geht davon aus, daß heute Biotope vorsorgend geschaffen werden sollten, die zum Zeitpunkt eines künftigen Eingriffs ihren Reifezustand erreicht haben werden. Es werden dabei die Kapitalkosten ermittelt, um den "Kapitalstock" der Ressource "Arten und Biotope" langfristig zu bewahren. Die Berechnung des Zeitfaktors ist besonders einfach, da lediglich ein bestimmter Zinssatz pro Jahr der Entwicklungsdauer zugrundegelegt wird. Bei einem Zinssatz von 5 % ergibt sich bei 100 Jahren der Faktor 5, nach 150 Jahren der Faktor 7,5. Soweit beide Ansätze plausibel sind und zu ähnlichen Ergebnissen führen, erscheint es aus rechtlicher Sicht vertretbar, den Zeitfaktor alternativ auf beide Erklärungsmodelle zu stützen.

Eine Abgabe nach dem Wert des Biotops ist in den Fällen zu erheben, in denen Biotope wegen besonderer Ausgangsbedingungen oder ihrer langen Entwicklungszeit als nicht ersetzbar einzustufen sind. Um auch besonders alte Biotope dauerhaft zu bewahren, wird vorgeschlagen, die Grenze der Herstellbarkeit bei einer Entwicklungszeit von über 150 Jahren zu setzen. Aus rechtlicher Sicht läßt sich über die Höhe der Wertabgabe nur sagen, daß diese höher liegen sollte als die höchsten Wiederherstellungskosten einschließlich Risiko- und Zeitfaktor, aber nicht so hoch, daß ein zulässiger Eingriff wirtschaftlich unmöglich gemacht wird. Es wird vorgeschlagen,

die maximale Höhe beim Doppelten der höchsten Wiederherstellungskosten anzusetzen.

In einem Forschungsvorhaben haben FEICKERT et al. die Herstellungskosten für 80 Biotoptypen und 150 Maßnahmenbündel errechnet. Aus den Ergebnissen hat SCHWEPPE-KRAFT anhand der Vorgaben dieses Vorschlages eine Biotoptypen-Liste erstellt, die einen DM-Betrag je Quadratmeter ausweist⁷⁷⁾. Für die Umsetzung waren weitere Wertungen erforderlich⁷⁸⁾: Zum einen ist festzulegen, welche von verschiedenen, unterschiedlich teuren Maßnahmenbündeln der Berechnung zugrundegelegt sind. Dabei gilt der Grundsatz, daß vorrangig die preiswertesten Maßnahmen der Biotopentwicklung auf geringwertigen Flächen zu berücksichtigen sind. Ferner bedarf es einer Korrektur in einigen Ausnahmefällen, in denen die Herstellungskosten zu stark vom Wert eines Biotoptyps abweichen, wie er sich aus einer ordinalen Wertstufung ergibt. Davon betroffen sind insbesondere die vergleichsweise preiswerte Entwicklung der ökologisch besonders wertvollen Halbtrockenrasen sowie die vergleichsweise teure Entwicklung alter, aber nicht naturnaher Wälder.

Der in der Grundbewertung ermittelte Betrag bedarf einer Ergänzung: zum einen für die Besonderheiten des Einzelfalles, in dem die Ausprägung des Lebensraumes von den standardisierten Annahmen abweicht, zum anderen für Funktionen und Werte des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes, die nicht im Rahmen des Biotoptyps berücksichtigt sind.

4.3 Zusatzbewertung

Im Gegensatz zum hessischen Biotopwertverfahren soll nach diesem Vorschlag das Ergebnis der Grundbewertung in jedem Einzelfall überprüft und ggf. korrigiert werden, um die in der Rechtsprechung geforderte Gesamtbetrachtung der Eingriffsfolgen zu erreichen⁷⁹⁾. In der Zusatzbewertung sind sämtliche relevanten Funktionen und Werte des Naturhaushalts erfaßt. Zu berücksichtigen sind vor allem:

- Der Zustand des Biotops, insbesondere eine Vorbelastung,
- ein besonderes Vorkommen besonders geschützter Tier- und Pflanzenarten,
- die Lage und Funktion des Biotops im Landschaftsraum, insbesondere die Größe des Lebensraumes, ein Biotopverbund, Vernetzung oder isolierte Lage,
- eine besondere Bedeutung für den Schutz von Wasser, Boden, Luft oder örtlichem Klima,
- die besondere Wirkung des Eingriffs, vor allem die Zerschneidung oder die Unterschreitung der Mindestareale von Tierlebensräumen,
- die regionale Bedeutung des Biotoptyps, insbesondere die regionale Häufigkeit oder Seltenheit, Repräsentanz und Gefährdung,
- die Bedeutung für die Erholung.

In der Bewertung sind allein die Abweichungen von den in der Grundbewertung typisierten Standard-

annahmen zu berücksichtigen. So ist das Vorkommen besonders geschützter Pflanzen und Tiere nur insoweit in Ansatz zu bringen, als diese nicht zur typischen Ausstattung eines bestimmten Biotoptyps zählen. Das Vorkommen besonders geschützter Tiere, deren Lebensraum über die verschiedenen vom Eingriff betroffenen Biotoptypen hinausgeht, wird gesondert im Rahmen der faunistischen Sonderbewertung erfaßt.

Es käme auch in Betracht, die förmliche Unterschutzstellung eines Gebietes als Kriterium zu erwähnen oder für Schutzgebiete eine Vermutung aufzustellen. Allerdings lassen sich allein aus der Unterschutzstellung - auch angesichts der unterschiedlichen Typen von Schutzgebieten - noch keine allgemeingültigen Aussagen über den ökologischen Wert des betroffenen Gebietes ableiten.

Die verbal-argumentative Ausfüllung dieses Bewertungsschrittes vermeidet zu starre und nicht immer nachvollziehbare detaillierte Bewertungsregeln. Es wird ein Bewertungsrahmen von der Hälfte bis zum Doppelten des in der Grundbewertung ermittelten Betrages vorgeschlagen. Dies bedeutet, daß der Zusatzbewertung das gleiche Gewicht beigemessen wird wie der Grundbewertung. Allerdings wäre auch ein geringerer Beurteilungsspielraum im Einzelfall und eine stärkere Formalisierung der Bewertung denkbar - etwa wie bei der Berücksichtigung der Flächenfunktionen in der sächsischen Ausgleichsabgabe.

4.4 Sonderbewertung

Für Ausnahmefälle sollte darüber hinaus eine Sonderbewertung vorgesehen werden. Die faunistische Sonderbewertung betrifft die Beeinträchtigung der Lebensräume besonders geschützter Tiere, soweit diese nicht über die Grund- und Zusatzbewertung erfaßt sind. Die Bedeutung dieser Beeinträchtigung kann im Einzelfall die der Versiegelung und Zerstörung von Biotopen übersteigen. So dienen viele der großräumigen, intensiv genutzten Ackerflächen in den neuen Bundesländern als Lebensraum besonders geschützter Tiere. Hierfür wird ein gesonderter Bewertungsansatz vorgeschlagen, der sich an den Kosten von Maßnahmen zur Erhaltung der Population orientiert. Dabei kann es sich um ein Bündel von Maßnahmen handeln, das auch die Aufwertung oder Neuschaffung bestimmter Biotope umfassen kann. Konkretere Vorgaben sind nicht möglich, da die notwendigen Maßnahmen bislang noch nicht in standardisierter Form vorliegen. Deshalb sollte hilfsweise ein Aufschlag bis zu 50% auf den in der Zusatzbewertung ermittelten Betrag zugelassen werden. Der Aufschlag kann damit maximal die Höhe des in der Grundbewertung ermittelten Grundbetrages erreichen.

Die Ausgleichsabgabenregelung ist erst dann vollständig, wenn zusätzlich die ästhetischen Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes berücksichtigt werden, die noch nicht über den Biotoptyp erfaßt

sind. Hier dürfte vor allem eine gesonderte Bewertung für Hochbauten sowie für Überlandleitungen erforderlich sein. Diese Bewertung war nicht Gegenstand des Forschungsvorhabens.

4.5 Anrechnung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Schließlich ist der Erfolg von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu berücksichtigen, die der Verursacher durchführt. In dem vorgeschlagenen Verfahren, das zu einem sehr frühen Zeitpunkt ökologische Wertebenen in Geldbeträge umsetzt, kann auch die Anrechnung nur auf der Geld- und nicht auf der Wertebene erfolgen. Dabei kommen zwei Varianten in Betracht: Zum einen könnte der ökologische Wert der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach demselben abstrakten Schema erfaßt werden, das auch für die Berechnung der Ausgleichsabgabe gilt. Dieses Verfahren stößt aber auf Schwierigkeiten, da die Wiederherstellungskosten nur für den vollständigen Verlust von Biotopen standardisiert festgelegt sind und eine Berücksichtigung von "Veredelungsmaßnahmen" auf höherwertigen Flächen eine wesentlich erweiterte Datenbasis erfordern würde. Der andere Weg ist die Anrechnung der tatsächlichen Kosten der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Diesen Modus sieht das hessische Biotopwertverfahren für Ersatzmaßnahmen vor und die sächsische Ausgleichsabgabe für nicht nach dem Bewertungsverfahren bewertbare Maßnahmen. Allerdings sollten nur angemessene Kosten sinnvoller Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen angerechnet werden, um über- und ökologisch wenig sinnvolle Begründungsmaßnahmen auszuschließen.

Das Anrechnungsverfahren sollte darüber hinaus eine vorsorgende Aufwertung oder Neuschaffung von Biotopen für künftige Eingriffe fördern. Vorbild für ein solches "Öko-Konto" oder "mitigation banking" könnte § 6 b Abs. 5 des neuen hessischen Naturschutzgesetzes sein. Allerdings muß sichergestellt werden, daß die Maßnahme mit Zustimmung und unter Kontrolle der Naturschutzbehörden durchgeführt wird und zum Zeitpunkt der Anrechnung der angestrebte Erfolg eingetreten ist oder wie geplant erreicht wird.

4.6 Zweckbindung

Aus dem Charakter der Ausgleichsabgabe als Sonderabgabe folgt, daß das Aufkommen zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwenden ist. Die Versuchung zur Umwidmung der Mittel dürfte in der Praxis sehr groß sein⁸⁰⁾ Darüber hinaus zeigt sich derzeit in Hessen, daß Beträge in zweistelliger Millionenhöhe gehortet werden. Deshalb sollte die Zweckbindung inhaltlich konkretisiert und auch organisatorisch abgesichert werden. Die Abgabe sollte nur für Maßnahmen verwendet werden, die nicht aufgrund anderer rechtlicher Regelungen ohnehin durchgeführt werden müssen. Dabei sollte ein ge-

wisser räumlicher Bezug zur Eingriffsfläche und eine Ausrichtung auf die Ziele der Landschaftsplanung und von Arten- und Biotopschutzprogrammen angestrebt werden. Organisatorisch bietet sich die Bildung eines Sondervermögens oder besser noch die Gründung einer Stiftung des öffentlichen Rechts an, wie sie in Baden-Württemberg, Berlin und Brandenburg geschaffen worden sind⁸¹⁾. Eine Stiftung könnte Grundeigentum - auch durch Übertragung von Flächen im Staatseigentum - erwerben und damit die Zweckbestimmung für den Naturschutz langfristig sichern. Die Rechtsgeschichte seit dem Mittelalter belegt, daß Stiftungen besonders überlebensfähig sind.

5 Ausblick

Insgesamt zeigt sich, daß es eine größere Bandbreite von rechtlich zulässigen Methoden für die naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe gibt. Jedes Verfahren hat seine Vor- und Nachteile.

Das hier vorgeschlagene Verfahren hat aus rechtlicher Sicht den Vorteil, daß es mit der engen Anlehnung an die Grundsätze des allgemeinen Schadensrechts der Schadensausgleichsfunktion und den weiteren Funktionen der Abgabe in besonderem Maße gerecht wird. Die Methode ist normativ abgeleitet, Wertungen und Entscheidungen werden offengelegt. Aus fachlicher Sicht hat die Methode den Vorzug, daß die überaus problematische kardinale Stufung des Wertes von Biotoptypen vermieden wird⁸²⁾ Jeder Versuch, den ökologischen Wert unterschiedlicher Biotoptypen zueinander in eine rechenhafte Beziehung zu setzen, läuft letztlich auf eine mehr oder weniger willkürliche Devision hinaus. Deshalb gibt es bereits Bestrebungen, den Ansatz bei den Wiederherstellungskosten auch für die Bestimmung des Umfangs realer Kompensationsmaßnahmen heranzuziehen⁸³⁾ Hiergegen bestehen nach geltendem Recht allerdings Bedenken: Zum einen fordern die Landesgesetze - anders als bei der Ausgleichsabgabe - einen funktionalen Zusammenhang zwischen der Beeinträchtigung von Natur und Landschaft und der Ersatzmaßnahme⁸⁴⁾. Zum anderen definieren die Landesgesetze die Ersatzmaßnahmen allein auf der ökologischen Wertebene und nicht anhand von Geldbeträgen.

Gleichwohl wirkt die Ausgleichsabgabe in der Praxis auf die Bestimmung des Umfangs von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zurück. Der Verursacher wird kaum bereit sein, Kompensationsmaßnahmen durchzuführen, die teurer sind, als es die Abgabe wäre. Gerade deshalb ist es so wichtig, daß die tatsächlichen Kosten von Kompensationsmaßnahmen, lange Entwicklungszeiten und der besondere Wert nicht ersetzbarer Biotope stärker als bisher bei der Bestimmung der Abgabenhöhe berücksichtigt werden. Nur so kann die Ausgleichsabgabe dazu beitragen, die natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen zu bewahren.

Anmerkungen

Dieser Aufsatz erscheint auch in: Natur und Recht, Heft 3 (1996) unter dem Titel "Zur Methodik einer naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe:"

¹⁾ So treffend FUCHS (1983): Allgemeine Erfahrungen mit der praktischen Handhabung des Ausgleichs von Eingriffen, in: Ausgleichbarkeit von Eingriffen in den Naturhaushalt, Laufener Seminarbeiträge 9/83: 19 ff., 23. Ähnlich BICKEL (1981), Hessisches Naturschutzgesetz, Kommentar, § 6 Rdnr. 17.

²⁾ MARTICKE (1994/1995): Rechtliche Fragen zur Methodik einer naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe. Typoskript; SCHEMEL, HARTMANN & WEDEKIND (1993): Methodik zur Entwicklung von Geldwertäquivalenten im Rahmen der Eingriffsregelung - Naturhaushalt (Ausgleichsabgabe), Typoskript; FEIKERT et al. (1993) (Büro Bosch & Partner): Faktische Grundlagen für die Ausgleichsabgabenregelung (Wiederherstellungskosten), Typoskript; SCHWEPPE-KRAFT (1995): Beispielhafte Berechnung von Basiswerten für Ausgleichsabgaben für unterschiedliche Biotoypen, Typoskript.

³⁾ Vgl. zur Unterscheidung zwischen Ausgleich und Ersatz KOLODZIEJCOK/RECKEN (1977): Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts. Kommentar, 1977 ff., Kennziffer 1125 Rdnr. 47; HABER et al. (1992): Entwicklung von Methoden zur Beurteilung von Eingriffen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz: 74. In der Praxis sind die Übergänge allerdings fließend, vgl. GAENTZSCH (1986), NuR: 89, 96.

⁴⁾ So auch BVerwG, Beschluß vom 5.10.1990, NVWZ-RR 1991: 118, 128.

⁵⁾ Vgl. KLOEPFER (1989), Umweltrecht: 559 ff.

⁶⁾ So GASSNER (1985), NuR: 180, 183.

⁷⁾ § 5 Abs. 1 Satz 5.

⁸⁾ § 5 Abs. 3.

⁹⁾ Bayern: Art. 6a Abs. 3 Satz 2; Niedersachsen: § 12 Abs. 2; Sachsen-Anhalt: § 13 Abs. 2.

¹⁰⁾ § 11 Abs. 3, 5 NatSchG BW; § 14 Abs. 6 NatSchG Bln, § 5a LPfIG RPF.; § 11 Abs. 4 saarl. NatSchG, § 9 Abs. 3 NatSchG Sachsen; §§ 8 Abs. 3, 8b LPflegeG SH. In Bremen (§ 11 Abs. 5, 7 NatSchG), Hamburg (§ 9 Abs. 6 NatSchG) und in Brandenburg (§ 15 Abs. 1 NatSchG) findet sich eine Kombination aus alternativen und subsidiärer Ausgleichsabgabe. Diese ist zu entrichten, wenn "der Verursacher die Ersatzmaßnahmen nicht selbst durchführen [kann] oder sinnvolle Ersatzmaßnahmen nicht möglich [sind]."

¹¹⁾ § 1 Abs. 3, Satz 2 NatSchGM-V: "kann der Verursacher Ersatzmaßnahmen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht durchführen". Es ließe sich argumentieren, daß der Verursacher bei objektiver Unmöglichkeit von Ersatzmaßnahmen diese aus tatsächlichen Gründen nicht durchführen kann.

¹²⁾ Vgl. LORZ (1985), Naturschutzrecht, § 8 Anm. 10 b) bb).

¹³⁾ So auch MESSERSCHMIDT (1990), NuR: 457, 458 Fn. 23. Nach GASSNER & SIEDERER (1987), Eingriffe in Natur und Landschaft, S. 102 sind Ersatzmaßnahmen in einem solchen Fall "untunlich"

¹⁴⁾ Urteil vom 4.7.1986, BVerwGE 74: 308 = NVWZ 1986: 832 = NuR 1986: 294; Urteil vom 20.1.1989, BVerwGE 81: 220 = DVBI. 1989: 658 = NuR 1989: 867.

¹⁵⁾ Vgl. auch GAENTZSCH (1986), NuR: 96; SCHINK (1992): DVBI., 1390, 1400.

¹⁶⁾ Ähnlich CZYBULKA (1991), VBIBW, 85, 91.

¹⁷⁾ Vgl. GASSNER (1985), NuR: 180, 184; ders., NuR 1988: 67, 69; SOELL (1985), NuR: 209. Dagegen äußert FICKERT (1978, BayVBI.: 681, 691 generelle Bedenken gegen die Ausgleichsabgabe, da an Natur und Landschaft kein Schaden im Sinne des Entschädigungsrechts entsteht.

^{17a)} BVerwGE 74: 308, 310

¹⁸⁾ So auch HABER et al. (1992), (Fn. 3): 89.

¹⁹⁾ Ähnlich GASSNER & SIEDERER (Fn. 13): 137 und AUHAGEN et al. (1994): Wissenschaftliche Grundlagen der geplanten Ausgleichsabgabenverordnung: 9.

^{19a)} BVerwGE 74: 308, 310.

^{19b)} BVerwGE 81: 220, 225.

²⁰⁾ GASSNER (1985), NuR: 180, 183.

^{20a)} BVerwGE 81: 220, 225.

²¹⁾ Dieser Begriff findet sich bereits häufiger in der Literatur, vgl. etwa KETTELER (1991), Verwaltungsrundschau: 193, 199 und KOLODZIEJCOK (1992): NuR: 309. Problematisch wird es allerdings, wenn dieses Konzept herangezogen wird, um Eingriffe zu rechtfertigen, so aber RONELLENFITSCH (1986), NuR: 284, 285.

^{21a)} BVerwGE 81: 220, 226.

²²⁾ SCHWEPPE-KRAFT (1994), NuL: 410.

²³⁾ RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN, Umweltgutachten 1994, Rdnr. 823, 853.

²⁴⁾ Die Diskussion kreist vor allem um die - im Ergebnis einhellig bejahte - finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Ausgleichsabgabe; vgl. MESSERSCHMIDT (1987), DVBI.: 925, 932; BETTERMANN (1987), Über naturschutzrechtliche Ausgleichsabgaben, Jahrbuch UTR 1987: 113 ff.; KUCHLER (1989), Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und Bauplanungsrecht: 198.

²⁵⁾ Zitate aus BVerwG, Urteil vom 20.1.1989, NVWZ 1989: 867, 868; VG Gießen, Urteil vom 25.1.1990, Az. 1/2 E 921/89 sowie Urteil vom 29.5.1990, Az. 1/2 E

- 1099/89; VG Frankfurt, Urteil vom 22.6.1990, Az. VIII/1 E 2024; OVG Münster, Urteil vom 16.7.1991, NWVBl. 1992: 32 f. (zu einer Baumschutzsatzung); VGH Kassel, Urteile vom 12.2.1993, NuR 1993: 334, 337; 338, 339 sowie Urteil vom 29.9.1994, NuR 1995: 365, 367, 368.
- 26) Zur Gestaltungsfreiheit des Ordnungsgebers vgl. OSSENBÜHL in: ERICHSEN/MARTENS (Hrsg, 1991): Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., § 7 Rdnr. 21.
- 27) Vgl. TIPKE/LANG (1991), Steuerrecht, 13. Aufl.: 33 f
- 28) Beispielsweise VGH Kassel, Urteil vom 12.2.1993, NuR 1993: 334,336.
- 29) Das Gebot der abgabenrechtlichen Bestimmtheit ist dabei nicht gesondert geprüft worden. BERKEMANN (1993): Rechtliche Instrumente gegenüber Eingriffen in Natur und Landschaft, in: Naturschutz- und Landschaftspflegerecht im Wandel: 93, 130 weist dagegen zutreffend auf das "verfassungsrechtliche Risiko der Unbestimmtheit der Eingriffsnorm" hin.
- 30) Zur Anwendung im Rahmen der Eingriffsregelung vgl. SCHRIEWER (1985): Möglichkeiten und Grenzen der Regelung im landschaftspflegerischen Begleitplan, in: Rechts- und Verwaltungsaspekte der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, Laufener Seminarbeiträge 1/85: 43, 46.
- 31) Ähnlich KOLODZIEJCOK/RECKEN (Fn. 3). Kennziffer 1125, Rdnr. 49.
- 32) Vgl. etwa die Urteile des VGH Kassel vom 12.2.1993. NuR 1993: 334, 338.
- 33) Urteil vom 12.2.1993, NuR 1993: 338, 339.
- 34) Vgl. TIPKE/LANG (Fn. 27): 695.
- 35) So beispielsweise die Mustersatzung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Erhebung von Erstattungsbeiträgen nach § 8a Bundesnaturschutzgesetz vom 20.10.1993.
- 36) Vgl. zu diesen Anforderungen VGH Kassel, Beschluß vom 22.7.1994, NVWZ-RR 1995: 72 sowie BURMEISTER/MEGERLE (1995), NVWZ: 868.
- 37) Aus der umfangreichen Literatur zur neuen Rechtslage vgl. RUNKEL (1993): UPR, 203; LANGE (1994), DÖV: 313.
- 38) BREUER (1980), NuR: 89, 92; GAENTZSCH (1986), NuR: 89, 95; LOUIS (1990), Kommentar zum Niedersächsischen Naturschutzgesetz, Band 1: 164; KUCHLER (Fn. 24): 133 ff.; SIEDERER in: AUHAGEN et al. (Fn. 19): 14 ff.
- 39) Vgl. SANDER (1986), NuR: 317, 320.
- 40) KOLODZIEJCOK/RECKEN (Fn. 3), Kennzahl 4525, Rdnr. 24 ff.; FISCHER-HÜFTLE (1994), NuR: 68,69
- 41) So BETTERMANN (Fn. 24): 126; ähnlich SCHINK (1989), Naturschutz- und Landschaftspflegerecht Nordrhein-Westfalen, Rdnr. 313.
- 42) GASSNER (1985), NuR: 180, 184; GASSNER/& SIEDERER (Fn. 13): 133.
- 43) Davon zu unterscheiden ist die - durchaus sinnvolle - Entsiegelung von Flächen.
- 44) Dies ist die teuerste Maßnahme im Gutachten von FEICKERT et al. (Fn. 2).
- 45) Vgl. KAULE/SCHOBER (1985), Ausgleichbarkeit von Eingriffen in Natur und Landschaft: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg., 1983): Ausgleichbarkeit von Eingriffen in den Naturhaushalt. Laufener Seminarbeiträge 9/83.
- 46) vgl. ferner § 15 Abs. 1, 2 NatSchG Brandenburg,: Biototypen; § 9 Abs. 7 NatSchG Hamburg: Funktion der Fläche: § 11 Abs. 5 NatSchG Saarland: Wertigkeit der Fläche. Auch § 8a Abs. 4 Nr. 3 Abs. 5 Nr. 4 Bundesnaturschutzgesetz erwähnt die Differenzierung nach Biotop- und Nutzungstypen als Konkretisierung für die Schwere der Beeinträchtigung.
- 47) Zum Problem der Aggregierung KNAUER (1989), Umweltqualitätsziele, Umweltstandards und ökologische Eckwerte, in: HÜBLER/OTTO-ZIMMERMANN (HRSG.), Bewertung der Umweltqualität: 45, 47; HABER et al. (Fn. 3): 182 ff.; BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR (1990), Allgemeines Rundschreiben Straßenbau Nr. 9/1990 vom 25.5.1990: 13.
- 48) So der Titel eines Aufsatzes von SCHULZE, (1992), in: Garten + Landschaft 1/1992: 19.
- 49) S.o. Fn. 2.
- 50) Vgl. etwa KAULE (1986), Arten- und Biotopschutz: 248 ff., 318; ADAM/NOHL/VALENTIN (1986), Bewertungsgrundlagen für Kompensationsmaßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft; LUDWIG (1991), Methode zur Bewertung der Biotopfunktion von Biototypen.
- 51) Zu den verschiedenen Zuordnungsstufen vgl. PLACHTER (1991), Naturschutz: 250.
- 52) Vor allem KIEMSTEDT (1995), Anforderungen an fachliche Konventionen zum Vollzug der Eingriffsregelung, Vortrag auf dem Seminar "Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung - Praxis und Perspektiven" der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, 16.-17. März 1995.
- 53) Zweifelhaft daher BURMEISTER (1988): Der Schutz von Natur und Landschaft vor Zerstörung: 147.
- 54) Sonderabgaben sind - anders als Steuern nicht am Leistungsfähigkeitsprinzip orientiert, so TIPKE/LANG (Fn. 27): 66.
- 55) Aus der deutschen Literatur: WICKE (1991), Umweltökonomie, 3. Aufl.: 59 ff.; HAMPICKE (1991), Naturschutzökonomie: 107 ff.; ENDRES/JARRE/KLEM-

MER/ZIMMERMANN (1991), Der Nutzen des Umweltschutzes.

⁵⁶⁾ Vgl. HAMPICKE et al. (1991): Kosten und Wertschätzung des Arten- und Biotopschutzes.

⁵⁷⁾ Dazu ausführlich WILL/MARTICKE (1992), Verantwortlichkeit für ökologische Schäden. Rechtsvergleichende Untersuchung, Teil II: 519 ff.; vgl. auch SEIBT (1994), Zivilrechtlicher Ausgleich ökologischer Schäden: 200 ff.; WENK (1994), Naturalrestitution und Kompensation bei Umweltschäden: 141 ff., 181 ff.

⁵⁸⁾ Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes waren nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. In diesem Bereich sind die naturschutzfachlichen Bewertungsverfahren offenbar noch nicht weit entwickelt. Ob die Kosten einer Wiederherstellung auch in diesem Bereich zu befriedigenden Ergebnissen führte, bedürfte einer gesonderten Untersuchung. Zu denken ist insbesondere an Rückbaukosten; vgl. dazu VGH Kassel, Urteil vom 29.9.1994, NuR 1995: 365.

⁵⁹⁾ Eingehend zu den Vor- und Nachteilen des verbal-argumentativen Ansatzes HÜBLER (1989), Bewertungsverfahren zwischen Qualitätsanspruch, Angebot und Anwendbarkeit, in: HÜBLER/OTTO-ZIMMERMANN (Hrsg.), Bewertung der Umweltverträglichkeit: 124, 130 f.

⁶⁰⁾ Vgl. auch GASSNER (1985): NuR: 180, 185.

⁶¹⁾ Zu denken ist insbesondere an faunistische Beeinträchtigungen und ästhetische Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes.

⁶²⁾ Ursprünglich nahmen AUHAGEN et al. (Fn. 19): 52 eine Mischkalkulation aus anderen, nicht mit dem Berliner Vorschlag vergleichbaren Methoden vor. Nunmehr erfolgte eine Kalkulation verschiedener Kompensationsmaßnahmen, gegen die aber wegen der fehlenden Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Einzelkomponenten Bedenken bestehen.

⁶³⁾ Vgl. CEZANNE/HODVINA (1991), Nachkalkulation von Ausgleichsmaßnahmen, Ersatzmaßnahmen und Maßnahmen im Rahmen des Investitionsprogramms Naturschutz: 7.

⁶⁴⁾ Ob in der Biotoptypenliste ordinale Stufungen letztlich wie kardinale Stufungen behandelt werden, ist unter den Fachleuten umstritten.

⁶⁵⁾ Das Verfahren von SCHEMEL, HARTMANN & WEDEKIND (Fn. 2) kann hier nicht in allen Einzelheiten dargestellt werden. Der Vorschlag unterscheidet 6 Kategorien von Lebensräumen, für die jeweils unterschiedliche Bewertungsansätze gelten, 4 Beeinträchtigungsformen sowie 4 Abgabekomponenten. Dies führt zu überaus komplizierten Kombinations- und Kollisionsregeln. Mein Vorschlag enthält demgegenüber eine stärkere Pauschalierung, weitergehende verbal-argumentative Elemente sowie eine deutlichere Trennung zwischen der generalisierenden Grundbewertung und der Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles in der Zusatz- und Sonderbewertung.

⁶⁶⁾ Zur Entsiegelung vgl. BURMEISTER (Fn. 53): 149 sowie ARBEITSKREIS "LANDSCHAFTSPFLEGE IM LANDKREISTAG"/LANDESAMT FÜR NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE SCHLESWIG-HOLSTEIN, Maßstab zur Anwendung der Eingriffs-/Ausgleichsregelung von 2.3.1992: 6, 9.

⁶⁷⁾ BGH, Urteil vom 13.5.1975, NJW 1975: 2061; vgl. ferner die Auswertung der Rechtsprechung bei KOCH, VersR 1984: 110; 198: 1160, 1990, 573.

⁶⁸⁾ Dazu kritisch STAUDINGER-MEDICUS (1985): Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, §§ 243-254, 12. Aufl., § 251 Rdnr. 76-79 sowie KAPPUS (1984), VersR: 1021, 1024; Dagegen KOCH (1985), VersR: 213 und BRELOER (1985): VersR: 322.

^{68a)} BGH, NJW 1975: 2061, 2062.

⁶⁹⁾ So OTTO (1992): UPR: 365, 366 f., der statt dessen eine Analogie zum Schmerzensgeld befürwortet. Für die analoge Heranziehung des Sachwertverfahrens bei der Ausgleichsabgabe vgl. BICKEL (Fn. 1), § 6 Rdnr. 16 f.

⁷⁰⁾ Vgl. § 6b Abs. 3 Satz 2 des hessischen NatSchG: Kosten für die "Flächenbereitstellung", § 5 Abs. 3 Satz 2 Landschaftspflegegesetz Nordrhein-Westfalen: "erforderliche Flächen"

⁷¹⁾ Für eine zeitliche Begrenzung spricht § 8 Abs. 2 Satz 1 Bundesnaturschutzgesetz, demzufolge Ausgleichsmaßnahmen "innerhalb einer zu bestimmenden Frist" durchzuführen sind. Während der VGH Mannheim, Urteil vom 28.7.1983, NuR 1984: 102 ff. von wenigen Jahren spricht, versteht CARLSEN (1983), Die Gemeinde: 149, 155 darunter einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren. Wenn in der Praxis durch großzügige Auslegung der Verlust von Biotopen mit einer Entwicklungszeit von bis zu 30 Jahren als ausgleichbar angesehen wird, so muß umgekehrt auch eine entsprechend lange Entwicklungspflege verlangt werden können.

⁷²⁾ Vgl. ARBEITSGRUPPE 'EINGRIFFSREGELUNG' DER LANDESANSTALTEN/-ÄMTER FÜR NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE UND DER BFANL, NuL 1988, 220; PETERS/RANNEBERG (1993), Umweltwirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz, 1993: 60 ff.

⁷³⁾ GASSNER (1988), UPR: 321, 323, vgl. auch § 8 Abs. 5 des schleswig-holsteinischen Naturschutzgesetzes, der "Maßnahmen zur Sicherung des angestrebten Erfolges" fordert.

⁷⁴⁾ Ebenso BURMEISTER (Fn. 53): 148.

⁷⁵⁾ Die folgenden Ausführungen basieren ganz wesentlich auf den erst zum Teil veröffentlichten Überlegungen und Erläuterungen von Herrn SCHWEPPE-KRAFT (Bundesamt für Naturschutz).

⁷⁶⁾ Vgl. NuL 1992: 410.

⁷⁷⁾ S.o. Fn. 2.

⁷⁸⁾ Ausführlich MARTICKE (Fn. 2): 98 ff.

⁷⁹⁾ Vgl. VGH Kassel, Urteil vom 12.2.1993, NuR 1993: 338, 339.

⁸⁰⁾ So KIRCHHOF (1992), DÖV: 233, 24 1.

⁸¹⁾ Baden-Württemberg: § 50 NatSchG; Berlin: Gesetz vom 26.3.1981; Brandenburg: § 59 NatSchG.

⁸²⁾ So AUHAGEN et al. (Fn. 19): 25.

⁸³⁾ Vgl. KIEMSTEDT (Fn. 52).

⁸⁴⁾ Vgl. zur Rechtswidrigkeit der Anordnung von Kompensationsmaßnahmen bei fehlendem funktionalem Zusammenhang VG Schleswig, Urteil vom 13.5.1993, NuR 1994, 407 (Brachland als Kompensation für die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch Windkraftwerke); OVG Münster, Urteil vom 15.8.1985, Az. 7 A

1140/84 (Laubwald als Ersatzmaßnahme für die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch einen Funkturm). Es fragt sich allerdings, ob hilfsweise auf die Wiederherstellungskosten zur Bestimmung des Umfangs von Ersatzmaßnahmen abgestellt werden kann, soweit der funktionale Zusammenhang der Ersatzmaßnahme gewahrt ist.

Anschrift des Verfassers:

Hans-Ulrich Marticke
Wissenschaftlicher Assistent bei der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch
beim Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Kurfürstendamm 200
D-10719 Berlin

Eingriffsregelung und Bauleitplanung - Die Regelungen des § 8a BNatSchG

Peter FISCHER-HÜFTLE

A Einführung

Natur und Landschaft sind seit den 70er Jahren auch außerhalb besonderer Schutzgebiete gegen nachteilige Veränderungen geschützt. Anknüpfungspunkt ist jede Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, welche die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen kann, also der Eingriff im Sinne von § 8 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). Der Eingriffsverursacher ist verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen und unvermeidbare auszugleichen. Ist dies nicht möglich, muß sich der Eingriff einer Interessenabwägung stellen. Bei seiner Zulassung sind wenigstens Ersatzmaßnahmen als Kompensation für die Beeinträchtigung der Naturschutzbelange durchzuführen (§ 8 Abs. 2, 3 und § 9 BNatSchG mit entsprechendem Landesrecht).

Die Bebauung von Grundstücken verändert ihre Gestalt und Nutzung. Erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind oft zu erwarten, besonders wenn im Außenbereich Baugebiete neu entstehen. Dennoch blieb die Eingriffsregelung im Baurecht lange Zeit ohne Folgen¹⁾. Die Zulässigkeit eines Vorhabens wurde wegen eines angeblichen Vorrangs des Bauplanungsrechts nicht am Naturschutzrecht gemessen²⁾. In der Bauleitplanung selbst sah man noch keinen realen Eingriff. Andererseits mußte einleuchten, daß die Bauleitplanung die Weichen für die künftige Grundstücksnutzung stellt, die Ausweisung neuer Baugebiete Eingriffe vorprogrammiert und die damit verbundenen Probleme in den Einzelbaugenehmigungsverfahren nicht befriedigend bewältigt werden können. In Literatur und Rechtsprechung entwickelte sich eine Tendenz, die Eingriffsregelung im Bauleitplanverfahren zu berücksichtigen³⁾. Die rechtlichen Probleme, die Unzufriedenheit mit einer uneinheitlichen Praxis und der politische Wille, die Bautätigkeit zu erleichtern, führten zu der gesetzlichen Regelung in den §§ 8a bis 8c BNatSchG mit Wirkung ab 1.5.1993. Die Diskussion über Inhalt und Tragweite der Regelung ist in vollem Gang, kein Wunder, denn die Eingriffsregelung selbst ist schon nicht einfach zu handhaben und ihre Integration in die Bauleitplanung schafft neue Probleme.

Aus der Perspektive der verwaltungsgerichtlichen Praxis liegt es nahe, zunächst die Bauleitplanung als

möglichen Gegenstand einer Normenkontrolle oder einer inzidenten Rechtmäßigkeitsprüfung zu betrachten und zu fragen, was sich durch § 8a BNatSchG geändert hat, insbesondere bei Prüfung des Abwägungsvorgangs und Abwägungsergebnisses (§ 214 Abs. 3 BauGB). Anschließend sind die Fragen zu erörtern, die sich bei der Realisierung der Planfestsetzungen ergeben können.

B Der Einfluß von § 8a Abs. 1 BNatSchG auf Planungsvorgang und Planungsergebnis

Bekanntlich erfordert eine rechtmäßige Bauleitplanung im wesentlichen zweierlei: Die berührten Belange müssen zutreffend ermittelt werden; bei der Abwägung dürfen einzelne Belange für sich gesehen und beim Interessenausgleich mit anderen Belangen nicht ein Gewicht erhalten, das außer Verhältnis zu ihrer konkreten Bedeutung steht. § 8a Abs. 1 BNatSchG beeinflusst diese Vorgänge, indem er die Eingriffsregelung in die Bauleitplanung integriert.

1 Ermittlung des naturschutzrelevanten Sachverhalts

1.1 Eingriffsprognose

§ 8a Abs. 1 Satz 1, 1. Halbsatz BNatSchG hat für die Gemeinde die Konsequenz, daß sie bei der - schon bisher gebotenen (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 Baugesetzbuch/BauGB) Zusammenstellung des Abwägungsmaterials zum Thema Naturschutz und Landschaftspflege jetzt insbesondere prüfen muß, ob Eingriffe zu erwarten sind. Dazu ist der vorhandene Zustand von Natur und Landschaft zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, ebenso Art und Ausmaß der von der Baugebietsausweisung voraussichtlich verursachten Beeinträchtigungen. Während die erstmalige Bebauung von Grundstücken in der Regel zu Eingriffen führen wird, ist dies bei der Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen vom Einzelfall abhängig (z.B. bei nachträglicher Verdichtung der Bebauung). Bewertungskriterien sind die Bedeutung der betroffenen Flächen für Naturhaushalt und Landschaftsbild anhand der Ziele und Grundsätze und der sonstigen Vorschriften des Naturschutzrechts. Eine vorhandene Landschaftsplanung erleichtert das, denn sie soll nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG eine Zustandsbeschreibung und Bewertung enthalten. § 8a Abs. 1 Satz 3

BNatSchG nimmt darauf Bezug.⁴⁾ Es fehlen allerdings verbindliche Bewertungskriterien. Ob es gelingt, solche Kriterien in einer z.B. der TA-Luft vergleichbaren standardisierten Form zu erarbeiten, ist zweifelhaft. Bis auf weiteres wird man sich wie auch sonst beim Vollzug der Eingriffsregelung auf eine nachvollziehbare verbale Darstellung stützen müssen.

Wie genau die Eingriffsprognose sein muß, hängt davon ab, ob die Bauleitplanung schon sehr ins Detail geht oder ob sie sich mit der Festlegung eines bestimmten Rahmens für die künftige bauliche Entwicklung begnügt. Einerseits sind Art und Intensität der Eingriffe wegen der erforderlichen Kompensationsüberlegungen möglichst zuverlässig abzuschätzen, um eine gute Entscheidungsgrundlage (§ 8a Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz BNatSchG) zu schaffen. Je mehr andererseits ein Bauleitplan offen läßt, desto schwieriger kann die Prognose werden. Wie intensiv die Gemeinde ermitteln muß, hängt von den Anhaltspunkten im Einzelfall ab⁵⁾ Auch wenn eine Stellungnahme der Naturschutzbehörde vorliegt, bleibt die Verantwortung für eine ausreichende Bestandsaufnahme und Bewertung bei der planenden Gemeinde⁶⁾, die ggf. einen Fachmann damit beauftragen muß. Wenn die Gemeinde dieser Verpflichtung nicht ausreichend nachkommt, so liegt darin ein Mangel im Abwägungsvorgang, der auf das Abwägungsergebnis durchschlagen kann (§ 214 Abs. 3 BauGB).

Im Prinzip ändert sich daran auch bei Bauleitplänen zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs nichts. Wenn z.B. die Naturschutzbehörde innerhalb der 4-Wochen-Frist des § 2 Abs. 4 des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnG) konkrete Hinweise auf mögliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft gibt, so muß die Gemeinde entsprechende Ermittlungen anstellen. Das BauGB-MaßnG will das Verfahren verkürzen, es setzt aber nicht die Anforderungen an die Abwägung herab. Zur Klarstellung ist anzumerken, daß sich die Prüfung der voraussichtlichen Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen nicht auf das in Aussicht genommene Bebauungsplangebiet beschränken darf, sondern benachbarte Flächen einbeziehen muß⁷⁾; der Flächennutzungsplan erfaßt ohnehin das gesamte Gemeindegebiet.

1.2 Überlegungen zur Bewältigung der Eingriffsfolgen

In erster Linie ist zu prüfen, inwieweit die Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vermieden werden können. Wegen der verbleibenden Beeinträchtigungen sind Überlegungen zu möglichen Ausgleichs, Ersatz- oder Minderungsmaßnahmen anzustellen. Die Integration dieser Elemente der Eingriffsregelung in die Bauleitplanung bedeutet für die Gemeinde, daß sie mit den einschlägigen Begriffen zurechtkommen muß. Vermeidbar sind Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft dann, wenn das mit dem Eingriff verfolgte Ziel auch ohne sie

erreicht werden könnte⁸⁾ Ausgleich bedeutet nicht die vollständige Wiederherstellung des früheren Zustandes, sondern die Schaffung eines möglichst gleichartigen Zustandes wie vor dem Eingriff⁹⁾, wobei dieses Ergebnis innerhalb einer der Sachlage angemessenen Frist erreicht werden muß. Während die Ausgleichsmaßnahme, in einem relativ engen funktionellen Zusammenhang mit den vom Eingriff hervorgerufenen Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen stehen muß¹⁰⁾, ist dieser Zusammenhang bei der Ersatzmaßnahme lockerer im Sinne der Schaffung gleichwertiger Verhältnisse, um die Gesamtbilanz von Natur und Landschaft nicht zu verschlechtern. Das Landesrecht ist insoweit ziemlich unterschiedlich und teilweise von einer geradezu verwirrenden Terminologie¹¹⁾ Sowohl der Ausgleich als auch der Ersatz erfordert reale Maßnahmen (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG). Rechtliche oder planerische Sicherungsmaßnahmen zugunsten vorhandener schutzwürdiger Flächen reichen nicht aus.¹²⁾

Die Bauleitplanung ist durch die Neuregelung mit den Problemen und Ungewißheiten angereichert worden, die sich aus den Rechtsbegriffen der Eingriffsregelung ergeben. Immerhin hängt die Rechtmäßigkeit der Planungsentscheidung nicht auf Ge- und Verderb von einer zutreffenden Unterscheidung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ab, weil - wie noch darzulegen ist - § 8a BNatSchG bei der Integration der Verursacherpflichten in die Bauleitplanung eine gewisse Flexibilität dergestalt erlaubt, daß die Übergänge zwischen den einzelnen Formen der Kompensation vom Ausgleich bis zur Minderung gleitend sind bzw. ein gewisser Einschätzungsspielraum der Gemeinde besteht.

Wichtige Vorentscheidungen trifft die Flächennutzungsplanung, gerade was die Vermeidung von Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen durch eine geeignete städtebauliche Konzeption betrifft. Dazu gehört es z.B.¹³⁾, mit Grund und Boden sparsam umzugehen (§ 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB), die Siedlungsentwicklung möglichst auf Flächen zu lenken, wo der Naturhaushalt und insbesondere die natürlichen Bodenfunktionen, schützenswerte Biotope sowie das Landschaftsbild weniger beeinträchtigt werden, Vernetzungen zu erhalten oder neu zu schaffen (letzterer Gesichtspunkt fällt schon eher unter die Kompensationsmaßnahmen). Auch wenn die abschließenden Entscheidungen erst auf der Ebene des Bebauungsplans fallen, muß der Flächennutzungsplan zumindest sicherstellen, daß ein ausreichender Gestaltungsspielraum zur sachgerechten Lösung der Kompensationsanforderungen bei der Bauleitplanung vorhanden ist¹⁴⁾

2 Entscheidung über den (voraussichtlichen) Eingriff

Dieser Punkt gehört zu den umstrittensten Fragen, weil hier die Meinungsverschiedenheiten aus dem Gesetzgebungsverfahren weiterwirken¹⁵⁾

2.1 Integration der Entscheidung über den Eingriff in die Abwägungsentscheidung

Auf den ersten Blick ist man versucht zu fragen, wieso das Gesetz in § 8a Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz nicht den Begriff des Eingriffs aus dem 1. Halbsatz wieder aufnimmt, sondern anordnet, daß "über die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege" zu entscheiden ist. Das ist aber folgerichtig. Diese Belange waren schon bisher Gegenstand der Abwägung (§ 1 Abs. 5 BauGB). Sie werden jetzt angereichert um die Verursacherpflichten der Eingriffsregelung (§ 8 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 9 BNatSchG), die damit in den vorhandenen, Naturschutz und Landschaftspflege betreffenden Kontext gestellt werden. Mit anderen Worten: Schon § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 und Abs. 6 BauGB ordnet an, daß (von der Gemeinde, § 2 Abs. 1 BauGB), "über die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Bauleitplan ... in der Abwägung nach § 1 BauGB" zu entscheiden ist. Neu ist die ausdrückliche Aufnahme der Verursacherpflichten in diese Abwägungsentscheidung. Daß das Gesetz von der "entsprechenden" Anwendung der Vorschriften über Vermeidung, Ausgleich und Ersatz spricht, erklärt sich damit, daß die planende Gemeinde den realen Eingriff nicht verursacht, sondern nur vorbereitet, und der Bauleitplan als solcher noch keine Zulassung des Eingriffs im Sinne von § 8 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG darstellt (anders bei § 8a Abs. 8).

Die Streitfrage, wie die Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzpflicht in der Abwägung zu behandeln sind, ob sie etwa sogenannte "Planungsleitsätze" darstellen und keiner Abwägung zugänglich sind¹⁶⁾, soll erst geprüft werden, nachdem § 8a Abs. 1 Satz 2 in die Betrachtung einbezogen worden ist. Immerhin scheint der Kontext, in den sie gestellt sind, bei einer verallgemeinernden Betrachtung eher dafür zu sprechen, daß sie der Abwägung unterliegen.

Bei der Integration der naturschutzrechtlichen Verursacherpflichten in die planerische Abwägung geht das Gesetz konsequenterweise den weiteren Schritt, daß auch zur Erfüllung dieser Pflichten die Mittel der Bauleitplanung nutzbar gemacht werden¹⁷⁾ § 8a Abs. 1 Satz 2 BNatSchG legt fest, daß "dazu" - d.h. zu der Abwägungsentscheidung u.a. über die Belange des Naturschutzes - auch Entscheidungen über die Bewältigung der Eingriffsfolgen gehören, nämlich Darstellungen und Festsetzungen, "die dazu dienen, die zu erwartenden Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes ... auszugleichen, zu ersetzen oder zu mindern"¹⁸⁾. Diese Reihenfolge enthält zugleich eine Abstufung nach der Priorität. Allerdings übernimmt § 8a Abs. 1 BNatSchG insoweit nicht das volle Programm der Eingriffsregelung. Diese fordert primär Vermeidung und Ausgleich. Ist das nicht bzw. nur teilweise möglich, so muß nach § 8 Abs. 3 BNatSchG abgewogen werden, und erst danach kommen bei Zulassung des Eingriffs Ersatzmaßnah-

men in Betracht (§ 8 Abs. 9 BNatSchG). § 8 a Abs. 1 Satz 2 BNatSchG bringt dagegen die Ersatzmaßnahmen ohne diese Einschränkung ins Spiel und belastet damit die Bauleitplanung nicht mit einer doppelten Abwägung¹⁹⁾. Außerdem nennt er zusätzlich die Minderung der Beeinträchtigungen, ein in der Eingriffsregelung nicht vorkommender Begriff, der als teilweise Vermeidung oder teilweiser Ausgleich zu verstehen ist.

2.2 Rechtliche Bewertung

Eine Gesamtbetrachtung von § 8a Abs. 1 Satz 1 und 2 BNatSchG ergibt folgendes Bild: Mit den Maßnahmen zur Vermeidung, zum Ausgleich, zum Ersatz und zur Minderung stellt das Gesetz der Gemeinde vier abgestufte Möglichkeiten zur Bewältigung der Eingriffsfolgen anheim, von denen einzeln oder kombiniert innerhalb der konkreten, durch viele Faktoren beeinflussten städtebaulichen Konzeption und Problemlage angemessen Gebrauch zu machen ist. Das Gesetz macht keine dem Abwägungsbefehl des § 8 Abs. 3 BNatSchG vergleichbare Zäsur zwischen Vermeidung und Ausgleich einerseits und Ersatz andererseits und läßt ggf. auch die Minderung von Beeinträchtigungen der Natur und Landschaft ausreichen. Es gibt damit der Bauleitplanung die nötige Flexibilität bei der Bewältigung der Eingriffsfolgen. Dieser Befund scheint eher gegen die Annahme zu sprechen, es handle sich um sogenannte "Planungsleitsätze"²⁰⁾

Andererseits können die gesetzliche Integration der Verursacherpflichten in die Bauleitplanung mittels einer Vorschrift im Bundesnaturschutzgesetz und die Hervorhebung der diesbezüglichen Entscheidungsmöglichkeiten schwerlich so zu verstehen sein, daß diese Pflichten in der Abwägung wieder zur vollen Disposition stehen sollen. Die Eingriffsregelung ist mehr als ein schlichter "Belang" Mit ihrem Katalog von Verursacherpflichten bildet sie ein ganzes Programm zur Minimierung der Eingriffsfolgen²¹⁾ Daher ist ihr möglichst Geltung zu verschaffen, d.h. die Kompensationspflichten Vermeidung, Ausgleich, Ersatz und Minderung sind - wiederum bei verallgemeinernder Betrachtung - am ehesten als sogenannte Optimierungsgebote zu werten. Für die Abwägung bedeutet das, daß sie möglichst weitgehend zu beachten sind²²⁾ und ihre teilweise Zurückstellung gegenüber anderen Belangen einen erhöhten Begründungsaufwand erfordert. Das sollte klar zum Ausdruck kommen und daher konkret angegeben werden, weswegen an sich erforderliche Kompensationsmaßnahmen unterbleiben müssen, damit die Gemeinde nicht auf § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB angewiesen ist²³⁾ Überhaupt spricht vieles dafür, daß die in § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB genannten Richtpunkte für die Bauleitplanung, zu denen Schutz und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen zählen, als Optimierungsgebote im Sinne eines relativen Vorrangs anzusehen sind, nicht zuletzt im Hinblick auf den neuen Art. 20a Grund-

gesetz (GG)²⁴⁾. Dann ergibt sich auch keine unterschiedliche Bewertung der Naturschutzbelange, je nachdem ob sie speziell in der Eingriffsregelung verkörpert sind oder auf sonstige Weise ins Spiel kommen.

Bei Beantwortung der Frage, wie die Verursacherpflichten in der planerischen Abwägung zu bewerten sind, habe ich bisher mit der ganz überwiegenden Literatur versucht, unter den gängigen Begriffsschablonen die passend erscheinende auszuwählen, jedoch mit dem Vorbehalt, daß es sich um eine verallgemeinernde Betrachtung handelt. Begriffen aus dem planungsrechtlichen Instrumentarium wie "Planungsleitsatz" oder "Optimierungsgebot" haftet der Nachteil an, daß sie keinen Bezug zum Gesetzestext haben und die Gefahr besteht, daß die konkrete Problemlage zu kurz kommt. Ich möchte daher ergänzend einige Aspekte herausarbeiten, die sich speziell bei der Integration der naturschutzrechtlichen Verursacherpflichten in die Bauleitplanung ergeben. Dabei wird sich vielleicht zeigen, daß schon von der Natur der Sache her bestimmte Entscheidungstendenzen vorgegeben sind.

Die Pflicht, vermeidbare Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen zu unterlassen - sie ist den eigentlichen Kompensationsmaßnahmen übrigens vorgelegt - wird im Vollzug der allgemeinen Eingriffsregelung ganz überwiegend so verstanden, daß es nicht um die Vermeidbarkeit des Eingriffs als solchem geht, sondern darum, inwieweit das mit dem Eingriff verfolgte Ziel auch ohne die Beeinträchtigungen erreicht werden kann. Bezogen auf Einzelvorhaben bedeutet das, daß im Rahmen der Eingriffsregelung unter dem Aspekt der Vermeidbarkeit nicht der gewählte Standort geprüft wird, sondern nur die Ausführungsmodalitäten. Es kommt, wie auch der Text des § 8 Abs. 2 BNatSchG zeigt, nicht auf die Vermeidbarkeit des Eingriffs(vorhabens) an, sondern auf die Vermeidbarkeit der dadurch verursachten Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen. Andernfalls würde man sich im Kreise drehen, denn die Beeinträchtigungen wären jeweils durch Unterlassung des Eingriffs oder Wahl eines anderen Standorts zu vermeiden. In der Bauleitplanung geht es zunächst gerade um die Frage, ob und an welcher Stelle gebaut werden soll. Hier hätte das Vermeidungsgebot des § 8a Abs. 1 BNatSchG (noch) keine Geltung, wenn man es in dem dargelegten und bisher zu § 8 BNatSchG ganz überwiegend vertretenen Sinne versteht.

Das müßte nicht unbedingt von Nachteil sein. Denn Standortalternativen sind im Planungsverfahren schon bisher nach allgemeinen Grundsätzen zu prüfen²⁵⁾. Denn das Gebot, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen, ist ohnehin Bestandteil jeder einwandfreien Abwägung. Wenn also z.B. ein Ziel der gemeindlichen Planung lautet, daß 10 ha Wohnbau land entstehen sollen, dann ist dessen Standort auf eine Natur und Landschaft schonende Weise zu wählen. Das ergibt

sich bereits aus dem allgemeinen planungsrechtlichen Grundsatz, ein betroffenes Rechtsgut nicht mehr als nötig zu beeinträchtigen bzw. aus dem Optimierungsgebot des § 1 Abs. 5 Satz 1 und 2 Nr. 7 i.V.m. Abs. 6 BauGB. Sind nur 6 ha insoweit konfliktfrei verfügbar, dann verursachen die restlichen 4 ha "unvermeidbare" Natur und Landschaftsbeeinträchtigungen, über die nach Maßgabe von § 8a Abs. 1 BNatSchG zu entscheiden ist. Ähnlich liegt der Fall, daß ein Gewerbegebiet, wenn es an einem naturschonenden Platz angelegt werden soll, dort zu unzumutbaren Lärmbelastigungen führt. Es wird sich erst noch klären müssen, ob die dargestellte Abstufung, was die Vermeidung betrifft, geboten und praktikabel ist; bisherige Äußerungen in der Literatur deuten darauf hin, daß die Frage entweder so nicht gesehen oder die Vermeidungspflicht aus § 8a BNatSchG weit gefaßt wird und auch die Standortwahl der Baugebiete umfaßt.

Daß außerdem enge Verknüpfungen zwischen der Vermeidungspflicht und den anderen Elementen der Eingriffsregelung bestehen, wird daran deutlich, daß bei der Wahl eines Baugebietsstandorts auch zu berücksichtigen ist, in welchem Maß Beeinträchtigungen kompensiert werden können. Wenn auch die Vermeidung von Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen auf der Skala der Verursacherpflichten an erster Stelle steht, so läßt sich doch schwerlich sagen, daß eine Standortentscheidung abwägungsfehlerhaft ist, wenn sie die Vermeidung zugunsten einer zufriedenstellenden Kompensation zurückstellt. Ferner: Wenn die Vermeidung von Beeinträchtigungen einen unangemessen hohen Aufwand im Verhältnis zum Effekt erfordert, ist sie nicht mehr geboten bzw. möglich.

Wie die Beispiele zeigen, spielen abwägende Elemente bei der Vermeidungspflicht herein, und die entscheidenden Weichenstellungen erfolgen schon auf der Ebene des Flächennutzungsplans. Auf der Ebene des Bebauungsplans kann die Vermeidungspflicht (neben der Konkretisierung der Flächennutzungsplanung) zusätzlich im Detail z.B. dazu führen, vorhandene Bäume, Gehölze und andere Teile von Natur und Landschaft von Überbauung und sonstigen Beeinträchtigungen freizuhalten. Auch wenn Wertungsfragen ins Spiel kommen, ist doch die Vermeidungspflicht, wenn irgend möglich, einzuhalten, und es wäre ein Abwägungsfehler, Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen, die mit etwas Phantasie und ohne große Probleme vermieden werden können, nicht zu unterlassen.

Was kann nun dafür sprechen, eine Beeinträchtigung von Natur und Landschaft als Folge eines Eingriffs hinzunehmen bzw. von der als erforderlich erachteten Kompensation Abstriche zu machen? Als entgegenstehender Belang kommt insbesondere ein Bedarf an Wohn- und Gewerbeflächen in Betracht. Sein objektives Gewicht hängt u.a. davon ab, wie dringend der Bedarf an Wohnraum und Arbeitsplätzen ist und wie konkret die Aussichten auf eine

zügige Realisierung der Planung sind. Bei einer reinen Angebotsplanung Ausweisung etwa von Dienstleistungs- oder Gewerbeflächen "auf Vorrat" ohne konkrete Ansiedlungsinteressen - kann das z.B. anders zu beurteilen sein als beim Vorhaben- und Erschließungsplan für ein konkretes Vorhaben nach § 7 BauGB-MaßnG. Die Ausweisung von Bauland zu dem Zweck, durch ein größeres Angebot weitere Preissteigerungen zu verhindern, ist schwerlich mit dem Gebot des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden (§ 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB) zu vereinbaren und außerdem nur dann für diesen Zweck geeignet, wenn die Bauflächen in der Hand der Gemeinde und damit der privaten Spekulation entzogen sind.

Was speziell die Reduzierung der an sich erforderlichen Ausgleichs-, Ersatz- und Minderungsmaßnahmen betrifft, sind dafür gewichtige Gründe darzulegen, denn diese Verursacherpflichten sind möglichst ungeschmälert zu erfüllen (im Sinne eines Optimierungsgebotes, wie oben dargestellt). So könnte es z.B. sein, daß ausreichende Flächen im Gemeindegebiet nicht verfügbar sind, daß bei ihrer Überplanung landwirtschaftliche Betriebe in der Existenz gefährdet werden oder daß außergewöhnliche und unverhältnismäßig hohe Kosten entstehen. Im Einzelfall mag das eine Rechtfertigung dafür sein, Abstriche zu machen. Je weniger aber kompensiert wird, desto höheres Gewicht erhalten die Naturschutzbelange mit der Folge, daß bei der Abwägung ernsthaft zu prüfen ist, ob nicht insoweit die Planung fallengelassen wird^{25a)} Wenn man sich andererseits für die Baugebietsausweisung nicht zuletzt deshalb entscheidet, weil Maßnahmen zur Kompensation der Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen möglich sind und daher die Naturschutzbelange als nachrangig eingestuft werden, dann können diese Maßnahmen nicht wieder "weggewogen" werden, ohne daß die Gesamtentscheidung fehlerhaft wird. Ebenso wie bei der Vermeidung gilt schließlich auch hier, daß Kompensationsmaßnahmen, die ohne große Besonderheiten und Probleme realisierbar sind, dann auch festgesetzt werden müssen, andernfalls wäre die Abwägung fehlerhaft.

Bei alledem darf nicht in Vergessenheit geraten, daß eine Bauplanung, die voraussichtlich zu unvermeidbaren und nicht kompensierbaren Beeinträchtigungen von Natur oder Landschaft fährt, nicht beschlossen werden darf, wenn die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege vorrangig sind. Die entsprechende Abwägungsregel des § 8 Abs. 3 BNatSchG brauchte nicht in § 8a BNatSchG übernommen zu werden, weil sie sich bereits aus § 1 Abs. 5 und 6 BauGB ergibt. Dies verdient hervorgehoben zu werden, weil manchmal der Eindruck entsteht, als kreise die Diskussion über die nach § 8a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG zu treffende Entscheidung nur mehr um die Frage, ob und inwieweit man von eigentlich erforderlichen Kompensationsmaßnahmen in der Abwägung Abstriche machen kann.

Gesetzliche Vorschriften des Naturschutzrechts wie z.B. § 20c BNatSchG mit entsprechendem Landes-

recht, Schutzverordnungen usw. sind in der Abwägung nicht überwindbar.

3 Mögliche Darstellungen und Festsetzungen zur Kompensation der Eingriffsfolgen (§ 8a Abs. 1 Satz 2 BNatSchG)

§ 8a Abs. 1 Satz 2 BNatSchG verweist insofern auf die Instrumente der §§ 5 und 9 BauGB, d.h. die Gemeinde ist auf diese Regelungsmöglichkeiten beschränkt. Darstellungen und Festsetzungen, die davon nicht gedeckt sind, wären ungültig.

3.1 Darstellungen im Flächennutzungsplan

Im Flächennutzungsplan kommen insbesondere die Darstellung von Grünflächen, Parkflächen, Wasserflächen, Flächen für die Landwirtschaft, Waldflächen^{25b)} und schließlich von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft (§ 5 Abs. 2 Nr. 5, 7, 9a, 9b und 10 BauGB) in Betracht. Wie konkret die Darstellungen ausfallen, ist eine Frage der Zweckmäßigkeit im Einzelfall. Werden z.B. Bauflächen und Kompensationsflächen nicht getrennt dargestellt, so entsteht insoweit undifferenziertes Bauerwartungsland (§ 14 Abs. 2 WertV) mit der entsprechenden Wertsteigerung, was den Erwerb der Kompensationsflächen erschwert. Andererseits ist eine parzellenscharfe Flächendarstellung oft nur bei größeren Flächen und bei einer relativ ausgereiften Konzeption möglich²⁶⁾

3.2 Festsetzungen im Bebauungsplan

§ 9 Abs. 1 BauGB ermöglicht eine ganze Reihe von Festsetzungen, die einzeln oder kombiniert getroffen werden können. Dazu folgender Überblick:

- § 9 Abs. 10 BauGB: Flächen, die von Bebauung freizuhalten sind, und deren Nutzung. Solche Freiflächen können z.B. für die Erhaltung oder Neugestaltung des Landschaftsbildes bedeutsam sein.
- § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB: Bei diesen Grünflächen ist näher anzugeben, wie sie konkret aussehen sollen, z.B. private oder öffentliche Parkanlagen, Kleingärten usw.
- § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB: Wasserflächen können z.B. zwecks Schaffung von Feuchtbiotopen festgesetzt werden.
- § 9 Abs. 1 Nr. 18a und b BauGB: Flächen für die Landwirtschaft und für Wald unterliegen zwar einer wirtschaftlichen Nutzung, können aber unter bestimmten Voraussetzungen auch für Naturschutz und Landschaftspflege von Interesse sein.
- § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB: Diese Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft, soweit solche Festsetzungen nicht nach anderen Vorschriften getroffen werden können, bilden im vorliegenden Zusammenhang die wichtigste Festsetzungsmöglich-

keit. Die Gemeinde kann damit die Voraussetzungen schaffen, um die nötigen Flächen für Kompensationsmaßnahmen nach § 8a Abs. 1 Satz 2 BNatSchG bereitzustellen und ggf. auch durch eine Veränderungssperre zu sichern. Damit wird es auch möglich, solche Flächen bestimmten Eingriffsgrundstücken nach § 8 a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG zuzuordnen, worauf noch einzugehen ist. Zugleich können Maßnahmen naturschützenden Inhalts festgesetzt werden, etwa um die Kompensation für Eingriffe zu gewährleisten.

- § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB: Solche Bepflanzungen können nicht nur der optischen Gestaltung der Baugrundstücke dienen, sondern auch Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege.

4 Flächen für Kompensationsmaßnahmen

§ 8a Abs. 1 Satz 2 BNatSchG regelt auch die Frage, auf welchen Grundstücken die Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden können. Dazu gibt es zwei Möglichkeiten: Grundstücke, auf denen der Eingriff zu erwarten ist und Grundstücke im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans.

4.1 "Eingriffsgrundstücke"

Mit dem Begriff "Grundstücksflächen, auf denen Eingriffe zu erwarten sind", sind die Flächen gemeint, deren Gestalt oder Nutzung verändert wird, d.h. auf denen die Ursache der Natur- oder Landschaftsbeeinträchtigungen gesetzt wird. Die Beeinträchtigungen selbst können, aber müssen nicht ausschließlich auf denselben Flächen eintreten; solche Wirkungen können auch in der Nachbarschaft auftreten, z.B. infolge Veränderung des Grundwassers, Zerschneidungseffekten, usw.. Die Festsetzung der überbaubaren Grundstücksflächen und der Baugrenzen kann den Zweck verfolgen, vorhandene Natur zu erhalten (ggf. zusammen mit Erhaltungsgeboten). Zugleich kann sie Freiraum erhalten für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf den Baugrundstücken. Das wird allerdings auf Schwierigkeiten stoßen, wenn zugleich eine nennenswerte oder gar verdichtete bauliche Nutzung stattfinden soll²⁷⁾. Die bloße Begrünung der nicht überbauten Flächen und auch die Pflanzung von einzelnen Gehölzen oder Baumgruppen schafft z.B. keine Kompensation für den Verlust größerer naturnaher Flächen, wenn damit eine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushalts verbunden ist, z.B. infolge des Verlustes ihrer Funktion als Nahrungs- oder Lebensraum, als Frischluftschneise usw.

4.2 Grundstücke im "sonstigen Geltungsbereich" des Bauleitplans

Ein wesentlicher Punkt der Neuregelung liegt darin, daß sie auch die Darstellung und Festsetzung von Kompensationsmaßnahmen auf eigens dafür vorgesehenen Flächen im Plangebiet ermöglicht. Beim

Flächennutzungsplan ist dies immer die ganze Gemeinde. Beim Bebauungsplan ist dessen Geltungsbereich maßgebend²⁸⁾. Daraus folgt, daß die Gemeinde bereits beim Zuschnitt des Plangebiets etwaige Kompensationserfordernisse berücksichtigen muß (Erforderlichkeit i.S.v. § 1 Abs. 3 BauGB). Unterläßt sie dies und werden dadurch Ausgleich, Ersatz oder Minderung erschwert oder unmöglich, so kann darin ein Abwägungsmangel liegen, wenn es keine zwingenden Gründe dafür gibt. Wo genau die Kompensationsflächen zu planen sind, liegt im städtebaulichen Planungsermessens der Gemeinde unter Beachtung der Grundsätze der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit. Dabei ist, je nachdem ob es um Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen geht, ein mehr oder weniger enger funktioneller und räumlicher Zusammenhang mit den vom Eingriff verursachten Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen zu wahren (dazu oben Nr. 1).

Die Landschaftsplanung kann dabei von großem Nutzen sein. Allerdings kann nicht jede innerhalb des auf Schutz, Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft abzielenden Gesamtkonzepts ("angestrebter Zustand" i.S.v. § 6 Abs. 2 Nr. 2 BNatSchG) der Landschaftsplanung liegende Maßnahme sozusagen automatisch als erforderliche und geeignete Eingriffskompensation gelten. Denn eine allgemeine Verbesserung des status quo von Natur und Landschaft ist nicht Sache des Eingriffsverursachers - seine Pflichten bestehen in der Kompensation bestimmter Beeinträchtigungen. Was darüber hinausgeht - etwa weil der funktionelle Zusammenhang mit den Eingriffsfolgen fehlt und es sich daher um allgemeine landespflegerische Maßnahmen handelt -, kann den Vorhabenträgern nicht zugerechnet werden.

Umstritten ist, ob die Gemeinde auch einen Bebauungsplan mit zwei getrennten Geltungsbereichen erlassen kann, um die nötigen Kompensationsflächen zu schaffen. Dies ist prinzipiell möglich, ein entsprechendes Vorgehen ist bei Planfeststellungen unstrittig. Da ein Ausgleich oft nicht möglich ist und die Ersatzmaßnahmen einen lockeren räumlichen Bezug zum Eingriffsort haben können, da § 8a BNatSchG ausdrücklich auf die Landschaftsplanung als bebauungsplan-übergreifendes Planungsinstrument verweist und da auf der vorgelagerten Ebene des Flächennutzungsplans ein Grundkonzept zur Platzierung ggf. zusammengefaßter Kompensationsflächen im Gemeindegebiet anzustreben ist, bildet die Möglichkeit geteilter Bebauungspläne nur die Konsequenz aus der Neuregelung in § 8a BNatSchG. Zugleich erreicht man damit eine wünschenswerte Gleichbehandlung, denn die Zuordnungsmöglichkeit und damit die Kostenbelastung sollte nicht von der eher zufälligen Verfügbarkeit einer benachbarten Kompensationsfläche abhängen²⁹⁾. Die Zuordnungserwägungen sind sorgfältig darzulegen unter Hervorhebung des funktionellen Zusammenhangs in der Zusammenschau von naturschutzrechtlichen und städtebaulichen Gesichtspunkten.

4.3 Größe der Kompensationsflächen, Art der Maßnahmen

Schwierigkeiten kann die Größe der Kompensationsflächen bereiten. Ein pauschaler Flächenvergleich 1:1 ist nicht angemessen. Die Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen sind zu bewerten, der Zustand vor und nach dem Eingriff ist bewertend zu vergleichen. Woran es fehlt, sind objektivierbare Bewertungskriterien. Ob man je zu einer Art "TA-Eingriff" gelangen wird³⁰⁾, ist wegen der Vielgestaltigkeit der Sachverhalte zweifelhaft. Man muß daher der Gemeinde einen angemessenen Bewertungsspielraum einräumen und alle vertretbaren Lösungen bei der Rechtmäßigkeitsprüfung des Bebauungsplans akzeptieren. Jedoch ist zu fordern, daß eine saubere Trennung erfolgt zwischen den als erforderlich eingeschätzten Kompensationsmaßnahmen und ihrer eventuellen Reduzierung in der Abwägung.

Ausgleich und Ersatz erfordern "Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege" (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG bzw. Landesrecht), d.h. reale Veränderungen zum Zweck der Kompensation. Rechtliche Schutzmaßnahmen zugunsten noch vorhandener Naturbereiche reichen dazu nicht aus; die durch den Eingriff verursachten Beeinträchtigungen sind auch nicht lediglich rechtlicher Art. Die Gegenmeinung geht offenbar von der Annahme aus, heutzutage sei jedes Stück Natur zumindest potentiell in Gefahr, und ein rechtlicher Schutz z.B. als Landschaftsbestandteil (§ 18 BNatSchG) oder nach Bauplanungsrecht (§ 9 Abs. 1 Nr. 25 b BauGB) könne als Kompensationsmaßnahme gelten. Die Eingriffsregelung verfolgt jedoch das Ziel, den verursachten Substanzverlust bzw. die Verschlechterung des status quo von Natur und Landschaft zu kompensieren. Die rechtliche Sicherung erhaltenswerter Naturflächen ist allenfalls eine qualifizierte Vermeidungsmaßnahme; sie kann nicht noch ein zweites Mal als Kompensation zu Buche schlagen^{30a)}.

Unter dem Druck der praktischen Vollzugsbedürfnisse bietet § 8a BNatSchG vielleicht die Chance, zu gewissen fachlichen Konventionen bei der Bewältigung der Eingriffsfolgen zu gelangen. Da die Eingriffe infolge baulicher Nutzung eine gewisse Ähnlichkeit aufweisen dürften, was die verursachten Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen betrifft, sollte man versuchen, wenigstens für häufige Fallgestaltungen wie Bodenversiegelung, Verlust der natürlichen Bodenfunktionen und dergleichen Richtlinien zu entwickeln.

4.4 Zuordnung der Kompensationsflächen zu den Eingriffsgrundstücken (§ 8a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG)

Wenn die Gemeinde Kompensationsflächen eigens festsetzt, gibt ihr § 8a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG die Möglichkeit, diese Flächen ganz oder teilweise bestimmten Eingriffsgrundflächen zuzuordnen. Das

setzt einen funktionellen, der Planung zugrundeliegenden Zusammenhang zwischen den durch die Veränderung der Eingriffsgrundstücke verursachten Beeinträchtigungen einerseits und der Zweckbestimmung der Kompensationsflächen andererseits voraus³¹⁾. Ähnlich wie bei Eingriffen etwa aufgrund straßenrechtlicher Planfeststellung wird es nicht zu beanstanden sein, wenn die Kompensation im Wege einer "wertenden Gesamtbilanzierung" vorgenommen wird³²⁾. Die anteilige finanzielle Belastung der Eingriffsgrundstücke richtet sich nach § 8a Abs. 5 Nr. 4 BNatSchG.

a) Zuordnungsmöglichkeiten

Die Zuordnung ist erst im Bebauungsplan möglich, nicht im Flächennutzungsplan, jedoch kann der Erläuterungsbericht bereits Hinweise enthalten. Sie setzt eine Entscheidung nach § 8a Abs. 1 Satz 2 BNatSchG voraus. Die Zuordnung kann ganz oder teilweise erfolgen, nur teilweise z.B. dann, wenn die Gemeinde über die Kompensation der Eingriffsfolgen hinaus weitere Naturschutzmaßnahmen beabsichtigt³³⁾, wenn der funktionelle Bezug eines Teils der Maßnahmen zu den Eingriffen zweifelhaft ist oder wenn ein Teil der Kompensationsmaßnahmen in Bezug zur Anlage der Erschließungsstraßen steht. Eine weitere Variante besteht darin, daß die Einzel- oder Sammelzuordnung möglich ist: Wenn auch oft die Kompensationsflächen allen Eingriffsgrundstücken zusammen zugeordnet werden, so schließt das nicht aus, daß eine bestimmte Kompensationsfläche nur einem oder einigen Eingriffsgrundstücken zugeordnet wird, etwa um der unterschiedlichen Intensität der Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen Rechnung zu tragen³⁴⁾. Die Sammelzuordnung mag sich im Zweifel empfehlen, um Vorentscheidungen zu vermeiden, die die spätere Abrechnung erschweren können. Allerdings kann es zweckmäßig sein, bei Grundstücken, von denen erheblich stärkere Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen ausgehen, eine Einzelzuordnung vorzunehmen, wenn man eine etwa erforderliche Anwendung des § 8a Abs. 5 Nr. 4 BNatSchG vermeiden will (vgl. dazu Punkt D 3).

Die Zuordnungsentscheidung wird im Bebauungsplan durch eine Festsetzung auf der Grundlage von § 8a Abs. 1 Satz 4 getroffen. Sie sollte durch Zeichen und erläuternd im Text des Plans erfolgen. Sie unterliegt der Normenkontrolle (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) und der inzidenten Prüfung bei Streitigkeiten über die Erhebung der anteiligen Kosten. Es kann also dazu kommen, daß in Kostenstreitigkeiten naturschutzrechtliche Vorfragen, insbesondere zum Eingriffstatbestand und zu darauf bezogenen Ausgleichs-, Ersatz- oder Minderungsmaßnahmen zu prüfen sind. Dabei ist zu beachten, daß für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Zuordnungsentscheidung auf den Zeitpunkt des Beschlusses abzustellen ist und nicht darauf, ob die seinerzeit anzustellende Prognose über die Eingriffsfolgen sich in allen Einzelheiten bestätigt hat.

b) Ermessen

Da § 8a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG die Zuordnung in das Ermessen der Gemeinde stellt, ist zu fragen, nach welchen Gesichtspunkten sich die Entscheidung richten muß. Den rechtlichen Rahmen bilden wohl auch hier §§ 1 Abs. 3 und 6 BauGB. Allerdings ist nach Sinn und Zweck des Verursacherprinzips der Eingriffsregelung die Zuordnung der Regelfall, um den Weg zur Kostenpflicht nach § 8 Abs. 3 BNatSchG zu eröffnen³⁵⁾. Auch ist der Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) zu beachten. Ein Verzicht auf die Zuordnung z.B. zwecks Förderung der Gewerbeansiedlung oder des sozialen Wohnungsbaus dürfte wohl möglich sein. Die Zuordnung ist jedenfalls die weniger angreifbare Entscheidung, so daß die Gemeinde sich auf der sicheren Seite bewegt und ihren Bebauungsplan nicht der Gefahr der Ungültigkeit aussetzt, wenn sie regelmäßige Zuordnungsentscheidungen trifft.

C Durchführung der festgesetzten Kompensationsmaßnahmen und Bereitstellung der Flächen

1 Eingriffsregelung und Zulässigkeit von Vorhaben

1.1 Abschließende Regelung der Eingriffsfolgen im Bebauungsplan (§ 8a Abs. 2 BNatSchG)

Die Neuregelung beruht auf der Konzeption, daß die Eingriffsregelung im Baurecht nur einmal, und zwar bei der Bauleitplanung zur Geltung kommt. § 8a Abs. 2 BNatSchG zieht daraus folgende Konsequenzen: Bei Bauvorhaben im Geltungsbereich eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans (§ 30 BauGB) oder eines Entwurfes im Stadium der Planreife (§ 33 BauGB) ist die Eingriffsregelung des § 8 nur anzuwenden, soweit der Bebauungsplan oder der Entwurf entsprechende Festsetzungen auf den Grundstücksflächen oder den Grundstücksflächen zugeordnete Festsetzungen nach Absatz 1 enthält oder solche Festsetzungen vorsieht. Im übrigen ist § 8 nicht anzuwenden, d.h. ein Rückgriff auf die Verursacherpflichten durch zusätzliche Entscheidungen im Baugenehmigungsverfahren ist ausgeschlossen (keine "Nachbesserung"). Auch eine Ersatzzahlung ("Ausgleichsabgabe") scheidet aus; die Länder können insoweit bestimmte Ausnahmeregelungen treffen (§ 8b Abs. 2 BNatSchG).

Das gilt nach § 8a Abs. 4 Satz 4 BNatSchG auch für Vorhaben im Geltungsbereich einer Satzung nach § 4 Abs. 2a ("erweiterte Abrundungssatzung") und § 7 BauGB-MaßnG (Vorhaben- und Erschließungsplansatzung). Bei Satzungen nach § 4 Abs. 2a BauGB-MaßnG ist folgendes zu beachten: Nach § 8a Abs. 6 BNatSchG sind Vorhaben im Sinne von § 34 BauGB "nicht als Eingriffe anzusehen, soweit sich aus Abs. 4 Satz 4 nichts anderes ergibt". Letzteren Vorbehalt muß man also auf diejenigen Vorha-

ben im Satzungsgebiet beschränken, die nicht schon bisher nach § 34 Abs. 1 bis 3 zulässig waren, sondern erst durch die auf § 34 Abs. 4 beruhende Satzung zulässig werden³⁶⁾, etwa Vorhaben auf bisherigen Außenbereichsflächen.

1.2 Begriff des Vorhabens

"Vorhaben" i.S.v. § 8a Abs. 2 BNatSchG sind auch solche, die durch eine Ausnahme oder Befreiung zugelassen werden. Denn § 31 BauGB alleine kann nicht Grundlage für die Zulässigkeit eines Vorhabens sein, diese richtet sich nach wie vor nach § 30 oder § 33 BauGB. Die Folge, daß § 8a Abs. 2 BNatSchG für Ausnahmen und Befreiungen auch dann gilt, wenn der Bauleitplan³⁷⁾ keine (ausreichende) Kompensationsregelung trifft, bedeutet keinen Nachteil für die Belange des Naturschutzes. Hat nämlich das Vorhaben, für das eine Ausnahme oder Befreiung beantragt wird, Auswirkungen auf die Grundzüge der Planung bzw. stehen öffentliche Belange entgegen - etwa weil weitere Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen entstehen, die bei der Kompensation bisher nicht berücksichtigt sind -, so kommt eine Ausnahme oder Befreiung nicht in Betracht.

1.3 Einfache Bebauungspläne

Da der einfache Bebauungsplan (§ 30 Abs. 2 BauGB) im Regelfall keine ausreichenden Festsetzungen für die Anwendbarkeit der §§ 30 und 33 BauGB enthält, fehlt der Anknüpfungspunkt für die Anwendbarkeit des § 8a Abs. 2 BNatSchG. Die bauplanungsrechtliche Konsequenz, daß sich dann die Zulässigkeit des Vorhabens nach § 34 oder § 35 BauGB beurteilt, gilt auch für die Anwendbarkeit der Eingriffsregelung, d.h. für Vorhaben nach § 34 BauGB gilt § 8a Abs. 6 BNatSchG und für solche nach § 35 BauGB verbleibt es bei der Eingriffsregelung nach § 8 BNatSchG³⁸⁾. Anders könnte es z.B. sein, wenn ein einfacher Bebauungsplan im Außenbereich Abgrabungsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 17 BauGB) und entsprechende Kompensationsmaßnahmen festsetzt.

1.4 Alte Bebauungspläne

§ 8 c Nr. 1 BNatSchG bestimmt, daß § 8a Abs. 2 bis 7 auch auf Vorhaben in Bebauungsplänen, die vor dem 1.5.1993 in Kraft getreten sind, anzuwenden ist.

2 Durchführung der Kompensationsmaßnahmen durch den Vorhabenträger (§ 8 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG)

Die Verpflichtungen zur Durchführung der vom Bebauungsplan vorgegebenen Kompensationsmaßnahmen werden als Nebenbestimmungen in die Baugenehmigung aufgenommen. Sie können nicht isoliert angefochten werden, denn sie bilden untrennbar mit dem Vorhaben verbundene Pflichten aufgrund der Planfestsetzungen in Verbindung mit der Eingriffs-

regelung³⁹⁾ Sieht das Bauordnungsrecht nur eine Anzeige vor, so ist die Erfüllung der Kompensationspflichten notfalls durch eine Anordnung nach dem jeweiligen Landesrecht durchzusetzen (z.B. Art. 66 Abs. 2 BayBO). Landesrechtliche Vorschriften über die Anforderung einer Sicherheitsleistung (z.B. Art. 79 Abs. 4 BayBO) gelten auch für solche Auflagen und Bedingungen, welche die Kompensationsmaßnahmen regeln.

Die grundsätzliche Verpflichtung des Vorhabenträgers zur Durchführung der Kompensationsmaßnahmen kann problematisch werden, wenn diese Maßnahmen nicht auf dem Baugrundstück selbst zu treffen sind, sondern auf Flächen "im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans" (§ 8a Abs. 1 Satz 2 BNatSchG), und der Vorhabenträger kraft Zuordnungsentscheidung der Gemeinde (§ 8a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG) verpflichtet ist. Bei dieser Fallgestaltung erscheint die Realisierung der Maßnahmen nur gewährleistet, wenn der oder die Vorhabenträger über die Kompensationsflächen verfügen können und eine Absicherung durch Nebenbestimmungen zur Baugenehmigung, Folgekostenverträge (§ 6 Abs. 1 oder 3 BauGB-MaßnG) oder Durchführungsverträge (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 BauGB-MaßnG) erfolgen kann. Ist das nicht der Fall, dann soll die Gemeinde die Maßnahmen "anstelle und auf Kosten der Vorhabenträger oder Eigentümer" durchführen (§ 8 Abs. 3 Satz 3 BNatSchG).

3 Durchführung der Kompensationsmaßnahmen durch die Gemeinde (§ 8 Abs. 3 Satz 2 und 3 BNatSchG)

3.1 Grundsätzliche Verpflichtung der Gemeinde

Vor allem dann, wenn die Bauvorhaben im Plangebiet von zahlreichen unterschiedlichen Bauherrn durchgeführt werden bzw. wenn die Bauausführung zu unterschiedlichen, teilweise noch gar nicht absehbaren Zeitpunkten erfolgt, bildet die Verpflichtung des Vorhabenträgers zur Durchführung der Kompensationsmaßnahmen keine zweckmäßige Lösung. Vielmehr soll dann die Gemeinde tätig werden (§ 8a Abs. 3 Satz 2 BNatSchG). Das bedeutet, daß die Gemeinde nur in besonderen, atypischen Fällen von einer Durchführung der Kompensationsfestsetzungen absehen kann.

3.2 Zeitpunkt der Durchführung

§ 8 a Abs. 3 Satz 3 BNatSchG läßt es zu, die Maßnahmen bereits vor dem Eingriff durchzuführen, wenn dies aus städtebaulichen Gründen oder aus Gründen des Naturschutzes erforderlich ist. Gründe des Naturschutzes können z.B. darin bestehen, daß Ausgleichsbiotope vor der Zerstörung der vorhandenen Lebensräume geschaffen werden müssen⁴⁰⁾. Städtebauliche Gründe können es etwa nahelegen, die Kompensationsflächen zusammen mit

den Erschließungsanlagen oder anderen öffentlichen Vorhaben plangemäß zu gestalten. Die Gemeinde kann die Kosten dieser Maßnahmen geltend machen, sobald die Grundstücke, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, baulich oder gewerblich genutzt werden dürfen, d.h. nach Inkrafttreten des Bebauungsplans bzw. ab dem Zeitpunkt der Planreife nach § 33 BauGB.

Schwieriger ist die Frage zu beantworten, bis zu welchem Zeitpunkt die Gemeinde die Kompensationsmaßnahmen durchgeführt haben muß. Aus § 8a Abs. 3 Satz 3 BNatSchG, wonach die Maßnahmen vor dem Eingriff durchgeführt werden können, und aus § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG, wonach für den Ausgleich unvermeidbarer Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen eine Frist zu bestimmen ist, ergibt sich jedenfalls, daß Ausgleichsmaßnahmen und (erst recht) Ersatz- und Minderungsmaßnahmen nicht regelmäßig schon bei Durchführung des Eingriffs abgeschlossen sein müssen, sondern dies auch erst einige Zeit später der Fall sein kann. Wie dieser Zeitpunkt zu bestimmen ist, hängt in erster Linie davon ab, welche Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen zu kompensieren sind, auf welche Weise dies geschehen soll und welche Rolle dabei eine zeitliche Lücke zwischen Beeinträchtigung und Kompensation spielt. Im Einzelfall kann das sogar dazu führen, daß aus dem "Können" im § 8a Abs. 3 Satz 3 ein "Müssen" wird, wenn nämlich eine Durchführung der Kompensationsmaßnahmen nach dem Eingriff nicht mehr den erstrebten Zweck erreichen wurde.

Diese Überlegungen zeigen, daß man sich nicht mit der Feststellung begnügen kann, die Gemeinde müsse jedenfalls im Zeitpunkt des letzten Eingriffs, dem die Kompensationsmaßnahmen zugeordnet sind, die entsprechenden Festsetzungen realisiert haben⁴¹⁾. Der Zeitpunkt kann auch schon vorher liegen, etwa in einem angemessenen Zeitraum nach Durchführung derjenigen zugeordneten Eingriffe, von denen die hauptsächlichen Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen ausgehen. Im Einzelfall kann es erforderlich werden, bei der Ermittlung und Bewertung der Naturschutzbelange und der darauf fußenden Abwägungsentscheidung im Text des Bebauungsplans festzulegen, wann spätestens bestimmte Kompensationsmaßnahmen durchgeführt sein müssen. Dies gilt übrigens auch für den Fall, daß sie vom Vorhabenträger durchgeführt werden. Es handelt sich insoweit um einen allgemeinen Grundsatz der Eingriffsregelung. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB ermächtigt wohl auch zur Festsetzung einer Frist für die dort genannten Maßnahmen.

3.3 Zulässigkeit der Vorhaben

Es bleibt noch zu erörtern, welche Konsequenzen sich aus dieser Problematik für die Zulässigkeit derjenigen Vorhaben ergeben, denen die von der Gemeinde durchzuführenden Kompensationsmaßnahmen nach § 8a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG zugeordnet sind.

Kann etwa die Baugenehmigung erteilt werden, wenn die Gemeinde die Kompensationsmaßnahmen nicht fristgerecht durchgeführt hat? Da sich diese Vorgänge nach der Entscheidung der Gemeinde, die Maßnahmen selbst durchzuführen, dem Verantwortungsbereich des Vorhabenträgers entziehen, können sie ihm bei der Entscheidung über die Zulässigkeit seines Bauvorhabens nach §§ 30 oder 33 BauGB bzw. §§ 4 Abs. 2 und 7 BauGB-MaßnG nicht zum Nachteil gereichen. Die Verursacherpflicht nach § 8a Abs. 3 Satz 1 BNatSchG lebt nicht wieder auf. Vielmehr ist die Gemeinde durch die Rechtsaufsicht anzuhalten, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Das gilt auch dann, wenn die Gemeinde z.B. noch nicht Eigentümerin der Kompensationsflächen ist. In all diesen Fällen hat es für den Bauherrn mit dem Kostenerstattungsanspruch der Gemeinde sein Bewenden⁴²⁾ In der Baugenehmigung sind in diesem Fall ohnehin keine Nebenbestimmungen über die Durchführung der Kompensationsmaßnahmen durch den Bauherrn enthalten. Dieses Ergebnis befriedigt nicht, soll doch die Gemeinde gerade dann, wenn sie anstelle der Vorhabenträger oder Eigentümer tätig wird, die Kompensationsmaßnahmen auch zuverlässig und rechtzeitig durchführen^{42a)}

4 Beschaffung der Flächen für Kompensationsmaßnahmen

Hier wird sich zeigen, ob in der Praxis die von § 8a BNatSchG verfolgten Ziele realisiert werden oder ob sich die Entscheidung über Kompensationsmaßnahmen weitgehend danach richtet, welche Flächen zufällig oder ohne Mühe verfügbar sind.

4.1 Vorkaufsrecht

Nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 BauGB hat die Gemeinde nunmehr auch ein Vorkaufsrecht beim Kauf von Grundstücken, für die der Bebauungsplan eine Nutzung als Fläche für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festsetzt. Die erforderliche Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit (§ 24 Abs. 3 BauGB) ist bei solchen Kompensationsmaßnahmen zu bejahen. Sie stehen insoweit anderen Flächen für Gemeinbedarf, Grünflächen usw. gleich.

4.2 Umlegung

Öffentliche Grünanlagen im Sinne von § 55 Abs. 2 Nr. 2 BauGB können einerseits der Erschließung des Baugebiets dienen (§ 127 Abs. 2 Nr. 4 BauGB), andererseits der Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft. Beides wird von der Festsetzung einer öffentlichen Grünfläche nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB erfaßt. Die Zulässigkeit eines Flächenabzugs nach § 55 Abs. 2 BauGB für solche Kompensationsflächen setzt voraus, daß insoweit die Privatnützigkeit der Umlegung gewahrt bleibt, d.h. ihre konkreten Zielsetzungen und Auswirkungen müssen im wesentlichen auch den Interessen der

betroffenen Eigentümer dienen. Das dürfte jedenfalls zutreffen, wenn die Kompensationsflächen allen Eingriffsflächen im Umlegungsgebiet zugeordnet sind⁴³⁾. Da § 55 Abs. 2 BauGB verlangt, daß die abzuziehenden Flächen überwiegend den Bedürfnissen der Bewohner dienen sollen, wird die Umlegung der Kompensationsflächen wohl noch nicht in Frage gestellt werden können, wenn bezüglich eines Eingriffsgrundstücks eine Einzelzuordnung einer separaten Kompensationsfläche erfolgt. Unzulässig dürfte die Umlegung werden, wenn einzelne Flächen aus der Sammelzuordnung herausfallen, ohne zugleich einer Einzelzuordnung zu unterliegen⁴⁴⁾. In Betracht kommt auch die Anwendung von § 55 Abs. 5 BauGB, wenn z.B. ein Investor Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen anbietet. Umstritten ist, ob Kompensationsflächen als Gemeinschaftsanlagen über § 61 Abs. 1 Satz 2 BauGB ihrer Zweckbestimmung zugeführt werden können⁴⁵⁾

4.3 Enteignung

Eine Enteignung zu dem Zweck, die im Bebauungsplan vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen durchführen zu können (§ 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB), setzt voraus, daß das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert (Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG, § 87 Abs. 1 BauGB). Das trifft auf Vorhaben zu, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen oder an deren Verwirklichung sonst ein unmittelbares öffentliches Interesse besteht⁴⁶⁾ Wenn die Kompensationsfläche ausschließlich privatnützigen Vorhaben zugeordnet ist, wird die Meinung vertreten, zwar seien Naturschutz und Landschaftspflege Belange des Gemeinwohls, aber hier gehe es nur darum, Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft infolge privater Bauvorhaben möglichst ungeschehen zu machen⁴⁷⁾ Zu fragen sei also, ob die Ausweisung privater Bauvorhaben dem Allgemeinwohl dient, was man etwa für Wohnbauvorhaben nach § 1 Abs. 1 BauGB-MaßnG bejahen könne. Eine Enteignung scheitert dennoch daran, daß die im Boxberg-Urteil des Bundesverfassungsgerichts um die Teststrecke eines Autoherstellers genannten Voraussetzungen fehlen⁴⁸⁾.

Entscheidend ist jedoch, daß Naturschutz und Landschaftspflege Gemeinwohlbelange sind, deren Wahrung auch Aufgabe der Bauleitplanung ist, wie sich aus § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 BauGB und § 8 a Abs. 1 BNatSchG ergibt⁴⁹⁾. Es verhält sich nicht anders als z.B. bei der Enteignung einer Fläche, die als Grünanlage oder Kinderspielplatz in einem "privaten" Wohngebiet aus städtebaulichen Gründen festgesetzt ist. Im übrigen dient auch die Schaffung privaten Wohnraums durch die Bauleitplanung dem Gemeinwohl, denn in unserem Rechts- und Wirtschaftssystem wohnt man eben größtenteils "privat", d.h. nicht in staatlich bereitgestellten Unterkünften. Allerdings gelten die allgemeinen Grundsätze, d.h. die Enteignung muß hier und jetzt erforderlich sein und darf nicht nur "auf Vorrat" geschehen. All das wird sich erst noch klären müssen.

4.4 Entschädigung, Übernahmeanspruch

Der Eigentümer der Kompensationsflächen kann nach Maßgabe der §§ 40 Abs. 1 Nr. 14, Abs. 2 eine Entschädigung oder die Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde verlangen.

D Kostenerstattung (§ 8a Abs. 4 und 5 BNatSchG)

Wenn die Gemeinde die Kompensationsmaßnahmen "an Stelle und auf Kosten der Vorhabenträger oder der Eigentümer" durchführt (§ 8a Abs. 3 Satz 2 BNatSchG), hat sie die Kosten auf die zugeordneten Grundstücke zu verteilen (§ 8a Abs. 4 Satz 1 BNatSchG). Diese Befugnis setzt voraus, daß die Grundstücke baulich oder gewerblich genutzt werden dürfen (§ 8a Abs. 3 Satz 3 BNatSchG). Das bedeutet, daß mit der Benutzbarkeit der Erschließungsanlagen zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Bauvorhabens zu rechnen ist (gesicherte Erschließung i.S.v. § 30 Abs. 1 bzw. § 33 Abs. 1 Nr. 4 BauGB). Ferner muß eine Satzung nach § 8a Abs. 5 BNatSchG vorhanden sein. Schließlich muß die Gemeinde die Kompensationsmaßnahmen durchgeführt haben; sie kann allerdings Vorausleistungen erheben (§ 8a Abs. 5 Nr. 5 BNatSchG).

1 Rechtsnatur des Erstattungsanspruchs

§ 8a Abs. 5 Nr. 6 BNatSchG verwendet den Begriff "Kostenerstattungsbetrag" und schafft damit den Juristen Arbeit, indem er versäumt zu klären, ob es sich um öffentliche Abgaben und Kosten im Sinne von § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO handelt, bei denen Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung haben und Gerichtsverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO in Betracht kommen. Hierzu wird vertreten, es handle sich um einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch, auf den § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO nicht anwendbar sei. Während die Erschließung nach § 123 Abs. 1 BauGB eine originäre Aufgabe der Gemeinde sei, werde sie hier anstelle des primär verpflichteten Privaten "ersatzweise" tätig⁵⁰⁾ Dem ist nicht zuzustimmen. Wenn § 8a Abs. 3 Satz 1 BNatSchG davon spricht, daß die Gemeinde anstelle der Vorhabenträger oder Eigentümer tätig wird, so bedeutet dies keine - mangels vollstreckungsfähigen Leistungsbescheids unstatthafte "Ersatzvornahme" (der Eigentümer ist nach Satz 1 ohnehin nicht verpflichtet), sondern ist Ausdruck der Entscheidung der Gemeinde, die Durchführung der Kompensationsmaßnahmen an sich zu ziehen und als eigene Aufgabe zu übernehmen, weil deren Erfüllung durch Private nicht gesichert erscheint. Auf dieser Überlegung beruht im Grunde auch § 123 BauGB: Da die Herstellung der Erschließungsanlagen durch die Vielzahl von Grundstückseigentümern nicht gewährleistet werden kann, macht sie das Gesetz von vornherein zu Aufgabe der Gemeinde, welche die Kosten per Beitrag umgelegt; nur ausnahmsweise überträgt sie die Erschließung durch Vertrag nach §

124 BauGB auf einen Dritten. Bei den Kompensationsmaßnahmen ist eine Aufgabenerfüllung durch die Bauherren zumindest möglich, so daß das Gesetz der Gemeinde die Entscheidung einräumt, bei Bedarf diese Aufgabe zu übernehmen und sozusagen "öffentliche" Kompensationsmaßnahmen durchzuführen. Dazu paßt es, daß das Gesetz in § 8a Abs. 3 Satz 2, anders als in Satz 1, neben dem Vorhabenträger auch den Eigentümer zur Kostentragung verpflichtet, wenn nämlich noch kein Vorhaben beabsichtigt ist, aber jederzeit zulässig wäre. Es liegt daher nahe, die Kostenerstattungspflicht als Beitrag zu qualifizieren, der als Gegenleistung dafür erhoben wird, daß die Grundstücke den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechend genutzt werden dürfen, indem auch die Naturschutz und Landschaftspflege betreffenden Voraussetzungen der Nutzung erfüllt werden⁵¹⁾.

Probleme bereitet dabei die zuvor (vgl. Punkt C 3.3) getroffene Feststellung, daß die Zulässigkeit eines Vorhabens nicht davon abhängt, ob die Gemeinde die Kompensationsmaßnahmen bereits durchgeführt hat. Ist das noch nicht geschehen, so kann die für einen Beitrag wesensnotwendige Gegenleistung darin gesehen werden, daß die Gemeinde die Vorhabenträger und Eigentümer von ihren Verursacherpflichten freigestellt und die Durchführung der Maßnahmen übernommen hat; diese Konstruktion erscheint vertretbar. Erforderlich ist ferner, daß sich der Beitrag auf die (mögliche) Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung bezieht. Das könnte zweifelhaft sein, wenn die Kompensationsflächen den Status von Gemeinschaftsanlagen nach § 61 BauGB erhalten (vgl. Punkt C 4.2), ließe sich aber auch dann noch bejahen, wenn man auf die Widmung der Flächen für einen bestimmten öffentlichen Zweck abstellt, ohne daß es auf die Rechtsform des "Betriebs" der Einrichtung ankommt (vgl. etwa kommunale Bäder, die privatrechtlich betrieben werden).

Lehnt man trotzdem das Beitragsmodell ab, so würde es sich wohl um eine nach verfassungsrechtlichen Kriterien zulässige Sonderabgabe handeln, die von Vorhabenträgern und Eigentümern als einer homogenen Gruppe erhoben wird, welche sich durch besondere Sachnähe zu den Kompensationsmaßnahmen und ein gemeinsames Interesse von der Allgemeinheit unterscheidet⁵²⁾. Auch für eine solche Abgabe würde § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gelten. Im Ergebnis führt das dazu, daß die Kosten für die Kompensationsmaßnahmen ähnlich wie Erschließungsbeiträge den Eigentümer belasten und einen gewissen Druck ausüben, das Bauland auch zu nutzen.

2 Umfang der zu erstattenden Kosten

§ 8a Abs. 4 Satz 1 BNatSchG verpflichtet die Gemeinde, die Kosten zu erheben. Ein gemeindlicher Eigenanteil ist nicht vorgesehen. Welche Rechnungsposten in Betracht kommen, ergibt sich aus § 8a

Abs. 5 Nr. 2 und 3 BNatSchG i.V.m. §§ 128 und 130 BauGB. Zu empfehlen ist, daß die Gemeinden von § 8a Abs. 5 Nr. 1 BNatSchG Gebrauch machen und in der Satzung die Grundsätze für die Ausgestaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen entsprechend den Planfestsetzungen regeln⁵³⁾. Damit wird für die Beteiligten in etwa vorhersehbar, womit sie zu rechnen haben. Zugleich bildet die Satzung einen Anhaltspunkt dafür, ob die Abwägungsentscheidung bezüglich der Bewältigung der Eingriffsfolgen vertretbar ist⁵⁴⁾. Auszuscheiden sind die Kosten für solche Kompensationsmaßnahmen, die infolge der Herstellung der Erschließungsanlagen erforderlich geworden sind, wie sich aus § 8a Abs. 4 BNatSchG ergibt. Das alles ist nicht gerade einfach und wird die Praxis belasten.

3 Verteilungsmaßstäbe

§ 8a Abs. 4 Satz 2 nennt die überbaubare Grundstücksfläche, die zulässige Grundfläche sowie die Schwere der zu erwartenden Beeinträchtigungen. Die Mustersatzung der kommunalen Spitzenverbände sieht als Verteilungsmaßstab die zulässige Grundfläche im Sinne von § 19 Abs. 2 BauNVO vor, hilfsweise die überbaubare Grundstücksfläche. Dieser Maßstab ist relativ einfach zu handhaben. Es fragt sich jedoch, ob er bei erheblichen Unterschieden in den von einzelnen Eingriffsgrundstücken ausgehenden Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen ausreicht oder nicht einer Abstufung bedarf, wenn man zum Vergleich etwa die Differenzierungsverpflichtung im Erschließungsbeitragsrecht bei erheblichen Unterschieden in der Nutzungsart und im Nutzungsmaß betrachtet. Hierfür kommt eine Regelung nach § 8a Abs. 5 Nr. 4 BNatSchG in Betracht, die aber wegen der erforderlichen Kriterien schwierig zu handhaben ist. Die Einzelheiten können im Rahmen dieses Beitrags nicht näher dargestellt werden⁵⁵⁾, sie werden sicher Verwaltung und Gerichte beschäftigen. Eine Abstufungsverpflichtung dürfte aber, wenn die Regelung praktikabel sein soll, nur bei offensichtlich starken Unterschieden in den Eingriffsfolgen bestehen, und man kann sie vermeiden, wenn man bezüglich solcher Eingriffsgrundstücke eine Einzelzuordnung trifft (s. oben Punkt B. 4.4.a).

E Unbeplanter Innenbereich

§ 8a Abs. 6 BNatSchG eliminiert die Eingriffsregelung aus dem unbeplanten Innenbereich i. S.v. § 34 BauGB. Ob die Naturschutzbelange über das Merkmal des "Sich-Einfügens" in die Eigenart der näheren Umgebung (§ 34 Abs. 1 BauGB) zum Zuge kommen können, ist sehr fraglich. Bei schutzwürdigen Teilen von Natur im Innenbereich kommt eine Unterschutzstellung als Naturdenkmal oder Landschaftsbestandteil in Betracht (§§ 17, 18 BNatSchG). Solche Bauvorhaben gelangen zur Kenntnis der Naturschutzbehörde, weil die Entscheidung über die Errichtung von baulichen Anlagen nach § 34 BauGB

im Benehmen mit der Naturschutzbehörde ergeht (§ 8a Abs. 7 Satz 1 BNatSchG). § 8a Abs. 6 BNatSchG verdrängt nicht den nach Maßgabe des § 20c BNatSchG landesrechtlich angeordneten Schutz bestimmter Biotope⁵⁶⁾.

F Außenbereich

Auf Außenbereichsvorhaben nach § 35 BauGB ist die Eingriffsregelung des § 8 BNatSchG bzw. des entsprechenden Landesrechts uneingeschränkt anwendbar. § 8a BNatSchG regelt insoweit nur die Beteiligung der Naturschutzbehörde, indem er bei der Entscheidung über Vorhaben nach § 35 Abs. 1 und 4 BauGB das Benehmen der Naturschutzbehörde vorschreibt und damit als unmittelbar geltendes Bundesrecht das Einvernehmenserfordernis in den Naturschutzgesetzen mancher Bundesländer abschwächt. Das kann zwar nicht rechtlich, aber im praktischen Vollzug zu einer Schwächung der Naturschutzbelange führen, wenn es um Vorhaben nach § 35 Abs. 4 BauGB geht, denen eine Beeinträchtigung der natürlichen Eigenart der Landschaft baurechtlich nicht entgegengehalten werden kann, so daß allein das Naturschutzrecht einschlägig ist.

G Schluß

Die gesetzliche Regelung des Verhältnisses von Eingriffsregelung und Bauleitplanung war notwendig. § 8a BNatSchG ist keine kurze oder einfache Vorschrift geworden. Das war auch nicht zu erwarten, wenn man die zu regelnde Materie und die politischen Hintergründe betrachtet; allerdings hätten manche Punkte präziser geregelt werden können. Für die Gemeinden bedeutet die Neuregelung, daß sie bereits auf der Ebene der Flächennutzungsplanung die Interessenkonflikte zwischen baulicher Nutzung und Naturschutz in den wesentlichen Grundzügen zu klären haben. Ein wichtiger Punkt ist dabei die Vermeidung von Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen, indem die bauliche Entwicklung von vornherein in verträgliche Bahnen gelenkt wird. Dabei kann auf eine Landschaftsplanung kaum verzichtet werden. Die Städte- und Landschaftsplaner haben hier Gelegenheit, Einfallreichum zu beweisen.

Bei der Bewertung und Kompensation unvermeidbarer Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen und bei der Bereitstellung der dafür notwendigen Flächen dürften die hauptsächlichen Schwierigkeiten liegen. Es dürfte künftig schwieriger werden, die Lenkungsfunktion von Bauleitplänen zu vernachlässigen und die Baulandausweisung in erster Linie von der Abgabebereitschaft der Grundeigentümer abhängig zu machen. Die Bestimmung der erforderlichen Kompensationsmaßnahmen und ihre Behandlung in der Abwägungsentscheidung wird die Gemeinden und die Aufsichtsbehörden, aber auch die Normenkontrollgerichte beschäftigen. Das kann der Neuregelung nicht zum Vorwurf gemacht wer-

den, denn sie ist lediglich Ausdruck der Tatsache, daß das zum Normalzustand gewordene Wachstum von Städten und Gemeinden auch seinen Preis auf dem Umweltsektor hat.

Es wäre schon viel gewonnen, wenn die Integration der Eingriffsregelung in die Bauleitplanung dazu führen würde, die Auswirkungen dieses Wachstums auf Natur und Landschaft kritischer als bisher zu überprüfen, Mißgriffe zu vermeiden und die Gesamtbilanz von Natur und Landschaft annähernd zu wahren. Die räumlichen und politischen Zwänge, denen die Städteplanung unterliegt, veranlassen zu einer gewissen Skepsis. Dem Hauptproblem, nämlich den Ursachen des rasanten Flächenverbrauchs, ist auch mit § 8a BNatSchG nicht entscheidend beizukommen⁵⁷⁾ Nichtsdestoweniger ist die Abwägungsentscheidung ernst zu nehmen und nicht als willkommenes Mittel zur Vernachlässigung der Anforderungen von Naturschutz und Landschaftspflege zu verstehen. In vielen Orten reicht es aus, Luftbilder aus den Jahren 1970 und 1995 miteinander zu vergleichen, um zu erkennen, was in der Vergangenheit versäumt worden ist, Insofern haben die Gemeinden Gelegenheit, Verantwortung für Natur und Landschaft zu beweisen. Zu Normenkontrollstreitigkeiten wird es freilich auch dann kommen, wenn die Naturschutzbelange in der Bauleitplanung gebührend berücksichtigt werden. Ob sie wollen oder nicht, haben auch dann wieder die Richter das zweifelhafte Privileg, das letzte Wort sprechen zu dürfen⁵⁸⁾

Dank

Der Vortrag wurde in dieser Form auch auf dem 11. Deutschen Verwaltungsrichtertag 1995 in Dresden gehalten. Ich danke Herrn RiVGH König, München, für wertvolle Anregungen und Hinweise. In die Anmerkungen sind einige Gesichtspunkte aus der anschließenden Diskussion eingearbeitet worden.

Anmerkungen

¹⁾ abgesehen von einigen Beiträgen in der Fachliteratur, z.B. GAENTZSCH (1986), NuR: 89.

²⁾ BVerwGE 35: 256/260

³⁾ Dabei waren die Einzelheiten umstritten, vgl. KUCHLER (1989), DVBI: 973; GAENTZSCH (1986), NuR:89 und NuR 1990: 1 sowie UPR 1992: 261; SCHINK (1992), DVBI:1390; RUNKEL (1992), DVBI: 1402; SCHMIDT (1992), UPR: 361. Zur Rechtsprechung siehe VGH Mannheim, NuR 1992: 335; OVG Lüneburg, UPR 1990: 233; OVG Koblenz, NuR 1992:290.

⁴⁾ Nützlich ist auch eine Stadtbiotopkartierung, dazu BUCHREITER-SCHULZ/KREITMAYER (1991), NuR:107. Eine rechtliche Verpflichtung zur Landschafts-

planung ergibt sich aus § 8a nicht (STOLLMANN, UPR 1994: 170/172 m.w.Nachw.).

⁵⁾ Vgl. VGH Mannheim, NuR 1990: 82; VGH Kassel, NuR 1991: 437.

⁶⁾ BVerwG, DVBI 1989: 1105; OVG Lüneburg, UPR 1990: 233/235; STOLLMANN (1994), UPR:170/172.

⁷⁾ VGH Kassel, NVwZ-RR 1995: 72

⁸⁾ H.M., vgl. DÜRR (1994), BauR: 460/462 m.w.N.

⁹⁾ DÜRR a.a.O. m.w.N. Siehe etwa OVG Münster, Urt. v. 10.11.1993 23 D 52/92.AK. Das Ausgleichsgebot verpflichtet nicht zu einer Naturalrestitution. Diese ließe sich - namentlich bei auf Dauer angelegten Eingriffen - ohnehin nicht erreichen. Andererseits geht es nicht um bloßen Wertersatz in dem Sinne, daß negative Auswirkungen eines Vorhabens durch irgendwie für den Naturhaushalt bzw. das Landschaftsbild positive Maßnahmen kompensiert werden. Andernfalls wäre keine Abgrenzung zu den Ersatzmaßnahmen möglich. Geboten ist eine funktionale Betrachtung d.h. ein inhaltlicher und räumlicher Funktionszusammenhang zwischen vorhabenbedingter Beeinträchtigung und Ausgleichsmaßnahme (inhaltlich: Schaffung von Rahmenbedingungen für die Entwicklung gleichartiger Verhältnisse wie vor der Beeinträchtigung; räumlich: Bindung an den beeinträchtigten Natur- bzw. Landschaftsraum). Im Rahmen des Möglichen sind grundsätzlich Verhältnisse anzustreben, die den durch den Eingriff beeinträchtigten Verhältnissen (annähernd) gleichartig sind. Siehe ergänzend Anm. 40 mit Text.

¹⁰⁾ BVerwGE 85: 348 = NuR 1991: 124; VGH Mannheim, NuR: 1994, 234; OVG Münster, UPR 1994: 459. Die Ausgleichsmaßnahme muß nicht unbedingt am Ort des Eingriffs erfolgen (BVerwG a.a.O.), sondern sie ist an den Bereich gebunden, in dem die Beeinträchtigungen auftreten (KUCHLER, NuR 1991: 465/489 m.w.N.).

¹¹⁾ Ersatzzahlungen (Ausgleichsabgaben), die vom weiten Begriff der Ersatzmaßnahme umfaßt werden (BVerwGE 81: 220 = NuR 1989: 345), sind aber, wie auch § 8b Abs. 2 Satz 1 BNatSchG zeigt, hier nicht gemeint.

¹²⁾ BLUME (1993), NVwZ: 941 f.; a.A. RUNKEL (1993), UPR: 201/206. Dazu näher in Abschnitt IV 3.

¹³⁾ Zum folgenden ausführlich BUNZEL/MEYER (1994), UPR: 284.

¹⁴⁾ SCHINK (1992), DVBI: 1390/1394. - Das "interkommunale Abstimmungsgebot" des § 2 Abs. 2 BauGB könnte auch bei § 8a BNatSchG aktuell werden, z.B. wenn Kompensationsmaßnahmen der Gemeinde A durch die Bauleitplanung der Nachbargemeinde B in ihrer Wirkung geschmälert werden oder wenn beide Gemeinden benachbarte Plangebiete ausweisen, die zu identischen oder sich gegenseitig verstärkenden Naturbeeinträchtigungen führen (z.B. Grundwasserabsenkungen), so daß eine Abstimmung erforderlich ist.

¹⁵⁾ Für die Qualifizierung der Verursacherpflichten als zwingende, der Abwägung nicht unterliegende "Planungsleitsätze": GASSNER (1993), NuR: 252 ff.; BLUME (1993), NVwZ: 941 ff.; ähnlich PEINE (1995), in:

RAMSAUER (Hrsg.), Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, 1995: 39 ff.. Für "Optimierungsgebot": FELDER (1994), NuR:53 ff.; JANNASCH (1994), DÖV 950 ff.; DÜRR (1994), BauR: 460/466. Für einfachen Abwägungsbelang: RUNKEL (1993), UPR: 203 und NVwZ 1993: 1136; KRAUTZBERGER (1993), NVwZ: 523. - Aus § 8a Abs. 8 BNatSchG ergibt sich kein zwingender Rückschluß auf die Auslegung des Absatzes 1. Planfeststellungs-ersetzende Bebauungspläne bilden als solche die Eingriffszulassung i.S.v. § 8 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG.

16) Für die Vermeidungs- und Ausgleichspflicht innerhalb fachgesetzlicher Zulassungsverfahren bejaht von BVerwG, NuR 1993: 125.

17) Voraussetzung ist, daß die Abwägung überhaupt in eine Entscheidung für die Baugebietsausweisung mündet, diese also nicht wegen anderer Belange, etwa des Naturschutzes, aufgegeben wird.

18) § 8a Abs. 1 Satz 2 BNatSchG enthält nicht die einzigen Mittel zur Erfüllung der Verursacherpflichten, deswegen die Wendung "Dazu gehören auch Z.B. kann die Pflicht zur Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft oft dadurch erfüllt werden, daß Lage und Zuschnitt des Plangebiets, von vornherein darauf ausgerichtet werden. - Die Formulierung "zu ersetzen" ist eine sprachlich unschöne Kurzformel dafür, daß auch eine Kompensation in Form von Ersatzmaßnahmen (§ 8a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 8 Abs. 9 BNatSchG und Landesrecht) in Betracht kommt.

19) Zur doppelten Abwägung nach § 8 Abs. 3 BNatSchG einerseits und nach Planfeststellungsrecht andererseits vgl. BVerwG, NuR 1993: 125.

20) Dafür spricht auch, daß das Gesetz die Minderung der Eingriffsfolgen erwähnt, welche schon deshalb nicht als strikter "Planungsleitsatz" angesehen werden kann, weil eine Minderung zwar Inhalt eines "Minimierungsgebots", gerichtet auf möglichste Reduzierung der Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen, sein kann, mangels näherer konkreter Bestimmbarkeit aber nicht den zwingenden Charakter eines "Planungsleitsatzes" annehmen kann.

21) FELDER (1994), NuR: 53/57

22) BVerwGE 71: 163/165

23) Hier gilt entsprechend, was SENDLER (1995), UPR: 41/45 bezüglich der Belange in § 1 Abs. 5 Satz 3 und 4 BauGB rät.

24) Dazu näher SENDLER a. a. 0..

25) BVerwG, NuR 1993: 22; OVG Saarlouis, NuR 1992: 348

25a) Hat eine Gemeinde keine Flächen für Kompensationsmaßnahmen mehr zur Verfügung, so kann also § 8a BNatSchG der weiteren Ausdehnung der Bauflächen entgegenstehen.

25b) Die Frage, ob der Bebauungsplan Kompensationsflächen in Bereichen vorsehen darf, die ein vorhandener Flächennutzungsplan als Flächen für Landwirtschaft oder

Waldflächen darstellt, könnte auf den ersten Blick mit Hinweis auf das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 BauGB verneint werden; denn die Zweckbestimmung der Kompensationsflächen wird meist keine wirtschaftliche Nutzung zulassen. Es fragt sich aber, ob eine solche Abweichung stets die Grundkonzeption des Flächennutzungsplans berührt, insbesondere wenn man die Rechtsprechung zu § 35 Abs. 3 BauGB entsprechend heranzieht: Widerspricht ein Außenbereichsvorhaben den Darstellungen des Flächennutzungsplans, so liegt darin eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange, sofern der Flächennutzungsplan eine konkrete, standortbezogene Aussage enthält. Bei der Darstellung von Flächen für die Land- oder Forstwirtschaft ist das nur unter bestimmten Umständen der Fall (vgl. im einzelnen BATTIS/KRAUTZBERGER/LÖHR (1994), BauGB, 4. Aufl., Rdnr. 54 zu § 35 m.w.Nachw.).

26) Dazu und zu weiteren Einzelheiten der Flächennutzungsplanung BUNZEL/MEYER (1994), UPR: 284 ff STEINFORT (1995), VerwArch: 108/123 ff.

27) Anders z.B., wenn auf großen Grundstücken nur eine aufgelockerte Bebauung zulässig ist, vgl. BUNZEL/MEYER a.a.O. S. 288.

28) Bei Änderungen ist der gesamte Geltungsbereich maßgebend.

29) BERKEMANN in: RAMSAUER (Hrsg.) a.a.O. (Anm. 15): 108 f.; DÜRR (1994), BauR: 460/467, dort auch zum Meinungsstand. DÜRR verweist zu Recht auch darauf, daß für die im Gesetz eigens erwähnten Ersatzmaßnahmen infolge ihres relativ lockeren räumlichen Bezugs zum Eingriff andernfalls nur um den Preis Flächen festgesetzt werden könnten, daß auch das gesamte zwischen ihnen und den Eingriffsflächen liegende Gebiet überplant wird, was mit § 1 Abs. 3 BauGB schwerlich vereinbar und außerdem ein städtebaulicher Leerlauf wäre. Siehe auch BUNZEL (1994), NVwZ: 960 (auch zu Einzelfragen).

30) wie sie z.B. DÜRR (1994), BauR: 468 fordert.

30a) Es dürfte aber zulässig sein, daß die Gemeinde im Vorgriff auf geplante Baugebietsausweisungen Flächen bereithält (und auch schon entsprechend gestaltet), die zu gegebener Zeit als Kompensationsflächen fungieren sollen.

31) Zum Ausgleich etwa OVG Münster, UPR 1994: 459. Siehe auch DÜRR (Anm. 8) m. w. N.

32) VGH Mannheim, NuR 1994: 243

33) Z.B. Schaffung vernetzter Grünbestände, Renaturierung von Gewässern, soweit diese Maßnahmen über die erforderliche Kompensation nach § 8a Abs. 1 Satz 2 BNatSchG ("... dazu dienen ") hinausgehen bzw. kein räumlich-funktioneller Bezug mehr besteht. Die Gemeinden sollten sich sinnvollerweise nicht auf das beschränken, was ihnen ggf. von den Vorhabenträgern bezahlt werden muß, sondern ein Gesamtkonzept für Naturschutz und Landschaftspflege im Gemeindegebiet entwickeln (Landschaftsplanung).

34) STEINFORT (1995), VerwArch: 107/138 f., der wohl zu Recht rät, die den Eingriffen infolge Errichtung der

Erschließungsanlagen zuzurechnenden Kompensationsflächen nicht in eine Sammelzuordnung einzubeziehen.

35) Auch wenn die Kompensationsmaßnahmen durch Verträge mit den Vorhabenträgern abgesichert sind, sollte die Gemeinde von der Zuordnung nicht absehen, um bei Nichterfüllung, Konkurs usw. eine Handhabe zur Kostenabwälzung zu besitzen, vgl. STEINFORT a.a.O. S. 140 f. Hat die Gemeinde andererseits die Kosten der Kompensationsmaßnahmen beim Verkauf des zuvor ihr gehörenden Baulands bereits (in zulässiger Weise, siehe dazu die erschließungsbeitragsrechtlichen Grundsätze bei BVerwG, DVBl 1982, 551) abgelöst erhalten, so kann eine Zuordnung entbehrlich sein (Louis, DÖV 1994, 903/909).

36) SCHINK in: RAMSAUER (Hrsg.) a.a.O. (Anm. 15): 136 f.

37) SCHINK a. a. O. S. 131 f.; a.A. BLUME, (1993) NVwZ: 943

38) SCHINK a. a. O. S. 1 33 f.

39) Insoweit gilt dasselbe wie für die naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe, dazu VGH Kassel, NuR 1992: 240 m. Nachw. zum Streitstand.

40) A.A. schon im Ansatzpunkt SCHMIDT-EICHSTAEDT (1994), DVBl: 1165 ff., der aber einen unzutreffenden, weil zu engen Begriff des Ausgleichs zugrundelegt, der auf die genaue Wiederherstellung des früheren Zustandes hinausläuft. Ein Ausgleich kann nicht immer erst nach Beendigung des Eingriffs stattfinden, und beendet i.S.v. § 8 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG ist ein Eingriff nicht erst dann, wenn die Veränderung der Gestalt oder Nutzung der Grundfläche rückgängig gemacht wird (sondern sobald die Änderung der Gestalt oder Nutzung - ggf. in Teilabschnitten - beendet ist). Ausgleich ist zu beziehen auf bestimmte gestörte Funktionen des Naturhaushalts oder Werte des Landschaftsbildes.

Beispiel: Der Bau einer Straße führt (1.) zur Bodenversiegelung und (2.) zur Zerstörung eines naturnahen Laichgewässers. Beeinträchtigung 2 kann durch rechtzeitige Neuschaffung des Biotops ausgeglichen werden. Beeinträchtigung 1 unter gewissen Umständen (z.B. Rückbau vorhandener Straßenteile). - In der Rechtsprechung ist das ganz unstrittig, vgl. etwa VGH Mannheim, NuR 1994: 234.

41) So aber SCHINK, a.a.O.: 141.

42) A.A. wohl DÜRR (1994), BauR: 460/471 "Das Bauvorhaben "scheitert an der nicht zu erfüllenden Ausgleichsaufgabe" (ähnlich LOUIS, DÖV 1994: 903/909). Eine solche Auflage gibt es aber nur im Fall des § 8a Abs. 3 Satz 1 BNatSchG.

42a) § 8 a BNatSchG enthält insoweit einen "Konstruktionsfehler", denn er macht die Zulässigkeit des Vorhabens nicht von der Durchführung der entsprechenden Kompensationsmaßnahmen abhängig. Vorbild hätte z.B. § 30 Abs. 1 BauGB sein können, wonach die Sicherung der Erschließung Voraussetzung für die Zulässigkeit des Vorhabens ist, d.h. die Gemeinde muß erst ihre Erschließungsaufgabe (§ 123 BauGB) im Sinne wenigstens der Benutzbarkeit der Straße erfüllt haben. Eine Ausdehnung des Erschließungsbegriffs auf die Kompensationsmaßnah-

men dürfte ausscheiden. Ein Anspruch der Vorhabenträger gegen die Gemeinde auf Durchführung der Kompensationsmaßnahmen bildet ebenfalls keine gute Lösung. Diese Probleme können nicht sinnvoll per Rechtsstreit der Bauherrn mit der Gemeinde gelöst werden, ganz abgesehen von der Vollstreckbarkeit eines Urteils auf Durchführung dieser Maßnahmen einschließlich des etwa erforderlichen Grunderwerbs. Solange keine gesetzliche Klarstellung erfolgt, könnte man sich vielleicht mit folgender Überlegung behelfen: Ein Bauvorhaben widerspricht jedenfalls im weiteren, nicht nur auf das Baugrundstück bezogenen Sinne, den Festsetzungen des Bebauungsplanes und ist deshalb nach § 30 Abs. 1 BauGB unzulässig wenn die zugeordneten Sammelkompensationsmaßnahmen, welche die Gemeinde übernommen hat, nicht - falls im Einzelfall erforderlich - zuvor durchgeführt sind oder in den "normalen" Fällen ihre Durchführung nicht hinreichend gesichert ist. Welcher Maßstab ist an diese "gesicherte" Durchführung anzulegen? Jedenfalls muß die Gemeinde darlegen, daß sie alsbald über die Flächen verfügen kann und die entsprechenden Maßnahmen konkret geplant sind.

43) LÖHR in: BATTIS/KRAUTZBERGER/LÖHR, BauGB, 4. Aufl. Rdnr. 25 zu § 55.

44) Zu diesen Fragen eingehend STEINFORT (1995), VerwArch: 108/129 ff.

45) Dazu STEINFORT a. a. O.: 132 ff.

46) BGHZ 105, 94 - Bau einer privaten Ersatzschule.

47) DÜRR(1994), BauR: 470

48) BVerfGE 74: 265 = NJW 19: 1251

49) SCHINK a.a.O. (Anm. 32): 144

50) STEINFORT, VerwArch 1995: 107/145 f.

51) SCHINK, NuR 199: 365/375

52) BVerfGE 55: 274/305 f.- 82: 159/180

53) Siehe etwa die Anlage zu § 2 der Mustersatzung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, BAYER. GEMEINDETAG (1994), Heft 2.

54) Das hebt DÜRR (1994), BauR: 460/473 f. zu Recht hervor.

55) Näheres bei SCHINK a.a.O. (Anm. 12): 153 ff.

56) BVerwG, Beschl. v. 21.12.1994 - 4 B 266/94

57) Allerdings würde sich in einer Gemeinde, die beim besten Willen keinen Raum mehr für die erforderlichen Kompensationsmaßnahmen hat, im Vollzug des § 8a BNatSchG die Frage stellen, ob ein weiteres Wachstum der Bauflächen möglich ist.

58) Siehe etwa BayVerfGH, NVwZ 1991: 522 zur Festsetzung einer lockeren Bebauung aus Gründen des Landschaftsbildes und Naturhaushalts; VGH Mannheim, NuR

1993: 44 zur Freihaltung einer Streuwiesenfläche; BVerwG, DVBl 1995: 112 zur Festsetzung der höchstzulässigen Zahl von Wohnungen in Wohngebäuden, wenn in einer "ökologisch wertvollen Hanglage eine nur aufgelockerte Bebauung ermöglicht, die Erschließung deshalb für ein entsprechend geringes Verkehrsaufkommen dimensioniert und die Zahl Stellplätze gering gehalten werden sollen.

Anschrift des Verfassers:

Peter Fischer-Hüftle
Vorsitzender Richter
Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg
Haidplatz 1
D-93047 Regensburg

Naturschutz und Bauleitplanung

Zur bauleitplanerischen Abwägung und Abfolge der Prüfschritte

Peter CZERMAK

1 Einleitung

Die Vorstellung, Bauen und Naturschutz ließen sich nicht miteinander vereinbaren, ist weit verbreitet. Entsprechend heftig waren gerade in den letzten Jahren die Auseinandersetzungen um das Verhältnis von Baurecht und Naturschutzrecht. Besonders umstritten war, ob und gegebenenfalls inwieweit die sogenannte naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bereits im Bauleitplanverfahren zu berücksichtigen war oder erst (bzw. nur) im späteren Einzelgenehmigungsverfahren.

Das am 1. Mai 1993 in Kraft getretene Investitions-erleichterungs- und Wohnbaulandgesetz hat sich unter anderem auch dieser Frage angenommen. Es versucht, in einem neu in das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) aufgenommenen § 8a zu einer bundeseinheitlichen Lösung zu kommen. Gesetzgeberisches Ziel ist dabei nicht ein Zurückdrängen des Naturschutzes; Naturschutzrecht und Baurecht sollen lediglich besser aufeinander abgestimmt ("harmonisiert") werden, damit für Investoren und Bauherren in diesem Bereich Rechtsklarheit besteht. Erreicht wird dieses Ziel durch eine "naturschonendere" Bauleitplanung und gleichzeitige Entlastung des nachfolgenden Baugenehmigungsverfahrens (vgl. RUNKEL 1993; GASSNER 1993)¹⁾

2 Grundzüge der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

§ 8 BNatSchG und - als verbindliche Regelung auf ihm aufbauend Art. 6 6c Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNatSchG) regeln die Rechtsfolgen eines Eingriffs in Natur und Landschaft.

2.1 Eingriff

Eingriff im Sinne von Art. 6 Abs. 1 BayNatSchG ist jede Veränderung der Gestalt *oder* der Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes *oder* das Landschaftsbild erheblich *oder* nachhaltig beeinträchtigen kann. Die bloße Möglichkeit derartiger Wirkungen ist für die Beurteilung eines Vorhabens als Eingriff ausreichend.

Die Auswirkungen eines Eingriffs können unmittelbarer und mittelbarer Art sein (z.B. Bodenversiegelung, Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, Emissionen, Veränderungen des Kleinklimas, Zerschneiden von Lebensräumen oder Wanderwegen von Tie-

ren und Pflanzen, Beeinträchtigung benachbarter Landschaftsbereiche, z.B. durch Einleiten von Oberflächenwasser in Gewässer oder verminderte Grundwasserzufuhr für feuchtigkeitsabhängige Lebensräume etc.).

2.2 Vermeidbarkeit von Beeinträchtigungen

Art. 6a Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG verpflichtet den Verursacher eines Eingriffs (zwingend), *vermeidbare* Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen. Dieses Vermeidungsgebot ist kein bloßes Minimierungsgebot, sondern als striktes Recht uneingeschränkt zu beachten und keiner Abwägung oder Ermessensentscheidung zugänglich²⁾ Bei jedem Eingriff - z.B. durch Baumaßnahmen - ist deshalb in einem ersten Schritt zu prüfen, ob einzelne Beeinträchtigungen, die das Vorhaben mit sich bringt, vermeidbar sind, ohne daß damit das Vorhaben als Ganzes in Frage gestellt wird, ob es also - mit anderen Worten - eine naturschonendere Alternative in der Ausführung gibt. Über das Vermeidungsgebot kann - und muß - somit beispielsweise Einfluß genommen werden auf die Situierung eines Vorhabens, seine Größe, Bauweise, landschaftliche Einbindung, Bepflanzung, auf den Grad der Bodenversiegelung etc. In eine ähnliche Richtung zielt bereits im Baurecht das Gebot des § 35 Abs. 5 Baugesetzbuch (BauGB) (Pflicht zur flächensparenden und den Außenbereich schonenden Ausführung).

Grenze des Vermeidungsgebots ist (nur) der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Gestattungen, die in diesem Rahmen vermeidbare Beeinträchtigungen zulassen, sind rechtswidrig.

2.3 Teilweiser oder vollständiger Ausgleich der unvermeidbaren Beeinträchtigungen

Soweit Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft nicht zu vermeiden sind, müssen sie nach Art. 6a Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG innerhalb einer bestimmten Frist durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im naturschutzfachlich gebotenen Umfang ausgeglichen werden. Auch dieses Gebot ist striktes Recht und damit nicht Gegenstand planerischer Abwägung³⁾ Ein Ausgleich *muß* deshalb erfolgen; in welchem Umfang und über

welche Maßnahmen er zu erfolgen hat, ist allerdings Sache der fachlichen Beurteilung im Einzelfall.

Erreicht ist ein vollständiger Ausgleich, wenn nach Beendigung des Eingriffs (z.B. der Fertigstellung einer baulichen Anlage) und Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen der Naturhaushalt und das Landschaftsbild nicht mehr erheblich oder nachhaltig beeinträchtigt sind (vgl. Art. 6a Abs. 1 Satz 3 BayNatSchG). Der Ausgleich muß im vom Eingriff betroffenen Funktionsraum, nicht notwendig an Ort und Stelle des Eingriffs, erfolgen. Typische Ausgleichsmaßnahme ist die Bereitstellung von Flächen, die fortan (dauerhaft) Zielen des Natur- und Landschaftsschutzes dienen.

Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen sind nebeneinander möglich. Vermeidungsformen orientieren sich an der konkreten Ausgestaltung des Vorhabens, um schon das *Entstehen* von Beeinträchtigungen zu verhindern; Ausgleichsforderungen sollen nicht vermeidbare Beeinträchtigungen im Ergebnis *kompensieren*.

2.4 Naturschutzrechtliche Abwägung

Sind Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden und nicht im erforderlichen Maß auszugleichen, ist - als dritter Prüfungsschritt - eine (naturschutzrechtliche) Abwägung vorzunehmen. Nach Art. 6a Abs. 2 BayNatSchG ist danach der Eingriff zu untersagen, wenn die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei einer umfassenden Abwägung aller berührten öffentlichen und privaten Interessen im Rang vorgehen.

2.5 Anordnung von Ersatzmaßnahmen

Ergibt die Abwägung nach Art. 6a Abs. 2 BayNatSchG ein Übergewicht der für das Vorhaben sprechenden Gesichtspunkte, so ist der mit ihm verbundene Eingriff zwar zulässig, es können aber im Hinblick auf die nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen sogenannte Ersatzmaßnahmen gefordert werden (Art. 6a Abs. 3 Satz 1 BayNatSchG). Ersatzmaßnahmen sollen die durch den Eingriff gestörten Funktionen des Naturhaushalts oder Werte des Landschaftsbildes in dem betroffenen Landschaftsraum - und damit weiträumig - möglichst gleichartig gewährleisten. Die Festsetzung konkreter Ersatzmaßnahmen ist eine Ermessensentscheidung der Gestattungsbehörde.

2.6 Anwendbarkeit der Eingriffsregelung

Uneingeschränkt anwendbar sind die vorstehenden Grundsätze der Eingriffsregelung, wenn für den konkreten Eingriff eine behördliche Gestattung gleich, welcher Art - erforderlich ist (Art. 6a Abs. 1 Satz 2 BayNatSchG). Die Eingriffsregelung ist daher insbesondere zu beachten in Planfeststellungsverfahren (z.B. zum Bau von Abfall-Deponien, Straßen, Ausbau von Gewässern etc.), in immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigungsverfahren sowie nach bisherigem Recht in vollem Um-

fang auch im Baugenehmigungsverfahren. Wesentliche Grundsätze der Eingriffsregelung - insbesondere die Pflicht, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen und unvermeidbare Beeinträchtigungen erforderlichenfalls auszugleichen - gelten allerdings auch bei gestattungsfreien Eingriffen, z.B. dem Bau von Orts- oder Gemeindeverbindungsstraßen oder dem Fällen einzelner ortsbildprägender Großbäume (vgl. Art. 6a Abs. 5 BayNatSchG).

3 Bisherige Rechtslage

3.1 Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleitplanung

§ 8a BNatSchG ergänzt die bisherigen Regeln für die Berücksichtigung von Naturschutzbelangen in der Bauleitplanung, läßt sie aber im Kern unberührt. Nach wie vor gelten daher die folgenden allgemeinen Grundsätze:

Das Baugesetzbuch gibt den Gemeinden auf, über die Bauleitpläne dazu beizutragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln (§ 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB). Bei der Aufstellung von Bauleitplänen sind deshalb unter anderem die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 BauGB). Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen und Wald soll nur im notwendigen Umfang für andere Nutzungen in Anspruch genommen werden (§ 1 Abs. 5 Sätze 3 und 4 BauGB). In dieselbe Richtung zielt § 3 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG, der die Gemeinden verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen. Die in § 1 BNatSchG, Art. 1 BayNatSchG formulierten Ziele des Naturschutzes erhalten so unmittelbare Bedeutung für die Bauleitplanung.

Richtiger Ort für die Berücksichtigung der Naturschutzbelange ist die planerische Abwägung im Sinne von § 1 Abs. 6 BauGB. Sie verlangt, daß die naturschutzfachlichen und landschaftspflegerischen Auswirkungen einer Planung vollständig erfaßt, zutreffend gewichtet und anschließend untereinander und mit den anderen berührten Belangen zu einem gerechten Ausgleich gebracht werden. Alle öffentlichen und privaten Belange sind hierbei grundsätzlich gleichrangig. Ihre Bewertung in der Abwägung kann allerdings durch sogenannte gesetzliche Planungsleitsätze oder Optimierungsgebote gelenkt werden (siehe z.B. einerseits § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB und die Staatszielbestimmung des Art. 141 Abs. 1 Satz 3 der Bayerischen Verfassung, die beide den Belangen des Naturschutzes ein besonderes Gewicht verleihen, sowie andererseits § 1 Abs. 1 Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnG), wonach dringendem Wohnbedarf der Bevölkerung "besonders" Rechnung getragen werden soll).

Rechtsgrundlage für notwendige Festsetzungen bilden für den (vorbereitenden) Flächennutzungsplan insbesondere § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB und für den (verbindlichen) Bebauungsplan § 9 Abs. 1 Nr. 1 (Art und Maß der baulichen Nutzung), Nrn. 2 und 3 (überbaubare Grundstücksflächen und Größe der Baugrundstücke), Nr. 15 (Grünflächen), Nr. 16 (Wasserflächen), Nr. 18b (Wald) sowie vor allem Nr. 20 (Landschaftsschutzflächen) und Nr. 25 BauGB (Anpflanzungen und Erhalt von Bepflanzungen). Zu beachten ist, daß Festsetzungen auf dieser Grundlage zwar den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege Rechnung tragen (können), daß sie aber stets - zumindest auch - städtebaulich begründbar sein und im Bebauungsplan auch so begründet werden müssen; ausschließlich naturschutzfachlich oder -rechtlich begründete Festsetzungen erlauben allenfalls § 5 Abs. 2 Nr. 10 und § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB.

Vorrangiges Instrument für die Berücksichtigung naturschutzfachlicher Belange in der Bauleitplanung ist die *Landschaftsplanung*. Rechtsgrundlage für verbindliche naturschutzfachliche Darstellungen bzw. Festsetzungen in Landschafts- und Grünordnungsplänen ist Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG, der die städtebaulichen Festsetzungsmöglichkeiten der §§ 5 Abs. 2 und 9 Abs. 1 BauGB ergänzt und erweitert und der mit seinen weiten Formulierungen dem Plangeber großen Entscheidungsspielraum läßt.

3.2 Anwendbarkeit der Eingriffsregelung

3.2.1 Im Baugenehmigungsverfahren

Die Eingriffsregelung war bisher in Bayern bei allen bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbeständen (insbesondere §§ 30, 34 und 35 BauGB) zu beachten. Sie galt entgegen einer verbreiteten Ansicht nicht nur im Außenbereich, sondern auch im (beplanten oder unbeplanten) Innenbereich.

3.2.2 Im Bauleitplanverfahren

Umstritten war, ob die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zusätzlich bereits auf der Ebene der Bauleitplanung zu beachten war. Ihre unmittelbare Anwendung insbesondere im Bebauungsplanverfahren wurde zwar allgemein abgelehnt. Die Grundgedanken der Eingriffsregelung - Bestandsaufnahme der über einen Bebauungsplan ermöglichten Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft, Unterlassen vermeidbarer Beeinträchtigungen, Kompensation unvermeidbarer Beeinträchtigungen - wurden aber zunehmend als notwendiger Inhalt der planungsrechtlichen Abwägung im Sinne von § 1 Abs. 6 BauGB angesehen. Begründet wurde dies vor allem damit, daß eine ordnungsgemäße Abwägung der Naturschutzbelange ohne Beachtung der in der Eingriffsregelung angelegten Gedanken- und Prüfungsfolge nicht möglich sei. Daß diese Ansicht zutreffend war (und ist), zeigt ein Blick auf die Behandlung anderer Belange im Bauleitplanverfahren, wo

das Erfassen der jeweiligen konkreten Planauswirkungen, das Vermeiden "überflüssiger" Beeinträchtigungen eines öffentlichen oder privaten Belanges sowie geeignete Kompensationsüberlegungen gang und gäbe sind.

Vor diesem Hintergrund enthielten bereits bisher zahlreiche Bauleitpläne Aussagen und Festsetzungen zu naturschutzfachlich gebotenen Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Allgemeine Praxis war dies allerdings in Bayern im Gegensatz zu anderen Bundesländern - nicht. Dies lag unter anderem auch daran, daß es bisher an geeigneten Instrumenten fehlte, notwendige Ausgleichsmaßnahmen, insbesondere über § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB festgesetzte Ausgleichsflächen, auf die durch den Bebauungsplan Begünstigten "umzulegen"

4 Rechtslage nach dem Investitions- erleichterungs- und Wohnbaulandgesetz

4.1 Allgemeines

Ziel des neuen § 8a BNatSchG war es, eine gestaffelte (doppelte) Prüfung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sowohl im Bauleitplanverfahren als auch im nachfolgenden Baugenehmigungsverfahren zu vermeiden. Die Lösung setzt auf der Ebene der Bauleitplanung an. Die einzelnen Anforderungen der Eingriffsregelung werden künftig regelmäßig nur mehr hier geprüft und inhaltlich umfassend und abschließend behandelt. Dem nachfolgenden Einzelgenehmigungsverfahren verbleibt allein der Vollzug der im Bebauungsplan getroffenen Festsetzungen zur Vermeidung und zum Ausgleich oder Ersatz zu erwartender Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft.

4.2 Die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung

4.2.1 Allgemeines

§ 8a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG lautet: "Sind aufgrund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten, ist über die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Bauleitplan unter entsprechender Anwendung des § 8 Abs. 2 Satz 1 und der Vorschriften des Baugesetzbuches und des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch in der Abwägung nach § 1 des Baugesetzbuches zu entscheiden". Die Rahmenvorschrift des § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG entspricht dem bereits erwähnten Art. 6a Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG.

Klargestellt ist damit folgendes:

- Die fachlichen Anforderungen der Eingriffsregelung, insbesondere die von ihr geforderte Prüfungsfolge (Bestandsaufnahme, Vermeidbarkeit, Ausgleichbarkeit und Ersatz), sind uneingeschränkt Gegenstand der bauplanungsrechtli-

chen Abwägung im Sinne von § 1 Abs. 6 BauGB. "Entsprechend" sind § 8 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 9 BNatSchG (nur) deshalb anzuwenden, weil es sich bei Flächennutzungsplan und Bebauungsplan nicht um gestattungsbedürftige Vorhaben handelt, für die die Eingriffsregelung üblicherweise unmittelbar gilt.

- Neben den fachlichen sind auch die rechtlichen Aussagen der Eingriffsregelung zu beachten. Maßgeblich sind hier die von der Rechtsprechung für die bauplanungsrechtliche Abwägung entwickelten Regeln. Das bedeutet unter anderem, daß gesetzliche Planungsleitsätze strikt zu beachten sind und nicht in der Abwägung überwunden werden können. Das in der Eingriffsregelung enthaltene Verbot vermeidbarer Beeinträchtigungen und das Ausgleichsgebot sind nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts solche Planungsleitsätze⁴⁾ Ihre Nichtbeachtung würde daher in jedem Fall zu einem (unheilbaren) Abwägungsfehler führen.
- Die Entscheidung für oder gegen eine Planung, die zu unvermeidbaren und nicht (vollständig) ausgleichbaren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft führt, erfolgt allein in der bauleitplanerischen Abwägung nach allgemeinen Abwägungsgrundsätzen. Eine vorgeschaltete, gleichrangige naturschutzrechtliche Abwägung (vgl. § 8 Abs. 3 BNatSchG, Art. 6 a Abs. 2 BayNatSchG) erfolgt nicht.

4.2.2 Prüfungsfolge

Hieraus ergibt sich für die Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen folgende Prüfungsreihenfolge:

1. *Bestandsaufnahme von Natur und Landschaft im Plangebiet und dem von ihm beeinflussten Umfeld.*
Hierbei kann auf eine Bestandsanalyse in einem Landschaftsplan zurückgegriffen werden
2. *Feststellen der einzelnen von dem Bauleitplan zu erwartenden Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft (vgl. Art. 6 Abs. 1, Abs. 3 BayNatSchG).*
Der Bauleitplan muß hierzu entsprechende Aussagen enthalten, will er nicht wegen eines Abwägungsfehlers (Abwägungsdefizits) von vornherein rechtsfehlerhaft sein.
3. *Vermeidbarkeit der Beeinträchtigungen.*
Hier - wie im folgenden - ist zwischen den einzelnen Beeinträchtigungen zu unterscheiden. Der Bauleitplan muß sich im Erläuterungsbericht oder in der Begründung im einzelnen dazu äußern, warum die mit seiner späteren Verwirklichung verbundenen Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen nicht oder nur teilweise vermeidbar sind, d.h., warum der mit seiner Aufstellung verfolgte Zweck nicht auf naturschonendere Weise erreicht werden kann. Läßt insbesondere

re ein Bebauungsplan mit seinen Festsetzungen vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu, so ist er rechtsfehlerhaft; eine "Abwägung" ist hier nicht möglich.

4. Ausgleich und Ersatz für unvermeidbare Beeinträchtigungen.

Auch hier sind die einzelnen Beeinträchtigungen gesondert zu untersuchen. Maßstab für einen gelungenen Ausgleich ist Art. 6a Abs. 1 Satz 3 BayNatSchG. Prüfungsfrage ist, ob nach dem Eingriff, d.h. nach Verwirklichung der geplanten Nutzung und Durchführung der gebotenen Ausgleichsmaßnahmen, noch erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigungen zurückbleiben.

Das Ausgleichsgebot ist - im Rahmen des naturschutzfachlich Erforderlichen und des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zwingend. Der Bauleitplan muß sich deshalb ausdrücklich zu diesem Aspekt äußern und darlegen, ob und gegebenenfalls durch welche konkreten Darstellungen und Festsetzungen ein voller oder teilweiser Ausgleich erreicht werden. Hierbei kann der Maßnahmenteil des Landschaftsplanes wertvolle Hilfe leisten.

Die in Betracht kommenden Darstellungen und Festsetzungen wurden bereits oben kurz angesprochen (vgl. Punkt 3.1). In der Praxis wird es hier in erster Linie darum gehen, Flächen festzusetzen, die durch auf den einzelnen Fall abgestimmte ökologische Maßnahmen so aufgewertet werden sollen, daß die durch die Eingriffe zu erwartenden Beeinträchtigungen qualitativ ausgeglichen oder zumindest abgemildert werden. Unter Umständen sind eine Änderung (insbesondere Erweiterung) des räumlichen Geltungsbereiches ins Auge zu fassen⁵⁾ oder zwei räumlich getrennte Bebauungspläne - für die Nutzung und den Ausgleich - aufzustellen, die dann inhaltlich miteinander verknüpft sind.

5. Abwägung für den Fall unvermeidbarer und nicht voll ausgleichbarer Beeinträchtigungen.

Hier sind die berührten Belange des Naturschutzes mit den für die geplante Nutzung sprechenden Gesichtspunkten abzuwägen. Die verbindliche Entscheidung über die Zulassung der geplanten Nutzung trifft allein die planende Gemeinde im Rahmen der allgemeinen bauleitplanerischen Abwägung, die deshalb auch die Gefahr eines Abwägungsfehlers wegen Fehlge- wichtung der Naturschutzbelange trägt.

4.3 Die Eingriffsregelung im Einzelgenehmigungsverfahren

Besteht ein Bebauungsplan oder ist er in Aufstellung (§§ 30 und 33 BauGB), ist die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im nachfolgenden Einzelgenehmigungsverfahren nur noch insoweit anzuwenden, als der Bebauungsplan entsprechende Festsetzungen nach obigen Grundsätzen enthält (§ 8a Abs. 2 BNatSchG). Es wird dann nur das vollzogen, was der Bebauungsplan festgesetzt hat. Fehlen derartige

Festsetzungen, erfolgt keine erneute Prüfung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Die einzelnen Baugenehmigungen setzen damit in diesem Bereich die Festsetzungen des Bebauungsplanes lediglich verbindlich um und konkretisieren sie für den einzelnen Bauherren.

5 Umsetzung von Festsetzungen zum Ausgleich und Ersatz von Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen

Nach § 8a Abs. 1 Satz 2 BNatSchG ist im Rahmen der Aufstellung und Änderung insbesondere von Bebauungsplänen auch über Festsetzungen nach § 9 BauGB zu entscheiden, die dazu dienen, die zu erwartenden Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes auf den betroffenen Grundstücksflächen oder im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplanes zu vermeiden, auszugleichen oder zu ersetzen. In der Vergangenheit bestand bei vielen Gemeinden eine gewisse Scheu, von diesen Möglichkeiten Gebrauch zu machen. Insbesondere bei der Ausweisung von Ausgleichsflächen trat regelmäßig die Schwierigkeit auf, wie diese Flächen auf die Begünstigten des Bebauungsplanes "umgelegt" werden konnten. § 8a BNatSchG gibt für solche Fälle nunmehr den Gemeinden geeignete Instrumente an die Hand. So können die Gemeinden Ausgleichs- und Ersatzflächen, die außerhalb der Bauflächen ausgewiesen werden sollen, den jeweiligen Bauflächen zuordnen (§ 8a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG). Dies kann z.B. durch eine textliche Festsetzung erfolgen, in der bestimmt wird, welche Festsetzungen im sonstigen Plangebiet als Ausgleich oder Ersatz für einzelne Bauflächen dienen. Hierdurch ist es auch möglich, eine größere Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme mehreren Flächen zuzuordnen (sogenannte Sammel-Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme).

Beim Vollzug von Festsetzungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist zwischen Maßnahmen, die auf den Bauflächen selbst festgesetzt sind, und Maßnahmen, die im Bebauungsplan den Bauflächen zugeordnet sind, zu unterscheiden:

Festsetzungen *auf den Bauflächen* werden dem Bauherren im Einzel-Genehmigungsverfahren verbindlich als Nebenbestimmung aufgegeben (§ 8a Abs. 2 BNatSchG).

Für den Vollzug von Festsetzungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die im Bebauungsplan *den Bauflächen zugeordnet* worden sind, gelten dagegen § 8a Absätze 3 und 4 BNatSchG. Hiernach hat grundsätzlich der jeweilige Verursacher Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen außerhalb der Bauflächen durchzuführen. Hat die Gemeinde von der erwähnten Möglichkeit des § 8a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG Gebrauch gemacht und einzelne Festsetzungen den Bauflächen zugeordnet, soll grundsätzlich die Gemeinde diese anstelle und auf Kosten der späteren Vorhabenträger oder der Grundeigentümer durchführen. Die Gemeinde kann hiervon absehen, wenn

die Durchführung der Maßnahmen auf andere Weise gesichert ist; dies kann beispielsweise durch einen städtebaulichen Vertrag nach § 6 Abs. 1 oder 3 BauGB-MaßnG geschehen. Die Maßnahmen können bereits vor dem Eingriff durchgeführt werden, wenn dies aus städtebaulichen oder naturschutzfachlichen Gründen erforderlich ist. Die anfallenden Kosten können geltend gemacht werden, sobald die Grundstücke, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, baulich oder gewerblich genutzt werden dürfen.

Führt die Gemeinde Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen außerhalb der Bauflächen selbst durch, hat sie die entstehenden Kosten auf die den Ausgleichsmaßnahmen zugeordneten Grundstücke zu verteilen. Verteilungsmaßstäbe sind nach § 8a Abs. 4 Satz 2 BNatSchG die überbaubare Grundstücksfläche, die zulässige Grundfläche sowie die Schwere der zu erwartenden Beeinträchtigungen. Diese drei Kriterien können miteinander verbunden werden. § 8a Abs. 5 BNatSchG gibt den Gemeinden zudem die Möglichkeit, durch Satzung bestimmte Fragen im Zusammenhang mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen außerhalb der Bauflächen allgemeingültig zu regeln. Die Satzung kann insbesondere - in Anlehnung an das Erschließungsrecht generelle Grundsätze für die Ausgestaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen außerhalb der Bauflächen sowie Einzelheiten der Berechnung und Erstattung der Kosten einschließlich der dabei anzuwendenden Verteilungsmaßstäbe enthalten. Die kommunalen Spitzenverbände haben entsprechende Mustersatzungen erarbeitet.

6 Abweichendes Länderrecht

§ 8b Abs. 1 BNatSchG ermächtigt die Bundesländer, die oben geschilderte Verknüpfung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung mit der Bauleitplanung durch § 8a Abs. 1 BNatSchG befristet auf 5 Jahre nicht vorzunehmen und es bei den bisherigen Abwägungsgrundsätzen zur Berücksichtigung der Naturschutzbelange nach § 1 Abs. 5 und 6 BauGB zu belassen. Diese sogenannte Unterschreitensermächtigung soll es nach den Worten des damals zuständigen Referatsleiters im Bundesbauministerium "denjenigen Ländern, deren Vollzug gegenwärtig hinter den nun bundesrechtlich vorgegebenen Anforderungen zurückbleibt, ermöglichen, diesen allmählich an die Anforderungen des Gesetzes heranzuführen" (RUNKEL⁶).

Bayern hat als einziges Bundesland in vollem Umfang von dieser Aussetzungsmöglichkeit in Art. 6f BayNatSchG Gebrauch gemacht⁷). Den Gemeinden ist es dort allerdings freigestellt, notwendige Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der oben geschilderten Weise nach § 8a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG einzelnen Bauflächen zuzuordnen. Der Gemeinde bleibt damit die Möglichkeit erhalten, sich des neuen "Umlegungsinstrumentariums" des § 8a Absätze 3 und 4 BNatSchG zu bedienen.

Auf diese Weise können - für die Gemeinde kostenneutral - konkrete Projekte der Landschaftsplanung,

z.B. die im Landschaftsplan vorgesehene Renaturierung eines alten Bachlaufes, verwirklicht werden. Wenn die Gemeinde die Kostenregelung in einem städtebaulichen Vertrag - z.B. einem Folgekostenvertrag mit dem künftigen Bauherrn vereinbart, erfordert die Umsetzung dieser Maßnahmen zudem keinen großen Verwaltungsaufwand. Schon deshalb ist es den Gemeinden anzuraten, sich bereits jetzt der Regelungen des § 8a BNatSchG zu bedienen, die ab Mai 1998 ohnehin auch in Bayern zwingend zu beachten sein werden.

Bis dahin ist die vorstehend geschilderte Gedankenfolge der Eingriffsregelung jedenfalls Grundlage und Voraussetzung einer ordnungsgemäßen Abwägung der Naturschutzbelange nach § 1 Abs. 6 BauGB.

Anmerkungen

¹⁾ RUNKEL (1993): Das Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zum Baurecht nach dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz. - UPR 93: 203-209; GASSNER (1993): Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Bauleitplanungsrecht. Natur und Recht 93: 252ff.

²⁾ BVerwG vom 21.8.90, UPR 91: 102f.; weiterhin: BVerwG vom 30.10.92, Natur und Recht 93: 125

³⁾ BVerwG vom 30.10.92, a.a.O.

⁴⁾ BVerwG vom 30.10.92, a.a.O.

⁵⁾ vgl. VGH Baden-Württemberg vom 5.12.95, Natur und Recht 92: 335

⁶⁾ RUNKEL, a.a.O.: 208

⁷⁾ Zu Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung siehe ENGELHARDT & BRENNER: Naturschutzrecht in Bayern mit Kommentar zum Bayer. Naturschutzgesetz, Art. 6f, Erläuterungen, Punkt 5ff (13. Ergänzungslieferung, Stand: 1. Sept. 1994). Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hält Art. 6f BayNatSchG dagegen für verfassungsmäßig (BayVerfGH vom 27.9.95, Az. Vf.18-VII-94).

Anschrift des Verfassers:

Dr. Peter Czermak
Regierung von Oberbayern
Maximilianstraße 39
D-80538 München

Bewertungsverfahren in der Bauleitplanung

Ihre Integration in den Planungsprozeß und fachliche Anforderungen an die Ermittlung von Eingriffen und deren Kompensation

Hubertus von DRESSLER

Einleitung

Die Zahl an Bewertungsverfahren im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ist kaum noch überschaubar. Durch Verlagerung der Prüfung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung von der bauaufsichtlichen Einzelgenehmigung auf die Ebene der Bauleitplanung, die im Rahmen des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes 1993 durch Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vorgenommen wurde, hat sich die Zahl der Bewertungsverfahren noch erhöht.

Gegenstand dieses Beitrags ist nicht ein Überblick über die derzeit angewandten Verfahren oder gar der Vorschlag für ein neues Bewertungsverfahren. Ein Schwerpunkt soll die Einordnung der Verfahren in einen aus der Sicht der Planungspraxis als Landschaftsplaner sinnvollen Gesamtzusammenhang bilden, weil dies in der andauernden Diskussion über Methoden der Qualifizierung und Quantifizierung sowie das Für und Wider von Vereinfachungen zu oft in den Hintergrund gerät.

Zunächst geht es um die Frage, wann mit der Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft begonnen werden muß. § 8a BNatSchG bezieht sich auch auf die Ebene der Flächennutzungsplanung. Auch die politische Diskussion in den Städten und Gemeinden über die Frage der Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft setzt wesentlich früher ein als auf der Ebene des Bebauungsplans. Kann der Landschaftsplan ein hilfreiches Instrument im Rahmen der Realisierung des Baurechtskompromisses sein? In welchem Verhältnis stehen die Bewertungen von Eingriffen auf den verschiedenen Ebenen zueinander und welche Vorgaben bzw. Vereinfachungen sind für das Verfahren der Eingriffs-/ Ausgleichsbewertung auf Ebene des Bebauungsplans durch die frühzeitige Behandlung dieser Thematik auf der Flächennutzungsplanebene gegeben?

Der zweite Teil des Beitrags wird sich auf die Eingriffsregelung auf Ebene des Bebauungsplans konzentrieren. Hierbei sollen zunächst die Probleme bei der Anwendung stark standardisierter Bewertungsverfahren kurz skizziert werden.

Vor diesem Hintergrund werden naturschutzfachliche Anforderungen an die Verfahrensschritte der Eingriffsregelung zum Bebauungsplan formuliert, die dazu beitragen sollen, dem Anliegen der Eingriffsregelung gerecht zu werden:

- Dem Vorrang der Vermeidung von erheblichen Beeinträchtigungen bzw. ihrer Verminderung,
- der Sicherung des status quo durch die Wiederherstellung der ursprünglichen landschaftsökologischen Funktionen des vom Eingriff betroffenen Landschaftsraumes,
- der Anwendung des Verursacherprinzips.

Letztlich bleibt die Frage, ob angesichts der nur "entsprechenden" Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung eine sehr weitgehende Standardisierung überhaupt geboten erscheint.

Die Diskussion um Bewertungsverfahren zur Umsetzung der Eingriffsregelung bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen (naturschutz-)fachlichen, rechtlichen und verwaltungspraktischen Anforderungen.

Aus *fachlicher Sicht* ergeben sich besonders Probleme bei der Bewertung spezifischer Ausprägungen des Naturhaushalts (aufgrund fehlender direkter Meßbarkeit, unterschiedlicher Parameter und Dimensionen), aber auch bei der Bewertung von Beeinträchtigungssintensitäten durch Eingriffe und bei der Prognose der Wirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, so daß bislang in vielen Fragen ein fachlicher Konsens fehlt.

Auch aus *juristischer Sicht* gibt es zu einer Reihe von Aspekten der Eingriffsregelung unterschiedlichste rechtliche Interpretationen.

Auf seiten der *Verwaltung* steht die möglichst einfache Handhabung von Verfahren im Verwaltungsalltag im Vordergrund.

Allerdings wird von allen am Diskussionsprozeß Beteiligten die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung der Handhabung der Eingriffsregelung aufgrund ihrer Bedeutung im Planungssystem für erforderlich gehalten. Aktuelle Forschungsvorhaben zur Anwendung der Eingriffsregelung¹⁾ haben für einzelne Arbeitsschritte im Ablauf der Eingriffsregelung methodische Grundsätze, Definitionen und Konventionsvorschläge für eine einheitliche Anwendung erarbeitet, betonen aber die Notwendigkeit einer einzelfallbezogenen Anwendung der Eingriffsregelung.

1 Anwendung der Eingriffsregelung im Rahmen der vorbereitenden Bauleitplanung

Eine die Eingriffsregelung bewältigende Planung hat nach den Vorgaben des §8a BNatSchG bereits

Tabelle 1

Für die Schutzgüter im Rahmen des Landschaftsplans zum Flächennutzungsplan zu erfassende Kriterien

<p>Schutzgut Arten und Lebensgemeinschaften</p> <p><u>Erfassung</u> - besonders schutzwürdiger Bereiche, z.B. aufgrund der Lebensraumstrukturen, ihrer Seltenheit/Gefährdung, der naturraumtypischen Repräsentanz, der Lebensraumbedingungen, der vorhandenen oder zu entwickelnden Biotopverbundfunktionen.</p>
<p>Schutzgut Boden</p> <p><u>Erfassung</u> - von Bereichen mit besonderem Biotopentwicklungspotential aufgrund feuchter/nasser/trockener/nährstoffarmer Standortbedingungen - natürlicher, naturnaher oder seltener Böden</p>
<p>Schutzgut Grundwasser</p> <p><u>Erfassung</u> - der Bereiche mit geringem Geschützteitsgrad gegenüber flächenhaft eindringenden Schadstoffen - der Bereiche mit besonderer Bedeutung für die Grundwasserneubildung - zerschneidungsempfindlicher, grundwassernaher Standorte (Grundwasserflurabstand $\leq 1,5m$)</p>
<p>Schutzgut Oberflächengewässer</p> <p><u>Erfassung</u> - naturnaher Fließgewässer (samt Aue bzw. Niederung) und Stillgewässer (s. Schutzgut Arten/Lebensgemeinschaften)</p>
<p>Schutzgut Klima/Lufthygiene</p> <p><u>Erfassung</u> - vorhandener und entwicklungsbedürftiger Leitbahnen für den Transport bzw. den Austausch von Kalt- und Frischluft - bedeutsamer Flächen für die Entstehung von Kalt- und Frischluft</p>
<p>Schutzgut Landschafts-/Ortsbild</p> <p><u>Erfassung</u> - der nach den Kriterien Eigenart, Vielfalt, Schönheit besonders erlebniswirksamen Strukturen/Räume unter Berücksichtigung besonderer Blickbeziehungen und Wegeverbindungen (z.B. Grünzüge)</p>
<p>Schutzgut Kulturgüter</p> <p><u>Erfassung</u> - sinnlich wahrnehmbarer Kulturgüter von besonders charakteristischer Eigenart, insbesondere Kultur-, Bau-, Bodendenkmalen, historischen Kulturlandschaften und -landschaftsteilen</p>
<p>Schutzgut Wohnen und Wohnumfeld</p> <p><u>Erfassung</u> - von Wohnumfeldflächen mit besonderer Bedeutung für die Naherholung, Ferienerholung und sonstige Freizeitgestaltung</p>

auf der Ebene des *Flächennutzungsplans* anzusetzen. Die koordinierende und integrierende Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplanes bietet umfassende Möglichkeiten zur planerischen Umweltvorsorge unter Berücksichtigung des gesamten Gemeindegebietes. Diese Stufe ist von besonderer Bedeutung, da die hier zu treffenden grundsätzlichen Raumnutzungsentscheidungen in starkem Maße die Möglichkeiten der Eingriffsvermeidung bzw. den Umfang ggf. notwendig werdender Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bestimmen.

Zentrale Bedeutung hat die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung im Hinblick auf das Vermeidungsgebot. Im Mittelpunkt steht hierbei die Frage, ob und wie sich die weitere städtebauliche Entwicklung möglichst günstig mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen vereinbaren läßt. Ziel ist die Lenkung der baulichen Entwicklung in vergleichsweise gering empfindliche Bereiche des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes. Wichtig ist hierfür die Beachtung räumlich-funktionaler Zusammenhänge für den Schutz und die Entwicklung der Landschaft.

Zudem hat der Flächennutzungsplan die Aufgabe, Vorsorge für die Kompensation der durch ihn vorbereiteten Eingriffe zu treffen. Auch hier ermöglicht die auf das gesamte Gemeindegebiet bezogene Betrachtungsweise des F-Plans die Einbindung der Kompensationsmaßnahmen in einen großräumig-funktionalen Zusammenhang und die vorausschauende Sicherung der erforderlichen Flächen.

Auf der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung steht nicht die Entwicklung neuer Bewertungsverfahren im Vordergrund, sondern die konsequente Nutzung bestehender Instrumente zur Bewältigung der "Eingriffsregelung in der Bauleitplanung"

In den meisten Bundesländern bildet hierfür der Landschaftsplan das geeignete Instrument, dem in Bezug auf die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung besondere Bedeutung zukommt. (In diesem Zusammenhang verweist §8a BNatSchG auf die Darstellungen der Landschaftsplanung, die die erforderlichen ökologischen Informations- bzw. Abwägungsgrundlagen bereitstellen kann.)

Die Kenntnisse über den aktuellen Zustand von Natur und Landschaft sind die entscheidende Voraussetzung

- für die Ermittlung der durch die Flächennutzungsplanung vorbereiteten Eingriffe,
- für die Suche nach Standortvarianten im Sinne der Vermeidung,
- für die Suche nach entwicklungsfähigen, aufwertbaren Flächen im Sinne der Kompensation von Eingriffen.

Der Flächenbezug des Landschaftsplans bietet dabei die Möglichkeit einer naturräumlichen Gesamtbeachtung im Gemeindegebiet. Dadurch können räumlich-funktionale Zusammenhänge (z. B. Biotopverbundsysteme, klimatisch relevante Leitbahnen, Grünzüge) berücksichtigt werden.

Untersuchungsrelevant im Rahmen des Landschaftsplans zum Flächennutzungsplan sind folgende Schutzgüter:

- Arten und Lebensgemeinschaften
- Boden
- Grundwasser
- Oberflächenwasser
- Klima/Lufthygiene
- Landschafts-/Ortsbild
- Kulturgüter i. S. von § 2 Abs. 1 Satz 13 BNatSchG
- Wohnen und Wohnumfeld.

Für diese Schutzgüter sind besondere Funktionen und Empfindlichkeiten zu untersuchen (vgl. Tabelle 1).

Durch die Flächennutzungsplanung zu erwartende Eingriffe (also geplante Baugebiete) sind vor dem Hintergrund des aktuellen Zustands von Natur und Landschaft wie auch auf der Basis eines landschaftsplanerischen Zielkonzeptes vorzunehmen, welches schutz- und entwicklungsbedürftige Funktionen des Naturhaushaltes im räumlich-funktionalen Zusammenhang darstellt (Bsp. Freiraumsystem, Biotopverbund, Entwicklung zusammenhängender Erholungsräume, naturschutzrechtliches Schutzgebietskonzept).

Da die Wirkungen des Eingriffsvorhabens auf dieser Ebene nur sehr pauschal abprüfbar sind, steht die Suche nach Standorten, die gegenüber dem geplanten Vorhaben eine möglichst geringe Empfindlichkeit aufweisen, im Vordergrund.

Zu prüfen ist

- die jeweilige Bedeutung der einzelnen Schutzgüter bzw. die Bedeutung der jeweiligen Funktionen am Ort des Eingriffs,
- die Bedeutung der für einen Eingriff vorgesehenen Flächen für verschiedene räumlich-funktionale Beziehungen zu angrenzenden Bereichen,
- die Bedeutung der für einen Eingriff vorgesehenen Fläche für die Verwirklichung von landschaftsplanerischen Entwicklungszielen (also ob sich ggf. bestimmte Ziele durch die Lage oder Art bestimmter Eingriffe nicht mehr erreichen lassen).

Auf der Grundlage dieser Prüfung ist eine Gesamteinschätzung vorzunehmen, deren Ergebnis beispielsweise in folgenden Kategorien dargestellt werden kann:

- **Ausschlußfläche:**
Die Fläche sollte aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für Natur und Landschaft grundsätzlich von den Eingriffen freigehalten werden; es sind Alternativstandorte für die beabsichtigte Nutzung zu suchen.
- **Bedenklichkeitsfläche:**
Aufgrund der Bedeutung der Fläche für die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege sind unter Berücksichtigung des Einzelfalls risikoärmere Standorte auszuwählen bzw. besondere Vorkehrungen zur Verminderung von Beeinträchtigungen zu treffen oder

bei Realisierung der geplanten Nutzung i.d.R. umfangreiche Kompensationsmaßnahmen erforderlich.

Bei Weiterverfolgung der Planung ist ein erhöhter Untersuchungsaufwand im Hinblick auf die Eingriffsregelung zu beachten.

- **Angebotsfläche (grundsätzliche Zustimmung):**
Die Fläche weist aufgrund ihrer Bedeutung für die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Gemeindegebiet eine vergleichsweise geringe Empfindlichkeit gegenüber dem Vorhaben auf. Die aus dem Eingriff resultierenden Beeinträchtigungen sind aufgrund der überwiegend betroffenen Funktionsausprägungen mit allgemeiner Bedeutung für den Naturhaushalt ausgleichbar.

Die Auswahl von Flächen für potentielle Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist aus dem Zielkonzept des Landschaftsplans zu entwickeln. Dabei soll die Zuordnung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen möglichst differenziert in Abhängigkeit von Art und Ort des betrachteten Eingriffs nach naturräumlichen, funktionalen und qualitativen Kriterien vorgenommen werden (Kompensationsmaßnahmen z. B. in derselben Landschaftseinheit wie der Ort des Eingriffs).

Der Flächenumfang für potentiell notwendig werdende Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen läßt sich auf der Ebene der Flächennutzungsplanung nur näherungsweise aus der Art und dem Umfang des geplanten Eingriffs, der aktuellen Bedeutung der Eingriffsfläche für die Belange von Natur und Landschaft sowie den Möglichkeiten zur Einbindung der Kompensationsflächen in eine räumlich-funktionale Gesamtstruktur abschätzen.

Die folgenden beiden Beispiele bzw. Abbildungen sollen belegen, daß der Landschaftsplan nicht nur theoretisch das zentrale Instrument zur Aufarbeitung der Belange von Natur und Landschaft auf Gemeindeebene ist, sondern in der Praxis ein zentrales Instrument im Sinne eines übergeordneten Konzepts zur Umsetzung der Eingriffsregelung sein kann: Abbildung 1 zeigt einen vereinfachten Prüfkatalog auf Ebene der Flächennutzungsplanung für ein Gewerbegebiet im Rostocker Osthafen, Abbildung 2 die Beurteilung von potentiellen Siedlungsflächen im Rahmen des Landschaftsplanes für die Gemeinde Edemissen.

Die zum Flächennutzungsplan parallele Aufstellung eines *Landschaftsplans* erleichtert die sachgerechte Behandlung der Eingriffs-/Ausgleichsproblematik auf der Ebene der Bebauungsplanung erheblich. Neben einer Reduktion des Verfahrensaufwands führt die Wahl vergleichsweise risikoarmer Standorte für Siedlungsflächen zu einem geringeren Umfang an Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Weitere Vorteile für die Bearbeitung der Eingriffsregelung auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung ergeben sich z.B. hinsichtlich

- der Sicherheit bei der Abgrenzung des Untersuchungsgebietes (Eingriffsfläche und ggf. beein-

Bezeichnung des geplanten Vorhabens		Rostocker Osthafen, Gewerbegebiet, ca. 18 ha
Planungsstand	zur Darstellung im F-Plan vorgesehen	x
	im General-B-Plan bereits dargestellt	x
	zur Festsetzung im B-Plan vorgesehen	x , Aufstellungsbeschluß liegt vor
Kurzbeschreibung der räumlichen Situation	Naturraum	Brookhusener Lehmmoräne, eben bis flachwellig; im Randbereich zum Urstromtal der Warnow
	vorh. Nutzung	gewerblich genutzt
Umweltplanerische Zielkonzeption für das Plangebiet (im räumlichen Zusammenhang)		Städtebauliche Aufwertung des Plangeb. u. a. durch: <ul style="list-style-type: none"> • Bodensanierung • Sicherung von Retentionsraum auf Überflutungsflächen • Uferzonenrenaturierung • Aufwertung der Erlebniswirksamkeit und Zugänglichkeit des Ufers <i>Quelle: Landschaftsplan; Sicherungs- und Sanierungskonzept</i>
Umweltrechtliche und naturschutzrechtliche Vorgaben		Gewässerschutzstreifen von 100 m (§ 7 NatSchG M/V)

Abbildung 1

Prüfkatalog zur vereinfachten Risikoeinschätzung für ein Gewerbegebiet im Rostocker Osthafen

trächtige Randbereiche und ggf. potentiell geeignete Kompensationsflächen);

- des notwendigen Umfangs der problemangemessenen notwendigen Untersuchungsbreite und -tiefe zur Ermittlung des aktuellen Zustands von Natur und Landschaft;
- der Möglichkeit zur Anwendung vereinfachter Bewertungsverfahren, wenn keine Funktionen mit besonderer Bedeutung für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes bzw. das Landschaftsbild betroffen sind;
- der örtlichen Konkretisierung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege als Bewertungsmaßstab für verschiedene Bewertungsschritte im Rahmen der Eingriffsregelung;
- der Festlegung geeigneter Kompensationsziele (z. B. insbesondere für das Landschaftsbild und die Festlegung von Ersatzmaßnahmen) sowie

hinsichtlich der räumlichen Anordnung dieser Maßnahmen.

2 Bewertungsverfahren zur Anwendung der Eingriffsregelung im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung

2.1 Arbeitsschritte

Die Eingriffsbeurteilung auf Ebene des Bebauungsplanes (B-Plan-Ebene) muß folgende Arbeitsschritte umfassen:

- *Arbeitsschritt 1:* Abgrenzung des Untersuchungsgebietes.
- *Arbeitsschritt 2:* Erfassung und Bewertung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes.

Risikopotential für die Schutzgüter <input type="radio"/> hoch <input type="radio"/> mittel <input type="radio"/> gering	<input type="radio"/>	Boden <ul style="list-style-type: none"> • Niedermoor, durch Aufschüttung überlagert und bebaut • hohe Vorbelastung durch Altlasten • gering. Risiko hinsichtl. der Beeinträchtigung des Bodens
	<input type="radio"/>	Grundwasser <ul style="list-style-type: none"> • geringer Grundwasserflurabstand (< 2m) • GW nicht geschützt gegenüb. flächenhaft eindringenden Schadstoffen • hohe gewerbl. bedingte Vorbelastung
	<input type="radio"/>	Oberflächenwasser <ul style="list-style-type: none"> • potentieller Überflutungsbereich der Unterwarnow • hohes Risiko hinsichtl. Schadstoffeintrag in die Unterwarnow bei Hochwasser
	<input type="radio"/>	Klima, Lufthygiene <ul style="list-style-type: none"> • Gewerbeflächen - Klimatop • geringes Risiko aufgr. geringer Leistung im Klimahaushalt und geringer zu erwartender Belastungen
	<input type="radio"/>	Arten- / Lebensgemeinschaften <ul style="list-style-type: none"> • wertvolle Biotope nicht vorhanden • Vorkommen geschützter Arten nicht ausschließbar • gering. Risiko hinsichtl. der Beeintr. von Lebensräumen
	<input type="radio"/>	Landschafts-/ Ortsbild <ul style="list-style-type: none"> • Erlebniswirksamkeit gewerblich bedingt gering • gering. Risiko hinsichtl. der Beeintr. der Erlebniswirksamk.
	<input type="radio"/>	Wohn-/ Wohnumfeldqualität <ul style="list-style-type: none"> • Wohnnutzung nicht vorhanden • Beeinträchtigung angrenzender Nutzungen nicht ausschließbar
		Kulturgüter nicht vorhanden
Umwelt-/ naturschutzfachliche Einschätzung		Angebotsfläche (grundsätzliche Zustimmung)
Untersuchungserfordernis; Empf. für weitere Planung		<ul style="list-style-type: none"> • GOP unter besonderer Beachtung des Hochwasser- und GW-Schutzes, Fauna und Altlasten • Reduzierung der Versiegelung, Flachgründung, klimagerechte Bebauung
Ausgleich und Ersatz (erste Hinweise)		<ul style="list-style-type: none"> • Kompensation erforderlich • Im Plangebiet möglich

Abbildung 1 (Fortsetzung)

Prüfkatalog zur vereinfachten Risikoeinschätzung für ein Gewerbegebiet im Rostocker Osthafen

- *Arbeitsschritt 3:* Ermittlung erheblicher oder nachhaltiger Beeinträchtigungen (Wirkungsprognosen zur Ermittlung der Auswirkungen der geplanten Eingriffe auf die Schutzgüter).
- *Arbeitsschritt 4:* Ermittlung von Maßnahmen zur Vermeidung oder Minderung von mit dem Vorhaben verbundenen Beeinträchtigungen.
- *Arbeitsschritt 5:* Ermittlung von Art, Umfang und räumlicher Lage von Maßnahmen zum Ausgleich bzw. Ersatz der mit dem Eingriff verbundenen Beeinträchtigungen.

2.2 Zum Einsatz standardisierter Bewertungsverfahren

In der Praxis der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung werden zunehmend standardisierte Bewertungsverfahren zur Ermittlung des Kompensationsumfangs eingesetzt. Als Ziel dieser Verfahren wird die Vereinheitlichung der Vorgehensweise, die Beschleunigung des Verfahrens sowie die Vereinfachung von Abstimmungs- und Abwägungsprozessen angegeben.

Die bisher in verschiedenen Bundesländern, Landkreisen oder auch Städten und Gemeinden entwickelten und angewandten Verfahren weisen alle eine ähnliche Grundstruktur auf. Mit Hilfe einiger weniger Bewertungskriterien wird der aktuelle Zustand von Natur und Landschaft vor dem geplanten Eingriff einer Wertstufe zugeordnet. Die gleichen Kriterien werden nachfolgend für die Bewertung der voraussichtlichen Situation des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes nach dem Eingriff herangezogen. Durch den Vergleich der ermittelten Werte vor

GEMEINDE EDEMISSEN LANDSCHAFTSPLAN



POTENTIELLE, VERGLEICHSWEISE RISIKOARME BEREICHE
FÜR DIE SIEDLUNGSWEITERUNG

Problem- und Konfliktbereiche 'Siedlungserweiterung'
SCHWERPUNKTE DER SIEDLUNGSWEITERUNG (WOHNBAU)

Abbenssen

Edemissen

Wipshausen

WEITERE POTENTIELLE FLÄCHEN

Eddesse

Oelersb

Alvessa

Umwelterhebliche Aspekte

ARTEN- UND BIOTOPSCHUTZ

Bereiche mit sehr hoher Bedeutung / Gehölzbestände (Tabuzone)

Bereiche mit hoher Bedeutung

Bereiche mit Bedeutung

Bereiche mit Bedeutung für den Biotopverbund

Zerschneidungswirkung (potentiell)

GRUNDWASSER

Bereiche mit hoher Grundwasserneubildungsrate

Bereiche mit mittlerer Grundwasserneubildungsrate

Bereiche hoher Grundwasserverschmutzungsempfindlichkeit

LANDSCHAFTSBILD

erhaltenswerter Ortsrand

I.R. DER BAULEITPLANUNG ZU BERÜCKSICHTIGENDE ALTLASTEN

hohes Gefährdungspotential

Gefährdungspotential vorhanden

abwägungserhebliche Kriterien

Name des Baugebietes/B-Plans

Oelersb - o. Namen

Abbenssen - 'Plantage - 2. Bauabschnitt'

Eddesse - 'Maschpöskamp II'

Edemissen - 'Nord'

Edemissen - 'Steinkamp'

Edemissen - 'Vor dem Wehrberg'

Edemissen - 'Oelheimer Weg'

Wipshausen - 'In den Enden'

Wipshausen - 'Turnhallenring Süd'

Alvessa - 0. Namen

Ortsrandgestaltung

Ortsrandgestaltung

Ortsrandgestaltung

Ortsrandgestaltung

Ortsrandgestaltung

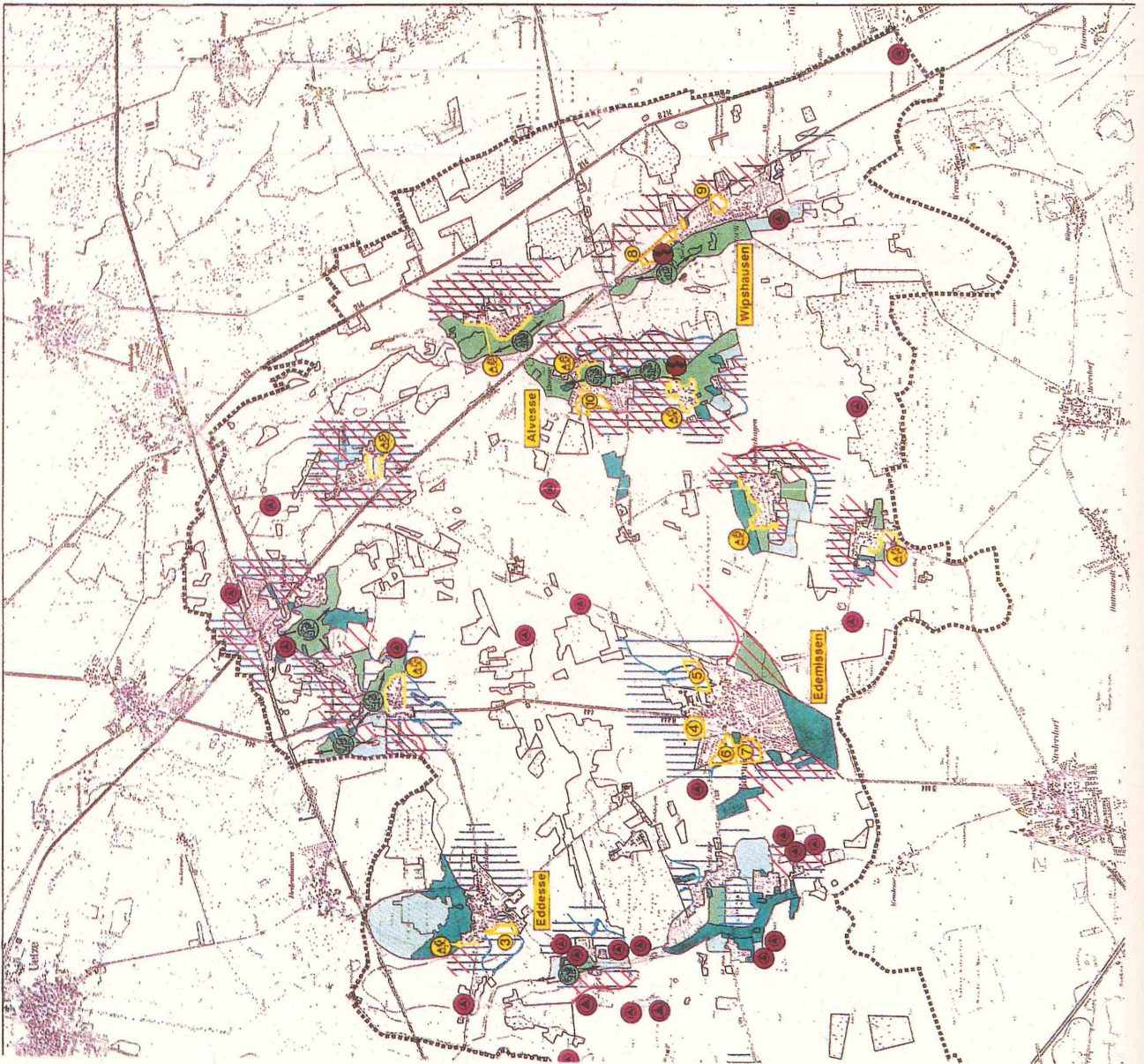
Ortsrandgestaltung

Ortsrandgestaltung

Ortsrandgestaltung

Ortsrandgestaltung

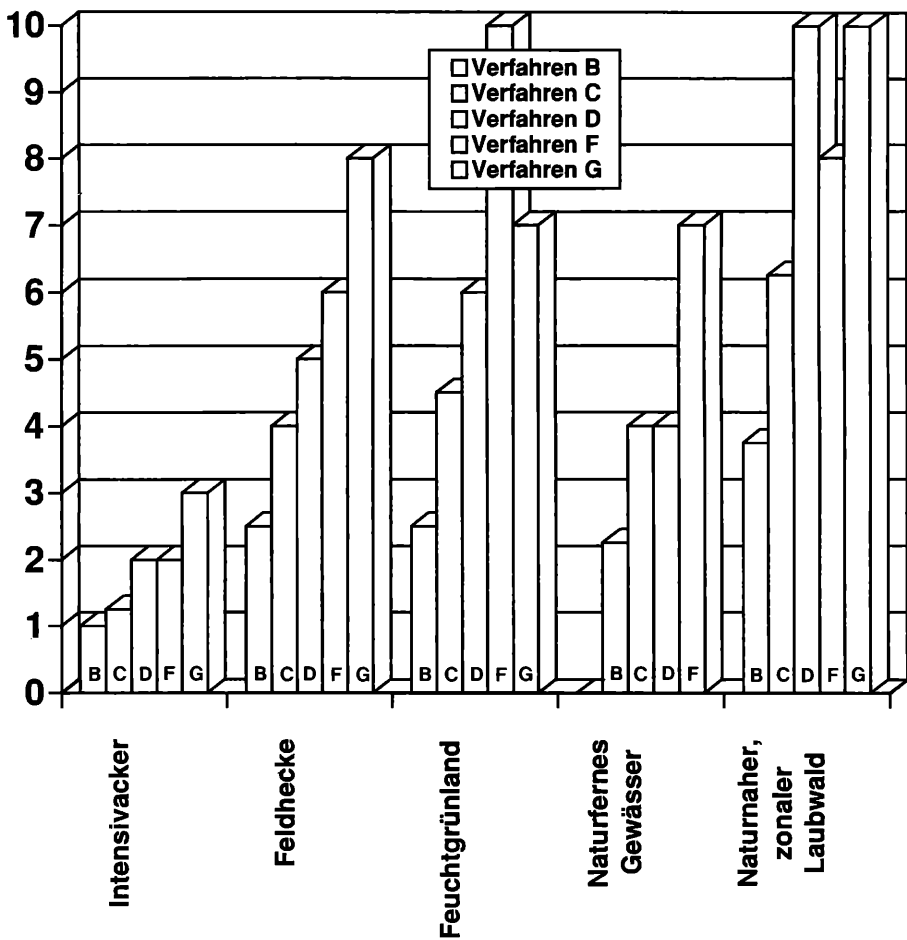
Ortsrandgestaltung



KARTE 4

Abbildung 2

Beispiel zur Beurteilung von geplanten Siedlungsflächen (Landschaftsplan Gemeinde Edemissen, PLANUNGS-GRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT)



Einstufungsunterschiede von Biotoptypen auf einer vereinheitlichten 10-teiligen Bewertungsskala

Abbildung 3

Vergleich ausgewählter Bewertungsverfahren

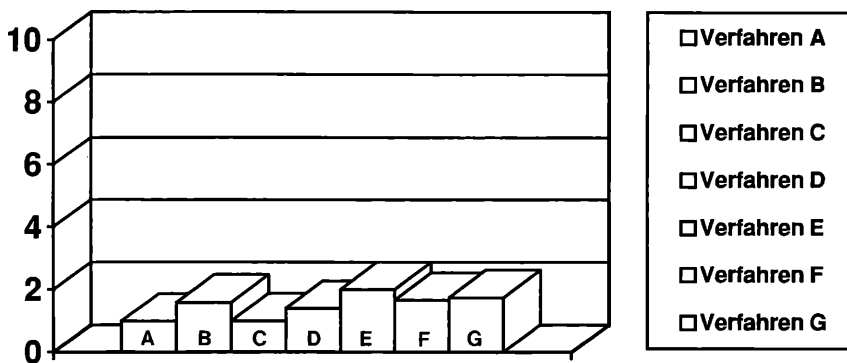
und nach dem Eingriff wird die eingriffsbedingte Wertminderung bestimmt, die in der Regel mit der Größe der betroffenen Fläche multipliziert wird. Um diese Wertminderung zu kompensieren, soll mit Hilfe von Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, denen jeweils ebenfalls unterschiedliche Wertstufen zugeordnet werden, eine entsprechend große Wertsteigerung erreicht werden.

Kennzeichnend für die formalisierten Quantifizierungsmodelle ist der Umstand, daß sie in der Regel im vorhinein ausdrücklich bestimmte, grundsätzlich relevante Faktoren nicht in die Rechenoperationen einbeziehen bzw. davon ausgehen, daß die nicht unmittelbar berücksichtigten Sachverhalte mittelbar durch die "berechenbaren" einbezogen werden.

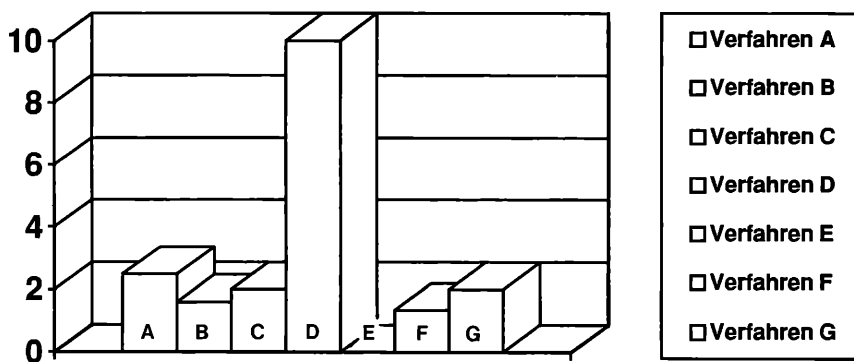
Überwiegend basieren diese Verfahren auf Biotopwertkonzepten (kardinal skalierte Biotop- und Nutzungstypen als Rechengröße). Wirkfaktoren des Eingriffsvorhabens, die zu erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen führen können, werden allenfalls stark pauschalisiert berücksichtigt.

Aufgrund der unterschiedlichen Bezugsebenen, insbesondere unterschiedlicher Biotop- und Nutzungstypenlisten sowie Skalenbreiten und konkreter Verrechnungsfaktoren (z.B. Beeinträchtigungs-, Zeitfaktoren) sind die verschiedenen Verfahren nur bedingt untereinander vergleichbar. Die Transformation der Einstufungen vergleichbarer Biotoptypen in den verschiedenen Bewertungsverfahren auf eine einheitliche zehnteilige Bewertungsskala macht erheblich voneinander abweichende Einstufungen deutlich (Abb.3). Bereits diese Unterschiede in den Biotopwerteinstufungen zeigen die fehlende fachliche Begründbarkeit der kardinalen Werteinstufungen. Sie lassen sich auch nicht allein mit der Berücksichtigung unterschiedlicher regionaler Verhältnisse begründen.

Die Unterschiede bei der Einstufung von Biotopwerten setzen sich bei der Ermittlung des Flächenumfangs für Kompensationsmaßnahmen fort. Je nach Verfahren zieht die Zerstörung vergleichbarer Biotoptypen durch Versiegelung einen unterschiedlichen Kompensationsumfang nach sich (Abb. 4,



Kompensationsumfang bei direkter Flächeninanspruchnahme (Versiegelung) von Feuchtgrünland



Kompensationsumfang bei direkter Flächeninanspruchnahme (Versiegelung) von naturnahem Laubwald

Abbildung 4

Beispiele für den errechneten Kompensationsumfang in ausgewählten Bewertungsverfahren

linke Seite). Die Unterschiede verstärken sich, wenn zusätzliche Beeinträchtigungswirkungen (z. B. die Beeinträchtigung randlicher Biotoptypen) bei der Ermittlung des Kompensationsumfangs berücksichtigt werden (Abb.4, rechte Seite).

Ferner zeigt sich, daß das Ziel einer Vereinheitlichung auch bei den Rechenmodellen vielfach nicht erreicht wird. Die Verfahren enthalten - angesichts des Bewertungsgegenstands Naturhaushalt und Landschaftsbild verständlich - Entscheidungsoptionen, die von Bearbeiter zu Bearbeiter verschiedenartige Ergebnisse möglich werden lassen.

2.3 Anforderungen an die Bearbeitung der einzelnen Arbeitsschritte

Aus fachlicher Sicht sind an die Bearbeitung der jeweiligen Arbeitsschritte der Eingriffsbeurteilung

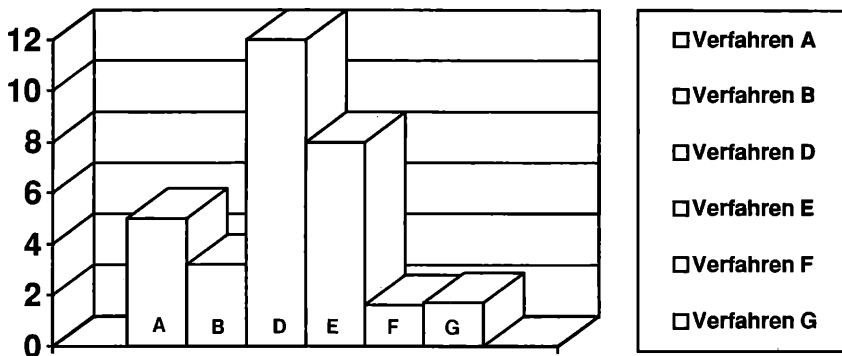
auf B-Plan-Ebene nachfolgend einige *grundsätzliche Anforderungen* zu stellen.

Arbeitsschritt 1:

Die Abgrenzung des Untersuchungsraumes ist von besonderer Bedeutung für die umfassende Ermittlung möglicher Beeinträchtigungen des Eingriffsvorhabens und die Planung von Kompensationsmaßnahmen. Sie ist abhängig von der zu erwartenden räumlichen Ausdehnung der voraussichtlich zu erwartenden Beeinträchtigungen, von der Empfindlichkeit des Naturhaushaltes und muß in ausreichendem Maße die Verwirklichung von Kompensationsmaßnahmen ermöglichen. Die Abgrenzung des Untersuchungsraumes ist folglich *einzelfallspezifisch* festzulegen, ggf. im Zuge der Planung auch zu erweitern.

Arbeitsschritt 2:

Gegenstand der Eingriffsregelung sind die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und das Land-



Kompensationsumfang bei Berücksichtigung

- direkter Flächeninanspruchnahme (Versiegelung)
- Flächeninanspruchnahme durch Nebenanlagen
- randliche Beeinträchtigungen

Eingriffsfläche: Feuchtgrünland

Ausgleichsmaßnahme: Entwicklung von Feuchtgrünland auf Acker

Abbildung 4 (Fortsetzung)

Beispiele für den errechneten Kompensationsumfang in ausgewählten Bewertungsverfahren

schaftsbild. Die Bestandsaufnahme muß daher folgende Schutzgüter und deren spezifische Funktionen innerhalb des Naturhaushalts umfassen:

- Arten und Lebensgemeinschaften (Pflanzen- und Tierwelt)
- Landschaftsbild (Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft)
- Boden
- Wasser (Grundwasser und Oberflächengewässer)
- Klima/Luft.

Die Erzielung rechtskonformer Ergebnisse in den Bewertungsverfahren setzt voraus, daß die Untersuchungsbreite alle Funktionen umfaßt, die von Beeinträchtigungen durch das Vorhaben betroffen sein können. Werden z.B. ausschließlich Biotoptypen als Indikatoren für die Erfassung und Bewertung von Natur und Landschaft herangezogen, besteht eine große Wahrscheinlichkeit, daß diese Ergebnisse sowohl aus fachlicher als auch aus juristischer Sicht dann nicht haltbar sind, wenn (andere) Funktionen von besonderer Bedeutung erheblich oder nachhaltig beeinträchtigt sein können.

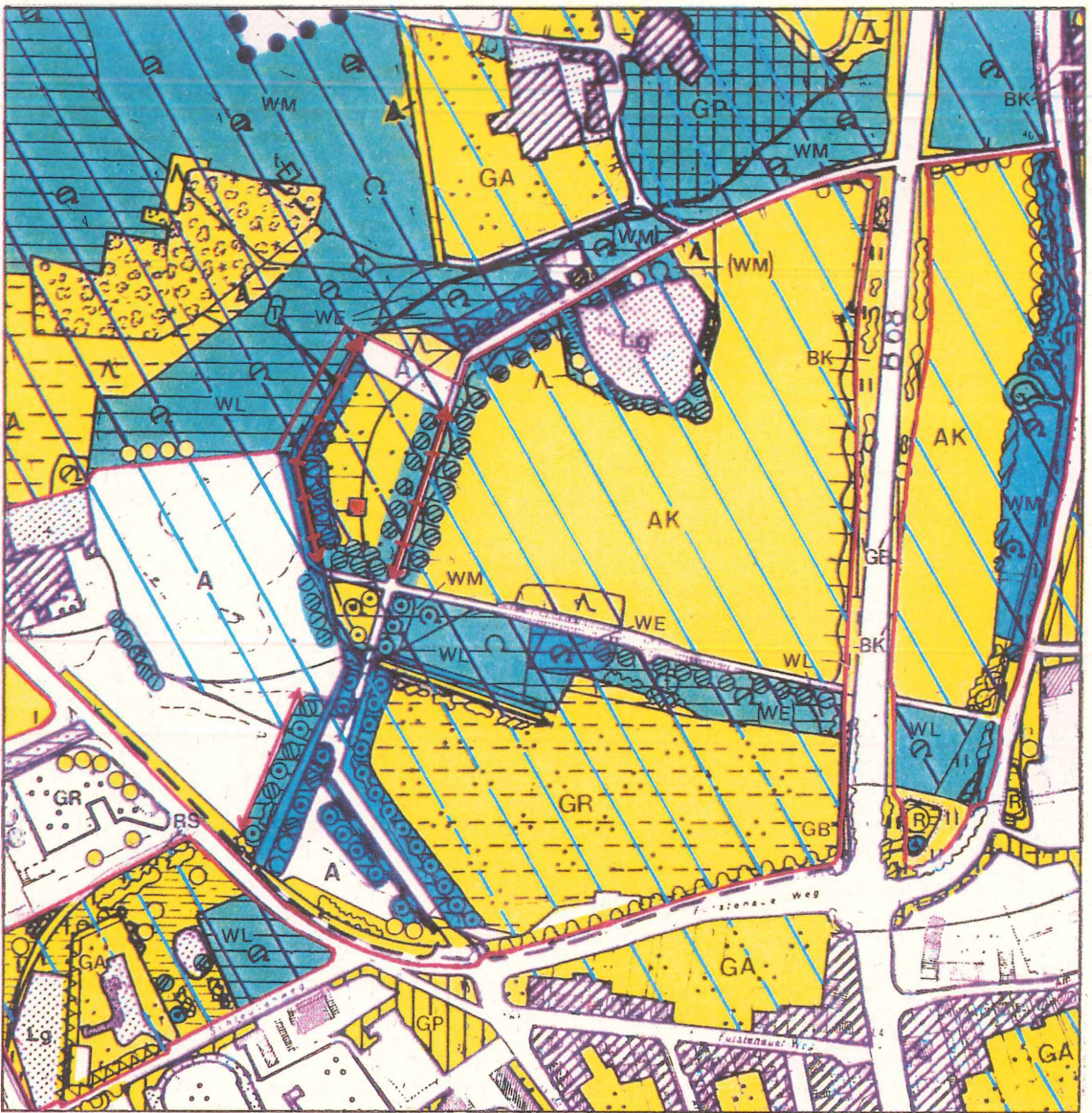
Im Sinne einer Reduktion des Aufwandes kann die mehr oder weniger ausschließliche Verwendung von

Biotoptypen (als Komplexindikatoren) aber ausreichen, wenn ausschließlich Funktionen von allgemeiner Bedeutung betroffen sein können. Die Anwendung vereinfachter Bewertungsverfahren muß auf diese Fälle beschränkt bleiben. *Entscheidend für die Auswahl von Bewertungsverfahren bzw. die Festlegung der notwendigen Ermittlungsintensität sind also Größe und Art des Vorhabens, die Bedeutung der potentiell betroffenen Funktionen und die sich hieraus ergebenden Wirkungsintensitäten.*

Aus fachlicher Sicht lassen sich zur Bewertung der (relevanten) Funktionen des Naturhaushalts in der Mehrzahl der Fälle nur ordinale Wertskalen (3-5-stufig) verwenden, da häufig zur Werteinstufung unterschiedliche Parameter zusammengefaßt werden müssen (Abb. 5). Dies hat entscheidende Konsequenzen für die anzuwendende Methodik in den weiteren Verfahrensschritten.

Der Bewertung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes kommt im Rahmen der Eingriffsregelung entscheidende Bedeutung zu für

die Bestimmung des Ausmaßes der Beeinträchtigungen (in Verbindung mit der Intensität der Einwirkungen),



**Empfindlichkeit gegenüber Biotopverlust
und Veränderung der Standortverhältnisse**

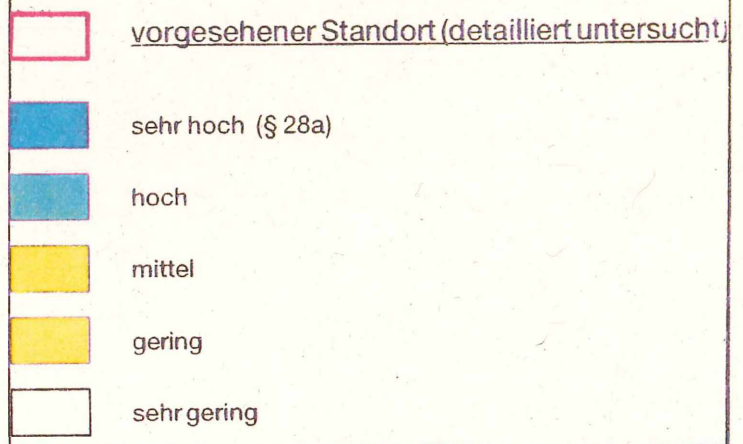
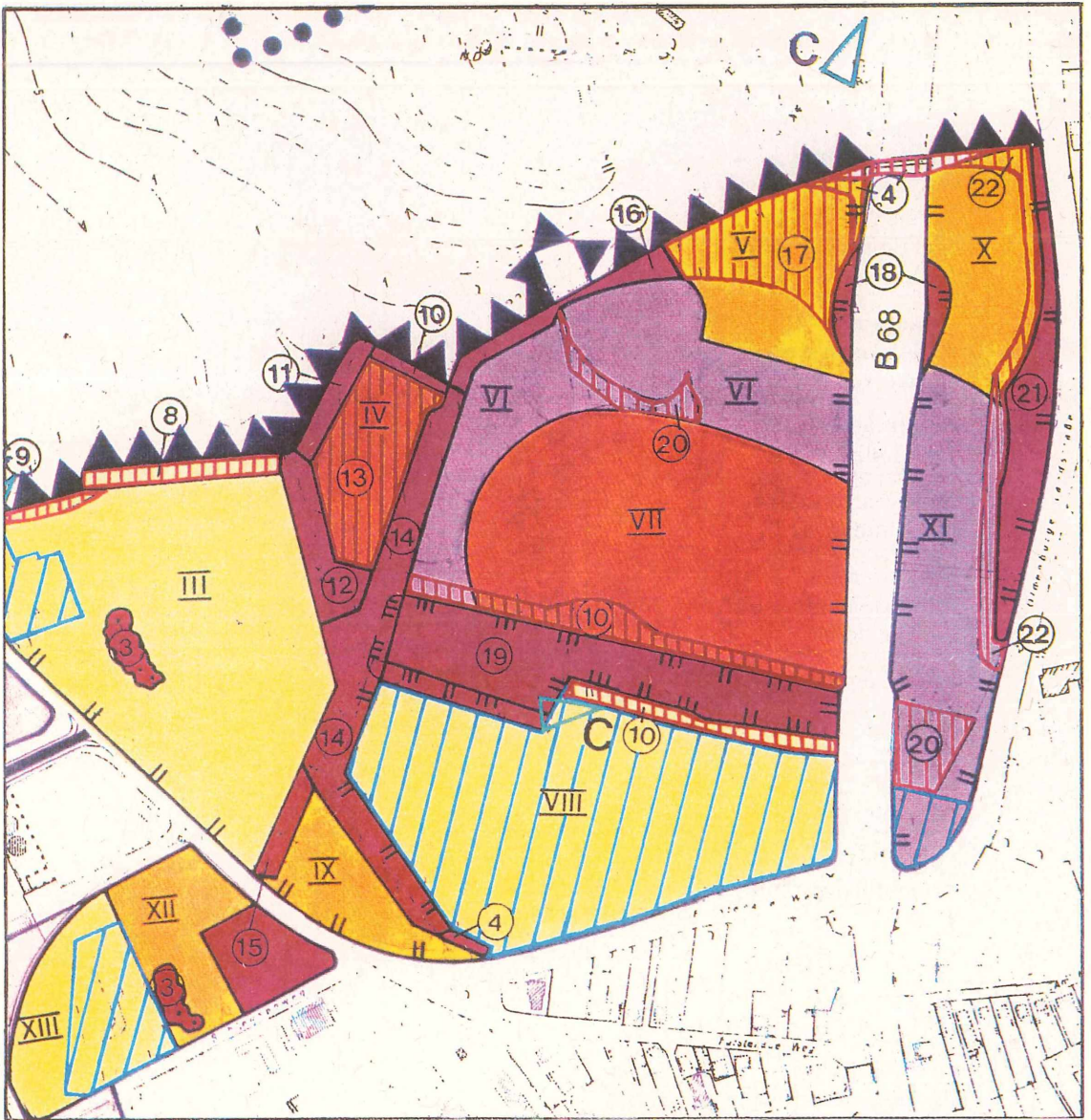





Abbildung 5

Beispiel für eine Biotoptypenbewertung (Geplanter Standort GVZ Osnabrück - Ausschnitt)



Risikovermeidung (Nr. 1-22):

-  von Nutzung/Bebauung freizuhaltende Bereiche (Tabubereiche)
-  Bereiche/Flächen, für die eine Freihaltung vordringlich zu prüfen ist
-  angrenzende hochempfindliche Fläche; keine Bebauung/Beeinträchtigung

Anwendung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (Nr. I - XIV):



-  für die gesamte Fläche
-  für Teilflächen
-  in Randbereichen weitgehend
-  in Randbereichen teilweise
-  ohne spezielle Hinweise zur Risikominderung
-  Ersatzmaßnahmen für beeinträchtigte Funktionsbezüge (A - C)

Abbildung 6

Räumliche Konkretisierung risikovermeidender/-vermindernder Maßnahmen sowie Bestimmung der Ziele für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (geplanter Standort GVZ Osnabrück - Ausschnitt)

Tabelle 2

Räumliche Konkretisierung risikovermeidender Maßnahmen

Ziele der Risiko- vermeidung	Fläche Nr								
	10	11	12	14	15	16	18	19	21
Erhalt von Boden- funktionen seltener Böden									○
Grundwasser- schutz/Gewässer- schutz	○	●	●					●	
Erhalt der Biotop- funktionen	(○)	●	●	●	●	○		●	●
Schutz angrenzen- der Biotope	●	●				○			
Erhalt land- schaftsbildprägen- der Elemente			●	●	●	●		●	●
Erhalt der Biotop- vernetzung		●	●	○	○			●	●
Erhalt von Wege- verbindungen/Erho- lungsfunktionen			○	●		●	○		
Schutz angrenzen- der Erholungsfunk- tionen						○			
Erhalt von Kultur- und sonstigen Sachgütern				○			●		●
Einzelkriterien ● schwerwiegendes Kriterium ○ relevantes Kriterium									

die Freihaltung von Flächen mit besonderen Funktionen des Naturhaushalts (Vermeidung),
 die Festlegung gleichwertiger Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen,
 die Bestimmung des Vorwertes von vorgesehenen Flächen für die Kompensation.

Die Qualität der Bestandsaufnahme und Bewertung und ihre nachvollziehbare Aufbereitung bestimmt somit wesentlich die Handhabung der Eingriffsregelung und ihre Funktion in der Abwägung.

Arbeitsschritt 3:

Die vollständige Erfassung vorhabensbedingter Wirkungen stößt aufgrund fehlender Informationen über die durch den Bebauungsplan ermöglichten Einzelvorhaben an Grenzen. Generell muß von der maximal zulässigen Ausnutzung der Festsetzungen eines Bebauungsplans ausgegangen werden. Die verschiedenen vorhabensbedingten Wirkungen sind mit der jeweiligen Empfindlichkeit des Naturhaushalts (bzw. der Bedeutung der Funktionen) zur Be-

wertung der jeweiligen Beeinträchtigungsintensitäten zu verknüpfen. Angesichts der überwiegend notwendigen Verwendung ordinaler Wertskalen zur Bewertung des Naturhaushalts muß dies über Bewertungsmatrizes erfolgen.

Arbeitsschritt 4:

Während auf der Ebene der Flächennutzungsplanung zur Umsetzung des Vermeidungsgebots die Wahl des geeigneten Standortes für das Vorhaben im Vordergrund steht, sind auf der Ebene der Bebauungsplanung Möglichkeiten zur *Modifizierung des Vorhabens im Hinblick auf Vermeidung oder Verminderung nachhaltiger Beeinträchtigungen* erforderlich, wie z.B. Verkleinerung von Baugebieten, Freihaltung wertvoller Teilflächen, Veränderung der Festsetzungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung, Festsetzung flächensparender Bauweisen, Verwendung orts- und landschaftstypischer Baustoffe, Reduktion von Bauhöhen, Reduzierung des Versiegelungsgrades, Schaffung von Versickerungs-

Tabelle 3

Räumliche Konkretisierung spezieller Ausgleichsziele

Ausgleichsziele	Fläche Nr.							
	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Sicherung der Grundwasserneubildung		●			●			
Keine dauerhaften Eingriffe in das Grundwasser		●				○		
Sicherung von Bodenfunktionen	×	●	○			×		
Berücksichtigung bioklimatischer Funktionen	○	○						
Beeinträchtigung benachbarter grundwasserabhängiger Biotope vermeiden (vor allem in der Bauphase)	×	○				○	●	
Sicherung benachbarter Biotope	×	×	×		●	×	×	×
Erhalt des Biotopverbundes	×	○				○	○	
Minimierung der Lichtemission	×	○	○	×		×		×
Schutz des Landschaftsbildes, Berücksichtigung des Stadtbildes	○ ×	●	●	×		×	●	●
Sicherung von Wegeverbindungen	×	×	×	×		×	×	×
Minimierung der Lärmemissionen	○	●		×				
Ziel ist vorzusehen ● für gesamte Fläche ○ für Teilflächen × in Randbereichen								

flächen für Oberflächenwasser, Ausschluß bestimmter störender Nutzungen etc.

Es muß deutlich werden, auf welche Funktionen die Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen wirken (Abb. 6 und Tabelle 2). Die Maßnahmen müssen ihren Niederschlag in der Reduktion des verbleibenden Kompensationsumfangs finden.

Arbeitsschritt 5:

Für die ermittelten verbleibenden erheblichen und nachhaltigen Beeinträchtigungen sind ihre *Ausgleichbarkeit zu überprüfen und entsprechende Ausgleichsmaßnahmen zuzuordnen* (Tabelle 3 und Abb. 7). Ziel dieser Ausgleichsmaßnahmen muß es sein, daß die wesentlichen, vor dem Eingriff gegebenen Funktionen des betroffenen Raumes wiederhergestellt werden können (funktionaler Aspekt).

Von einer Nichtausgleichbarkeit ist auszugehen, wenn die vor dem Eingriff gegebenen Funktionen

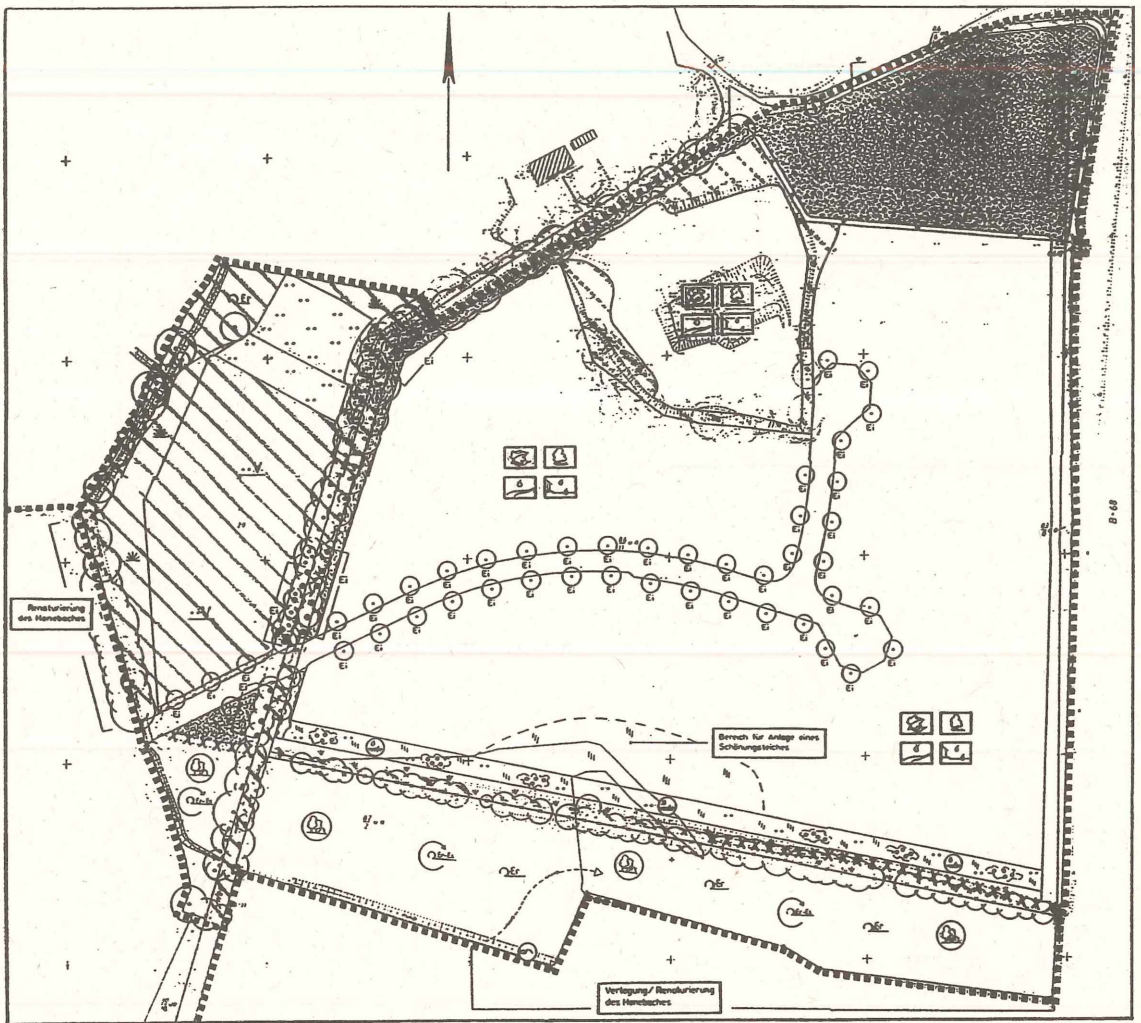
nicht innerhalb von 25 Jahren wiederhergestellt werden können (zeitlicher Aspekt).

Die Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder die Wiederherstellung bzw. Neugestaltung des Landschaftsbildes müssen im gleichen Bezugsraum, der durch den Eingriff beeinträchtigt worden ist, wiederhergestellt werden (z.B. Naturraum, Landschaftsbildtyp, klimatischer Wirkungsraum, Einzugsgebiet).





Generell sind erheblich oder nachhaltig beeinträchtigte Funktionen gleichartig, mindestens im gleichen Flächenumfang und gleicher Wertigkeit, wiederherzustellen. Diese allgemeine Anforderung zum Ausgleichsumfang ist in der jeweils speziellen Situation des Einzelfalls z.B. abhängig von

ggf. verbleibenden Teilfunktionen am Eingriffsort,

der Lage der Ausgleichsmaßnahme unter räumlich-funktionalen Gesichtspunkten (randliche



Auflagen für die bebauten Flächen

-  mindestens 20% der Grundstücksflächen dauerhaft begrünen
-  Fassadenbegrünung (mind. 25 % der Außenflächen der Gebäude)
-  Niederschlagswasser ins Oberflächenwasser ableiten
-  Sammlung (Klärung) und Versickerung von Dachflächenwasser (und Oberflächenwasser von Höfen und Verkehrsflächen)

Neuanlage von Biotopstrukturen

-  standortgerechte Aufwaldung
-  Waldrand

Pflege und Entwicklung






-  Ersetzen von Bäumen
-  Entfernen von Bäumen
-  Umwandlung in Erlen-Eschen-Wald
-  naturnahe Waldbewirtschaftung
-  Versickerung von Oberflächenwasser

Abbildung 7

Zuordnung von Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Grünordnungsplan (Geplanter Standort GVZ Osnabrück - Ausschnitt)

Störungen, Isolation, Angliederung an vorhandene, bereits schutzwürdige Flächen), der Vorwertigkeit der gewählten Ausgleichsflächen, die generell eine geringe Wertigkeit aufweisen sollte, den Lebensraumansprüchen bestimmter Arten bzw. Artengruppen.

Die Bemessung des Kompensationsflächenumfangs verlangt insbesondere beim Ausgleich bzw. Ersatz von Funktionen mit *besonderer* Bedeutung eine über ein Rechenergebnis hinausgehende nachvollziehbare fachliche Begründung.

Darüber hinaus wird in der Praxis der Eingriffsregelung *die aufgrund der natürlichen Entwicklungszeiten häufig noch fehlende Wirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen* durch zusätzliche Flächenaufschläge auszugleichen versucht. SCHWEPPE-KRAFT (1994)²⁾ kritisiert zu Recht, daß diese Aufschläge eine geringe Effektivität aufweisen, um zwischenzeitliche Bestandsverluste durch Entwicklungszeiten auszugleichen bzw. aufzuheben.

Ebenso wird das immer weitere Anwachsen von Ausgleichsflächen angesichts der bereits heute teilweise an Grenzen stoßenden Möglichkeiten zur Bereitstellung von Kompensationsflächen langfristig als unrealistisch angesehen. Aus fachlicher Sicht kommt daher Modellen einer vorsorgenden Neuanlage von Ausgleichsbiotopen gerade im Rahmen der Bauleitplanung besondere Bedeutung zu (vgl. § 8a Abs. 3 Satz 2 BNatSchG sowie das "Ökokonto-Konzept" in Rheinland-Pfalz). Aktuelle Forschungsvorhaben³⁾ sehen als Ausgleich für den Zeitverzug eine zusätzlich zu erbringende Geldleistung gegenüber Flächenaufschlägen als sinnvoll an (die Mittel dieses Verzinsungsmodells sollen über einen Fonds zur kontinuierlichen Durchführung von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen verwendet werden).

3 Ausblick

Aus den hier skizzierten Anforderungen an die Erfassungs- und Bewertungsschritte im Rahmen der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung wird deutlich, *daß einer weitgehenden Standardisierung - und damit notwendigerweise stark vereinfachten Bewertungsverfahren - im Hinblick auf eine sachgerechte Aufbereitung des Abwägungsmaterials aus fachlicher Sicht deutlich Grenzen gesetzt sind.* Der Einsatz standardisierter, vereinfachter Rechenverfahren, wird er aus verwaltungspraktischen Überlegungen für notwendig erachtet, muß auf "einfache" Eingriffsfälle beschränkt bleiben (keine Funktionen von besonderer Bedeutung vorhanden).

Häufig wird diese Einschränkung auch in die Vorbemerkungen zur Beschreibung des Verfahrens aufgenommen⁴⁾, ohne daß diese Einschränkungen in den Tabellenteilen der Verfahren selbst (z. B. durch den Verzicht auf Wertangaben/Rechenoperationen in den oberen Wertstufenbereichen) umgesetzt werden.

Wenn im Rahmen der Abwägung nach §1 Abs.6 BauGB auch über das "Ob" von Vermeidung und Ausgleich entschieden wird, also den vollständigen Verzicht auf die Festlegung von notwendigen Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzpflichten⁵⁾, kommt der sachgerechten Aufbereitung des im jeweiligen Einzelfall relevanten Abwägungsmaterials besondere Bedeutung zu. Sind dann aber unter diesen Rahmenbedingungen (Vermeidungs- und Ausgleichspflicht kein striktes Recht wie bei der Eingriffsregelung zu Einzelvorhaben) für die im Rahmen der Abwägung zu treffenden Planungsentscheidungen weitgehend standardisierte, rechnerische Bewertungsverfahren zur Ermittlung des Kompensationsumfangs überhaupt sinnvoll und notwendig? Eine nachvollziehbare, vollständige, überwiegend verbal-argumentative Abarbeitung der Arbeitsschritte der Eingriffsregelung sollte die Berücksichtigung ihrer Ergebnisse in der bauleitplanerischen Abwägung sicherstellen.

Zu berücksichtigen ist ferner, daß die Anwendung der Eingriffsregelung nur ein Teilbeitrag hinsichtlich der Aufgabe von Bauleitplänen ist, "eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln" (§1 Abs.5 BauGB).

Wesentliche Voraussetzung für eine umweltschonendere und umweltbewußte Stadtentwicklung ist eine vorausschauende Gesamtplanung, die sich auf die *Vermeidung* von Beeinträchtigungen der natürlichen Lebensgrundlagen konzentriert.

Anmerkungen

1) z.B.: INSTITUT FÜR LANDSCHAFTSPFLEGE UND NATURSCHUTZ DER UNIVERSITÄT HANNOVER (1995): Gutachten zur Methodik der Eingriffsregelung, im Auftrag der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung LANA, in Bearbeitung; PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995): Richtwerte für Kompensationsmaßnahmen beim Bundesfernstraßenbau Untersuchung zu den rechtlichen und naturschutzfachlichen Grenzen und Möglichkeiten, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr.

2) SCHWEPPE-KRAFT (1994): Naturschutzfachliche Anforderungen an die Eingriffs-Ausgleichs-Bilanzierung, in: Naturschutz und Landschaftsplanung 26 (1) und (2).

3) Zuletzt INSTITUT FÜR LANDSCHAFTSPFLEGE UND NATURSCHUTZ DER UNIVERSITÄT HANNOVER (1995): Zwischenbericht zum LANA-Gutachten "Methodik der Eingriffsregelung" mit weiteren Querverweisen.

4) Bsp. Osnabrücker Modell: "In ökologisch sensiblen Bereichen kann allerdings auch zukünftig nicht auf weitergehende Kartierungen und Gutachten verzichtet werden, d.h. hier ist eine Biotoptypenbewertung nicht ausreichend und das Modell kann keine Anwendung finden."

⁵⁾ Entscheidung des OVG NW vom 28.6.1995 - 7aD44/
94.NE

Anschrift des Verfassers:

Der Beitrag geht auf einen Vortrag im Rahmen des 343.
Kurses "Städtebau und Recht" des Instituts für Städtebau,
Berlin, vom 9.-13. Oktober 1995 zurück.

Dipl. Ing. Hubertus von Dressler
Planungsgruppe Ökologie + Umwelt
Kronenstraße 14
D-30161 Hannover

Erfahrungen mit der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung in Ludwigshafen am Rhein (Rheinland-Pfalz)

Rainer RITTHALER

Vor Inkrafttreten des Investitionserleichterungsgesetzes und der Einführung des § 8a Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) war die Eingriffsregelung in Rheinland-Pfalz schon sechs Jahre lang Bestandteil der Landschaftsplanung zur Bauleitplanung. Viele Umsetzungsprobleme, die sich zur Zeit in Bundesländern zeigen, die mit der Eingriffsregelung neuerdings konfrontiert sind, sind in Rheinland-Pfalz seit Jahren bekannt.

1 Erfahrungen mit der Eingriffsregelung seit 1987

Die Frage der Kompensation (Ausgleich und Ersatz) von Eingriffen war in Rheinland-Pfalz bis in die 80er Jahre nicht bzw. nur in geringem Umfang Gegenstand der Landschaftsplanung in der Bauleitplanung.

Da die Praxis jedoch zeigte, daß die Bauleitplanung erhebliche und nachhaltige Eingriffe in Natur und Landschaft vorbereitet, die häufig überhaupt nicht ausgeglichen wurden (z.B. gerade durch Erschließungsstraßen), sieht das Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz (LPfIG) seit 1987 in § 17 vor, daß auf den Ebenen der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung Vorstellungen über die Kompensation von Eingriffen entwickelt werden.

Bereits im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan und in der Begründung zum Bebauungsplan ist seit 1987 in Rheinland-Pfalz zur Umweltverträglichkeit darzulegen,

aus welchen Gründen von den Zielvorstellungen der Landespflege abgewichen wird und wie Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vermieden und unvermeidbare Beeinträchtigungen ausgeglichen werden sollen.

Hieraus ergab sich eine Zweistufigkeit der Landschaftsplanung zur Bauleitplanung:

- *1. Stufe: Bestandsaufnahme und Bewertung von Natur und Landschaft sowie Ableitung von Zielvorstellungen oder Maßnahmen für eine sinnvolle und wünschenswerte Entwicklung (Was ist besonders schutzwürdig oder gegenüber Beeinträchtigungen besonders empfindlich und daher besonders zu entwickeln?).*

Diese Ziele und Maßnahmen der Landschaftsplanung werden im Rahmen der planerischen

Abstimmung und letztendlich der Abwägung diskutiert und im jeweiligen Umfang von der Bauleitplanung übernommen.

Hierdurch kann schon im Planentwurfsprozeß eine Vermeidung und Verminderung von Eingriffen erreicht werden.

Nach der Entwicklung des Plankonzeptes kommt die eigentliche Eingriffsregelung zum Tragen:

- *2. Stufe: Darstellung und Beurteilung der Eingriffe sowie Ableitung von Maßnahmen zu Vermeidung, Verminderung, Ausgleich und Ersatz von Eingriffen.*

Die einzelnen voraussichtlichen Auswirkungen der geplanten Nutzungen und baulichen Anlagen auf Natur und Landschaft sollen betrachtet und entsprechende Ziele, bzw. Maßnahmen hinsichtlich Vermeidung, Ausgleich und Ersatz von Eingriffen abgeleitet sowie in der verbindlichen Bauleitplanung festgesetzt werden (unmittelbare Integration).

Voraus geht insbesondere bei Bebauungsplänen zunächst eine Betrachtung, ob durch die Aufstellung oder Änderung des Bauleitplanes überhaupt Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege betroffen sind (z.B. regelmäßig nicht beim Ausschluß des großflächigen Einzelhandels) oder ob die Eingriffsregelung Anwendung findet (z.B. keine Veränderung der Gestalt oder Nutzung durch die Bauleitplanung).

2 Planerische Defizite

Zunächst betroffen von der Gesetzesänderung in Rheinland-Pfalz war natürlich unmittelbar die verbindliche Bauleitplanung. Neben der Organisation des Planungsablaufes und den grundsätzlichen methodischen Fragen im Rahmen der Umsetzung des Landespflegegesetzes ergaben sich erhebliche "traditionelle" Hemmnisse. D.h. beispielsweise mit der Frage "Was passiert mit dem Dachflächenwasser"? wurden grundsätzliche Aspekte der Abwasserbeseitigung in Frage gestellt; gleiches galt für die Frage "Wie gleiche ich erhebliche Eingriffe in Biotopstrukturen aus"? Auch hier zeigte sich sehr schnell, daß auch die alten Planungsgrundlagen und die Betrachtung der "Briefmarke" Bebauungsplan häufig nicht mehr ausreichten, um letztendlich gesamtstädtische Probleme zu lösen. Damit war die

Tabelle 1

Ein- und Ausbuchungsmöglichkeiten im Ökokonto und Flächenfaktor (aus MINISTERIUM FÜR UMWELT UND FORSTEN 1995)

Bauleitplanerisch zulässige Inanspruchnahme von:	Ziele	Notwendige Entwicklungs- und Pflegemaßnahmen (Beispiele)	Grundsätzlich einbuchungsfähige Kompensationsflächen	Regelmäßiger Flächenfaktor ¹⁾	Bemerkungen ²⁾
1 Äckern, Sonderkulturen, forstl. Monokulturen (Nadelholz)	Kompensation der im Einzelfall beeinträchtigten Schutzgüter ("funktionaler Zusammenhang)	Umwandlung von Acker in Grünland, - Aushagerung von Fettwiesen, - Anlage von Feldgehölzen, Alleen, Streuobstbeständen, Säumen, Rainen und deren Aufwertung, - Erstaufforstung mit standortheimischen Laubgehölzen (in waldarmen Gebieten), - Wiedervernässung (Regenrückhaltung, im Einzelfall festzulegen), - Gewässerrenaturierung (im Einzelfall festzulegen)	Äcker, (Ufer), Sonderkulturen, Intensivgrünland	1	Häufig vorkommender Falltyp, i.d.R. relativ einfach kompensierbar. U.U. Ersatzmaßnahmen analog Nr. 2. In ausgeräumten, intensiv landwirtschaftlich genutzten Räumen (z.B. Rheinhessen) tritt die Beeinträchtigung des Schutzgutes "Arten und Biotope" gegenüber Bodenversiegelungen (u.a. Verminderung der Grundwasserneubildung, Beschleunigung des Oberflächenabflusses), klimatischen Beeinträchtigungen (z.B. Abriegelung von Frischluftschneisen) und Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes häufig zurück. Bei Einbuchung von Sonderkulturflächen kann Aufforstung aus Gründen des Arten- und Biotopschutzes ausweichen (z.B. Spargelanbau auf Dünen, Steillagenweibau)
2 "Durchschnittsgrünland" (Wiesen, Weiden) ohne besonderes Artenpotential	Entwicklung von Wiesen und Weiden mittlerer Standorte	- Umwandlung von Acker in Grünland, - Aushagerung von Fettwiesen, Beseitigung landschaftsuntypischer Aufforstungen und Anlage von Grünland Pflege: Ein- bis zweischürige Mahd oder gelegentliche Beweidung (im Einzelfall festzulegen)	Acker, Intensivgrünland, landschaftsuntypische Aufforstungen	1	Häufig vorkommender Falltyp; i.d.R. relativ einfach kompensierbar U.U. Ersatzmaßnahme analog Nr. 4
3 Artenreichen Grünlandausprägungen (unterhalb der §24a-Schwelle)	Entwicklung von Wiesen und Weiden mittlerer Standorte	- Umwandlung von Acker in Grünland, - Aushagerung von Fettwiesen, Beseitigung landschaftsuntypischer Aufforstungen und Anlage von Grünland Pflege: Ein- bis zweischürige Mahd oder gelegentliche Beweidung (im Einzelfall festzulegen)	Acker, Intensivgrünland, landschaftsuntypische Aufforstungen	2	Häufig vorkommender Falltyp; i.d.R. relativ einfach kompensierbar U.U. Ersatzmaßnahme analog Nr. 4
4 Säumen, Rainen, sonstigen Kleinstrukturen	Entwicklung von Säumen, Rainen, sonstigen Kleinstrukturen	- Entwicklung von Säumen, Rainen u.a.m. Pflege: Abschnittsweises "Auf-den-Stock-Setzen" u.a.m. (im Einzelfall festzulegen)	Acker, Intensivgrünland, landschaftsuntypische Aufforstungen	2	Wegen der besonderen ökologischen Bedeutung der in Spalte 1 genannten Landschaftselemente ist auf die konsequente Beachtung des Vermeidungsgebots (§5 Abs.1 LPflG) besonderer Wert zu legen.
5 Streuobstwiesen, Obstbaumbeständen in Äckern und Weinbergen; Gärten	Entwicklung von Streuobstwiesen, -beständen	- Anlage und Erweiterung von Streuobstwiesen, - Umwandlung obstbaumbestandener Äcker in Streuobstwiesen (Teilkompensation) u.a.m. (im Einzelfall festzulegen)	Äcker, Grünland	2-3 ³⁾	Bzgl. Streuobstwiesen ist auf die konsequente Beachtung des Vermeidungsgebots (§ 5 Abs. 1 LPflG) besonderer Wert zu legen (s.a. Rote Liste d. bestandsgefährdeten Biotoptypen von Rheinland-Pfalz)

¹⁾ Eine Reduzierung des regelmäßigen Flächenfaktors erfolgt in dem Maße, wie die Berücksichtigung von Aspekten des "Ökologischen" Planens und Bauens zu einer Verringerung von Beeinträchtigungen führt.

²⁾ Ist die genaue Nachbildung eines in Anspruch genommenen Lebensraumes mangels rechtlicher oder tatsächlicher Verfügbarkeit geeigneter Kompensationsflächen (Spalte 4) unmöglich, können Ersatzmaßnahmen ausnahmsweise innerhalb des jeweiligen Biotopkomplexes vorgenommen werden.

Tabelle 1 (Fortsetzung)

Ein- und Ausbuchungsmöglichkeiten im Ökokonto und Flächenfaktor (aus MINISTERIUM FÜR UMWELT UND FORSTEN 1995)

Bauleitplanerisch zulässige Inanspruchnahme von:	Ziele	Notwendige Entwicklungs- und Pflegemaßnahmen (Beispiele)	Grundsätzlich einbuchungsfähige Kompensationsflächen	Regelmäßiger Flächenfaktor	Bemerkungen
6 Gebüsch, Feldgehölzen, Allen, Hecken	Entwicklung von Gebüsch, Feldgehölzen, Alleen, Hecken	- Anlage von Feldgehölzen (nur standortheimische Laubgehölze) - Anlage und Ergänzung von Hecken und Strauchbeständen, - Anlage von Alleen (im Einzelfall festzulegen)	Acker, Intensivgrünland, Sonderkulturen	2-3 ³⁾	Wegen der besonderen ökologischen Bedeutung der in Spalte 1 genannten Landschaftselemente ist auf die konsequente Beachtung des Vermeidungsgebots (§5 Abs. 1 LPflG) besonderer Wert zu legen
7 Wäldern, insbesondere Laubwäldern mittlerer Standorte	Entwicklung naturnaher Wälder, insbes. Laubwälder mittlerer Standorte	- Umwandlung landschaftsuntypischer Aufforstungen, - Aufforstung von Ackerflächen mit standortheimischen Laubholzarten, - Anlage von Waldmänteln, - Verzicht auf Nutzung hiebsreifer Laubholzbestände ("Totholzentwicklung"); Pflege: Naturnahe Waldbewirtschaftung	Äcker, Intensivgrünland, Sonderkulturen, landschaftsuntypische Aufforstungen	> 3	In Anbetracht der Bedeutung des Waldes u.a. auch für Hochwasserschutz und Klima (CO ₂ -Bindung) sollten zumindest Laubwaldbestände für größere bauliche Nutzungen einschließlich Sportanlagen (Golfplätze!) grundsätzlich nicht in Anspruch genommen werden (i.d.R. vermeidbarer Eingriff in Natur und Landschaft); s.a. Rote Liste der Biotoptypen von Rheinland-Pfalz

³⁾ Die konkrete Zuordnung des Regelmäßigen Flächenfaktors gemäß Spalte 5 erfolgt in Abhängigkeit von der aktuellen Bestandsausprägung sowie den jeweiligen ökologischen und gestalterischen Funktionen.

Bei hier nicht genannten Biotoptypen handelt es sich überwiegend um nach §24 LPflG geschützte Lebensräume. Die gesetzliche Verbotregelung ist einer Abwägung durch die Träger der Bauleitplanung nicht zugänglich! Die geschützten Flächen dürfen deshalb auch durch bauliche Nutzungen weder beseitigt oder zerstört noch in ihrem charakteristischen Zustand verändert werden.

Eingriffsregelung nicht nur ein verfahrensmäßiges Problem, sondern sie wurde ein inhaltliches, das fehlende oder neue, zeitgemäße Gesamtkonzepte wie z.B. der Abwasserbeseitigung oder des Biotopverbundes geradezu forderte. Im Rahmen der Bebauungsplanung ergab sich daher in Hinblick auf den Ausgleich und Ersatz von Eingriffen folgende Vorgehensweise:

- I. Übernahme der Restriktionen und Vorgaben aus den übergeordneten Planungen (wobei hier zu Anfang der Arbeit keine zeitgemäßen Planungskonzepte vorlagen).
- II. Antizipatorische Aufnahme von Ausgleichsmaßnahmen in das Plankonzept (wie z.B. Versickerungsmulden u.ä.).
- III. Ermittlung der zu erwartenden Eingriffe und Darlegung der notwendigen Maßnahmen zu Kompensation. Gegenüberstellende Betrachtung von Bestand und Planung zur Ermittlung zusätzlichen Kompensationsbedarfs.
- IV. Festsetzung von Nutzungen und Maßnahmen zum Erhalt von Beständen oder zur Kompensation unvermeidbarer Eingriffe soweit dies im Planungsgebiet möglich und sinnvoll ist.

V. Festlegung von Ersatzmaßnahmen außerhalb des eigentlichen Planungsgebietes mit Selbstbindungsbeschluß der Gemeinde bzw. mit einem getrennräumlichen Bebauungsplan.

In der Konsequenz muß der Landschaftsplan eine Bündelung und Koordinierung dieser Konzepte erbringen und letztendlich zur Darstellung eines räumlichen Gesamtkonzeptes zusammenführen. Damit wird er mehr und mehr die Funktion einer Umweltleitplanung erhalten. Dies zeigt die Erfahrung aus anderen Städten in Rheinland-Pfalz.

Im Rahmen der Fortschreibung des Landschaftsplanes zur Flächennutzungsplanung für die Stadt Ludwigshafen, ist folgende Vorgehensweise geplant:

- I. Übernahme von Zielvorstellungen und Restriktionen aus dem Landschaftsplan.
- II. Entwicklung eines optimierten Plankonzeptes FNP.
- III. Ermittlung der zu erwartenden Eingriffe und überschlägiger Kompensationsmaßnahmen.
- IV. Zuordnung von Kompensationsräumen (mit Zweckbestimmung wie Renaturierung der Aue u.ä.) zu den Eingriffsräumen mit überschlägiger Flächenbilanz.

3 Der Methodenstreit: Verbal-argumentativ versus rechnerisch-bilanzierend

Auseinandersetzungen ergaben sich auch in der Frage der Art der methodischen Bearbeitung der Eingriffsregelung.

3.1 Verbal-argumentative Verfahren

Klar priorisiert war in Rheinland-Pfalz von Anfang an die sogenannte verbal-argumentative Methode: Aus einer analytischen Betrachtung heraus werden mit Argumenten die Eingriffe behandelt und entsprechende Maßnahmen abgeleitet. Im Einzelfall kann dies auch über umfassende Teilgutachten (z.B. Klimagutachten) erfolgen.

Während sich Aspekte des Landschaftsbildes oder auch des Wasserhaushaltes relativ einfach verbal-argumentativ und durch entsprechend festgesetzte Maßnahmen (Eingrünung, Versickerungsanlagen etc.) auch nachvollziehbar darstellen lassen, ergeben sich wie auch im Straßenbau - doch in einigen Bereichen erhebliche Probleme, Ausgleich und Ersatz entsprechend zu bemessen.

Dies sind insbesondere die verschiedenen Funktionen des Bodens und auch die Verluste im Bereich des Arten- und Biotopschutzes. Die Forderung, daß qualitativ wie auch quantitativ eine gleichwertige Kompensation der Eingriffe erfolgt, ist hier häufig nicht zu erfüllen.

Denken wir in diesem Falle gerade an die Umwandlung einer Ackerfläche in ein Baugebiet. Hier verändern sich die Rahmenbedingungen derart, daß es sich um zwei nicht bzw. kaum vergleichbare Ökosysteme handelt, die ein vollkommen unterschiedliches Arteninventar und unterschiedliche Dynamik besitzen. Beide werden jedoch intensiv durch den Menschen genutzt.

Gerade in diesen Bereichen wurden und werden Wertlisten und Wertfaktoren entwickelt und eingesetzt, um einen Vergleich unterschiedlicher Biotope und Ökosysteme zu erreichen.

3.2 Rechnerisch-bilanzierende Verfahren

Bekannt sind z.B. die Grünvolumen- und Bodenfunktionszahl aus Hamburg sowie das hessische Differenzverfahren. Die Biotopwertliste der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz wurde aus dieser Not heraus geboren, aber nach zwei Jahren Laufzeit wegen wissenschaftlicher Unzulänglichkeit wieder vom Markt genommen. Die Grundproblematik "In welchem Umfang ist die Kompensation zu erbringen?" wurde dadurch jedoch nicht gelöst. Das rheinland-pfälzische Umweltministerium bemüht sich nun im Rahmen des Ökokontos Verhältnisfaktoren zwischen 1 bis 3 für Kompensationsmaßnahmen je nach Bemühungen um den ökologischen Ausgleich herbeizuführen (Rundschreiben des MINISTERIUMS FÜR UMWELT UND FORSTEN vom 27.08.1995; vgl. auch Tabelle 1).

Für den einen oder anderen Bürgermeister und den streßgeplagten Bauleitplaner, der sich nicht auch

noch mit einer differenzierten Betrachtung im Rahmen der Bearbeitung der Eingriffsregelung auseinandersetzen will, sind diese sogenannten *rechnerisch-bilanzierenden* Verfahren geradezu die beste Lösung, das Problem Eingriffsregelung abzuhandeln. Daher gibt es hierzu Ansätze, um Maßnahmen für das Landschaftsbild, Klima usw. vollständig zu integrieren, um eine abschließende Gesamtbilanzierung zu erhalten.

Aufgrund der schwierigen wissenschaftlichen Begründung solcher Wertlisten sollten sie im wesentlichen nur zum Einsatz kommen, wenn sie als einheitliche Regelung der Länder oder des Bundes getroffen werden, um eine Vereinheitlichung der Frage, in welchem Umfange Ausgleich und Ersatz zu erbringen ist, zu erreichen.

ERBGUTH (1990) spricht davon, z.B. die Grünvolumenzahl und Bodenfunktionszahl als flankierendes Planungsinstrument einzusetzen, sozusagen als Ergänzung der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Eine ähnliche Haltung nimmt mittlerweile auch der Deutsche Städtetag ein.

Aus der jetzigen Sicht werden für den Bereich der Stadt Ludwigshafen nur verbal-argumentative Verfahren eingesetzt, ergänzt durch vergleichende, gegenüberstellende Flächenbilanzen.

4 Wege zum gesamträumlichen Ausgleichskonzept - Biotopverbundplanung Ludwigshafen

Sehr schnell zeigte sich, daß in vielen Fällen (gerade in einem Ballungsraum wie Ludwigshafen) unvermeidbare Eingriffe nicht im direkten Planungsumgriff sinnvoll ausgeglichen werden können. Der krampfhafteste Versuch, Ausgleich und Ersatz in räumlich begrenzten Bebauungsplangebiet nachzuweisen, stellte sich schon sehr früh als nicht sinnvoll dar:

- Die isolierte Anlage von Flächen für den Arten- und Biotopschutz in Baugebieten, wie z.B. die berühmte Streuobstwiese zwischen verdichtetem Wohnungsbau, dienen, losgelöst von einer gesamträumlichen Konzeption, nicht dem Artenschutz.
- Ökologisch notwendige, städtebauliche Verdichtung und wirtschaftliche Erschließung sind teilweise bei der Kompensation im eigentlichen Baugebiet nicht möglich.

Ziel der Bemühungen der Städte Ludwigshafen und Mainz vor Inkrafttreten des Investitionserleichterungsgesetzes war es daher,

- eine räumliche Entzerrung von Eingriff und Ersatzmaßnahmen zu erreichen, um zum einen eine sinnvolle städtebauliche Entwicklung (mit durchgängigen Grün- und Biotopverbundsystemen, wirtschaftlich erschließbaren Baugebieten) zu sichern, und um zum anderen spekulativen Bodenpreissteigerungen für Kompensationsflächen und zu renaturierende Bereiche entgegenzutreten.

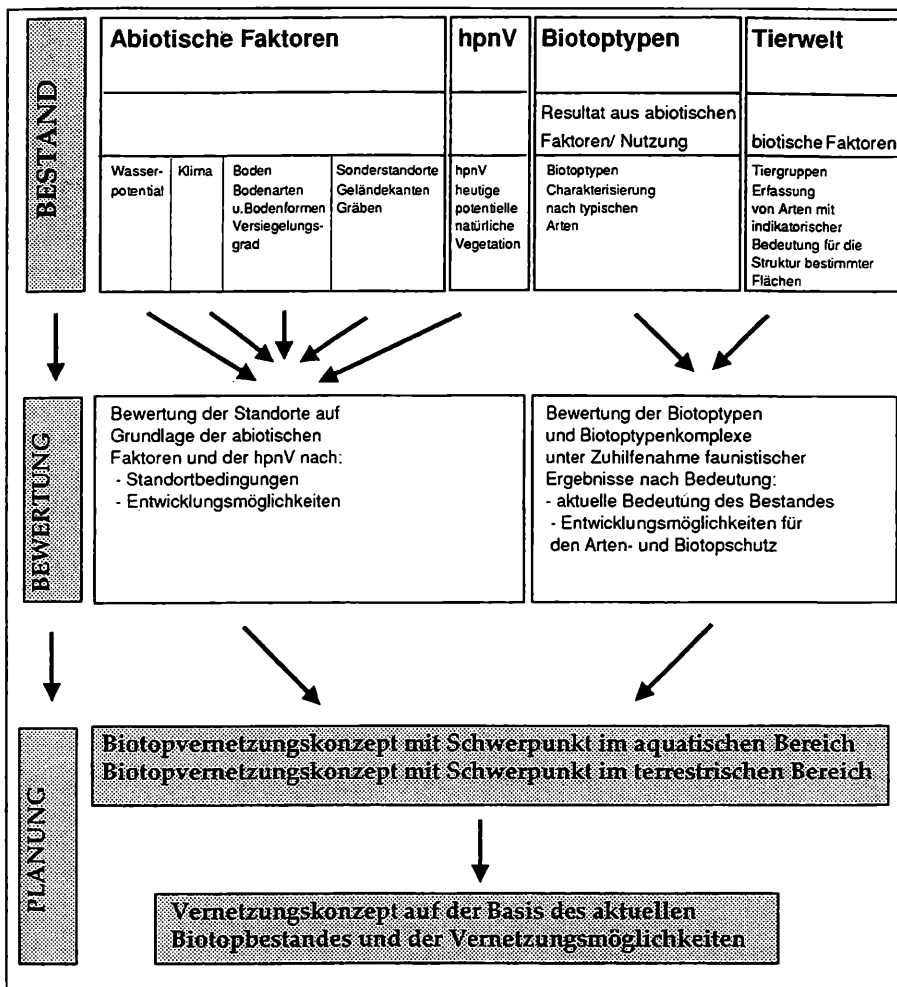


Abbildung 1

Ablauf der Biotopkartierung und -verbundplanung

- einen möglichst einfachen Weg zur Refinanzierung der notwendigen Ersatzmaßnahmen zu entwickeln. Dies erschien durch Einführung einer Ersatzzahlung im Baugenehmigungsverfahren auf der Grundlage des § 5 Abs.3 LPfIG recht einfach möglich. Hierdurch wären - vom Bauleitplanverfahren entkoppelt - Gelder zur Finanzierung entsprechender Kompensationsmaßnahmen verfügbar gewesen.

Aus diesen praktischen Erwägungen erschien es sinnvoll, solche Kompensationsflächen in einem zusammenhängenden Grünsystem (Biotopverbund, Biotopsystem) unterzubringen.

Z.B. wurde daher 1990 von der Stadt Ludwigshafen der Beschluß zur Planung eines Biotopverbundsystems gefaßt, das unter anderem durch Kompensationsmaßnahmen (nicht nur im Rahmen der Bauleitplanung) vervollständigt werden soll (siehe Abbildungen 1 und 2). Das jetzige Ziel ist es, dieses Grünsystem im Rahmen der weiteren Bearbeitung der Landschaftsplanung und Flächennutzungsplan zu sichern.

Die Maßnahmen aus dem Biotopverbund heraus umfassen eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen, die auf die Stabilisierung der noch vorhandenen Biotopbestände und deren Vernetzung abzielen (L.A.U.B. 1992).

Ein Schwerpunkt in Hinblick auf die Neuschaffung von Biotopen liegt im Bereich der Wiederherstellung des alten Grabensystems und Sicherung von Pufferzonen entlang dieser Gewässer. Hierbei wird z.Zt. auch eine Reaktivierung der durch Grundwasserabsenkung häufig ausgetrockneten Gräben über Einleitung von Oberflächenwasser im Rahmen der Gesamtstadtentwässerung überprüft. In zwei Neubaugebieten konnten solche Planungen bislang umgesetzt werden.

Gleichzeitig dient die Bestandsaufnahme und Bewertung im Rahmen der Stadtbiotopkartierung und Biotopverbundplanung einer einheitlichen Bewertung aller weiteren Eingriffe in Natur und Landschaft.

5 Zeitliche und räumliche Entzerrung von Eingriff und Kompensation - Die Ökokontoregelung für Rheinland-Pfalz

Um Maßnahmen im Rahmen der Biotopverbundplanung, also die guten Taten der Kommunen, auch für spätere Eingriffe in die Abwägung miteinstellen zu können, wurde die Idee des Ökokontos entwickelt.

§ 8a Abs.3, Satz 3 BNatSchG ermöglicht, daß im Bebauungsplan festgesetzte Maßnahmen bereits vor dem Eingriff aus städtebaulichen Gründen bzw. aus Gründen des Naturschutzes durchgeführt werden können. Die Gemeinde ist daher berechtigt, im Vorgriff auf spätere Eingriffe, die aufgrund von Bauleitplänen zu erwarten sind, Kompensationsflächen auszuweisen und dort Maßnahmen bereits in Angriff zu nehmen. Die dabei entstehenden Kosten kann die Gemeinde gemäß § 8a Abs.3 Satz 2 in Verbindung mit § 8a Abs.1 Satz4 BNatSchG von den Vorhabensträgern zurückverlangen, sobald die Grundstücke, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, genutzt werden dürfen.

Diese Ansätze der Bevorratung und späteren Abrechnung sind die Grundzüge des Ökokontos.

Voraussetzungen hierfür sind:

Auf der Ebene des FNP die Darstellung von Kompensationsräumen mit entsprechender Zuordnung,

auf der Ebene des B-Planes weiter konkretisierende Festsetzungen.

Durch den starken Einfluß des Umlegungsrechtes ist man nach langer Diskussion zu dem vorläufigen Ergebnis gelangt, daß jedoch getrennräumliche Bebauungspläne nicht weiter als 300 m voneinander entfernt liegen dürfen, da ansonsten keine Rechtssicherheit besteht.

Bei einer Absicherung im Rahmen von städtebaulichen Verträgen dürfte eine solche Problematik jedoch nicht gegeben sein. Ebenso nicht, wenn eine Gemeinde nicht beabsichtigt, die Kompensationsmaßnahmen zu refinanzieren, und eine Sicherung der Flächen in anderer Form stattfindet.

5.1 Methodik des Ökokontos

Zu Ziel und Methodik ein zusammenfassender Auszug aus den praktischen Hinweisen zum Ökokonto des Ministerium für Umwelt Rheinland-Pfalz vom 25.5.94:

"I. Ökokonto zum 1. Juni 1994

Am 1. Juni tritt in Rheinland-Pfalz die neue Ökokontoregelung in Kraft. Diese Regelung gilt rückwirkend ab 1. Mai 1993.

II. Bisherige Situation

1. Ausgangslage "End of the pipe"

Bei Eingriffen in Natur und Landschaft beschränkten sich die Möglichkeiten des Umweltschutzes in der Vergangenheit in den meisten Fällen bestenfalls auf die Rolle eines Reperaturbetriebes.

BIOTOPKARTIERUNG UND BIOTOPVERBUNDPLANUNG LUDWIGSHAFEN

KONZEPTION DER BIOTOPVERBUNDPLANUNG

Elemente des Biotopverbundsystems



Wichtige Lebensräume: Trittsteinbiotope



Korridore



Fortsetzung des Biotopsystems / regionaler Biotopverbund

Kritische Bereiche des Biotopsystems



Neuralgische Punkte: Problembereiche



Unterbrochene Vernetzungsbeziehung

Wirksame Barrieren




Besiedelter Bereich



Gewerbegebiete und Industrie mit einem Versiegelungsgrad > 90%



Linienhafte Barrieren/Autobahnen, Hauptstraßen

1. Änderung	Datum			
2. Änderung	Datum			
3. Änderung	Datum			
4. Änderung	Datum			
				
Gesellschaft für Landschaftsanalyse und Umweltbewertung mbH <small>Hilf- / Dienstleistungsstraße 15, 6750 Kaiserslautern, Tel. 06 31 1 2111-0, Fax: 06 31 2 75 51</small>				
Projekt:	Auftraggeber:			
Biotopkartierung und Biotopverbundplanung Stadt Ludwigshafen am Rhein				
Plan:				
Konzeption der Biotopverbundplanung				
Bearbeitet	11.3.1992	<i>[Signature]</i>	Kaiserslautern,	Projekt: 48/90
Geszeichnet	25.3.1992	<i>[Signature]</i>	den 8.4.1992	
Geprüft	5.4.1992	<i>[Signature]</i>	Maßstab	Plan: 9
Unsehen	8.4.1992	<i>[Signature]</i>	1: 15.000	

Legende zu Abbildung 2

Der notwendige Bau von Wohnungen, Gewerbe- und Industrieanlagen sowie die dazugehörige Infrastruktur bedeuten in einer Industriegesellschaft in der Regel unvermeidbare Eingriffe in den Naturhaushalt.

Der gesetzlich vorgeschriebene Ausgleich stellt sich bisher für die das Bauland ausweisende Kommune, vor allem in Ballungsgebieten als schwer realisierbare Forderung während oder nach den Bauarbeiten dar.

Umweltschutz bedeutete hier ein lästiges Anhängsel, nicht selten ertönte beim Abwägen der Interessen der Vorwurf vom "Verhinderer oder Verzögerer" wirtschaftlicher Entwicklung. Der Schutz von Natur

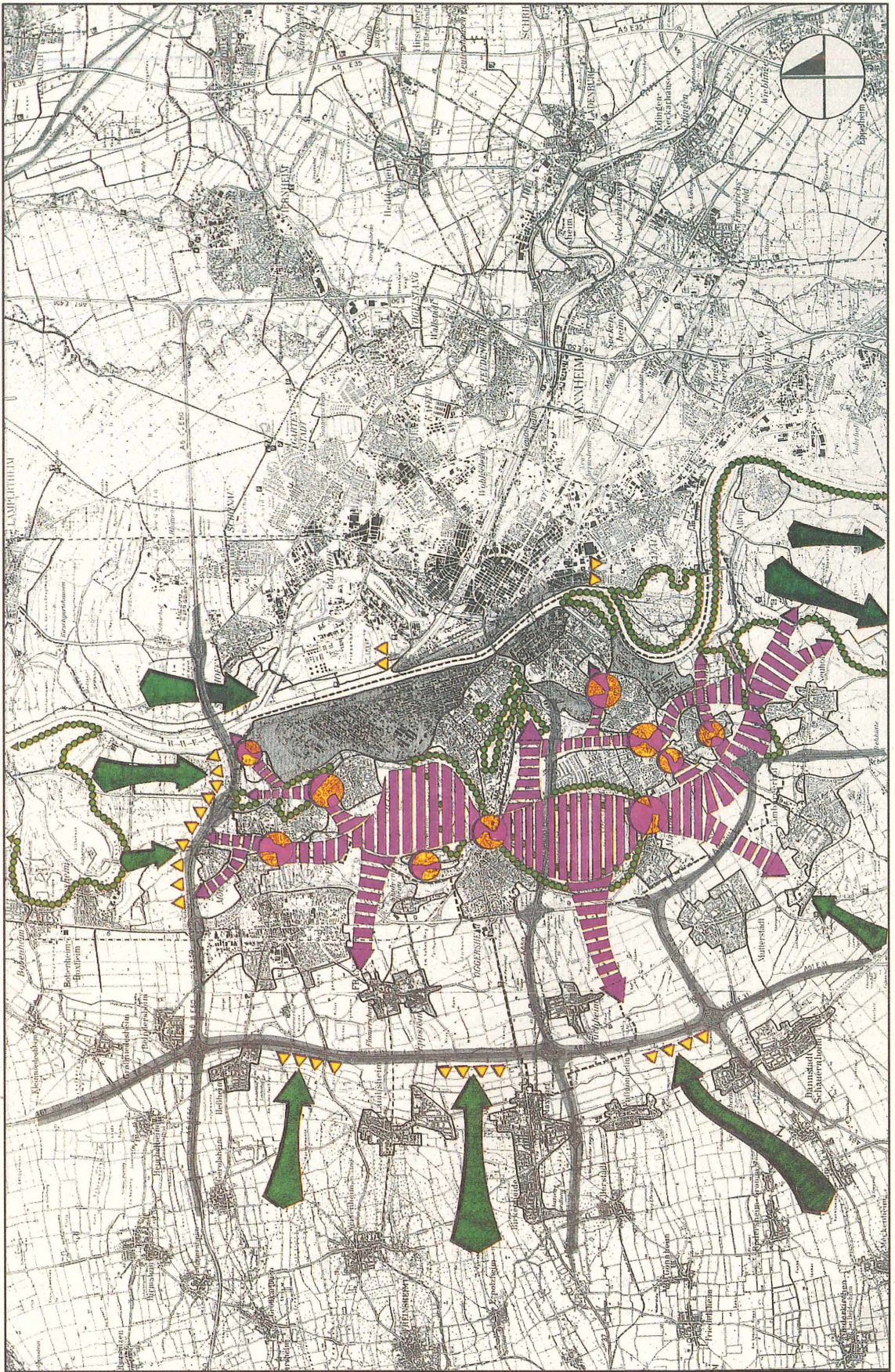


Abbildung 2
Konzept Biotopverbund- Hauptverbindungsachsen

und Landschaft hinkte den Nutzungsinteressen hinterher.

Fazit: "End of the pipe" auch bei Eingriffen in Natur und Landschaft.

2. Bewertung : unbefriedigend

Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz stimmen mit der Landesregierung überein, daß diese Situation unbefriedigend ist.

III. Ziel des Ökokontos

1. Vorsorge statt Nachsorge

Wesentliches Ziel der Umweltpolitik ist die Stärkung des Vorsorgeprinzips durch ein ökologisches Flächenmanagement der Kommunen. 'Vorrausschauende Planung durch Vorsorgekonzepte' heißt die Devise.

Ausgleich und Ersatz für mögliche oder geplante unvermeidbare Eingriffe in Natur und Landschaft sollen schon auf Vorrat vor bzw. bei der Erstellung der Flächennutzungsplanung bzw. Bebauungsplanung (Bauleitplanung) verbindlich ausgewiesen werden (statt bisher auf der späten Verfahrensstufe der Baugenehmigung).

Ein wesentlicher Teil dieser Strategie ist das Ökokonto.

2. Anreiz: Umweltschutz lohnt sich

Der pragmatische Anreiz besteht in der Möglichkeit, die Haben-Seite des Ökokontos zu erhöhen - Umweltschutz, der sich lohnt. Unvermeidbare Eingriffe in den Naturhaushalt werden auf der Soll-Seite verrechnet.

Einer Gemeinde eröffnet sich so die Chance, im Vorgriff auf später beabsichtigte Bauvorhaben Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen anzupacken. Die Gemeinde kann daher im Flächennutzungsplan Kompensationsmaßnahmen in Zuordnung zu diesen Bauvorhaben ausweisen. Sie kann aber auch schon bereits im Vorgriff auf die Bauleitplanung und vor Beschlußfassung über die Aufstellung eines Flächennutzungs- oder Bebauungsplanes ökologische Aufwertungen vornehmen und dies auf dem Ökokonto verbuchen lassen.

Damit wird eine ökologische Vorsorgeplanung realisierbar.

Besser als in der Vergangenheit können so Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild kompensiert werden. Die Gemeinden erhalten gleichzeitig mehr Spielraum für ihren Planungsprozeß, weil ihre ökologischen Vorleistungen, die in Hinblick auf bestimmte Eingriffe erbracht wurden, bei Bedarf auf der Guthabenseite des Ökokontos abgebucht werden und damit eine konzeptionelle Konfliktbewältigung ermöglicht wird.

Die neue Ökokontoregelung gilt rückwirkend ab dem 1. Mai 1993. Die Vorleistungen der Kommunen, die sie seit dieser Zeit erbracht haben, werden so honoriert.

IV. Wie funktioniert das Ökokonto?

Konkrete Umsetzung:

Für die konkrete Umsetzung hat das Ministerium für Umwelt für die Kommunen im Land eine 'Gebrauchsanweisung' erarbeitet.

1. Einzahlung auf das Öko- Konto

Was kann eingezahlt werden?

Hierzu hat das Ministerium einen Vorschlags- bzw. Angebotskatalog erarbeitet. Auf der Haben-Seite des Öko-Kontos können z.B. gebucht werden

Renaturierung von Quellbereichen, Bächen, Flüssen und Altwassern

Renaturierung der Auen

Entwicklung von Naß- und Feuchtwiesen

Schaffung von Halbtrockenrasen und Trockenrasen

Aufforstung von Laub- und Mischwäldern

Entwicklung von Streuobstbeständen

Schaffung von Trockenmauern

Zu jedem dieser Entwicklungsziele werden die konkreten Maßnahmen aufgezählt.

Wann kann auf das Öko- Konto eingezahlt werden?

Die Einzahlung durch die Kommune kann so frühzeitig erfolgen, wie dies für die Gemeinde überhaupt möglich ist. Schon im Rahmen ihrer vorbereitenden Bauleitplanung oder auch schon Jahre zuvor, können so Öko- Konto- Aktivitäten im Sinne einer langfristigen Flächenplanung beschlossen und realisiert werden.

Wie erfolgt die Einzahlung ?

Die Gemeinde benennt der zuständigen Landespflegebehörde die Fläche, die Vorhaben darauf und den Zeitplan der Maßnahmen, die zu einer Aufwertung von Natur und Landschaft führen.

Wo sind die am besten geeigneten Flächen ?

Planungshilfe gibt vor allem die landesweite Planung vernetzter Biotopsysteme. Sie gibt an, welche Flächen in jeder Gemeinde am sinnvollsten aufzuwerten sind. So können vernetzte Lebensräume entstehen und nicht mehr oder weniger willkürliche gebaute Inseln.

Wie hoch ist der Wert der Einzahlung ?

Die Höhe der Einzahlung bemißt sich am Wert des zukünftigen Eingriffs der Kommune in Natur und Landschaft.

Das heißt, je mehr wertvolle Landschaft zukünftig überbaut wird, desto mehr muß eingezahlt werden, um später "öko-schuldenfrei" dazustehen.

Beispiel : Eine Gemeinde plant ein Gewerbegebiet in einer Flußaue. Hat die Gemeinde vorher aufs Öko-Konto zum Beispiel an anderer Stelle einen Bach oder Fluß renaturiert, die Begradigung eines Gewässers aufgehoben, Verrohrungen rückgängig gemacht, Stauwehre beseitigt, Pufferzonen zu angrenzenden Nutzungen geschaffen und anderes mehr, kann sie diese Einzahlungen in voller Höhe abbuchen.

Die Verbandsgemeinden bzw. die kreisfreien Städte werden die Öko-Konto-Einzahlung bei der Fortschreibung ihrer Flächennutzungspläne ausweisen

und darstellen. Damit ist die Einzahlung auf das Öko-Konto gebucht (rechtlich fixiert).

2. Abbuchung vom Ökokonto

Bei der Aktualisierung der Flächennutzungsplanung der Kommunen werden z.B. neue Baugebiete, neue Gewerbegebiete oder neue Industriegebiete ausgewiesen. Dies sind jeweils Eingriffe, die nach Bundesnaturschutzgesetz kompensiert werden müssen.

Jetzt kann das, was vorher auf das Ökokonto eingezahlt wurde, aktiviert werden. Die Gemeinde kann jetzt mit ihrem Guthaben den Eingriff kompensieren. Eingriff und Kompensation werden im Flächennutzungsplan festgeschrieben.

V. Vorteile

1. für die Gemeinde

Die Kommunen können durch die neugeschaffene Öko-Konto-Regelung langfristiger, schneller und billiger planen und arbeiten. Die Kommunen können langfristig kalkulieren.

Die Kommunen haben keinen Druck im Einzelfall. Die Kommunen können durch vorausschauende Planung Ausgleichsflächen preiswert ankaufen. Heute geschieht dies häufig im Zusammenhang mit der Ausweisung eines Baugeländes. Dies hat zur Folge, daß für die Ausgleichsflächen häufig Baupreise gezahlt werden müssen.

2. für Kommunen und Investoren

Durch die langfristige Öko-Konto-Planung der Kommunen ergeben sich auch erhebliche Vorteile für Investoren und private Bauherren.

Einerseits findet der Ausgleich auf einer im Regelfall preisgünstig erworbenen Fläche statt. Diese Fläche ist bei Bedarf auch sofort verfügbar.

Andererseits trägt diese Ausgleichsfläche schon lange vor der eigentlichen Baumaßnahme zur Verbesserung des ökologischen Umfeldes bei.

3. für die Natur

Die Öko-Konto-Regelung sorgt für eine frühzeitige Renaturierung von dafür geeigneten Flächen. Bisher war nicht selten der Fall, daß geeignete Flächen (sogar unter Kosteneinsatz) in einem naturfernen Zustand bevorratet wurden.

Die Öko-Konto-Regelung schafft die Voraussetzungen dafür, daß bisher übliche Ausgleichsmaßnahmen keine Einzelfalllösungen sind, die nicht selten erzwungen waren und Insellösungen schafften.

Nummehr können konzeptionelle Gesamtlösungen für das gesamte Gemeinde- und Verbandsgemeindegebiet im Rahmen der landesweiten Biotopverbundplanung realisiert werden."

Erhebliche Probleme bereitet zur Zeit die Frage der Finanzierung von solchen Ökokontoflächen.

Im wesentlichen sind zur Zeit die nachfolgend geschilderten Wege zur Kostenerstattung bzw. Finanzierung der Maßnahmen möglich. Unproblematisch ist die Refinanzierung, wenn die Kompensationsflächen im Bebauungsplangebiet liegen. Es erfolgt dann:

- Kostenerstattung über Erschließungsbeiträge. Die Kompensation erfolgt über sog. "Ausgleichsererschließungsanlagen" (wie z.B. öffentliche Grünflächen); diese Maßnahmen können über die Erschließungsbeiträge finanziert werden; ebenso sonstige Ausgleichsmaßnahmen, die durch Erschließungsanlagen ausgelöst werden.
- Kostenerstattung im Rahmen einer Satzung gemäß § 8a BNatSchG. Refinanzierung für Flächen (z.B. öffentliche Grünflächen, die nicht "Anlagen im Sinne §§ 55 Abs.2 u. 127 Abs.2 BauGB sind, da sie " über das erforderliche Maß hinaus" im s. v. §§ 129 Abs.1, 127 Abs.2 Nr.4, 55 Abs.2 Nr. 2 BauGB hinausgehen. Refinanzierung von sonstigen Festsetzungen soweit sie durch § 8a BNatSchG begründet sind und vom Vorhabensträger nicht durchgeführt werden.

Da die Grenze der Entfernung von Bebauungsplänen vom eigentlichen Planungsgebiet mit 200 - 300 m angenommen wird ist gerade bei weiter vom Planungsgebiet entfernten Flächen des Ökokontos eine Refinanzierung erschwert.

Möglichkeiten bestehen dann nur in folgender Form:

- Unproblematisch ist die Kostenerstattung im Rahmen vertraglicher Regelungen (Folgekostenverträge § 6 Abs.3 BauGB-MaßnahmenG, Durchführungsverträge im Rahmen eines Vorhabens- und Erschließungsplanes gem. § 7 BauGB-MaßnahmenG, Abs.Verträge nach dem § 6 Abs.1 BauGB- MaßnahmenG)
- Kostenübernahme durch die Gemeinde. Dies wird möglicherweise im Rahmen des Ökokontos bei weit auseinanderliegenden Flächen sinnvoll sein, weiterhin wenn von Seiten der Gemeinde Interesse besteht, keine zusätzlichen Belastungen auf die Grundstücke zu bekommen. Gerade in der Zeit vor Inkrafttreten des Investitionserleichterungsgesetzes wurden in Ludwigshafen außerhalb des eigentlichen Bebauungsplans liegende Flächen durch die Stadt selbst hergestellt.

6 Ausblick

Die Einführung der Eingriffsregelung in die Bauleitplanung war notwendig und sinnvoll. Wie die Erfahrungen in Ludwigshafen (Rheinland-Pfalz) zeigen, sind jedoch einige Rahmenbedingungen notwendige Voraussetzung für eine sinnvolle Umsetzung:

Es bedarf einer vernünftigen Gesamtkonzeption im Sinne einer Biotopverbundplanung oder eines Landschaftsplanes, in der Kompensationsräume vorgesehen sind.

Die Frage der Refinanzierung von Kompensationsmaßnahmen wird auch - gerade in Ballungsräumen - in Zukunft Probleme bereiten; hier ist der Gesetzgeber gefragt, um auch einer stärkeren räumlichen und zeitlichen Entzerrung von Eingriff und Kompensation Rechnung zu tragen.

Literatur

ERBGUTH, W. (1990):
Gesetzgebungskompetenzen und Bodenschutz - Am Beispiel der Grünvolumen- und Bodenfunktionszahl.- Natur und Recht, 12/1990: 433 - 439.

L.A.U.B.(GESELLSCHAFT FÜR LANDSCHAFTSANA-
LYSE UND UMWELTBEWERTUNG) (1992):
Biotopkartierung und Biotopverbundkonzeption Stadt Ludwigshafen am Rhein. Gutachten im Auftrag der Stadtverwaltung Ludwigshafen.

MINISTERIUM FÜR UMWELT UND FORSTEN
RHEINLAND-PFALZ (1995):
Buchungen auf dem Ökokonto Ein Kurzleitfaden für Kommunen. Rundschreiben des Ministeriums v. 27. August 1995 (Az.: 1025-88 021)

Anschrift des Verfassers:

Dipl. Ing. Rainer Ritthaler
Umweltamt der Stadt Ludwigshafen
Bismarckstraße 29
D-67012 Ludwigshafen

Vollzug von Standards und Konventionen zur Eingriffsregelung im Straßenbau und bei Bahnlinien

Anforderungen, Möglichkeiten und Grenzen aus Sicht des bearbeitenden Landschaftsarchitekten

Wolfram HIRT

Naturschutz in der öffentlichen Diskussion

Als Ersteller von Planungen, auf deren Grundlage Eingriffe in den Naturhaushalt und das Landschaftsbild wieder "ausgeglichen" oder "ersetzt" werden sollen, wird man immer wieder mit der Grundsatzfrage konfrontiert: Macht die Kompensationsphilosophie einen Sinn? Können die Veränderungen, die in einer Landschaft durch den Bau einer Autobahn oder einer Hochgeschwindigkeitsbahnlinie entstehen, denn überhaupt ausgeglichen werden?

Als Antwort hierauf findet man in der öffentlichen Diskussion oft die kategorische Ablehnung des Kompensationsgedankens. Er wird dann zum einen begründet mit Positionen wie "wir haben doch ohnehin schon zu viele Straßen, Versiegelungsflächen etc. und man darf sich doch nicht zum Helfershelfer von Ausbeutung und Raubbau der natürlichen Lebensgrundlagen machen". Zum anderen werden naturschutzfachliche oder verfahrensrechtliche Unsicherheiten (Sicherung und Pflege der geplanten Biotopentwicklungsflächen) als Argumente angeführt.

Jedoch, so richtig die Analysen über den Status quo unserer Umweltbedingungen und so berechtigt die Befürchtungen hinsichtlich der Umsetzbarkeit von Ausgleichsmaßnahmen auch sind, lösen sie doch nicht das akute Problem eines anhaltend hohen Anspruchs verschiedenster Interessengruppen unserer Gesellschaft auf die natürlichen Ressourcen, insbesondere auf den Standort und Produktionsfaktor Fläche. Als Beispiel möge hier nur das Reizthema "hochtechnisierte Landwirtschaft" dienen.

Wir alle kennen die bestehenden Kräfteverhältnisse, und es ist nicht zu erwarten, daß sich in nächster Zeit ein entscheidender Wertewandel in Richtung ökologischer Prinzipien vollziehen wird. Um so wichtiger ist es heute, gerade für die im Rahmen der deutschen Wiedervereinigung anstehenden umfangreichen Verkehrs-Großprojekte, griffige und vermittelbare Konzepte, wie z.B. den Gedanken der Kompensation, aufzugreifen und anwendungsbezogen weiterzuentwickeln.

Ein Ja zu Konventionen

Die nächste Frage, die sich bei der Beurteilung von Eingriffen und den daraus abzuleitenden Kompen-

sationsmaßnahmen stellt, ist in der naturschutzfachlichen Diskussion ebenfalls heftig umstritten: Macht die Anwendung von Standards und Konventionen, in denen mit Maß und Zahl "Landschaftsbuchhaltung" betrieben wird, einen Sinn oder muß man nicht vielmehr über die einzelfallbezogene, verbal-argumentative Herleitung die Kompensationsinhalte und -flächen darstellen und begründen?

Aus der Planungspraxis heraus gesehen lautet meine eindeutige Antwort hierauf:

Ja, wir brauchen diese Konventionen,

- auch wenn sie, am grünen Tisch entwickelt, noch theoretischer Natur sind und nicht in allen Belangen auf ihre problemlose Anwendbarkeit hin getestet sind (Sachverhalte zu analysieren, zu interpretieren und daraufhin Entscheidungen zu treffen, ist das Wesen von Planung, das darf und kann kein Konventionspapier leisten).
- auch wenn es derzeit eine schier unübersehbare Vielzahl an solchen Konventionen gibt, die, auf dasselbe Projekt angewendet, durchaus zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen führen können (der Einsatz von Konventionen ist ein Politikum und keine fachliche Entscheidung).
- auch wenn über die Konventionen oft keine detailgenauen Abbilder der realen Situation beschrieben werden können (ihr Zielgebiet sind nicht die Spezial- und Sonderfälle, sondern die möglichst umfassende Anwendung bei Großprojekten, wie z.B. Straßen- und Bahnlinien).

Konventionen sind Instrumente, die wertvolle Dienste in folgenden Bereichen leisten:

1. Zur Sicherung von quantitativen Mindestansprüchen im "Kampf" um Kompensationsflächen: Der allgemeine gesellschaftliche Konsens zum Thema Naturschutz und Ressourcensicherung ist nach Umfrageergebnissen sehr breit. Er schrumpft aber sehr schnell auf ein Minimum, sobald es um harte wirtschaftliche Interessen geht. In der Zahlengläubigkeit unserer Zeit zählen die besten Argumente nicht halb so viel wie "3,5 ha x Wertfaktor 1,8". Hier entstehen handelbare und verhandelbare Größen.
2. Zur Herstellung von Vergleichbarkeiten: Bei Großprojekten bewirken Konventionen durch



Abbildung 1

Beispiel für eine Leitbilddarstellung im kleinen Maßstab: Entwicklungspotentiale eines Landschaftsraumes
 (Beispiel: Neubau der Bundesautobahn A93 - Ostumfahrung Hof)

Beispiel: Neubau einer Autobahn (BAB A93 - Ostumfahrung Hof)

Grafik: nach A. Rieder, Büro W.Weinzlerl, Ingolstadt

Raumtyp: kleingliedrige; hügelige Landschaft
agrarisches geprägt,
offene Feldflur mit Waldinseln



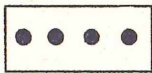
Aufbau von Waldinseln auf Hügelkuppen
in "ausgeräumten" Bereichen



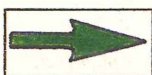
Aufbau von Hecken und Ranken
zur Strukturierung von Hangbereichen



Nutzungsextensivierung und Gewässerrenaturierung
in Niederungen



Markierung von Ortsverbindungen
durch Baumreihen



Freihalten offener Lagen (Sichtbeziehungen)

Legende zu Abbildung 1

ihren Zwang zur Systematisierung auf einheitlicher Basis die Einhaltung von Beurteilungsmaßstäben über große räumliche Distanzen (z.B. Ausbau-/ Neubaustrecke Nürnberg - Erfurt: 180 km) sowie über Bearbeiter- und Bürogrenzen hinweg.

Zur Anwendung von Konventionen

Die Anwendung von Konventionen bei der Bestimmung von Ausgleichs-/Ersatzflächen ist eingebunden in die klassische Vorgehensweise von

- Bestandserfassung und -bewertung
- Konfliktanalyse und -bewertung
- Ableitung von Kompensationsmaßnahmen nach Umfang und Inhalt

Unabdingbare Voraussetzung ist hierbei eine disziplinierte, systematische Arbeitsweise von Anfang an:

- Zum einen, um auf diese Weise den Überblick über die Hunderte von Bewertungsflächen und Konfliktbereichen zu wahren und gleichzeitig ausreichend flexibel auf die im Regelfall auftretenden Planungsänderungen reagieren zu können;
- zum anderen, um Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindungen für Außenstehende (Prüfung durch den amtlichen Naturschutz oder andere Träger öffentlicher Belange) zu erreichen.

Bundesweit existieren derzeit eine Vielzahl solcher Modelle und Regelwerke. In Bayern gibt es zur Zeit landesweit gültige Konventionspapiere zu den drei Themenbereichen Straße, Schiene und Ländliche Entwicklung.

Das über die Zahlenwerke der Kompensationen ermittelte Ergebnis darf allerdings nicht zu der Idee verführen, man hätte damit bereits die fachlich-inhaltlichen Probleme eines speziellen Projektes gelöst. Sicherlich geben einzelne Rechenergebnisse, die einem bestimmten Konfliktbereich besonders hohe Kompensationsforderungen zuweisen, Hinweise darauf, daß dieses Gebiet für die spätere Maßnahmenplanung im besonderen Maße beachtet werden sollte. Die einfache Verknüpfung jedoch "x ha Kompensationsforderung, entstanden durch die Beeinträchtigung von z.B. Feuchtbiotopflächen, muß exakt y ha Neuschaffung von Feuchtbiotopflächen nach sich ziehen", kann nicht funktionieren.

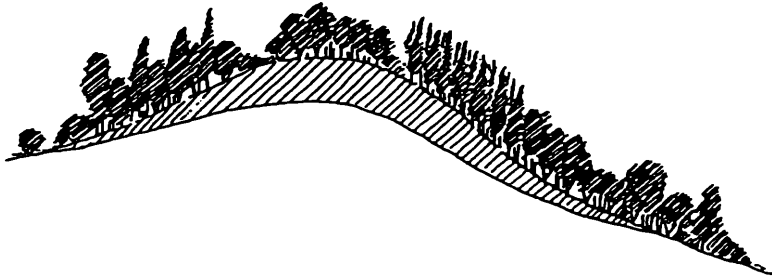
Die Bereiche für eine an den Ort des Eingriffs gebundene Kompensation lassen sich nur über die dort vorhandenen (Rest-)Strukturen und Potentiale bestimmen. Der benötigte Flächenumfang hierfür wird von dem per Konvention zu ermittelnden Flächenumfang von Fall zu Fall mehr oder weniger deutlich abweichen, kann Defizite, aber auch Überschüsse aufweisen. Diesen Effekt kann sich der Landschaftsplaner, der die Eingriffs-/Ausgleichsbilanz zu erstellen hat, zunutze machen, indem er den für einen längeren Streckenabschnitt per Konvention zu erbringenden Kompensationsbedarf in seiner Gesamtheit ermittelt, um ihn anschließend nach örtlichem Bedarf zu verteilen.

Die Konvention stellt also dem Landschaftsplaner in grobem Maßstab die Quantität zur Verfügung, über die der politisch-gesellschaftliche Konsens besteht, und der er nun, kraft seiner fachplanerischen Kompetenz, Qualitäten zuweisen muß.

Grundsatz: Nachzeichnen und Steigern der Geländesituation am Deponiestandort, nach den im betroffenen Raum vorhandenen Reliefformen



Ebene: Flächige Überschüttung
mit Rekultivierung als landwirtschaftliche Nutzfläche



Hügelland: Überhöhung vorhandener Kuppen
mit Aufbau standortgerechter Wälder

Ausnahme: Bewusstes Abheben von der "natürlichen" Umgebung durch Gestaltung als Kunstform in landschaftlich exponierter Lage, in besonderem kulturhistorischem Zusammenhang, zur Installation eines "Merkzeichens".



Abbildung 2

Beispiel für Leitbilder im großen Maßstab: Deponien für Erdaushub

Notwendig: Die Formulierung von übergeordneten Konzepten

Qualitäten bestimmen heißt in diesem Zusammenhang jedoch nicht nur den Einzelfall, den speziellen Konflikt wie z.B. die Störung eines Amphibienwanderweges, zu lösen. Es bedeutet vielmehr, in der Zusammenschau aller Beeinträchtigungen, die bei einem Verkehrsprojekt über große Distanzen hinweg auftreten, übergeordnete Konzepte, "Leitbilder" zu formulieren. Dabei kann man sich auf zwei Wegen dem Ziel nähern - beide sind sinnvoll, denn sie ergänzen sich:

a) Arbeiten im kleinen Maßstab :

Charakterisierung eines betroffenen Landschaftsraumes
nach landschaftsökologischen Inhalten:

- Boden, Wasser, Klima, Luft, Tier- und Pflanzenwelt,

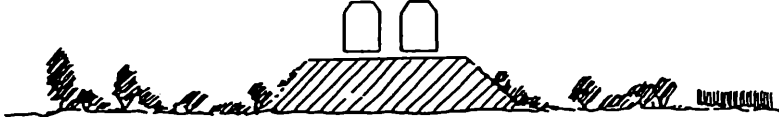
nach landschaftskulturellen und ästhetischen Aspekten:

- Landschaftsgrundgestalt (Berg- und Talformen, Ebene, markante Einzelberge oder Reliefkanten)

Beispiel: **Neubau einer Bahnlinie (NBS Ebensfeld-Erfurt)**
Grafiken: Chr. Gräßle, WGF Werkgemeinschaft Freiraum, Nürnberg

Dambauwerke

Grundsatz: Böschungen sind so steil, wie möglich zu erstellen
Begründung: Bodenschutz, Arten- u. Biotopschutz
(Minimierung von Flächenbedarf und Durchlaßlängen)



Ausnahme: Lage in weithin einsehbaren Bereichen (Ebene, exponierte Hanglage):
Böschungen sind geländeangepaßt, flach auszumodellieren
Begründung: Landschaftsbild

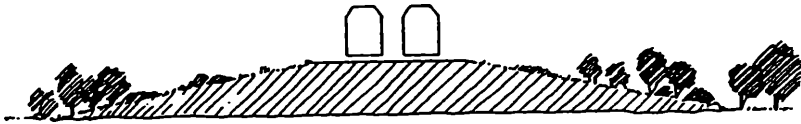


Abbildung 3

Beispiel für Leitbilder im großen Maßstab: Bauwerksoptimierung

- deckende Strukturen:

Art, Lage und Zuordnung charakteristischer, raumwirksamer Elemente wie

Vegetation (Wo stehen die Wälder? Wo befindet sich Acker, Grünland? Kommen Alleien oder Hecken vor? Wo und wie sind sie angeordnet?)

Gewässer (Ist der betroffene Landschaftsraum durch einen Fluß oder durch kleine Bäche und Gräben bestimmt? Gibt es Stillgewässer? Sind sie natürlichen oder anthropogenen Ursprungs?)

Siedlungsflächen (markante Ortslagen, Silhouetten?)

Baudenkmäler/historische Relikte (Lassen sich historische Spuren finden und wiederbeleben? Sind zeitgenössische Reminiszenzen möglich?)

"Vorbelastungen" (Ist der Landschaftsraum bereits durch große Verkehrsstrassen durchschnitten? Gibt es unmaßstäbliche Bebauungen? u.a.)

(Siehe auch Abbildung 1).

Aus solchen Überlegungen heraus läßt sich z.B. ableiten, ob zusammenhängende Waldflächen oder eher kleinflächige Feldgehölze und Hecken in die Maßnahmenplanung Eingang finden sollen, ob die Anlage von Alleien sinnvoll ist oder ob Sichtbeziehungen nicht verstellt werden dürfen u.a.m.

b) Arbeiten im großen Maßstab

(siehe auch Abbildungen 2 und 3)

Hier gilt es, die typische *Eingriffssituation* am Bauwerk selbst zu definieren (Aufgabe des Landschaftsarchitekten ist in dem Planungsstadium, in dem Eingriffsermittlung und Kompensationsflächenbestimmung nach Umfang und Inhalt die Themen sind, d.h. auf der Ebene der Planfeststellung, nicht mehr der Variantenvergleich sondern vielmehr die *Eingriffsm minimierung* durch *Bauwerksoptimierung*):

- Welche (grundsätzlichen) Gestaltungsmerkmale sollen Dammbauwerke oder Einschnitte erhalten - flach ausmodelliert mit hohem Flächenanspruch oder platzsparend auf das technisch machbare Mindestareal beschränkt?
- Welchen Einfluß hat der Standort des Bauwerks? Befindet es sich in einer offenen weithin einsehbaren Ebene oder in einer kleingliedrigen Landschaft mit bewegtem Relief?
- Welche Art von Lärmschutzbauwerk (Wall, Wand, Kombinationsform) soll an welchen Standorten Einsatz finden - soll es in städtischer oder dörflicher Lage, im Ortsinneren oder Ortsrandlage erstellt werden?
- Wie sollen Deponien für überschüssigen Bodenaushub (Tunnelbau) ausgebildet werden - möglichst "natürlich", sich an das vorhandene Relief am Standort anpassend, es ggf. nachzeichnend und damit "steigernd" oder sich als "Kunstform" selbstbewußt absetzend und sich damit als neu-

es, anthropogenes Element in der Landschaft eindeutig erkennbar zeigen?

Sich auf diese Weise dem Thema nähern, fordert natürlich dazu auf, Stellung zu beziehen zu der Streitfrage, ob und inwieweit ein Verkehrsbauwerk mit seinen Nebenflächen in ein Ausgleichs-/Ersatzkonzept eingebunden werden soll. Hierbei ist sicherlich ein Unterschied zwischen Straßen und Schienen zu machen. Die von Fall zu Fall gewissenhaft nachzuprüfende Entscheidung sollte meiner Meinung nach jedoch eine Abkehr von der Baumaßnahme grundsätzlich vermeiden. Diese Bauwerke sind Landnutzungsformen, die in unserer Zeit und Gesellschaft hervorgebracht wurden. Es muß wenigstens der Versuch unternommen werden, sie über

den Anspruch an gestalterische Mindestqualität auch zu einem Teil unserer *Alltagskultur* zu machen. Begleitende landschaftspflegerische Maßnahmen können hierbei großen Einfluß haben. Die Landschaftsplanung darf sich nicht aus der Verantwortung stehlen.

Anschrift des Verfassers:

Wolfram Hirt
Landschaftsarchitekt BDLA
Werkgemeinschaft Freiraum
Emilienstraße 5
D-90489 Nürnberg

Zur Notwendigkeit von Konventionen für den Vollzug der Eingriffsregelung

Hans KIEMSTEDT

1 Die Eingriffsregelung auf dem Prüfstand

Zur Zeit häufen sich die Veranstaltungen, in denen ein kritischer Rückblick auf den bisherigen Vollzug der Eingriffsregelung geworfen wird. Auffällig ist ebenfalls die Zahl der in jüngster Zeit in Auftrag gegebenen Gutachten und neuen amtlichen Anweisungen zur Eingriffsregelung (LANA 1994). Das hängt sicher auch - wie deren Themen zeigen - mit der Einbeziehung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in die Bauleitplanung durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom Mai 1993 zusammen. Jedoch muß dieser gesetzgeberische Schritt seinerseits als Reaktion auf die Praxis der Eingriffsregelung verstanden werden. Offenbar steht die Eingriffsregelung derzeit auf dem gesellschaftlichen Prüfstand. Ihre Akzeptanz schwindet, und das in einer Zeit, da das öffentliche Bewußtsein gegenüber weiterer Naturzerstörung und steigenden Umweltbelastungen eher kritischer wird.

Dafür sind sicher mehrere, unterschiedliche Gründe anzuführen, denen hier nicht im einzelnen nachgegangen werden kann. Sie sind vorrangig ökonomischer Natur; denn nach bekanntem Schematismus werden in Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten und knapper öffentlicher Kassen die Mittel vorzugsweise in den "unproduktiven" Sektoren wie bei den sozialen Leistungen und im Naturschutz zusammengestrichen.

Doch gibt es auch naturschutzinterne Ursachen (KIEMSTEDT 1995), um die wir uns vorrangig kümmern sollten, weil wir hier auf seiten des Naturschutzes selbst etwas ändern können, anstatt immer nur andere für die Misere verantwortlich zu machen (LESERFORUM 1995). Zu dieser Kategorie von Gründen zählen die uneinheitlichen, für Außenstehende oft verwirrenden, wenn nicht gar unverständlichen und gegensätzlichen Praktiken der Eingriffsregelung.

Es ist aufschlußreich, daß die Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) ein Gutachten an das Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover vergeben hat mit dem Ziel, Vorschläge zur Verbesserung der Praktikabilität und zur Vereinheitlichung des methodischen Vorgehens der Eingriffsregelung zu erarbeiten (LANA 1994). Ist doch die LANA ein Gremium der Ländervertretungen, in dem vorrangig darauf geachtet wird, daß die jeweils

unterschiedlichen Länderpositionen und die darauf basierende divergierende Handhabung der Eingriffsregelung zur Geltung kommen. Offenbar verliert aber zur Zeit die Wahrung der wohlverstandenen Länderinteressen an Gewicht gegenüber den negativen Folgen der Zersplitterung und Uneinheitlichkeit im Naturschutz.

Die Vielzahl der in den Bundesländern bis hinunter zu einzelnen Landkreisen verschiedenen Verfahren und Methoden zum Vollzug der Eingriffsregelung, ihre Gegensätzlichkeiten und fachlichen Schwächen wirken sich mittlerweile kontraproduktiv für das gemeinsame Naturschutzziel aus. Das braucht vor diesem Kreis sachverständiger Leser nicht im einzelnen belegt zu werden. Nur einige Stichworte sollen diese Ausgangsposition für die weiteren Überlegungen markieren. Es beginnt mit den unterschiedlichen Positiv-Listen, nach denen eine bestimmte Maßnahme in einem Bundesland ein Eingriff ist, im anderen nicht. Ein weiterer Fall sind die Kriterien zur Inwertsetzung von Biotopen. Nicht nur sind sie in den verschiedenen Verfahren unterschiedlich, sondern auch ihre Gewichtung untereinander und die Höhe der ihnen zugewiesenen Wertziffern. Es ist einleuchtend, daß damit höchst unterschiedliche Kompensationsumfänge errechnet werden können, ganz zu schweigen von den grundsätzlichen Fehlern, die solchen Rechenoperationen zugrunde liegen (vgl. LANA 1995a u. b).

2 Der Zweck von Konventionen

Eine Durchforstung dieses Verfahrenswildwuchses erscheint überfällig. Eine fachinterne Einigung auf bestimmte Vorgehensweisen würde schon viel für die öffentliche Akzeptanz des Naturschutzes bringen. Das wäre ein wesentliches Ziel von Konventionen in der Eingriffsregelung.

Konventionen, um die es hier geht, sind fachliche Übereinkünfte über Vorgehensweisen und Entscheidungsmaßstäbe, die nicht objektiv - wie etwa Naturgesetzmäßigkeiten bestimmt werden können. An die Enttäuschung, daß die Wissenschaft in den wenigsten Fällen wenn überhaupt - Verhaltensnormen oder genaue Grenzwerte liefern kann, haben wir uns längst gewöhnen müssen. Deshalb ist die Aushandlung von mehrheitlich akzeptablen Regelungen und Festsetzungen erforderlich, die zwar

auf wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt, aber nicht objektiv findbar oder beweisbar sind.

Solche Konventionen - wenn sie denn eingehalten werden - lenken das gesamte gesellschaftliche Leben. Die allgemeinen Regeln der Fairness und Höflichkeit, tradierte Bräuche und Riten gehören ebenso dazu wie die Qualitätsnormen für Nahrungsmittel, Belastungsgrenzwerte für Luft und Wasser, das ganze Regelwerk der technischen DIN-Normen oder die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure. Dieser Exkurs ins Allgemeine verdeutlicht, daß zu Konventionen die Fachdisziplinen gefragt sind und daß andere darin offenbar schon geübt sind (SCHRADER 1993).

Auch im Naturschutz sind Konventionen nichts grundsätzlich Neues. Schon die frühen Aufgaben und Erfolge, wie die Begründungen für den Schutz von einzelnen Naturschöpfungen, Landschaftsräumen, Tier- und Pflanzenarten setzten Konventionen voraus. Sie gewinnen mit der weiteren Institutionalisierung des Naturschutzes und der Dringlichkeit seiner Aufgaben an Bedeutung.

D.h. eine Vielzahl von Konventionen besteht bereits und ist Grundlage der Naturschutzarbeit. Typisch für unser Aufgabengebiet scheint jedoch zu sein, daß noch große Lücken bestehen und daß wir in vielen Fällen - jedenfalls was die Eingriffsregelung betrifft - höchstens unausgereifte Vorstadien effektiver Konventionen erreicht haben; denn zahlreiche Übereinkünfte gelten nur für begrenzte administrative, räumliche und sachliche Geltungsbereiche und sie sind - wie bereits festgestellt - keineswegs aufeinander abgestimmt. Hier zeigt sich, daß der für den Naturschutz typische Hang zum Einzelgängertum - um nicht zu sagen zur Eigenbrödlerei -, der sich gerne mit dem Hinweis auf die Individualität und Nicht-Normierbarkeit der Natur rechtfertigt, gefördert wird durch den Selbstdarstellungs- und Profilierungszwang der Fachverwaltungen und nochmals unterstützt durch den Föderalismus der Länder (KIEMSTEDT 1995).

Dennoch soll hier nicht zu einer allgemeinen und grenzenlosen Konventionskampagne aufgerufen werden. Wegleitend müssen die Fragen sein: Was sollte vernünftigerweise für den Vollzug der Eingriffsregelung durch Konventionen geregelt werden und wie weit sollen sie reichen?

3 Grundsätze und Beispiele für Konventionen zur Eingriffsregelung

(1) Der *Zweck* von Konventionen ist einfach und klar: Die derzeitige Vielfalt der Methoden und Verfahren zur Umsetzung der Eingriffsregelung muß durch Übereinkünfte unter den Vertretern des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf eine gewisse Bandbreite reduziert werden, um den Vollzug zu vereinfachen und zu vereinheitlichen.

(2) *Rechtskonformität* ist eine der vorrangigen Rahmenbedingungen. D.h. die anzustrebenden Kon-

ventionen müssen innerhalb des durch die Naturschutzgesetzgebung gezogenen Rahmens liegen. Andererseits gehen die in der Öffentlichkeit zu Irritationen führenden Unterschiede der Eingriffspraxis z.T. darauf zurück, daß die Bundesländer den durch das Bundesnaturschutzgesetz gesteckten Rahmen nur teilweise oder unterschiedlich konkretisiert haben. Man nehme nur die unbestimmten Rechtsbegriffe der Erheblichkeit und Nachhaltigkeit von Beeinträchtigungen oder die geforderte Unterscheidung zwischen Ausgleich und Ersatz. D.h. auch das Erfordernis einer an der Praxis orientierten Rechtsfortentwicklung darf nicht ausgeblendet werden. Bei der Setzung von Konventionen können sowohl die Prioritäten als auch die Spielräume dafür deutlicher werden.

(3) Die Konventionsbildung im Naturschutz wird durch das "magische Dreieck" Rechtskonformität - Praktikabilität - fachliche Validität bestimmt. Nachdem der Vorrang der Rechtskonformität herausgestellt wurde und die Verbesserung der Praktikabilität eine unstrittige Forderung ist, erscheint es notwendig, noch einmal auf die *Bedeutung der fachlichen Validität* hinzuweisen. Das ist besonders deshalb angebracht, weil man derzeit den Eindruck hat, daß die Vertreter von Naturschutz und Landschaftspflege umso mehr zu weitestgehenden Zugeständnissen für die Praktikabilisierung der Eingriffsregelung bereit sind, je eisiger für sie die Luft in den Ministerien wird. Die Frage jedoch ist, von wann ab eine Anpassung an die politischen Zwänge um jeden Preis den Zielen des Naturschutzes mehr schadet als nutzt. Das betrifft u.a. die Quantifizierung und Standardisierung der Qualitäten von Natur und Landschaft.

Die Reduzierung der Beurteilung von Eingriffen und möglichen Kompensationsmaßnahmen nur auf der Basis von Biotoptypen ist noch eine der geringeren, wenn auch fachlich nicht akzeptablen Vereinfachungen. Wichtiger ist, ob die Rechenoperationen zur Ermittlung von Art und Umfang der Kompensation daran orientiert sind, wie weit die Eigenschaften des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes einer Quantifizierung zugänglich sind (KIEMSTEDT 1995 und LANA 1995a u. b). Damit wird nicht etwa gegen die Inwertsetzung von Naturqualitäten auf ordinalen oder auch kardinalen Skalen votiert. Entscheidend ist, welche Genauigkeit man vorgibt erreichen zu können und wie mit solchen Ziffern weitergearbeitet wird.

Bekanntlich entscheiden Art und Anzahl der Kriterien darüber, wie genau eine Eigenschaft der Natur erfaßt wird. Der sogenannte "Spezifizierungsfehler" kann also unterschiedlich groß sein. Unabhängig davon treten auch Meßfehler auf. Sie hängen davon ab, wie genau ein Kriterium gemessen wird. Bei den Rechenoperationen Wert x Fläche unter Einbeziehung von Zu- und Abschlagfaktoren werden die offenbar noch nicht ausgeschalteten Spezifizierungsfehler durch die groben Ungenauigkeiten der Messung bedenkenlos potenziert und mit Stellen

I	Eingriffsbestimmung
<p>Liegt ein Eingriff vor? Welche Vorhaben bzw. Vorhabensbestandteile oder -aspekte sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen i.S.d.G.? Welche Beeinträchtigungen bzw. welche Beeinträchtigungintensitäten sind erheblich oder nachhaltig i.S.d.G.?</p>	
II	Bestimmung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes sowie der Eingriffsfolgen
<p>Wie ist die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und das Landschaftsbild zu erfassen und zu bewerten? Welches Naturhaushalts- und Landschaftsbildmodell ist in welchen Fällen zu wählen? Wie sind erhebliche Beeinträchtigungen durch ein Vorhaben zu ermitteln/zu prognostizieren?</p>	
III	Vermeidung/Minderung
<p>Kann das Vorhaben vermieden werden? Könnten Beeinträchtigungen durch das Vorhaben ganz oder teilweise vermieden (gemindert/minimiert) werden?</p>	
IV	Ausgleich
<p>Welche Beeinträchtigungen sind grundsätzlich ausgleichbar/nicht ausgleichbar? Welche Ausgleichsziele sind in welcher Qualität, Größenordnung (Umfang) und in welchem Zeitraum und -verlauf zu erreichen, um die erheblichen Beeinträchtigungen auszugleichen? Wo müssen geeignete Flächen in ausreichender Größe verfügbar sein? Welche Maßnahmen sind wann durchzuführen, um die Ziele voraussichtlich zu erreichen?</p>	
V	Ersatz
<p>Welche Ersatzziele sind in welcher Qualität, Größenordnung (Umfang) und in welchem Zeitraum und -verlauf zu erreichen, um die erheblichen Beeinträchtigungen zu ersetzen? Wo müssen geeignete Flächen in ausreichender Größe verfügbar sein? Welche Maßnahmen sind wann durchzuführen, um die Ziele voraussichtlich zu erreichen?</p>	
VI	Bemessung von Geldleistungen
<p>Wie ist die Höhe der Geldleistungen zu bestimmen, die ein Verursacher im Falle nicht ausgleich- bzw. ersetzbarer Beeinträchtigungen zur vollständigen Kompensation i.S.d.G. zu leisten hat?</p>	
VII	Abwägung
<p>Mit welchem Gewicht sind die Belange von Natur und Landschaft in die Abwägung mit den übrigen Belangen des Vorhabens einzustellen?</p>	
VIII	Bilanzierung
<p>Wie soll die Gegenüberstellung von Eingriffsfolgen, Minderung und Ausgleich sowie ggf. Ersatz erfolgen?</p>	

Quelle: LANA 1995 a

Abbildung 1

Arbeitsschritte und Entscheidungspunkte der Eingriffsregelung - Überblick

hinter dem Komma werden nur Scheingenauigkeiten vorgespiegelt (ALONSO 1969). Das kann nur so lange gut gehen, wie es der Kontrahent nicht merkt oder die errechneten Werte ökonomisch tragbar erscheinen. Ist das nicht der Fall, müssen die "objektiv" errechneten Beträge nach unten korrigiert werden. Das Ärgerliche daran ist, daß in Sonntagsreden immer ein notwendiger anderer Umgang mit der Natur gefordert wird, daß aber alle schon vor Jahrzehnten diskutierten bewertungstheoretischen Grundlagen in Vergessenheit geraten sind (ALONSO 1969; BECHMANN & KIEMSTEDT 1974; SCHERNER 1995; TÖPFER 1969).

Die weite Verbreitung dieser Vorgehensweise zur rechnerischen Bestimmung von Art und Umfang der Kompensation beruht zwar auf einer Art Konvention, für die Vielzahl der einzelnen Verfahren gilt das jedoch noch nicht, weil sie nicht durch übergreifenden fachlichen Konsens abgestimmt sind. Vor ihrer unkritischen Fortschreibung wird nicht nur wegen der oben angedeuteten Fehler gewarnt sondern auch deshalb, weil durch diese Formeln eine solide fachliche Planung als Grundlage für Entscheidungen ausgeklammert wird.

(4) Die Bearbeitung des bereits erwähnten Gutachtens hat ergeben, daß eine möglichst weitgehende Praktikabilisierung und Vereinheitlichung am ehesten systematisch und zweckmäßig erreicht werden kann, wenn man die Eingriffsregelung als *Planungsverfahren* betrachtet. Die Zielsetzung, Eingriffe in Natur und Landschaft möglichst zu vermeiden und bei Unvermeidbarkeit von Beeinträchtigungen für Kompensation zu sorgen, erfordert eine Folge abgestufter Entscheidungen und deren fachliche Vorbereitung - also Planung.

Abbildung 1 zeigt die Arbeitsschritte der Eingriffsregelung mit Entscheidungsrelevanz. Sie treten z. T. mehrfach am administrativen Ablauf des Vollzuges auf. Konventionen sind für alle diese Arbeitsschritte erforderlich. Einige Beispiele, wie solche Konventionen aussehen könnten, werden im folgenden genannt (vgl. LANA 1995b).

(5) *Inhalte* von Konventionen zur Eingriffsregelung können im Prinzip

die Definition unbestimmter Rechtsbegriffe,
methodische Verfahrensweisen,
Meßvorschriften zur Quantifizierung sowie
Standards und Schwellenwerte

sein.

Zum ersten Punkt gehört u.a. eine Festlegung, wie die im Bundesnaturschutzgesetz genannten Begriffe "erheblich" und "nachhaltig" den Tatbestand eines Eingriffs definieren sollen. Sinnvoll wäre z.B., Beeinträchtigungen dann als Eingriffsfall einzustufen und hinsichtlich der Rechtsfolgen zu beachten, wenn sie erheblich oder unerheblich, aber nachhaltig sein können.

Unter den Verfahrensweisen zur fachlichen Vorbereitung von Entscheidungen wäre ein Vorschlag

dazu notwendig, inwieweit eine Beurteilung von Eingriffen und die Bestimmung von Kompensationsmaßnahmen nur auf der Basis von Biotoptypen geschehen kann. Dafür ist ausschlaggebend, ob besondere Funktionen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes betroffen sein können. D.h. es muß auch festgelegt werden, welche Funktionen unterschieden werden sollen und was ggf. ihre besondere Bedeutung ausmacht.

Daß im erwähnten Gutachten für die LANA unter den Meßvorschriften der Ansatz Wert x Fläche zur Bestimmung des Kompensationsumfanges nicht weiterverfolgt wird, dürfte nach dem unter (3) gesagten klar sein. Statt dessen wird vorgeschlagen - genaueres kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht mitgeteilt werden -, für diese Bemessung jeweils die Herstellungskosten des fiktiven Ausgleichs heranzuziehen. Kostendateien liegen im Prinzip dazu vor.

Um die Festlegung von Standards und Schwellenwerten wird man nicht herumkommen. Sie werden durch den Zwang zur Praktikabilität bestimmt, müssen aber auch den Maßstäben der fachlichen Vertretbarkeit genügen. Ein Beispiel dafür wäre, daß Beeinträchtigungen dann als nachhaltig gelten könnten, wenn sie voraussichtlich länger als 5 Jahre andauern.

(6) Vor allem erforderlich und fachlich am ehesten zu vertreten sind *Vereinheitlichungen der Verfahrensweisen* für den Vollzug der Eingriffsregelung. D.h. unter den o.g. Inhalten von Konventionen sind fachliche Übereinkünfte über grundlegende Positionen i.S. der Interpretation der gesetzlichen Grundlagen, über das methodische Vorgehen, Mindestinhalte und Meßvorschriften besonders wichtig.

Der Spielraum für eine Vereinheitlichung der Ergebnisse ist gering. Er sollte für die Berücksichtigung der jeweils unterschiedlichen Ausprägung der Natur im Einzelfall offenbleiben. Das wird auch durch das jüngste Gutachten zu den Möglichkeiten und Grenzen von Standards und Schwellenwerten bestätigt (PLANUNGSGRUPPE 1995; vgl. auch den Beitrag von LAMBRECHT in diesem Band).

(7) Gegenstand der für die Eingriffsregelung anzustrebenden Konventionen sollte auch eine *stärkere Berücksichtigung der landschaftsplanerischen Zielkonzeption* für die Bestimmung von Art, Umfang und Ort der Kompensationsmaßnahmen sein. Das der Eingriffsregelung zugrunde liegende Verschlechterungsverbot für Natur und Landschaft kann nicht durch schlichte Flächenkompensation eingehalten werden, wie sie noch vielfach praktiziert wird. Besonders die Integration der Eingriffsregelung in die Bauleitplanung nach § 8 a-c bietet die Chance, die Flächen für Ausgleich und Ersatz in eine umfassende ökologische und gestalterische Entwicklungskonzeption des Gemeindegebietes einzuordnen.

Die Landschaftsplanung hat nach dem Bundesnaturschutzgesetz die Aufgabe, solche Zielkonzeptionen zu erarbeiten. Wenn dies bisher nicht in ausrei-

chendem Maße geschehen ist, wird es Zeit, das zu ändern.

Viel spricht dafür, daß die unter (3) kritisierten Berechnungsformeln für Art und Umfang der Kompensationsmaßnahmen vielfach deshalb erfunden werden mußten, weil den Behörden keine plausiblen Zielvorstellungen des Naturschutzes zur Verfügung standen. Insofern verspricht eine stärkere Verbindung zwischen Eingriffsregelung und Landschaftsplanung eine Flexibilisierung der Kompensationsbestimmung. Davon abgesehen würden auch die Einführung eines sogenannten Ökokontos (MINISTERIUM FÜR UMWELT UND FORSTEN RHEINLAND-PFALZ 1995) und die Verwendung monetärer Ersatzzahlungen (vgl. den Beitrag von MARTICKE in diesem Band) durch landschaftsplanerische Entwicklungskonzeptionen auf eine solide fachliche Grundlage gestellt.

Offen bleibt - und das ist eine Frage an alle Naturschutzinstitutionen -, ob und wann ein Gremium bestimmt und autorisiert werden kann, die notwendige Konventionsbildung im Naturschutz weiterzutreiben.

Literatur

ALONSO, W. (1969):

Bestmögliche Voraussagen mit unzulänglichen Daten. - Stadtbauwelt H. 21, 1969: 30-34

BECHMANN, A.; KIEMSTEDT, H. (1974):

Die Landschaftsbewertung für das Sauerland als ein Beitrag zur Theoriediskussion in der Landschaftsplanung. - Raumforschung und Raumordnung, 32 (5):190-202

KIEMSTEDT, H. (1995, i. Vorber.):

Eingriffsregelung im Abseits? "Dynamik und Konstanz". - Schriftenreihe für Vegetationskunde des Bundesamtes für Naturschutz

LÄNDERARBEITSGEMEINSCHAFT NATURSCHUTZ, LANDSCHAFTSPFLEGE UND ERHOLUNG (LANA) (1994):

Methodik der Eingriffsregelung - Teil I: Synopse. Projektl. H. Kiemstedt; Bearb. St. Ott und M. Mönnecke. Erschienen als Heft 4/95 der Schriftenreihe des Umweltministeriums Baden-Württemberg, Stuttgart

----- (1995a):

Methodik der Eingriffsregelung - Teil II: Analyse. Projektl. H. Kiemstedt; Bearb. St. Ott und M. Mönnecke. Veröffentlichung in Vorbereitung

----- (1995b):

Methodik der Eingriffsregelung Teil III: Vorschläge. Projektl. H. Kiemstedt; Bearb. St. Ott und M. Mönnecke. Veröffentlichung in Vorbereitung

LESERFORUM VON NATUR UND LANDSCHAFT (1995):

Zur Akzeptanz und Durchsetzbarkeit des Naturschutzes - Stellungnahmen zum Beitrag in Heft 2/95. - Natur und Landschaft, 70 (6): 276-280

MINISTERIUM FÜR UMWELT UND FORSTEN RHEINLAND-PFALZ (1995):

"Öko-Konto" und Eingriffsregelung - Ein neues Verfahren in Rheinland-Pfalz. - Natur und Landschaft 70 (2): 73-74

PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE UND UMWELT (1995):

Richtwerte für Kompensationsmaßnahmen beim Bundesfernstraßenbau - Untersuchung zu den rechtlichen und naturschutzfachlichen Grenzen und Möglichkeiten, Hannover

SCHERNER, E. R. (1995):

Realität oder Realsatire der "Bewertung" von Organismen und Flächen. - Schriftenreihe für Naturschutz und Landschaftspflege Heft 43: 377-410, Bonn-Bad Godesberg

SCHRADER, Ch. (1993):

Normen und Standards im Naturschutz - kein Widerspruch. - Mittlg. aus der Niedersächsischen Naturschutzakademie, Schneverdingen

TÖPFER, K. (1969):

Überlegungen zur Quantifizierung qualitativer Standortfaktoren. - in: Zentralinstitut für Raumplanung der Universität Münster 1969: Zur Theorie der allgemeinen und regionalen Planung, Bielefeld: 165-191.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Hans Kiemstedt
Universität Hannover
Institut für Landschaftspflege und Naturschutz
Herrenhäuser Straße 2
D-30419 Hannover

Standardisierungen bei der Eingriffsregelung im Straßenbau

Praxis und Perspektiven zwischen rechtlichen und naturschutzfachlichen Grenzen und Möglichkeiten

Heiner LAMBRECHT¹⁾

1. Ausgangssituation

Straßenbaumaßnahmen führen i.d.R. zu erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes, so daß sie der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach den Vorschriften der Landesnaturschutzgesetze i.V.m. § 8 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) unterliegen. Die Eingriffsregelung ist im jeweiligen Planungsfall als unselbständiger Teil des straßenbaurechtlichen Zulassungsverfahrens anzuwenden. Zur praktischen Umsetzung der mit der Eingriffsregelung verbundenen materiell-rechtlichen Anforderungen ist von den Straßenbau- sowie den Naturschutzverwaltungen eine Vielzahl von Vorgaben, Verfahren und Methoden entwickelt worden²⁾ Mit diesen Standardisierungsbestrebungen gehen *Auffassungsunterschiede* bezüglich der Berücksichtigung der naturschutzrechtlichen Vermeidungs- und Kompensationsgebote, abweichende methodisch-fachliche Anforderungen an die Beurteilungsgrundlagen und insbesondere Abstimmungsprobleme bei der Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, vor allem was deren Umfang betrifft, einher.

Möglichkeiten zu Standardisierungen bei der Eingriffsregelung bestimmen sich nach dem materiellen Gehalt der naturschutzrechtlichen Vorschriften, dem Verhältnis von Rahmenrecht und Landesnaturschutzgesetzgebung sowie gesetzlich begründeten Ermächtigungen der die Eingriffsregelung anwendenden Verwaltungen. Davon ausgehend müssen Standardisierungen ausreichend wissenschaftlich - hier im besonderen naturschutzfachlich - begründet werden können, um eine über den Einzelfall hinausgehende Gültigkeit zu erlangen. Praxiserfahrungen tragen dazu bei, indem sie als theoretisch und methodisch für richtig erkannte Anforderungen auf ihre Umsetzungsfähigkeit und praktische Gültigkeit zu überprüfen ermöglichen und damit eine Fortschreibung bisheriger Standards erlauben.

Die rechtlich fixierte systematische Abfolge der materiellen Gebote und Prüfungsschritte der Eingriffsregelung³⁾ definiert als rahmengebenden Standard eine Grobstruktur von Arbeitsschritten und -inhalten⁴⁾:

1. Feststellung des Eingriffstatbestandes bzw. der erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen
2. Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen
3. Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen
4. Ersatz nicht ausgleichbarer Beeinträchtigungen, soweit bei der naturschutzrechtlichen Abwägung die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Range nachgehen.

Zu diesen Prüfungsschritten werden im vorliegenden Beitrag die rechtlichen Bedingungen für bundeseinheitliche Standardisierungen aufgezeigt. Es werden die bisherigen praktischen Bestrebungen sowie Probleme veranschaulicht und Perspektiven von fachwissenschaftlich begründeten Standards entwickelt. Als Standardisierungen bei der Eingriffsregelung im Straßenbau sind alle verallgemeinerungsfähigen Vorgaben zu verstehen, die auf eine *Vereinheitlichung der Anwendung* der Eingriffsregelung, ihrer Arbeitsschritte und -inhalte sowie der Beurteilungsmaßstäbe ausgerichtet sind. Die Standards *konkretisieren die unbestimmten Rechtsbegriffe* und führen günstigstenfalls zu vergleichbaren Planungsergebnissen bei unterschiedlichen Straßenbauvorhaben.

2. Eingriffsdefinition und Feststellung der erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen

2.1 Rechtliche Grundlagen

Straßenbauvorhaben sind nach den *Positivlisten* der Landesnaturschutzgesetze überwiegend als Eingriffe definiert⁵⁾, womit dann die Prüfungsschritte unmittelbar ausgelöst werden. Des weiteren sind in den Positivlisten unterschiedlichste Eingriffstatbestände überwiegend qualitativ-beschreibend aufgeführt, die i.d.R. mit Straßenbauvorhaben einhergehen. Teilweise wird damit der Gegenstand der Eingriffsregelung formal-inhaltlich erweitert⁶⁾ Daneben enthalten die vereinzelt *Negativlisten* ebenfalls straßenbaurelevante Maßnahmen bzw. Vorhabenbestandteile wie Erdwälle für den Lärmschutz an Straßen⁷⁾ oder Baustelleinrichtungen⁸⁾, die damit von der Eingriffsregelung ausgeschlossen werden.

Indessen ist die Vereinbarkeit mit der Ermächtigung nach § 8 Abs. 8 BNatSchG zum Teil fraglich, da nicht bei allen Maßnahmen davon auszugehen ist, daß diese i.d.R. nicht mit erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen verbunden sind.

Für eine bundeseinheitliche Standardisierung ist dies weiterhin beachtlich, daß von der *Legaldefinition des Eingriffsbegriffs* gemäß § 8 Abs. 1 BNatSchG⁹⁾ in sieben Landesnaturschutzgesetzen abgewichen wird. Neben lediglich erklärenden bzw. begrifflichen Modifizierungen¹⁰⁾ sind inhaltliche Erweiterungen des Katalogs der betroffenen Schutzgüter wie um den "Erholungswert der Landschaft"¹¹⁾ wesentlich. Demgegenüber sind mit dem Rahmenrecht nicht vereinbar die Einschränkung der Eingriffsregelung auf lediglich die Außenbereichsvorhaben¹²⁾ und die Beschränkung der eingriffsrelevanten Beeinträchtigungen auf lediglich die erheblichen, ohne Nennung der nachhaltigen Beeinträchtigungen¹³⁾

Neben den gesetzestextlich fixierten Unterschieden geben die unbestimmten Rechtsbegriffe der Eingriffsregelung "Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts" und "Landschaftsbild" Anlaß zu abweichenden Interpretationen.

Beim *Naturhaushalt* geht es auch in Rechtskreisen anerkanntermaßen um dessen Einzelbestandteile und deren Wechselbeziehungen in einem ökosystemaren Wirkungsgefüge. Die ökologischen Funktionen stehen im Vordergrund; es kann statt von Leistungsfähigkeit auch von Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts gesprochen werden. Der Bezug auf die Pflanzen- und Tierwelt in ihren jeweiligen Lebensstätten ist regelmäßig unstrittig. Klärungsbedürftig ist jedoch der Bezug auf die einzelnen abiotischen Naturhaushaltsfaktoren, denn zum Teil greifen umweltmediale Fachgesetze Platz. So existieren landesrechtlich vereinzelt gesetzliche Regelungen zum Bodenschutz¹⁴⁾, die aufgrund ihrer Spezialgesetzlichkeit hinsichtlich der Beeinträchtigungen des Bodens und seiner Funktionen gegenüber der Eingriffsregelung vorgehen. Im weiteren findet wegen der spezialgesetzlichen Regelung des Wasserrechts¹⁵⁾ bei einer isolierten Betrachtung des Mediums Wasser die Eingriffsregelung keine Anwendung. Das heißt, Beeinträchtigungen des Wassers müssen stets eine Beeinträchtigung anderer Naturhaushaltsfaktoren bzw. des Naturhaushalts in seiner Gesamtheit oder des Landschaftsbildes zur Folge haben, um Gegenstand der Eingriffsregelung zu werden. Das Immissionsschutzrecht enthält demgegenüber Bestimmungen, die die Berücksichtigung konkreter eingriffsrelevanter Beeinträchtigungen wie beispielsweise die mittelbar durch verkehrsbedingte Immissionen betroffene Tier- und Pflanzenwelt nicht eindeutig erkennen lassen. Die Notwendigkeit dazu läßt sich in Verbindung mit der Eingriffsregelung bestimmter ableiten. Bislang nicht geklärt ist, inwieweit nach der Eingriffsregelung auch eine Kompensation möglich ist. Das Immissionsschutzrecht verlangt einen Ausgleich bei solchen unvermeidbaren Beeinträchtigungen nicht. Lärmbeeinträchtigungen im Bereich der so-

genannten Nachbarschaft hingegen beurteilen sich nur nach dem Immissionsschutzrecht¹⁶⁾

Für die konkrete Umsetzung der verschiedenen naturschutz- und umweltfachrechtlichen Anforderungen kommt es allerdings darauf an, zunächst die insgesamt zu erwartenden Beeinträchtigungen zu ermitteln. Nach deren Feststellung kann entschieden werden, auf welcher Rechtsgrundlage sich konkrete Maßnahmen wie zur Vermeidung und Kompensation ergeben. Daher kann es im Einzelfall angezeigt sein, von einer weiten Betrachtung relevanter Beeinträchtigungen des Naturhaushalts auszugehen. Hinzu kommt, daß der Begriff "Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts" ein dynamischer Rechtsbegriff ist¹⁷⁾, hängt er doch wesentlich von einer dem aktuellen Stand des Fachwissens entsprechenden Begründung und nachvollziehbaren Beschreibung ab.

Der Begriff "*Landschaftsbild*" läßt es naheliegender erscheinen, daß es ausschließlich um optisch-visuelle Beeinträchtigungen der Landschaft geht¹⁸⁾. Dabei ist eine Betrachtung von gewisser Großräumigkeit zugrunde zu legen¹⁹⁾. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) deutet jedoch mittlerweile auf der Fachdiskussion basierende im Einzelfall gegebene Erweiterungsmöglichkeiten einer engen Auslegung in Richtung einer synästhetischen Wahrnehmung als "Landschaftserleben" an, um die jeweilige maßgebende Eingriffslage bestimmen und die sich daraus ergebenden Pflichten zutreffend erfassen zu können²⁰⁾

Die kompensationsrelevanten *Beeinträchtigungen* sind nach "*Erheblichkeit oder Nachhaltigkeit*" einzugrenzen. Die Rechtsprechung hat dazu bislang nur allgemeine Definitionen vor allem die Beeinträchtigungen des Naturhaushalts betreffend formuliert. Die Erheblichkeit hängt danach von der Intensität, im einzelnen von der deutlichen Spürbarkeit bzw. Wesentlichkeit von Funktionsstörungen ab²¹⁾. Sie verweist jedoch unmißverständlich auf die zu beachtenden konkreten Verhältnisse des Einzelfalls²²⁾. Damit ist eine abstrakte oder einzelfallunabhängige Festlegung von Art, Umfang und Intensität von Beeinträchtigungen nicht möglich. Denn bei der Prüfung der Beeinträchtigungsqualitäten und -quantitäten ist eine argumentative, rational begründete Bewertung der jeweiligen Umstände des Einzelfalls wesentlich²³⁾. Flächen geringerer Schutzbedürftigkeit kann nicht ohne jede Rücksicht auf die konkrete Beeinträchtigungsintensität eines Eingriffsvorhabens von vornherein die Qualität abgesprochen werden, Gegenstand einer zu unterlassenden vermeidbaren oder gegebenenfalls auszugleichenden bzw. zu kompensierenden Beeinträchtigung zu sein²⁴⁾. Die Ermittlung und Bewertung straßenbaubedingter Beeinträchtigungen muß im Einzelfall auch deswegen vollständig und im einzelnen ausreichend konkret sein, um unter Beachtung des Vermeidungsgebotes alle kompensationsrelevanten Beeinträchtigungen berücksichtigen und im Sinne des Verursachungsgrundsatzes eindeutig dem geplanten Vorhaben zuordnen zu können²⁵⁾. Ist die

Bestands- und Konfliktanalyse wegen einer unzureichenden Berücksichtigung von Bereichen mit erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen offenkundig falsch und sind damit die Eingriffswirkungen nicht hinreichend erhoben, ist auch nicht erkennbar, in welchem Umfang und an welcher Stelle zusätzliche Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen geboten sind und wo und inwieweit gegebenenfalls Ersatzmaßnahmen nötig werden. Die abgeleiteten Kompensationsmaßnahmen sind folglich nicht ausreichend²⁶⁾

Die Feststellung der Beeinträchtigungen setzt neben der Erfassung der Eingriffsursachen die den konkreten Verhältnissen des Einzelfalls entsprechende vollständige und ausreichend differenzierte *Erhebung und Bewertung* des jeweiligen Zustandes der Funktionen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes voraus. In welchem Maße im Einzelfall besondere Untersuchungen durchzuführen sind und inwieweit der damit verbundene Aufwand vertretbar ist, läßt sich nicht abstrakt beantworten. Entscheidend ist, daß durch solche Erhebungen ein relevanter *Erkenntnisgewinn* für die Eingriffsbeurteilung und die Maßnahmenplanung resultiert, daß bei Berücksichtigung der ansonsten fehlenden Erkenntnisse eine substantiell andere Entscheidung über das Vorhaben und die Maßnahmen getroffen würde²⁷⁾ Die Notwendigkeit weitergehender Untersuchungen muß plausibel begründet werden und es müssen konkrete Anhaltspunkte für die ansonsten vernachlässigten Wirkungen und Beeinträchtigungen vorliegen²⁸⁾. Der konkret gegebene Rat ausgewiesener Fachleute und der dadurch dokumentierte Stand des Fachwissens können Anhaltspunkte für die Bestimmung der im Einzelfall notwendigen Untersuchungen sein²⁹⁾ Ob dabei stets der Stand von Wissenschaft und Forschung zu berücksichtigen ist, kann nur aufgrund der spezifischen Problemsituation, insbesondere der Empfindlichkeit und Schutzwürdigkeit der betroffenen Landschaft und den dazu vorliegenden Daten sowie der Neuartigkeit und Schwere der befürchteten Beeinträchtigungen entschieden werden.

Die Meinungen der Rechtsprechung über Art und räumliche wie zeitliche Intensität notwendiger Erhebungen gehen jedoch zum Teil deutlich auseinander³⁰⁾. Zur weitergehenden Klärung tragen in diesem Zusammenhang auch nicht die in einzelnen Landesnaturschutzgesetzen definierten Anforderungen an Art und Umfang von notwendigen Ermittlungen bei. Die Anforderungen sind im wesentlichen allgemeiner Art³¹⁾ Inwieweit die nach einzelnen Landesnaturschutzgesetzen von den zu beteiligenden Naturschutzbehörden zu erstellende gutachtliche Stellungnahme³²⁾ unterstützend wirkt, hängt wesentlich von deren praktischer Handhabung ab. Die abweichenden Definitionen bzw. Auslegungen zum Eingriffstatbestand und die darauf basierenden Ermittlungserfordernisse haben zwangsläufig Auswirkungen auf die weiteren Verpflichtungen zur Vermeidung und zum Ausgleich bzw. Ersatz. Eine umfassende und fachlich anspruchsvolle Sicherung

der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes aufgrund der Anwendung der Eingriffsregelung muß bei einer bundesweiten Betrachtungsweise bereits hier fraglich erscheinen. Insofern bleibt insbesondere in diesem Punkt die Rechtsfortentwicklung abzuwarten.

2.2 Standardisierungsmöglichkeiten

Die rechtlichen, nur qualitativ-inhaltliche Aspekte betreffenden Vorgaben zur Eingriffsbestimmung sind uneinheitlich, interpretationsfähig und vor allem auf den Einzelfall bezogen auszufüllen. Praxiserfahrungen und naturschutzfachlich begründete Methoden bieten allerdings Möglichkeiten für Standardisierungen. Sie bauen strukturell auf methodischen Anforderungen der Wirkungsprognose auf, indem Eingriffsursachen mit den betroffenen Funktionen verknüpft und damit die Beeinträchtigungen abgeleitet werden.

2.2.1 Beeinträchtigungursachen bzw. Wirkfaktoren von Straßenbauvorhaben

Zur ausreichenden Bestimmung der Eingriffsfaktoren eines Straßenbauvorhabens werden in der Praxis Checklisten verwendet. Solche Listen, in denen regelmäßig auch nach Bau, Anlage und Betrieb von Straßen unterschieden wird, liegen in verschiedenen Formen vor³³⁾. Sie lassen sich für eine bundeseinheitliche Anwendung weiterentwickeln und vervollständigen. Dabei können die einzelnen Wirkfaktoren aufgrund ihrer jeweiligen Relevanz unterschiedlichen Straßenbaumaßnahmen zugeordnet werden³⁴⁾

Diese beschreibende Aussage verändert sich jedoch bei der Ermittlung von Wirkintensitäten und -reichweiten. Die Wirkungen auf den unmittelbar durch Flächeninanspruchnahme, Überbauung und Versiegelung anlagebedingt betroffenen Flächen lassen sich relativ präzise beschreiben und auch quantifizieren. Eine solche Bestimmung ist bei den Faktoren des Baubetriebs sowie des späteren Verkehrsgeschehens, insbesondere des voraussichtlichen Verkehrsaufkommens, mit Unsicherheiten behaftet. Prognosemodelle zur Ermittlung von Lärm- und Schadstoffausbreitungen³⁵⁾ ermöglichen nur näherungsweise Angaben, sind jedoch nicht verzichtbar. In der Praxis werden für die Abschätzung der räumlichen Wirkungen des Straßenbetriebs, i.d.R auf die Biotopsituation, zum Teil standardisierte Belastungszonen verwendet³⁶⁾. Die Zonierungsmodelle weichen jedoch zum Teil gravierend voneinander ab. Nicht zuletzt ist fraglich, ob die Komplexität der zu berücksichtigenden Wirkungen auf die ökologischen und landschaftsästhetischen Funktionen überhaupt derart vereinfacht abgebildet werden kann. Neben den anerkannten Prognosemodellen sind daher für eine hinreichende Ermittlung von Wirkintensitäten emissions- und immissionsbezogene Erfahrungswerte hilfreicher, auf die fachwis-

senschaftlich abgesichert allerdings nur begrenzt zurückgegriffen werden kann³⁷⁾.

Insofern bietet sich für den einzelnen Planungsfall an, pauschalisierte Belastungszonen nur als Betrachtungsbereiche zu verwenden und möglichst auf Erfahrungswerte zurückzugreifen sowie beide an die Bedingungen des Einzelfalls anzupassen.

2.2.2 Erfassung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes

Die Wirkungsprognose setzt die inhaltlich und räumlich-zeitlich hinreichende Erfassung des aktuellen Zustandes von Natur und Landschaft voraus. Für die Planungspraxis sind zwischenzeitlich zahlreiche wissenschaftlich und naturschutzfachlich begründete Anforderungskataloge für die Erfassung der biotischen und abiotischen Faktoren des Naturhaushalts und die Erfassung des Landschaftsbildes erarbeitet worden. Die Anforderungen beziehen sich auf jeweils betroffene Funktionen und relevante Faktoren, methodisch-inhaltliche, räumliche, zeitliche, darstellerische und organisatorische Fragestellungen der Bestandserfassung und -bewertung³⁸⁾. Diese Anforderungen sind allerdings nicht soweit vereinheitlicht und in der Planungspraxis verbreitet, daß damit eine weitgehende Vergleichbarkeit in der Vorgehensweise und tatsächlich ausreichende Bestandserfassungen gewährleistet sind. Wesentlich sind zudem Auffassungsunterschiede bezüglich der Verwendung von mathematisierenden Beurteilungsmethoden wie Biotopwertverfahren. Die Notwendigkeit der eigenständigen Erfassung und Bewertung der Fauna sowie von abiotischen Faktoren wird ebenfalls unterschiedlich gesehen. Bundesweite Standards für die Bestandsbeurteilung können sich daher nur auf allgemeine inhaltliche Fragestellungen beziehen. Unter Berücksichtigung von Erfahrungswerten können qualitative Anforderungen formuliert und systematisiert werden³⁹⁾. Weitergehendes muß der länderbezogenen bzw. regionalen Differenzierung überlassen bleiben.

Daneben ist für die problemangemessene Bestimmung des notwendigen Untersuchungsbedarfs, einschließlich der sachgerechten Abgrenzung des Untersuchungsraumes, dessen frühzeitige Klärung im Rahmen von *strukturierten Abstimmungsprozessen*⁴⁰⁾ von Wichtigkeit. Wesentlich ist auch die systematische Berücksichtigung von Ergebnissen vorangehender Umweltverträglichkeitsuntersuchungen (UVU) aus der UVP⁴¹⁾.

Bezüglich der im weiteren vorzunehmenden Bewertung lassen sich die zu berücksichtigenden Kriterien und Maßstäbe nur bedingt vereinheitlichen. Eine wesentliche Hilfestellung kann dazu jedoch eine *qualifizierte Landschaftsplanung* leisten, vorausgesetzt sie enthält eine entsprechend differenzierte Beschreibung und Darstellung der Funktionen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes

und deren Bewertung nach naturschutzfachlich plausiblen Kriterien⁴²⁾

2.2.3 Feststellung der erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen

Im Einzelfall sind die Beeinträchtigungen so weitgehend zu erfassen, wie Erheblichkeit oder Nachhaltigkeit anzunehmen ist und wie die Beeinträchtigungen von Bedeutung für das Abwägungsergebnis sind. Die Wirkungsprognose muß so präzise sein, daß die notwendigen Vorkehrungen bzw. Maßnahmen zur Vermeidung und zum Ausgleich bzw. Ersatz abgeleitet werden können. Im Zusammenhang mit den für die Bestandsbeurteilung definierten Anforderungen sind für die Planungspraxis Kataloge zu den zu berücksichtigenden Beeinträchtigungen und deren Beeinflussungsfaktoren ausgearbeitet worden⁴³⁾. Sie werden jedoch bislang nicht ausreichend beachtet. In solchen für die Einzelfallbeurteilung als Checklisten zugrundezulegenden Katalogen können rahmenhafte Angaben zum maßnahmentypbezogenen bau-, anlage- und betriebsbedingten Auftreten von Beeinträchtigungen getroffen werden⁴⁴⁾. Daraus lassen sich differenzierte vorhabensspezifische Checklisten ableiten.

Für eine standardisierte Ermittlung von Beeinträchtigungen lassen sich wissenschaftlich und naturschutzfachlich begründet nur grundsätzliche methodisch-inhaltliche Anforderungen definieren. In der Planungspraxis werden unter den Gesichtspunkten von Praktikabilität, Problemangemessenheit und Rechtssicherheit unterschiedliche Vorgehensweisen für die Feststellung von Beeinträchtigungen, insbesondere deren Ausbreitung und Intensität, für richtig und zweckmäßig gehalten. So erfolgt die Beschreibung der Beeinträchtigungen überwiegend qualitativ und verbal-argumentativ sowie ergänzend räumlich-quantitativ kartographisch. Für die Beurteilung der Beeinträchtigungen, auch der randlichen, betriebsbedingten Wirkungen - insbesondere auf die Biotopsituation - werden jedoch zudem stark formalisierte Verfahren mit pauschalen Vorgaben zur Ausbreitung und Intensität von Beeinträchtigungen (siehe Pkt. 2.2.1) und deren Verrechnung mit den als betroffen definierten Flächen angewendet. Fehlende Herleitungen und die zum Teil gravierend voneinander abweichenden Ergebnisse bei jeweils vergleichbaren Eingriffssituationen begründen erhebliche Zweifel an der Richtigkeit, Plausibilität und planungstauglichen Verwendbarkeit solcher Vorgehensweisen (siehe Pkt. 4.2.4). Zumal bei einer auf Biotopbeeinträchtigungen beschränkten Betrachtung regelmäßig andere Beeinträchtigungen vernachlässigt werden. Insofern sind die betroffenen Funktionen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes i.d.R. separat zu beurteilen. Die einzelnen Beeinträchtigungen sind in den jeweiligen funktionalen, räumlichen und zeitlichen Dimensionen zu erfassen. Diese Feststellung beinhaltet stets die qualitative verbale Beschreibung und die soweit mögliche Quantifizierung. Unter ökosy-

Tabelle 1

Definitionen für die Erheblichkeit (oder Nachhaltigkeit) von Beeinträchtigungen (PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT 1995: 85ff.)

Betroffene Schutzgüter	Erhebliche (oder nachhaltige) Beeinträchtigungen
Boden	Erheblich sind Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen und der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Bodens immer dann, wenn die Funktionen vollständig beseitigt oder diese bzw. die Bodenbeschaffenheit nachteilig grundlegend verändert werden. In diesem Sinne ist eine Beseitigung des Bodenkörpers mit einer anschließenden Versiegelung in der Regel eine erhebliche Beeinträchtigung. Auch die Entfernung des Oberbodens, insbesondere auf gewachsenen Standorten, durch Abgrabung und Aufschüttung stellt eine erhebliche Beeinträchtigung dar. Von einer erheblichen Beeinträchtigung ist zudem auszugehen, wenn einzelne bodenbestimmende Faktoren und Merkmale wie Wasserhaushalt, Struktur und Nährstoffgehalt gravierend verändert werden, daß auch eine Veränderung der Bodenentwicklung zu befürchten ist. Ein über das natürliche, geogen bedingte Maß hinausgehender Gehalt an Schwermetallen und organischen Fremdstoffen im Boden ist ebenfalls als erheblich anzusehen.
Wasser <i>Grundwasser</i>	Beeinträchtigungen der Grundwasserneubildung sind erheblich, wenn durch Versiegelung und Überformung der Geländegestalt die lokale Grundwasserneubildungsrate deutlich reduziert wird. Grundwasserentnahmen führen zu erheblichen Beeinträchtigungen, wenn sich infolgedessen die Standort- und Lebensbedingungen von Pflanzen und Tieren - insbesondere des Bodens - derart ändern, daß es zu Populationsveränderungen und Änderungen in der Bodenentwicklung kommt. Beeinträchtigungen der Grundwasserströmungsverhältnisse sind als erheblich anzusehen, wenn diese merklich beeinflußt werden und sich infolgedessen insbesondere die Standort- und Lebensbedingungen von Pflanzen und Tieren ändern oder das sonstige oberflächliche Austreten von Grundwasser, z.B. in Quellbereichen, sich wesentlich verändert. Grundwasserqualitätsbeeinträchtigungen sind erheblich, wenn die physikalische, chemische oder biologische Beschaffenheit des Grundwassers wesentlich von der natürlichen, geogen bedingten Qualität abweicht, und wenn sich infolgedessen die Standort- und Lebensbedingungen von Pflanzen und Tieren ändern.
<i>Oberflächengewässer</i>	Beeinträchtigungen von Oberflächengewässern sind erheblich, wenn sie vollständig beseitigt, ihre prägenden Strukturen wesentlich verändert, die Strömungsverhältnisse und das Abflußgeschehen negativ beeinflußt werden sowie die physikalische, chemische oder biologische Beschaffenheit des Wassers negativ von den Ausgangsbedingungen abweicht und sich infolgedessen die Standort- und Lebensbedingungen von Pflanzen und Tieren negativ ändern oder das Landschaftsbild beeinträchtigt wird. Eine Erhöhung des Oberflächenwasserabflusses ist erheblich, wenn infolgedessen das Abflußgeschehen in Fließgewässern erhöht wird bzw. das Oberflächenwasser nicht auf sonstige naturnahe Art und Weise zurückgehalten werden kann.
Klima/Luft	Erheblich sind Beeinträchtigungen, wenn durch Überbauung, Beseitigung der Vegetationsdecke und Standortveränderungen, insbesondere durch Versiegelungen, die meso- und mikroklimatischen Klimafunktionen beseitigt bzw. wesentlich verändert werden. Beeinträchtigungen des Luftaustausches sind erheblich, wenn dafür geeignete Räume bzw. Bahnen in ihrer Funktionsfähigkeit wesentlich gemindert werden und ihre Wohlfahrtswirkungen auf funktional zugeordnete Zielgebiete nicht mehr in vollem Umfang erbringen können. Beeinträchtigungen der Luftqualität durch straßenbedingte Luftverunreinigungen sind erheblich, wenn sich die Luftqualitätsparameter wesentlich ändern, daß gegenüber Luftschadstoffmissionen empfindliche Funktionen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes wie nährstoffarme Biotypen oder Gebiete mit eingeschränktem Luftaustausch gravierend verändert werden.
Tiere, Pflanzen und deren Lebensräume/ Lebensraumfunktionen <i>(nach Reck u. Kaule (1992, S. 141, verändert)</i>	Erheblich sind Beeinträchtigungen, wenn Lebens- und Funktionsräume negativ verändert werden, deren Artengemeinschaften noch nicht stark verarmt sind, oder wertbestimmende Arten sowie Entwicklungspotentiale, insbesondere prägende Standortfaktoren, nachteilig beeinflußt werden. Nachhaltig sind Beeinträchtigungen, wenn Arten oder typische Artengemeinschaften nach einer eingriffsbedingten Depression durch den Straßenbau nach dessen Beendigung nicht wieder innerhalb eines Zeitraumes von 5 Jahren in der vorherigen Populationsdichte je Flächengröße vorkommen können. Unter den gleichen zeitlichen Bedingungen gilt eine Beeinträchtigung auch als nachhaltig, wenn beispielsweise zeitlich, räumlich und funktional voneinander abhängige Lebensraummosaiken, die in der Regel aufgrund von konkreten Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere nach den Zielaussagen der Landschaftsplanung zu Erhalt oder Entwicklung von Lebensräumen, Zielsysteme im Bezugsraum sind, nicht in gleichartigen Funktionsgefügen wiederhergestellt werden können.
Landschaftsbild	Erheblich sind Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes, wenn strukturell-ästhetische Qualitäten und Werte überformt bzw. vermindert werden. Des weiteren ist von erheblichen Beeinträchtigungen auszugehen, wenn die Funktion von Elementen, Strukturen oder Landschaftsteilen als Träger kulturhistorischer bzw. landesgeschichtlicher Informationen, von Symbolgehalten wie Heimatgefühl oder Identifizierungsmöglichkeiten sowie von freizeit- bzw. erholungsbezogenen Nutzungsgrundlagen deutlich gemindert, gestört bzw. zerstört wird (<i>Planungsgruppe Ökologie + Umwelt 1990, S. 23, verändert</i>). Diese Beeinträchtigungen müssen von einem für die Schönheit einer Landschaft aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachter als nachteilig empfunden werden (BVerwG, Urt. v. 27.09.1990 - 4 C 44.87 - NuR 1991, S. 124, 127; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 04.06.1993 - 7 A 3157/91 - NuR 1994, S. 249, 250f.). Lärmbeeinträchtigungen sind im Zusammenhang mit dem Erholungswert der Landschaft bzw. der landschaftsbezogenen Erholungsfunktion als erheblich anzusehen, wenn sich der Beurteilungspegel des Voreingriffszustandes durch den Straßenverkehrslärm wesentlich, das heißt um mindestens 3 dB (A), erhöht (vgl. dazu § 1 Abs. 2 Nr. 2 16. BImSchV eine Erhöhung des von einem Verkehrsweg ausgehenden Lärms - bei einer erheblichen baulichen Änderung - um mindestens 3 dB (A) als eine wesentliche Änderung von Straßen im Sinne von § 1 Abs. 1 16. BImSchV qualifiziert) oder wenn die Lärmbeeinträchtigungen (Immissionen) einen Immissionsrichtwert von 45 dB (A) überschreiten (<i>Planungsgruppe Ökologie + Umwelt 1990, S. 160</i>). Die Zugänglichkeit der Landschaft wird erheblich beeinträchtigt, wenn die für die landschaftsbezogene Erholung bedeutsamen Wege beseitigt und Wegebeziehungen zerschnitten werden.

stemaren Gesichtspunkten ist zudem eine zusammenfassende Beurteilung der sich insgesamt und in ihren Wirkungsbeziehungen ergebenden Beeinträchtigungen notwendig.

Für eine *räumliche Erfassung* der Beeinträchtigungen sind die betroffenen Flächen von besonderer Wichtigkeit, und die Größe der betroffenen Fläche stellt einen wesentlichen Beurteilungsaspekt dar. Flächengrößen bilden den Beeinträchtigungsumfang jedoch nicht ausschließlich und vollständig ab. Meßgrößen können zudem z.B. Länge in m, Volumen in m³ und Anzahl in Stück sein⁴⁵⁾

Für die Wirkungsprognose kann zwar auch auf übertragbare Erfahrungswerte, wie sie zum Teil anhand wissenschaftlicher Untersuchung belegt sind⁴⁶⁾, zurückgegriffen werden. Regelmäßig ist jedoch nur eine Beurteilung nach den konkreten örtlichen Verhältnissen möglich.

Die für die Eingriffsbeurteilung grundsätzlichen Maßstäbe "*Erheblichkeit oder Nachhaltigkeit*" werden bei den mit pauschalisierten Vorgaben operierenden Beurteilungsverfahren unmittelbar und quantifizierend definiert. Ansonsten existieren aus der Planungspraxis nur qualitative Anforderungen und Erfahrungen zur Bestimmung der Erheblichkeit. Fachwissenschaftlich sind verallgemeinerungsfähige Maßstäbe nur für die Schutzgüter Arten und Biotope⁴⁷⁾ und das Landschaftsbild⁴⁸⁾ sowie im Sinne von wirkungsbezogenen Zuordnungen für die einzelnen Naturhaushaltsfaktoren⁴⁹⁾ definiert.

Erheblichkeit oder Nachhaltigkeit von Beeinträchtigungen sind neben der Art und Intensität der Eingriffsursachen maßgeblich an die konkrete Ausprägung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes geknüpft. Sie lassen sich daher *nur in jedem einzelnen Planungsfall* beantworten. Die Aussagen der Landschaftsplanung als örtliche Konkretisierung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege haben hierbei eine besondere Relevanz, um regional- und naturraum-spezifische Besonderheiten und Bewertungsmaßstäbe berücksichtigen zu können. Im Vordergrund steht folglich die *örtlichen Bedingungen berücksichtigende fachlich qualifizierte Bewertung*. Für diese Beurteilung können allerdings Zusammenstellungen über Funktionen und Werte mit besonderer Bedeutung, die bei Betroffenheit regelmäßig als erheblich oder nachhaltig beeinträchtigt angesehen werden können, oder Listen über zeitlich nicht bzw. kaum wiederherstellbare Biotoptypen wichtige Hilfestellungen leisten⁵⁰⁾

Des weiteren lassen sich auf den in Wissenschaft und Forschung sowie Rechtsprechung entwickelten Maßstäben basierend *rahmengebende Grundsätze* für die Beurteilung der Erheblichkeit und Nachhaltigkeit formulieren (Tabelle 1)⁵¹⁾. Bezüglich der Nachhaltigkeit von Beeinträchtigungen ist ein Zeitpunkt zu definieren, über den hinausgehend Beeinträchtigungen wirksam sind, um als nachhaltige Beeinträchtigung angesehen zu werden. Da sich dies naturwissenschaftlich nicht ausreichend ableiten läßt, bedarf es einer Konvention. In der Fachdiskus-

sion wird vorgeschlagen, Beeinträchtigungen als nachhaltig anzusehen, wenn sie länger als 5 Jahre andauern⁵²⁾

3. Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen

3.1 Rechtliche Grundlagen

Die Pflicht zur Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen nach § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG ist *striktes Recht*⁵³⁾. Sie unterliegt nicht der Abwägung⁵⁴⁾. Wie die anderen materiellen Gebote der Eingriffsregelung steht das Vermeidungsgebot unter der Voraussetzung der Erforderlichkeit des Eingriffs⁵⁵⁾. Das Vermeidungsgebot bezieht sich auf die Beeinträchtigungen des konkreten Vorhabens, um die Auswirkungen des Eingriffs selbst (an Ort und Stelle) auf Natur und Landschaft möglichst gering zu halten⁵⁶⁾. Weder der Verzicht auf das Vorhaben⁵⁷⁾ noch die Verweisung auf eine andere Trassierung⁵⁸⁾ stellen eine zwingend zu veranlassende Vermeidung im Sinne des Naturschutzrechts dar. Denn grundsätzliche Zulässigkeit sowie richtige Trassierung und Auswahl von Planungsvarianten sind Fragen sachgerechter Abwägung⁵⁹⁾. Die sich nach dem Abwägungsgebot ergebende *Pflicht zur Alternativenprüfung*⁶⁰⁾ wird jedoch durch das naturschutzrechtliche Vermeidungsgebot hinsichtlich der Betroffenheit von Natur und Landschaft *intensiviert*⁶¹⁾. Unter dem Gesichtspunkt der weitestgehenden Vermeidung von naturschutzrechtlich relevanten Beeinträchtigungen sind daher insbesondere Trassen- und Standortvarianten hinsichtlich ihrer jeweiligen Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und das Landschaftsbild zu untersuchen.

Eine *verkürzte Betrachtung*, wonach aus den erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen unmittelbar der Ausgleich abgeleitet werden kann, ist als bereits im Grundsatz *rechtsfehlerhaft* zu betrachten, insbesondere wenn vermeidbare Beeinträchtigungen unterlassen werden können. Indessen sind Art und Intensität der im Einzelfall vorzunehmenden naturschutzrechtlich begründeten Vermeidung, insbesondere der Durchführung von besonderen technischen und folglich kostenintensiven Maßnahmen wie Grünbrücken und Tunnelführungen, verwaltungsgerichtlich noch klärungsbedürftig⁶²⁾. Die Frage etwaiger Kosten kann dabei nicht über den *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit* bzw. dem darin eingeschlossenen Übermaßverbot Berücksichtigung finden, so wie es in Rechtsprechung, Rechtsliteratur und Verwaltungspraxis vielfach erfolgt⁶³⁾. Denn die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit mit seiner die individuelle Rechts- und Freiheitssphäre verteidigenden Funktion bezieht sich ausschließlich auf das Verhältnis Staat und Bürger⁶⁴⁾ und kann somit für die Umsetzung der Eingriffsregelung für Straßenbaumaßnahmen nur im Zusammenhang mit etwaigen Enteignungen von Bedeutung sein⁶⁵⁾. Vielmehr ist im Zusammenhang

Tabelle 2

Maßnahmen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen (PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE+UMWELT 1995, Anlage 11.3, S. 11-13)

Beeinträchtigungen des Bodens	(1) Vollständiger Funktionsverlust betrifft Lebensraumfunktion (Standort für Pflanzen, Tiere) Regulationsfunktion (Schadstoffrückhaltung, Grundwasserneubildung, Wasserspeicherung, -regulation) allgemeine Produktionsfunktion (Biomasseproduktion)	(2) Überprägung der ursprünglichen Standortverhältnisse / Minderung der Bodenfunktionen (Infolge von Auf- und Abtrag, Vermischung, d.h. nicht infolge von Siegelung)	(3) Bodenverdichtung (Veränderung der Standortbedingungen -> Minderung der Bodenfunktionen -> Erhöhung des Obertflächenwasserabflusses)
Vermeidung Anm.: - Landesrechtlich sind, soweit vorhanden, vorrangig Anforderungen von Bodenschutzgesetzen beachtlich (z.B. BodSchG-BW).	- planerische Vermeidung/Reduzierung Reduzierung der Straßenquerschnitte Wahl der kürzesten Trassierung Änderung der Befestigungsart - Vorkopfbauweise bzw. Bau von bereits befestigten Straßenbestandteilen aus (- Bautabuzonen) (- Einschränkung des Baufeldes) - Schutz der Randflächen	- planerische Vermeidung/Reduzierung Reduzierung der Straßenquerschnitte Wahl der kürzesten Trassierung Änderung der Gradienten/Reduzierung der Entwurfsgeschwindigkeit Anpassung an Geländeneiveau/Verzicht auf Einschnitte u. Dämme - Vorkopfbauweise bzw. Bau von bereits befestigten Straßenbestandteilen aus - Bautabuzonen - Einschränkung des Baufeldes - Schutz der Randflächen - kein Einbau von standortfremden Böden	- Vorkopfbauweise bzw. Bau von bereits befestigten Straßenbestandteilen aus - Bautabuzonen - Einschränkung des Baufeldes - Verzicht auf Befahren von zu nassen Böden - schichtgerechte Lagerung und Wiedereinbau der Böden - Verzicht auf Aus- und Einbau von Böden
Beeinträchtigungen des Bodens	(4) Bodenerosion (Veränderung der Standortbedingungen, Minderung der Bodenfunktionen)	(5) Veränderung des Bodenwasserhaushaltes (Veränderung der Standortbedingungen insbes. der Lebensraum-, Produktionsfunktion)	(6) Schadstoffanreicherung (Veränderung der Standortbedingungen, Beeinträchtigung aller Bodenfunktionen, Beeinträchtigung des Grundwassers)
Vermeidung Anm.: - Landesrechtlich sind, soweit vorhanden, vorrangig Anforderungen von Bodenschutzgesetzen beachtlich (z.B. BodSchG-BW). - <i>kursiv</i> dargestellte Vorkkehrungen bzw. Maßnahmen ergeben sich ausschließlich nach anderen Rechtsgrundlagen und nicht nach der Eingriffsregelung.	Vorkopfbauweise bzw. Bau von bereits befestigten Straßenbestandteilen aus - Bautabuzonen - Einschränkung des Baufeldes - sachgemäße Lagerung des Bodens - frühzeitige Wiederbegrünung-/Zwischenansaat - Verzicht auf Aus- und Einbau von Böden	- Verzicht auf Entwässerungsmaßnahmen - Wahl angepasster Bauverfahren - Bewässerung während der Entwässerungsmaßnahmen - Entwässerung während der Vernässungsmaßnahme - Bautabuzonen - durchlässige bzw. umströmbare Bauwerke im Grundwasserbereich	- Reduzierung der KFZ-bezogenen Schadstoffemissionen - verkehrlenkende Maßnahmen (Geschwindigkeitsbegrenzung) - Wahl geeigneter umweltneutraler Baustoffe - Wahl geeigneter, umweltneutraler Unhaltungsmaßnahmen (kein Herbizideinsatz, umweltverträgliche Streumittel) - Beachtung entsprechender Regelwerke - Maßnahmen nach Vorschriften in besonderen Schadensfällen (z.B. nach Polizeirecht) - frühzeitige Anlage von Immissionsschutzpflanzungen - bauliche Immissionsschutzmaßnahmen (z.B. auch Lärmschutz) bzw. Erdwälle - Verkehrsicherheitsmaßnahmen - Maßnahmen nach RiStWag - Öl- und Schadstoffabscheider.

mit Kosten von Maßnahmen auf die in der Verwaltung zu beachtenden Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit abzustellen, wonach bei gleicher Zielerfüllung das Mittel zu wählen ist, das mit einem geringeren Aufwand verbunden ist⁶⁶⁾.

3.2 Standardisierungsmöglichkeiten

Standardisierungsmöglichkeiten bestehen zunächst dahingehend, die sich aus den rechtlichen Rahmenbedingungen unmittelbar ergebenden straßenbauspezifischen Anforderungen zu definieren. Nach dem Vermeidungsgebot der Eingriffsregelung begründbare und zu veranlassende Vorkkehrungen, Tätigkeiten oder Maßnahmen zur Vermeidung von

Beeinträchtigungen sind danach im Sinne einer negativen Abgrenzung zunächst alle Möglichkeiten, die nicht nach dem Abwägungsgebot im Rahmen der Alternativenprüfung zu behandeln sind und die sich nicht nach fachgesetzlichen Erfordernissen wie der Vermeidungspflicht aus § 1a Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) ergeben⁶⁷⁾. Des weiteren können es nur Möglichkeiten sein, die auch geeignet sind, Beeinträchtigungen tatsächlich zu vermeiden. Dazu müssen *Realisierbarkeit* und *Wirksamkeit* solcher Maßnahmen gegeben sein. Bei der Frage, ob solche realisierbaren Möglichkeiten zur Vermeidung zu veranlassen sind, kommt es dann nur auf den Tatbestand einer ansonsten gegebenen (erheblichen oder nachhaltigen) Beeinträchtigung an.

Geeignete und untersuchungswürdige Vorkehrungen, Tätigkeiten und Maßnahmen, die grundsätzlich zu einer Vermeidung der verschiedenen Beeinträchtigungen führen können, lassen sich, auf der Grundlage von z.T. für die Praxis bereits ausgearbeiteten Listen⁶⁸⁾, als konkrete Arbeitshinweise checklistenartig zusammenstellen. Durch die Zuordnung der Vermeidungsmaßnahmen zu den verschiedenen Beeinträchtigungen wird der funktionale Bezug deutlich. Querverweise zu den nach Fachgesetzen ggf. zu veranlassenden Maßnahmen zeigen die Erfordernisse für eine planungsrechtlich abgesicherte Abstimmung der gesamten Maßnahmenanforderungen auf (vgl. Tabelle 2 als Beispiel für mögliche Vermeidungsmaßnahmen bezüglich Beeinträchtigungen von Bodenfunktionen)⁶⁹⁾

Eine verbesserte Berücksichtigung des Vermeidungsgebots kann bei der Entwurfsoptimierung vor allem durch eine intensive und frühzeitige Abstimmung zwischen Straßenentwurfplanern und Bearbeitern des naturschutzfachlichen Beitrags erfolgen.

4. Kompensation unvermeidbarer Beeinträchtigungen

4.1 Rechtliche Grundlagen

4.1.1 Ausgleich

Das Ausgleichsgebot ist wie das Vermeidungsgebot *striktes Recht* und nicht Gegenstand der planerischen Abwägung⁷⁰⁾. Die an den Ausgleich zu stellenden tatbestandlichen Anforderungen gemäß § 8 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG sind für die ausfüllende Landesgesetzgebung verbindlich⁷¹⁾. Andere Regelungen gelten folglich nur, wenn sie dahinter nicht zurückbleiben⁷²⁾. Bei der Bestimmung der Ausgleichsmaßnahmen kommt es vorrangig auf den *funktionalen Zusammenhang zum Eingriff* an⁷³⁾. Dabei ist eher auf Kompensation als auf Restitution abzustellen⁷⁴⁾. Die *räumliche Verbindung* der Ausgleichsmaßnahmen zum Ort der Beeinträchtigungen muß ausreichend sein, daß die Maßnahmen funktional auf den Ort des Eingriffs zurückwirken können⁷⁵⁾. Um mit diesen Maßnahmen einen Ausgleich im Sinne des Gesetzes zu erreichen, ist in dem betroffenen Landschaftsraum ein Zustand zu schaffen, der den vor dem Eingriff vorhandenen Zustand in weitest möglicher Annäherung in gleicher Art, mit gleichen Funktionen und ohne Preisgabe wesentlicher Faktoren des ökologischen und/oder optischen Beziehungsgefüges fortführt⁷⁶⁾.

Die Maßnahmen zum Ausgleich von Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des *Naturhaushalts* müssen in einem funktionalen Zusammenhang mit der durch den Eingriff gestörten ökologischen Funktion stehen, deren Kompensation sie bezwecken⁷⁷⁾. Dabei können solche Maßnahmen im Einzelfall durchaus in unmittelbarer Nähe der geplanten Straße liegen⁷⁸⁾.

Als Ausgleich von *Landschaftsbildbeeinträchtigungen* gelten in gleichem Maße Maßnahmen zur landschaftsgerechten Wiederherstellung oder -ebenfalls

landschaftsgerechten - Neugestaltung⁷⁹⁾. Als Maßnahmen kommen zunächst Bepflanzungsmaßnahmen an Böschungen und auf Freiflächen des Straßenbauvorhabens in Betracht⁸⁰⁾. Oft ist ein Ausgleich von Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes allein dadurch nicht zu erreichen⁸¹⁾. Der Ausgleich ist jedoch nicht deswegen ausgeschlossen, weil eine Veränderung z.B. durch Brücken, Einschnitte oder Dämme optisch wahrnehmbar bleibt⁸²⁾, gleichwohl können im Einzelfall auch derart intensive Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes ausgelöst werden, die nicht wirklich ausgleichsfähig sind⁸³⁾. Ein in solchen Fällen notwendiger weitergehender Ausgleich kann gleichzeitig auch durch die Maßnahmen zum Ausgleich von Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts erreicht werden⁸⁴⁾.

An diesen Anforderungen müssen sich Ausgleichsmaßnahmen im Einzelfall in genügendem Maße orientieren, auch um die erforderliche Abgrenzung zu den Ersatzmaßnahmen zu wahren⁸⁵⁾. Insofern kommt es bei der Ableitung der Maßnahmen stets auf die jeweiligen *Verhältnisse des konkreten Einzelfalls* an⁸⁶⁾.

Die materiellen Anforderungen des Ausgleichsgebots stellen grundsätzliche Schranken bezüglich inhaltlicher, räumlich-funktionaler und zeitlicher Fragen des Ausgleichs dar. Sie leiten die Planung des Ausgleichs. Ein planerischer Beurteilungs- oder Gestaltungsspielraum besteht dabei nicht grundsätzlich⁸⁷⁾. In den rechtlichen Grenzen bestehen allenfalls Beurteilungsspielräume und planerische Entscheidungsmöglichkeiten zur Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe⁸⁸⁾. Davon wird jedoch die grundsätzliche Pflicht zur Erfüllung des Ausgleichsgebots nicht berührt⁸⁹⁾.

Im Rahmen der prognostischen Erwägungen ist die Geeignetheit der geplanten Ausgleichsmaßnahmen darzulegen. Insofern steht das Ausgleichsgebot unter der Voraussetzung der Möglichkeit, Ausgleichsmaßnahmen zu treffen⁹⁰⁾. *Realisierbarkeit* und *Wirksamkeit* der Maßnahmen stellen selbstverständliche Grundvoraussetzungen dar, um das angestrebte Ausgleichsziel zu erreichen⁹¹⁾. Bei der Eingriffs-Ausgleichs-Bilanzierung ist die Wertigkeit des jeweiligen aktuellen Zustandes der Flächen für Kompensationsmaßnahmen zu berücksichtigen⁹²⁾. Die Maßnahmen müssen zu einer Aufwertung des bisherigen Zustandes der überplanten Flächen führen⁹³⁾. Eine allgemeine Verbesserung der Situation von Natur und Landschaft gegenüber dem Voreingriffszustand kann mit den Mitteln der Eingriffsregelung grundsätzlich nicht erreicht werden⁹⁴⁾, es geht nur um eine Verhinderung der Verschlechterung der ökologischen und landschaftlichen Verhältnisse in der *Gesamtbilanz*; diese muß ausreichend sein⁹⁵⁾.

Der räumliche *Umfang* von Kompensationsmaßnahmen ist ein wesentliches Kriterium zur Beurteilung einer ausreichenden Kompensation. Indessen sind aus den Rechtsentscheidungen keine Richtwerte ableitbar, wonach bei einer bestimmten Relation⁹⁶⁾

von einer ausreichenden Kompensation ausgegangen werden kann⁹⁷⁾.

Die Maßnahmen müssen gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG in einer zu bestimmenden *Frist* ergriffen werden, um den Ausgleich im Sinne von § 8 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG nach *Beendigung des Eingriffs* erreichen zu können. Dieser Zeitpunkt muß sich an der Fertigstellung des Bauwerks Straße orientieren⁹⁸⁾, wobei der Zeitraum bis zum Erreichen des Ausgleichs überschaubar bleiben muß⁹⁹⁾, die zu setzenden Fristen müssen zeitlich angemessen sein¹⁰⁰⁾. Die notwendigen zeitlichen Maßstäbe und Abläufe sind rechtsverbindlich festzulegen, ansonsten ist die Verwaltungsentscheidung rechtsfehlerhaft¹⁰¹⁾, mindestens sind Bedenken angebracht, wenn die Fristbestimmungen zu ungenau sind¹⁰²⁾. Die Fristsetzung orientiert sich insbesondere an den ökologischen räumlich-funktionalen Erfordernissen des Einzelfalls. Diese können dann dazu führen, daß Ausgleichsmaßnahmen bereits vor Baubeginn einer Straße durchzuführen sind¹⁰³⁾, um das Ausgleichsziel erreichen zu können¹⁰⁴⁾. Im Einzelfall kann der Ausgleichspflicht auch dann noch entsprochen werden, wenn die Maßnahmen erst nach längerer Zeit wirksam werden und insofern zunächst nur die Voraussetzungen geschaffen werden, unter denen sich bei Berücksichtigung natürlicher Entwicklungsprozesse auf Dauer gleichartige Verhältnisse herausbilden können¹⁰⁵⁾.

Bei der Eingriffs- und Kompensationsbeurteilung ist eine *qualitative Gesamtbetrachtung* wesentlich; es geht nicht um ein enges Aufrechnen einzelner Beeinträchtigungen gegen einzelne Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen. Eine ausschließlich quantitative Betrachtung ist nicht genügend¹⁰⁶⁾. Die *ausreichende Begründung* der Kompensationsmaßnahmen insbesondere bezüglich des Ableitungszusammenhangs zu den Beeinträchtigungen - ist entscheidend, wenn die Auflagen nicht rechtsfehlerhaft sein sollen¹⁰⁷⁾. Praktische Ausgleichsansätze, in denen objektiv nicht eindeutig bestimmbare - Wertigkeiten von Funktionen multipliziert mit deren Flächengröße dergleichen Wertzahl (gebildet aus Wert multipliziert mit Flächengrößen von Kompensationsflächen) gegenübergestellt werden, dürften in ihrem Ansatz bereits unvereinbar mit den Kriterien für einen funktionalen Ausgleich und eine vorhabenbezogene Verursacherhaftung sein¹⁰⁸⁾. Die Nachvollziehbarkeit der geplanten Kompensationsmaßnahmen kann im Hinblick auf deren Ableitungszusammenhang und bezüglich Qualität und Quantität durch eine tabellarische Eingriffs-Ausgleichs-Bilanzierung zweckmäßig unterstützt werden¹⁰⁹⁾.

Die gesetzlichen Festlegungen und deren Auslegung in Rechtsprechung und Rechtsliteratur ermöglichen nicht die Ableitung von *Richtwerten* als konkrete verallgemeinerungsfähige Maßstäbe zur Ausgleichsbemessung. Zwar geben zwei Landesgesetzgeber Ermächtigungen für die etwaige Festlegung von Regeln bzw. Standards über Inhalt, Art und Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen¹¹⁰⁾, ein ausreichender Ausgleich kann sich jedoch auch

danach nicht in der Festlegung von quantitativen Dimensionen für Kompensationsmaßnahmen erschöpfen. *Qualität und Quantität der Maßnahmen sind nur in der auf die konkreten Verhältnisse des Einzelfalls abgestimmten Ausprägung aufeinander bezogen festlegbar*. Sie können weder im konkreten Fall isoliert noch allgemeingültig bestimmt werden.

4.1.2 Ersatz

Von der Ermächtigung nach § 8 Abs. 9 BNatSchG zu weitergehenden Anforderungen bezüglich Ersatzmaßnahmen haben alle Bundesländer Gebrauch gemacht. Das Gebot, Ersatzmaßnahmen für nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen durchzuführen, ist als sekundäres Ausgleichsgebot *nach fast allen landesrechtlichen Regelungen ebenfalls striktes Recht* und damit nicht Gegenstand der planerischen Abwägung¹¹¹⁾.

Die an Ersatzmaßnahmen im einzelnen definierten *Anforderungen weichen* jedoch zum Teil deutlich *voneinander ab*. Bedeutsam sind Einschränkungen wie Nichtberücksichtigung von nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes¹¹²⁾, Bezug der Ersatzmaßnahmen nur auf "zerstörte"¹¹³⁾, nicht aber auch auf nicht ausgleichbare "gestörte"¹¹⁴⁾ Funktionen oder Werte¹¹⁵⁾. Die funktionale Bindung an die nichtausgleichbaren Beeinträchtigungen liegt zwischen "möglichst ähnlich und/oder gleichwertig" sowie "möglichst gleichartig"¹¹⁶⁾. Teilweise wird nur allgemein auf Wiederherstellung bzw. Ersatz oder sogar auf Ausgleich der beeinträchtigten Funktionen abgestellt¹¹⁷⁾.

Der räumliche Bezug der Ersatzmaßnahmen ist entweder eine andere Stelle im vom Eingriff betroffenen Raum¹¹⁸⁾, eine andere Stelle im allgemeinen (auch außerhalb des Eingriffsraums)¹¹⁹⁾, der betroffene Landschafts- oder Naturraum¹²⁰⁾ oder der räumliche Zusammenhang zum Eingriff¹²¹⁾.

Für eine allgemeine Charakterisierung von Ersatzmaßnahmen sind insofern eher die Merkmale von Ausgleichsmaßnahmen wesentlich, von denen sich der Inhalt der Ersatzpflicht negativ abgrenzt¹²²⁾. Da die erheblichen oder nachhaltigen unvermeidbaren Beeinträchtigungen in ihrer Gesamtheit zu kompensieren sind und zu diesen ein ursächlicher Zusammenhang bestehen muß bzw. soll, müssen funktionaler und räumlicher Bezug der Ersatzmaßnahmen zum Eingriff hinreichend gewahrt bleiben¹²³⁾.

Zwei Landesgesetzgeber weisen schließlich auf eine Berücksichtigung der Landschaftsplanung bei der Planung von Ersatzmaßnahmen hin¹²⁴⁾.

4.2 Standardisierungsmöglichkeiten

Bezüglich Standards für die Planung von Kompensationsmaßnahmen stellt sich angesichts der rechtlichen Rahmenbedingungen die Frage, ob und inwieweit unter Beachtung der Einzelfallbezogenheit der Eingriffsregelung eine an einheitlichen Maßstäben orientierte Vergleichbarkeit von einzelnen zu behandelnden Sachverhalten hergestellt werden

kann¹²⁵⁾. Derartige Maßstäbe müssen fachlich ausreichend begründet sein. Sie können nur *empfehlenden Charakter* für die Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe haben. Lediglich zwei Gesetzgeber könnten in untergesetzlicher Form konkrete Festlegungen treffen (vgl. Pkt. 4.1.1).

Die Anwendung von inhaltlichen Standards für die Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erfordert die systematische Einhaltung der Arbeitsschritte der Eingriffsregelung. Standardisierungen können dabei nur soweit vorgenommen werden, wie auch die vorangehenden Schritte dazu Möglichkeiten eröffnen¹²⁶⁾. Unter Berücksichtigung der maßgeblichen rechtlichen Kriterien für einen ausreichenden Ausgleich bzw. Ersatz können sich Standards auf die *Dimensionen* Art/Funktion, Raum und Zeit von Kompensationsmaßnahmen beziehen. Der *Erfüllungsgrad* der Teildimensionen beeinflusst wesentlich die Unterscheidung nach Ausgleich und Ersatz und damit die Ausgleichbarkeit im Sinne von § 8 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG bzw. der besonderen landesnaturrechtlichen Anforderungen an Ersatz(maßnahmen).

Die im Einzelfall geplanten Kompensationsmaßnahmen müssen grundsätzlich geeignet sein, die vorgesehenen Kompensationsziele zu erreichen. Dies ist i.d.R. gewährleistet, wenn die *Realisierbarkeit* im Sinne der tatsächlichen technisch-baulichen und konkreten örtlichen Umsetzbarkeit und die *Wirksamkeit* im Sinne der Erfüllung der räumlichen, zeitlichen und funktionalen Anforderungen gegeben ist. Gleichzeitig sind Kompensationsmaßnahmen so zu planen, daß sie nicht selbst Eingriffe darstellen und zu zusätzlichen Beeinträchtigungen führen. Dies setzt eine fachgerechte Planung, Ausführung und etwaige Pflege voraus¹²⁷⁾.

Die im weiteren dargestellten Standardisierungsüberlegungen sind entsprechend dem vorrangigen Bezug den funktionalen, räumlichen und zeitlichen Dimensionen zugeordnet. Des weiteren ergeben sich Möglichkeiten bezüglich des Maßnahmenumfangs und der Bilanzierung.

4.2.1 Funktionale Dimensionen

Die auf die Funktion der beeinträchtigten Landschaftsfaktoren ausgerichtete Kompensation bestimmt vorrangig die konkreten planerischen Maßnahmen. Im Sinne einer qualitativen Bestimmung werden damit Art und strukturelle Merkmale der Kompensationsmaßnahmen festgelegt. *Gleichartigkeit*, einschließlich der Gleichwertigkeit, zu den beeinträchtigten Funktionen und Werten sind für die Erfüllung des Ausgleichs und damit die Frage der Ausgleichbarkeit wesentlich. Entsprechend der engen funktionalen Bindung ergibt sich die Art von Ausgleichsmaßnahmen unmittelbar aus den beeinträchtigten Funktionen.

Für Ersatzmaßnahmen gelten vergleichbar - unter Berücksichtigung der jeweiligen landesnaturrechtlichen Anforderungen - die Maßstäbe *Ähnlichkeit* und Gleichwertigkeit. Die Bestimmung der Er-

satzmaßnahmen hängt einerseits von der Art und Ausprägung der nicht ausgleichbaren Funktionen und Werte ab, die auch durch Ersatzmaßnahmen wiederhergestellt werden sollten und können. Andererseits können die in der Landschaftsplanung definierten Ziele zur Entwicklung bestimmter besonderer Funktionen und Werte Vorgaben darstellen.

Durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in ihrer Gesamtheit ist ein dem Voreingriffszustand qualitativ gleichartiges bzw. -wertiges und *funktionsfähiges Ganzes* zu schaffen. Die auf die Kompensation von Beeinträchtigungen der einzelnen Landschaftsfaktoren gerichteten Maßnahmen sind daher auch in ihrer ökosystemaren Bedeutung zu würdigen. Dies gilt, obwohl für z.B. stoffliche Beeinträchtigungen der abiotischen Landschaftsfaktoren und die Verlärmung der Landschaft nur bedingt funktionsgerechte Kompensationsmaßnahmen ableitbar sind. Nicht nur deswegen ist grundsätzlich zu prüfen, inwieweit die sich nach *anderen Rechtserfordernissen* ergebenden Maßnahmen zum Ausgleich¹²⁸⁾ auch für die naturschutzrechtliche Kompensation von unvermeidbaren Beeinträchtigungen von Bedeutung sind. Insoweit sind die konsequente Anwendung der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und eine ressortübergreifende Zusammenarbeit als besonders wesentlich für die ausreichende Kompensation von unvermeidbaren Beeinträchtigungen anzusehen¹²⁹⁾.

In der Planungspraxis finden insbesondere Listen über funktionsgerechte Maßnahmen Verwendung¹³⁰⁾. Bei ausreichend differenzierter und qualifizierter Ermittlung der Beeinträchtigungen bestehen keine Schwierigkeiten, funktionsgerechte Maßnahmen abzuleiten. Dabei kann zum Teil auf fachwissenschaftlich begründete Erkenntnisse und Erfahrungen zurückgegriffen werden¹³¹⁾. Gleichwohl stellt sich z.B. bei Gestaltungs- bzw. Bepflanzungsmaßnahmen am Bauwerk Straße oft die Frage, ob diese als landschaftsgerechte Wiederherstellung bzw. Neugestaltung des Landschaftsbildes anzusehen sind.

Zur Verbesserung einer funktionsgerechten Kompensation bieten sich auf die spezifischen funktionalen Beeinträchtigungen ausgerichtete Zusammenstellungen von möglichen Maßnahmen an (vgl. Tabelle 3, beispielhaft zu Maßnahmen zur Kompensation von Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes). Auf eine Unterscheidung in Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen muß dabei weitgehend verzichtet werden, da diese von der tatsächlichen Realisierbarkeit der Maßnahmen und in besonderem Maße von den spezifischen räumlich-funktionalen und zeitlichen Bedingungen abhängig ist, um einen Ausgleich im Einzelfall erreichen zu können.

4.2.2 Räumliche Dimensionen

Die räumliche Dimension der Kompensationsmaßnahmen bestimmt als zweites Kriterium die Ausgleichbarkeit. Zur räumlichen Dimension gehören

Tabelle 3

Mögliche Kompensationsmaßnahmen für Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes: Maßnahmen zur landschaftsgerechten Wiederherstellung oder Neugestaltung und Ersatzmaßnahmen (PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT 1995, Anlage 11.3, S. 11-31)

Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes (und des Erholungswertes sowie der Zugänglichkeit der Landschaft)			
<p>(1) Verlust erlebniswirksamer Landschaftselemente (Zerstörung von wertvollen Elementen des Landschaftsbildes)</p>	<p>(2) Visuelle Störung bzw. Überprägung des Landschaftsbildes (Störung, Überlagerung, Verfremdung durch landschaftsuntypische Elemente, einschl. visueller Zerschneidungseffekte)</p>	<p>(3) Akustische u. sonstige Beeinträchtigung des Landschaftserlebens (Beeinträchtigung des Landschaftserlebens durch Verfärmung, Geruchs- u. Schadstoffemissionen, insbes. von lärm- u. schadstofffreien/-armen Räumen als Voraussetzung für die landschaftsgebundene Erholung; im besonderen zu beurteilen soweit Erholungswert der Landschaft ausdrücklicher Schutzgegenstand der Eingriffsregelung)</p>	<p>(4) Zerschneidung und Beeinträchtigung der Zugänglichkeit der Landschaft bzw. von Räumen für die landschaftsgebundene Erholung (Unterbrechung von Wegebeziehungen, Barrierewirkungen für Erholungssuchende; im besonderen zu beurteilen soweit Zugänglichkeit der Landschaft ausdrücklicher Schutzgegenstand der Eingriffsregelung)</p>
Kompensationsmaßnahmen (Maßnahmen zur landschaftsgerechten Wiederherstellung oder Neugestaltung und Ersatzmaßnahmen)			
<ul style="list-style-type: none"> - (Wieder)Herstellung naturraumtypischer Landschaftselemente (Hecken, Baumgruppen, Lesesteinhaufen) - Durchführung von Renaturierungsmaßnahmen (Bäche, Tümpel, Trockenhänge usw.) zur Erhöhung der Naturvielfalt - Aufkommen lassen natürlicher Sukzessionsflächen - Ansaat gebietstypischer Wildrasen - Verwendung standortgerechter, bodenständiger Gehölze - Anlage strukturreicher Heckenpflanzungen auf Böschungen, Wällen, Seitenstreifen mit eingestreuten Großbäumen und ausreichend großen vorgelagerten Säumen - Anlage neuer Waldmäntel und -säume - Anlage kulturhistorisch belegter Elemente wie Alleen, Baumreihen usw. - Ergänzung oder Entwicklung von Resten charakteristischer Vegetationsbilder, Förderung von Grabenbepflanzungen usw. - Aufnahme landschaftstypischer Nutzungen wie Wegebepflanzungen mit Obstbäumen, Streuobstwiesen usw. - Vermehrung charakteristischer Nutzungsstrukturen wie Sommerwege 	<p>- Maßnahmen nach (1)</p> <ul style="list-style-type: none"> - (Wieder)Einbringung charakteristischer Leitstrukturen u. gliedernder Elemente - Betonung wichtiger Sichtverbindungen, Schaffung neuer Zielpunkte bei Zerschneidung (point de vue) - Einbindung von Bauwerken, nicht optische Kaschierung - Einbindung von Ortsrändern - Schaffung von Kontrastpunkten durch Großvegetation bei nicht einbindbaren Bauwerken 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufwertung von bislang nicht attraktiven Räumen für die landschaftsbezogene Erholungsnutzung durch gestalterische Maßnahmen nach (1) u. (2) - Reduzierung von Lärm-, Geruchs- u. Schadstoffemissionen an (anderen) bestehenden Straßen durch geeignete Immissionschutzmaßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - Wiederherstellung ursprünglicher Wanderwege bzw. Wegebeziehungen durch (Grün)Brücken, Unterführungen (auch bei Um- u. Ausbauvorhaben) - Erstellung neuer Wegebeziehungen - Aufwertung von bislang nicht attraktiven Räumen für die landschaftsbezogene Erholungsnutzung durch gestalterische Maßnahmen nach (1) u. (2) - Verbesserung der Zugänglichkeit durch Anlage zusätzlicher bzw. Aufwertung vorhandener Wege

die Lage von Maßnahmen und wesentliche Aspekte des Maßnahmenumfangs (siehe Pkt. 4.2.4), da Kompensationsmaßnahmen überwiegend flächenwirksam sind.

An die Lage der Kompensationsmaßnahmen lassen sich im Sinne inhaltlicher Standards grundsätzliche Anforderungen definieren. Danach sind Ausgleichsmaßnahmen in einem engen räumlichen Zusammenhang zum Eingriff und zu den beeinträchtigten Funktionen zu realisieren. Die Maßnahmen beziehen sich auf den unmittelbaren Raum der betroffe-

nen Funktionen. Ersatzmaßnahmen beziehen sich demgegenüber auf den weiteren räumlichen Zusammenhang zum Eingriff. Sie sind möglichst im vom Straßenbauvorhaben betroffenen Landschaftsraum zu realisieren. Ob eine darüber hinausgehende Entfernung noch eine Einordnung als Ersatz zuläßt, ist aufgrund der jeweiligen Verhältnisse des Einzelfalls und der besonderen landesnatur-schutzrechtlichen Anforderungen zu entscheiden¹³²⁾

Diese allgemeinen Anforderungen lassen sich auf der Grundlage von z.T. für die Planungspraxis be-

reits definierten Anforderungen¹³³⁾ differenzieren (vgl. Tabelle 4).

4.2.3 Zeitliche Dimensionen

Zeitliche Wiederherstellbarkeit der beeinträchtigten Funktion und fristgerechte Durchführung der Kompensationsmaßnahmen entscheiden als drittes Kriterium über die Ausgleichbarkeit der Beeinträchtigungen. Eine Standardisierung bezieht sich zunächst auf den Zeitpunkt "Beendigung des Eingriffs Straßenbaumaßnahme". Dieser geht mit dem Abschluß von direkten oder indirekten Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen einher. Diese Beendigung betrifft die drei Tätigkeiten bzw. Entwicklungen: Abschluß der ausschließlich baubedingt beanspruchten bzw. veränderten Grundflächen, Fertigstellung des Bauwerks Straße als anlagebedingte Eingriffsursache und Zeitpunkt des Erreichens des prognostizierten Verkehrsaufkommens. Das zeitliche Erreichen des Ausgleichs der jeweiligen Beeinträchtigungen ist daran auszurichten, möglichst sollte eine enge Bindung erfolgen.

Bis zu welchem Zeitpunkt der gesetzlich geforderte Ausgleich erreicht sein muß, leitet sich darüber hinausgehend aus den charakteristischen Eigenschaften der betroffenen Funktionen und Landschaftsfaktoren ab. Die komplexen naturbedingten Entwicklungsmöglichkeiten und -richtungen einer Wiederherstellung der beeinträchtigten Funktionen erlauben jedoch keine pauschale und zugleich ausreichend naturwissenschaftlich begründete Festlegung. Insofern bedarf es einer Regelung im Sinne einer *Konvention*, die definiert, bis zu welchem Zeitpunkt nach Beendigung des Eingriffs noch von einer Ausgleichbarkeit der Beeinträchtigungen ausgegangen werden kann¹³⁴⁾.

In der Fachdiskussion und Planungspraxis wird im Sinne einer solchen Konvention überwiegend von einer Ausgleichbarkeit der Beeinträchtigungen ausgegangen, wenn die beeinträchtigten Funktionen innerhalb eines Zeitraumes von 25-30 Jahren wiederhergestellt werden können¹³⁵⁾. Soweit kürzere Wiederherstellbarkeitszeiträume eingehalten werden können, sind diese jedoch entsprechend zu erfüllen. Die Zeitspanne von bis zu etwa 25 Jahren ist dann auch als Maßstab für die naturschutzrechtliche Abwägung der Eingriffsregelung nach § 8 Abs. 3 BNatSchG heranzuziehen. Auf der Grundlage dieser Konvention lassen sich grundsätzlich nicht vergleichbare Funktionen definieren, wozu in der Praxis naturschutzfachlich begründete Listen eingeführt sind¹³⁶⁾.

Das Erreichen des Ausgleichsziels ist durch die festzulegenden *Fristen* für die Realisierung von Kompensationsmaßnahmen abzusichern. Diese sind nach dem zeitlichen Eintreten der Beeinträchtigungen und der für die Wiederherstellung der beeinträchtigten Funktionen anzulegenden Zeiträume zu bestimmen. Daher können auch Umsetzungsfristen getroffen werden, die die Durchführung von Maßnahmen vor Realisierung des Eingriffs bestimmen¹³⁷⁾.

Die zu bestimmenden Fristen sind in die Zulassungsentscheidung für das Straßenbauvorhaben aufzunehmen und bei der Vorbereitung der Baudurchführung in den Bauzeitenplan einzustellen. Dazu sind die in der Praxis bereits eingeführten Anforderungen wie den Richtlinien für die Anlage von Straßen, Teil Landschaftspflege (RAS-LP, Abschnitt 2¹³⁸⁾) zu berücksichtigen.

4.2.4 Bestimmung des Maßnahmenumfangs

Um die funktionalen, räumlichen und zeitlichen Anforderungen an eine ausreichende Kompensation erfüllen zu können, bedarf es eines ausreichenden Maßnahmenumfangs.

Dazu werden in der *Planungspraxis* insbesondere zwei Meinungen vertreten. Die eine ist der Auffassung, daß der Umfang aus den ermittelten Beeinträchtigungen nur *verbal-argumentativ* für jeden einzelnen Planungsfall abgeleitet werden könne und sich der notwendige Maßnahmenumfang insbesondere aufgrund der räumlich-funktionalen Zusammenhänge ergebe¹³⁹⁾. Dazu bräuchten und könnten keine mathematisierenden Rechenverfahren eingesetzt werden. Es fehle damit zwar eine rechnerisch reproduzierbare Genauigkeit. Der Kompensationsumfang werde jedoch inhaltlich hinreichend genau und fachlich nachvollziehbar und begründet ermittelt. Die andere Meinung beinhaltet, daß es zur Bewältigung der Vielzahl von gleichartigen Planungsfällen und von vergleichbaren Eingriffssituationen der Verwendung von den Maßnahmenumfang in grundsätzlichen Faktoren bestimmenden Rechenverfahren bedürfe. Dazu könnten *formalisierte Quantifizierungsverfahren* eingesetzt werden, womit sich dann auch grundlegende Methodendiskussionen erübrigen würden.

Werden im Zusammenhang mit der ersten Meinung ausschließlich inhaltliche und verfahrensmäßige Anforderungen bezüglich der Maßnahmenermittlung formuliert, liegen zu der zweiten Auffassung verschiedenste mathematisierende Vorgehensweisen vor¹⁴⁰⁾. Diese formalisierten Quantifizierungsverfahren basieren in der Regel auf sogenannten Biotopwertverfahren unterschiedlichster Ausprägung. Deren Struktur und Inhalte sind allerdings nur bedingt miteinander vergleichbar. Es werden insbesondere bestimmte Beeinträchtigungen wie solche faunistischer Funktionen oder des Landschaftsbildes bzw. einzelfallabhängige und spezifische Probleme in der Regel ausgeklammert oder sie bedürfen Sonder- bzw. Zusatzbewertungen.

Des weiteren sind mit den Verfahren regelmäßig abweichende Bewertungen verbunden, die unmittelbar Eingang in die Rechenoperation finden. Denn die jeweils einzubeziehenden Faktoren unterschiedlichster Qualität und Dimension werden in der Regel kardinal skaliert, indem Wertzahlen für die betroffenen Funktionen, Faktoren für die Wiederherstellbarkeit und Wertzahlen für die Funktionen auf den Kompensationsflächen (Vorwertigkeit) definiert werden. Die skalierten Faktoren werden über

Tabelle 4

Anforderungen an die räumliche Lage von Kompensationsmaßnahmen bei Straßenbauvorhaben (PLANUNGS-GRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT 1995, S.94 ff.)

Anforderungen an	Ausgleichsmaßnahmen	Ersatzmaßnahmen
Kompensationsmaßnahmen für Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts	<ul style="list-style-type: none"> - Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind i.d.R. außerhalb der vom Straßenbauvorhaben beeinträchtigten Bereiche (Zonen) zu planen, um ausreichende Entwicklungsbedingungen zu gewährleisten. - Besondere, weitere Entfernungen zum Straßenbauvorhaben sind insbesondere bei Maßnahmen für Tierarten mit besonderen Lebensraumansprüchen (insbesondere Fluchtdistanzen, Bewegungsradien, räumlich-funktionale Beziehungen) einzuhalten. - Geringere Entfernungen zum Straßenbauvorhaben (insbesondere innerhalb des Beeinträchtigungsbereiches) sind nur ausnahmsweise und begründet möglich, z.B. bei: <ul style="list-style-type: none"> - ökologisch-funktionalen Erfordernissen, z.B. standörtliche Bedingungen - Vermeidungsmaßnahmen an der Straße (z.B. Lärmschutzwälle, Schutzpflanzungen) gewährleisten notwendige Entwicklungsbedingungen - Entsiegelung von nicht mehr befestigten bisherigen Verkehrsflächen - Maßnahmen für beeinträchtigte Funktionen, die in der Belastungszone von bestehenden Straßen liegen (nur relevant bei bestandsorientierten Ausbaumaßnahmen) - Maßnahmen in Pufferzonen für besonders schutzwürdige Bereiche. <p>In der Regel ist bei dieser Positionierung von Kompensationsmaßnahmen ein gesteigertes Kompensationserfordernis verbunden. Diesem kann im Einzelfall entweder durch eine Erhöhung des Maßnahmenumfangs oder Maßnahmen, die zu qualitativ wertvolleren bzw. höherwertigen Funktionen führen, entsprochen werden.</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> - Ausgleichsmaßnahmen sind in einem engen räumlichen Zusammenhang zum Eingriff innerhalb des Landschafts- bzw. Funktionsraumes vorzusehen, in dem das Straßenbauvorhaben geplant wird. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ersatzmaßnahmen sind i.d.R. nicht außerhalb des Landschafts- bzw. Funktionsraumes vorzusehen, in dem das Straßenbauvorhaben geplant wird.
Kompensationsmaßnahmen für Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes	<ul style="list-style-type: none"> - Gestaltungsmaßnahmen am Bauwerk Straße dienen vorrangig der optischen Einbindung der Straße in die Landschaft. Im Einzelfall können sie der landschaftsgerechten Wiederherstellung oder Neugestaltung des Landschaftsbildes dienen. Je nach Funktion können Ausgleichsmaßnahmen für das beeinträchtigte Landschaftsbild auch in unmittelbarer Nähe der Straße liegen. Im Einzelfall können bei Um- und Ausbauvorhaben die gestalterischen Wirkungen einer beseitigten Böschungs- bzw. Randbepflanzung durch dessen Neuanlage wiederhergestellt werden. - Darüber hinausgehend müssen weitergehend erforderliche Maßnahmen zur Wiederherstellung bzw. Neugestaltung des Landschaftsbildes innerhalb der durch das Straßenbauvorhaben beeinträchtigten Bereiche, insbesondere im betroffenen Sichtraum liegen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ersatzmaßnahmen sind nicht außerhalb des Landschaftsraumes vorzunehmen, in dem das Straßenbauvorhaben realisiert werden soll.
spezielle Anforderungen	<ul style="list-style-type: none"> - Unter Beachtung der Anforderungen an den Ausgleich aller im einzelnen beeinträchtigten Funktionen kann es vertretbar sein, für eine größtmögliche Wirkung (auch für eine bessere Koordination der erforderlichen Pflege sinnvoll) Kompensationsmaßnahmen auch räumlich konzentriert in einem Ausgleichskonzept zusammenfassend zu planen. Vorrangig kommt dies bei Ersatzmaßnahmen in Betracht. - Kompensationsmaßnahmen sind unter Berücksichtigung der räumlich-funktionalen Beziehungen zu ihrer Umgebung zu planen. Eine isolierte Lage ist zu vermeiden. Eine ausreichende Nähe zu relevanten Faktoren und Strukturen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes ist einzuhalten. - Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können im Einzelfall mit sonstigen (rechts)verbindlich festgelegten Maßnahmen in einem räumlichen und zeitlichen Zusammenhang geplant und realisiert werden. Dies sollte insbesondere in den Fällen erfolgen, wo straßenbedingte Beeinträchtigungen in Schutzgebieten zu erwarten sind. Dabei sind die Bestimmungen der jeweiligen Rechtsverordnung bzw. Satzung sowie Aussagen von Pflege- und Entwicklungsplänen zu beachten. 	

z.B. Additionen und Multiplikationen zu einem Punktwert verrechnet, der im Hinblick auf die Bestimmung des Maßnahmenumfangs mit der jeweiligen Flächengröße der beeinträchtigten Funktionen bzw. der Größe der verfügbaren Kompensationsflächen multipliziert wird¹⁴¹⁾ Durch die kardinale Skalierung und die Verrechnung der unterschiedlichen Sachdimensionen werden diese letztlich austauschbar.

Diese strukturellen, inhaltlichen und bewertungsmethodischen Unterschiede wirken sich unmittelbar auf den zu ermittelnden Maßnahmenumfang aus, so daß die Ergebnisse zwangsläufig voneinander abweichen. Gründe liegen zum einen in den

unterschiedlichen relativen Einstufungen von vergleichbaren Biotoptypen. Bei einer Transformation auf eine einheitliche Bewertungsskala treten erheblich voneinander abweichende Einstufungen auf. Zum anderen wirkt sich die für die Bewertung verwendete Skalenbreite unmittelbar auf den zu errechnenden Maßnahmenumfang aus. Die Abweichungen bei Berechnungen nach derselben Rechenvorschrift betragen bei vergleichbaren Randbedingungen zum Teil über 100%. Bereits einfachste Eingriffstypen, z.B. durch Versiegelung, führen bei vergleichbaren Biotoptypen zu einem unterschiedlichen Kompensationsumfang, je nachdem welches Bewertungs- und Berechnungsmodell verwendet

Tabelle 5

Hinweise zu grundsätzlich zu berücksichtigenden Sachverhalten bei der Ermittlung des Kompensationsmaßnahmenumfanges (PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT 1995, S. 99ff.)

	Hinweise und Anforderungen
Zustand der Flächen für Kompensationsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind grundsätzlich nur auf Flächen durchzuführen, die im Hinblick auf die Ziele der jeweiligen Kompensationsmaßnahmen dauerhaft entwickelbar sind. Die standörtlichen und räumlich-funktionalen Voraussetzungen müssen ausreichend gegeben sein. Dies gilt insbesondere für geplante Biotopentwicklungsmaßnahmen. Die Eignung der Flächen ist zu prüfen. Erforderlichenfalls sind Vorortuntersuchungen durchzuführen. - Flächen, auf denen bestehende Funktionen und Werte nicht mehr bzw. nur noch geringfügig verbessert werden können, können für Kompensationsmaßnahmen nicht herangezogen werden. Insoweit sind - unter Beachtung der Entwicklungsfähigkeit und der räumlich-zeitlichen Anforderungen - i.d.R. Flächen mit aktuell relativ geringer Bedeutung für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und das Landschaftsbild wie intensiv genutzte landwirtschaftliche Flächen heranzuziehen. - Für die Auswahl der Flächen stellt eine qualifizierte Landschaftsplanung eine wesentliche Informationsgrundlage dar. - Die jeweils aktuelle Bedeutung der Kompensationsflächen für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und das Landschaftsbild (sogenannter Vorwert) ist bei der Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu berücksichtigen. Aufgrund einer gegebenen Vorwertigkeit ist entweder der Maßnahmenumfang, insbesondere der Flächenumfang, zu vergrößern oder es sind Maßnahmen für höherwertige Funktionen durchzuführen. Letzteres kommt jedoch nur beim Ersatz in Betracht. Diese zusätzlichen Erfordernisse folgen prinzipiell den Möglichkeiten für die Bewältigung eines zeitlichen Kompensationsdefizits, da auch hier Beurteilungs- und Entscheidungsmöglichkeiten gegeben und auszufüllen sind. Planerisch wird der Vorwert vor allem bei der Beurteilung der Frage, ob auf den Flächen das Kompensationsziel erreicht werden kann, berücksichtigt.
Mehrfachfunktionalität	<ul style="list-style-type: none"> - Straßenbauvorhaben beeinträchtigen regelmäßig verschiedene Funktionen und Werte, die sich räumlich überlagern oder in einem räumlichen Nebeneinander befinden. Daher ist zu prüfen, ob durch Kompensationsmaßnahmen unterschiedliche beeinträchtigte Funktionen und Werte auf einer Fläche wiederhergestellt werden können. Insoweit sind bei der Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen solche Flächen - unter Wahrung der Anforderungen an die Entwicklungsfähigkeit und der räumlich-funktionalen Bezüge zu den Beeinträchtigungen - zu bevorzugen, auf denen möglichst viele Funktionen wiederhergestellt werden können. - Die Mehrfachfunktionalität von Kompensationsmaßnahmen ist entsprechend den jeweils damit begünstigten Funktionen oder Werten zu begründen. Eine im Einzelfall mögliche Mehrfachfunktionalität von Kompensationsmaßnahmen ist bei der (Eingriffs-Ausgleichs-)Bilanzierung zu berücksichtigen und darzustellen (vgl. Pkt. 4.2.6).
Entwicklungsdauer von Kompensationsmaßnahmen	<p>Die Entwicklungsdauer von Kompensationsmaßnahmen ist für die Bestimmung der Maßnahmen und ihres Umfangs dann von Bedeutung, wenn der notwendige Ausgleich nicht zeitnah nach Beendigung des Eingriffs - und zwar länger als 5 Jahre nach Fertigstellung des Straßenbauvorhabens - erreicht werden kann. Dies setzt eine wertende Beurteilung und Entscheidung voraus. Für die Bewältigung eines damit einhergehenden zwischenzeitlichen Kompensationsdefizits bedarf es Konventionen, da der dabei einzustellende Zeitfaktor nicht ausschließlich und ausreichend wissenschaftlich begründet in eine andere Kompensationsdimension überführt werden kann.</p> <p>Auf der Grundlage von praktizierten oder in der Fachwissenschaft diskutierten Vorgehensweisen lassen sich als Konvention Vorschläge für alternative planerische Bewältigungsformen ableiten, die unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse des Einzelfalls anzuwenden sind. Denn bei der Bewältigung des zeitlichen Kompensationserfordernisses sind im Einzelfall ausreichende Beurteilungsspielräume und Entscheidungsmöglichkeiten zu belassen, da eine ausreichende Vergleichbarkeit unterschiedlicher Planungsfälle sowie der vorgeschlagenen alternativen Modelle nicht ausreichend ersichtlich ist.</p> <p>Zu beachten ist, daß u.U. aufgrund anderweitig zu berücksichtigender Erfordernisse wie Minimalareale von beeinträchtigten Tierarten die sich aus dem zeitlichen Defizit ableitenden Notwendigkeiten bereits erfüllt werden können. Als im Einzelfall anzuwendende Konventionen werden folgende alternative Modelle unterschieden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zeitfaktoren¹⁴⁷⁾: In Abhängigkeit von der Dauer der Wiederherstellbarkeit der beeinträchtigten Funktionen, insbesondere beeinträchtigter Biotop, sind Multiplikationsfaktoren zur Erhöhung des Umfangs der einzelnen Kompensationsmaßnahmen, insbesondere zur Vergrößerung der jeweils benötigten Flächen, einzusetzen: <ul style="list-style-type: none"> - bis 25 - 30 Jahre (Ausgleich): $\geq 1,0 - 3,0 \times$ - 25/30 Jahre bis 100 Jahre (Ersatz): $\geq 2,0 - 7,0 \times$ - über 100 Jahre (Ersatz): $\geq 3,0 - 10,0 \times$. - Maßnahmen für höherwertigere Funktionen: Die Durchführung von Maßnahmen für höherwertigere Funktionen kann im Rahmen von Ersatzmaßnahmen zum Tragen kommen; denn hier ist i.d.R. die Beziehung zwischen beeinträchtigten Funktionen und Kompensationsmaßnahmen gelockert. - Reduzierung, möglicherweise Beseitigung bestehender straßenbaubedingter Beeinträchtigungen (Vorbelastungen): Geeignete baulich-technische Maßnahmen wie zur Reduzierung von bestehenden Zerschneidungseffekten kommen insbesondere bei Aus- und Umbauvorhaben in Frage. - Zusätzliche Maßnahmen aufgrund der Berechnung nach einer monetären Abgeltung: Der Umfang der zusätzlichen Maßnahmen ergibt sich aufgrund eines monetären Verzinsungsmodells. Die Höhe der ermittelten Geldbeträge ist der Maßstab für weitere Maßnahmen. Die Art der Maßnahmen muß den jeweiligen Anforderungen an Ausgleich und Ersatz genügen¹⁴⁹⁾.

Tabelle 6

Hinweise zur Bestimmung des Umfangs von Kompensationsmaßnahmen für Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes (PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT 1995, Anlage 11.3, S. 11-32, vgl. a. Tab. 3).

Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes (und des Erholungswertes sowie der Zugänglichkeit der Landschaft)			
<p>(1) Verlust erlebniswirksamer Landschaftselemente (Zerstörung von wertvollen Elementen des Landschaftsbildes)</p>	<p>(2) Visuelle Störung bzw. Überprägung des Landschaftsbildes (Störung, Überlagerung, Verfremdung durch landschaftsuntypische Elemente, einschl. visueller Zerschneidungseffekte)</p>	<p>(3) Akustische u. sonstige Beeinträchtigung des Landschaftserlebens (Beeinträchtigung des Landschaftserlebens durch Verlärmung, Geruchs- u. Schadstoffimmissionen, insbes. von lärm- u. schadstofffreien/-armen Räumen als Voraussetzung für die landschaftsgebundene Erholung; im besonderen zu beurteilen soweit Erholungswert der Landschaft ausdrücklicher Schutzgegenstand der Eingriffsregelung)</p>	<p>(4) Zerschneidung und Beeinträchtigung der Zugänglichkeit der Landschaft bzw. von Räumen für die landschaftsgebundene Erholung (Unterbrechung von Wegebeziehungen, Barrierewirkungen für Erholungssuchende; im besonderen zu beurteilen soweit Zugänglichkeit der Landschaft ausdrücklicher Schutzgegenstand der Eingriffsregelung)</p>
Hinweise zur Bestimmung des Umfangs von Kompensationsmaßnahmen			
<ul style="list-style-type: none"> - Maßnahmen, die ausschließlich der Kompensation des Verlusts erlebniswirksamer Landschaftselemente dienen sind i.d.R. im Umfang von mindestens 1:1 entsprechend der meßbaren Größen der Beeinträchtigungen wiederherzustellen. Aufschläge sind nur bei Bepflanzungsmaßnahmen vorzusehen; sie entsprechen den Regelungen für Aufschläge bei der Kompensation von Vegetations-/Biotopzerstörungen. - Es ist grundsätzlich zu prüfen, ob bei notwendigen Bepflanzungs- bzw. Renaturierungsmaßnahmen die Kompensationsziele bereits/auch durch Maßnahmen zur Kompensation der Beeinträchtigungen des Naturhaushalts, insbesondere der Pflanzen, Tiere und ihrer Lebensräume, erreicht werden können. - Beseitigte baulich-technische Maßnahmen mit Bedeutung für das Landschaftsbild/-erleben sind wiederherzustellen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Wiederherstellung bzw. Neugestaltung des beeinträchtigten Landschaftsbildes ist durch geeignete Maßnahmen in dem räumlichen Umfang des betroffenen Erlebnisraumes vorzunehmen. Für die ausreichende Kompensation ist neben den erforderlichen Flächen vor allem die richtige Auswahl und Positionierung der Maßnahmen von Wichtigkeit. Dies gilt insbesondere bei Fernwirkungen durch Veränderung der Konturlinien des Sichtfeldhorizontes. - Es ist grundsätzlich zu prüfen, ob bei notwendigen Bepflanzungs- bzw. Renaturierungsmaßnahmen die Kompensationsziele bereits/auch durch Maßnahmen zur Kompensation der Beeinträchtigungen des Naturhaushalts, insbesondere der Pflanzen, Tiere und ihrer Lebensräume (vgl. D), erreicht werden können. - Für die ausschließlich der Kompensation der Überprägung des Landschaftsbildes dienenden Maßnahmen sind Aufschläge auf den Umfang nur bei Bepflanzungsmaßnahmen vorzusehen; sie dazu (1). 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Aufwertung von bislang nicht attraktiven Gebieten ist durch geeignete Maßnahmen im räumlichen Umfang des betroffene, vor allem zusätzlich verlärmten Erlebnisraumes vorzunehmen. Für die ausreichende Kompensation ist neben den erforderlichen Flächen vor allem die richtige Auswahl und Positionierung der Maßnahmen von Wichtigkeit. - Es ist grundsätzlich zu prüfen, ob bei notwendigen Bepflanzungs- bzw. Renaturierungsmaßnahmen die Kompensationsziele bereits/auch durch Maßnahmen zur Kompensation der Beeinträchtigungen des Naturhaushalts, insbesondere der Pflanzen, Tiere und ihrer Lebensräume, erreicht werden können. - Für die ausschließlich der Aufwertung des Landschaftsbildes dienenden Maßnahmen sind Aufschläge nur bei Bepflanzungsmaßnahmen vorzusehen; sie dazu (1). - Maßnahmen zur Immissionsreduzierung sind im gleichen Umfang vorzunehmen, wie dadurch Immissionsbelastungen an der geplanten Straße (bilanziell) kompensiert werden könnten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bezüglich der Aufwertung des Landschaftsbildes siehe Anmerkungen zu (3) - Baulich-technische Maßnahmen, insbes. Wege(verbindungen) sind in dem Umfang bzw. der Anzahl herzustellen wie es für die Wiederherstellung bzw. Verbesserung der Zugänglichkeit eines der Größe des betroffenen Raumes entsprechenden (neuen bzw. aufzuwertenden) Erholungsraumes notwendig ist.

wird. Die Ergebnisse weichen regelmäßig um den Faktor 2 bis 3, zum Teil bis um den Faktor 7 voneinander ab (vgl. auch den Beitrag von v. DRESSLER in diesem Band). Die Abweichungen verstärken sich, wenn neben den unmittelbar durch Versiegelung betroffenen Flächen auch die randlich durch Böschungen beanspruchten Flächen sowie die aufgrund von betriebsbedingten Wirkungen darüber hinausgehend betroffenen Bereiche Berücksichtigung finden. Der kompensationsrelevante Flächenumfang ist bei den randlichen betriebsbedingten Wirkungen bei vergleichbaren Verkehrsbelastun-

gen aufgrund unterschiedlich definierter Wirkungszonen und Belastungsfaktoren sehr unterschiedlich; er weicht überwiegend um den Faktor 2 bis 3, zum Teil um den Faktor 10 ab. Folglich ergeben sich bei vergleichbar betroffenen Situationen bzw. Biotoptypen zum Teil noch gravierendere Abweichungen beim Flächenumfang¹⁴²⁾.

Als ein grundlegendes Problem ist daher anzusehen, daß sich formalisierte Quantifizierungsverfahren nicht im Sinne von ausreichend wissenschaftlich begründbaren numerischen Prognosemodellen eichen lassen, um eine verlässliche und auf fundierten

Daten sich stützende reproduzierbare *Bezugsbasis* zu schaffen und dann unterschiedliche Kompensationserfordernisse umfassend bewältigen zu können. Lediglich für einzelne Sachverhalte sind solche modellgestützten Beurteilungsverfahren verfügbar wie beim Grundwasser entsprechende numerische Modelle¹⁴³⁾. Als problematisch erweist sich zudem, daß in Biotopwertverfahren die *Bewertungen* nur bedingt nachvollziehbar sind. Dies betrifft vor allem die Transformation von tatsächlich qualitativen in scheinbar quantifizierbare Dimensionen. Diese Inwertsetzungen lassen sich jedoch weder ausreichend wissenschaftlich, noch allgemein und bundesweit gültig naturschutzfachlich begründen. Die Bewertungen besitzen allenfalls für den Kreis der jeweils Beteiligten *Gültigkeit*. Fraglich ist, ob in jedem Fall und ohne ausdrückliche Begründung z.B. der rechnerisch bilanzierte 10%ige Wertverlust bei erheblich beeinträchtigten Funktionen durch eine 10%ige Vergrößerung der Kompensationsflächen ausgleichbar ist. Die Ergebnisse solcher Verfahren können daher nur den Charakter von nicht bzw. wenig abgesicherten Fachmeinungen besitzen. Die vorliegenden mathematisierenden Bewertungsverfahren können insofern als nur *landesweit bzw. regional gültige Konventionen* betrachtet werden. Sie scheinen hinsichtlich ihrer Ergebnisse auch davon bestimmt zu sein, was naturschutz- und umweltpolitisch in den einzelnen Bundesländern bzw. Regionen durchsetzbar ist. Bezüglich einer bundeseinheitlichen Anwendung ermöglichen diese Verfahren für die Eingriffsbeurteilung und Maßnahmenplanung daher keine ausreichend abgesicherten und einvernehmlich eingeschätzten Aussagen. Die einzige Ausnahme ist bezüglich der Erfordernisse bei Bodenversiegelungen erkennbar, zu denen in der Planungspraxis und Fachdiskussion i.d.R. die Entsiegelung im Flächenverhältnis von 1:1 für notwendig und ausreichend erachtet wird. Entsiegelungsmöglichkeiten sind praktisch jedoch nur begrenzt gegeben.

Neben den Zweifeln bezüglich der wissenschaftlich-bewertungsmethodischen Richtigkeit und Zweckmäßigkeit einer stark formalisierten und mathematisierenden Bestimmung des Maßnahmenumfangs stellt sich aus rechtlicher Sicht zudem die Frage der hinreichend plausiblen Begründung der Maßnahmenanforderungen. Auch insofern können derartige Verfahren die *verbal-argumentative Ableitung von Kompensationsmaßnahmen nicht ersetzen*¹⁴⁴⁾

Des weiteren wird in der Planungspraxis und in entsprechenden Vorgaben und Verfahrensweisen regelmäßig übersehen, daß der ausreichende Umfang von Kompensationsmaßnahmen nicht ausschließlich in entsprechenden Größen für Maßnahmenflächen besteht. Kompensationsmaßnahmen sind zwar überwiegend auch flächenwirksam, jedoch nicht ausschließlich¹⁴⁵⁾

Für die Bestimmung des Maßnahmenumfangs sind unter einer bundesweiten Perspektive nur rahmenhafte Anforderungen definierbar, die sich vor allem auf die grundsätzlich planerisch zu berücksichtigen-

den Faktoren beziehen. Die dazu möglichen Differenzierungen, insbesondere bezüglich zweckmäßiger und operativer Vorgaben zur Quantifizierung, sind Fragen von *Konventionen*. Zu berücksichtigen ist, daß es für die Bewältigung der Kompensationserfordernisse im Einzelfall *Beurteilungsspielräume* und *Entscheidungsmöglichkeiten* gibt, die nicht willkürlich eingeeengt werden dürfen.

Als Basis zur Bestimmung des Kompensationsmaßnahmenumfangs sind insofern die unterschiedlichen quantitativen Dimensionen von erheblichen oder nachhaltigen unvermeidbaren Beeinträchtigungen wesentlich. Der notwendige Umfang von Kompensationsmaßnahmen muß sich folglich nach den jeweils *meßbaren Dimensionen* wie Fläche in m², Länge in m, Volumen in m³, Anzahl von Exemplaren in Stückzahl usw. ergeben. Unter Einhaltung der funktionalen, strukturellen, räumlichen und zeitlichen Bedingungen sollte der Ausgleich vor allem im Umfang solcher meßbar ermittelten Beeinträchtigungen geleistet werden.¹⁴⁶⁾

Darüber hinausgehend können für einzelne im weiteren zu beachtende Sachverhalte wie *Entwicklungszeit* von Kompensationsmaßnahmen, Zustand der Kompensationsflächen (*Vorwert*) und *Mehrfachfunktionalität* Anforderungen definiert werden (vgl. Tabelle 5). Zudem sind für eine strukturierte funktionsspezifische Ermittlung des Maßnahmenumfangs nähere Hinweise möglich (Tabelle 6 als Beispiel bezüglich der Ermittlung von Kompensationsmaßnahmen beim Landschaftsbild).

Der Maßnahmenesamtumfang für eine ausreichende Kompensation ergibt sich dann aus der Summe der jeweiligen Erfordernisse für die verschiedenen unvermeidbaren Beeinträchtigungen unter besonderer Berücksichtigung der Mehrfachfunktionalität von Kompensationsmaßnahmen und den bei den Einzelerfordernissen gegebenenfalls zu beachtenden Konventionsbildungen wie bezüglich der Entwicklungszeiten.

4.2.5 Ausgleichbarkeit

Werden die an die Ausgleichbarkeit zu stellenden Maßstäbe bezüglich der funktionalen, räumlichen und zeitlichen Anforderungen sowie an den Maßnahmenumfang vollständig erfüllt, gilt der Straßeneingriff als ausgeglichen. Bei der fachlich plausiblen und vor allem rechtskonformen Differenzierung zwischen Ausgleich und Ersatz treten in der Planungspraxis jedoch regelmäßige Unsicherheiten auf¹⁴⁹⁾.

Auf der Grundlage der standardisierbaren funktionalen und räumlichen Anforderungen an Ausgleich und Ersatz sowie unter Berücksichtigung von näheren Begriffsbestimmungen der Rechtsprechung und von fachwissenschaftlich Definitionsvorschlägen lassen sich rahmenhafte Anforderungen an Ausgleich und Ersatz sowie die Ausgleichbarkeit bei einzelnen betroffenen Schutzgütern formulieren (vgl. Tabelle 7). Die zeitlichen Anforderungen an den Ausgleich gelten entsprechend den Ausführungen unter Punkt 4.2.3.

Tabelle 7

Definitionen für die Ausgleichbarkeit unvermeidbarer Beeinträchtigungen und die Unterscheidung von Ausgleich und Ersatz (PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT 1995, S. 93f.)

Betroffene Schutzgüter	Ausgleichbarkeit unvermeidbarer Beeinträchtigungen
Boden	<p>Ein Eingriff in betroffene Bodenfunktionen ist ausgeglichen, wenn in unmittelbarer Nähe des jeweiligen Wirkungsbereichs der Straßenbaumaßnahme nach dessen Realisierung die die betroffenen Bodenfunktionen charakterisierenden Merkmale durch geeignete Maßnahmen auf anderen Flächen wiederhergestellt sind, so daß sich möglichst gleichartige und -wertige Bodenfunktionen dauerhaft entwickeln können.</p> <p>Als Ersatzmaßnahme gilt die Förderung der vom Straßenbau beeinträchtigten Bodenfunktionen außerhalb des Gesamtwirkungsbereichs der Straßenbaumaßnahme oder die Förderung sonstiger vom Straßenbauvorhaben nicht betroffener Bodenfunktionen bzw. Böden.</p>
Wasser	<p>Beeinträchtigungen der Gewässerfunktionen sind ausgeglichen, wenn durch geeignete Maßnahmen die ursprünglichen Wassermengen- und -qualitätsparameter wiederhergestellt sind, so daß die ursprünglichen Standort- und Lebensbedingungen von Pflanzen und Tieren und deren Entwicklungspotentiale auf Dauer erhalten bleiben. Aufgrund struktureller Veränderungen hervorgerufene Beeinträchtigungen sind ausgeglichen, wenn z.B. an anderen Gewässerabschnitten und in potentiellen Retentionsräumen naturnahe bzw. landschaftsökologisch zweckmäßige Verhältnisse geschaffen werden, die in der Lage sind, möglichst gleichartige und -wertige Gewässerfunktionen, insbesondere als Lebensraum für Pflanzen und Tiere, auf Dauer zu ermöglichen.</p> <p>Als Ersatzmaßnahmen gelten die Förderung der vom Straßenbau beeinträchtigten Gewässerfunktionen außerhalb des Gesamtwirkungsbereichs der Straßenbaumaßnahme oder die Förderung sonstiger vom Straßenbauvorhaben nicht betroffener Gewässerfunktionen bzw. Gewässer.</p> <p>(Es ist zu prüfen, inwieweit die sich nach dem Wasserrecht ergebenden Maßnahmenanforderungen die naturschutzrechtlich bedeutsamen Kompensationsanforderungen bereits erfüllen (können)).</p>
Klima/Luft	<p>Beeinträchtigungen der Klimafunktionen sind ausgeglichen, wenn durch geeignete Maßnahmen die klimatisch relevanten Strukturen wiederhergestellt sind. Aufgrund Barrierewirkungen hervorgerufene Beeinträchtigungen des Luftaustauschs sind ausgeglichen, wenn z.B. in anderen potentiell geeigneten Bereichen vergleichbare Luftaustauschverhältnisse bzw. den Luftaustausch fördernde Strukturen geschaffen werden.</p> <p>Beeinträchtigungen der Luftqualität sind nach der derzeitigen Rechtslage nicht ausgleichsfähig, sie können lediglich vermieden bzw. reduziert werden. Beeinträchtigungen anderer Landschaftsfaktoren infolge von Luftqualitätsveränderungen sind entsprechend den jeweils schutzgutbezogenen Beeinträchtigungen auszugleichen.</p> <p>Als Ersatzmaßnahmen gelten die Förderung der vom Straßenbau beeinträchtigten Klima- und Luftaustauschfunktionen außerhalb des Gesamtwirkungsbereichs der Straßenbaumaßnahme oder die Förderung sonstiger vom Straßenbauvorhaben im Einzelfall nicht betroffener Klimafunktionen.</p>
Tiere, Pflanzen und deren Lebensräume/ Lebensraumfunktionen (nach Reck u. Kaule 1992, S. 150, verändert)	<p>Ein Eingriff durch ein Straßenbauvorhaben ist ausgeglichen, wenn im Einflußgebiet der geplanten Straßenbaumaßnahme nach dessen Realisierung die wertbestimmenden Arten und Lebensgemeinschaften durch Ausgleichsmaßnahmen in etwa gleichen Populationen mit gleichen Lebenswahrscheinlichkeiten vorkommen und die vorherigen Entwicklungsmöglichkeiten erhalten bleiben (nach <i>Kaule u. Schober</i> 1985, ergänzt).</p> <p>Als Ersatzmaßnahme gilt vorrangig die Förderung der vom Straßenbau beeinträchtigten Arten bzw. möglichst ähnlicher Artengemeinschaften, die außerhalb des Wirkungsbereichs der Straßenbaumaßnahme vorkommen. Eine Ersatzmaßnahme stellt - soweit nach Landesnaturschutzrecht möglich - des weiteren die Förderung von (besonders) schutzbedürftigen, aber durch das Straßenbauvorhaben nicht beeinträchtigten Arten und Artengemeinschaften im Landschaftsraum, in dem der Eingriff erfolgt, dar.</p>
Landschaftsbild	<p>Die landschaftsgerechte Wiederherstellung bzw. Neugestaltung des Landschaftsbildes ist darauf gerichtet, in dem vom Straßenbau betroffenen Landschaftsraum einen Zustand zu schaffen, der in gleicher Art mit gleichen Funktionen und ohne Preisgabe wesentlicher Faktoren der das Landschaftsbild bestimmenden Elemente bzw. des optischen Beziehungsgefüges den vor der Straßenbaumaßnahme vorhandenen Zustand in weitest möglicher Annäherung fortführt. Der Ausgleich ist im Einzelfall nicht ausgeschlossen, auch wenn der Straßenbaueingriff fortdauernd optisch wahrnehmbar bleibt (nach BVerwG, Urt. v. 27.09.1990 - 4 C 44.87 - NuR 1991, S. 124, 127). Der Straßenbaueingriff muß folglich nicht unsichtbar gemacht werden. Ausgleichsmaßnahmen für das Landschaftsbild orientieren sich an den charakteristischen Leitstrukturen und gliedernden Elementen des betroffenen Landschaftsraumes (<i>Planungsgruppe Ökologie + Umwelt</i> 1990, S. 191).</p> <p>Bei Neubaumaßnahmen ist regelmäßig von nicht vollständig ausgleichbaren Beeinträchtigungen (z.B. durch Massivität des Straßenkörpers oder Verlärmung hervorgerufen) auszugehen (Vgl. in diesem Sinne für Einzelfälle z.B. BVerwG, Beschl. v. 04.10.1994 - 4 B 196.94 - Arntl. Umbruck, S. 4f.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 19.01.1994 - 23 D 133/91.AK - NuR 1995, S. 46, 48).</p> <p>Ersatzmaßnahmen für nicht ausgleichbare Landschaftsbildbeeinträchtigungen sind in ihrer Art den Ausgleichsmaßnahmen ähnlich.</p>

4.2.6 Bilanzierung

Um die abgeleiteten Kompensationsmaßnahmen und deren Umfang sowie die Ableitung bzw. Begründung besser nachvollziehen zu können, ist es zweckmäßig, die einzelnen Erfordernisse zur Vermeidung, zum Ausgleich und zum Ersatz zusam-

menfassend in einer Bilanz darzustellen. Dies erfolgt ergänzend zu den sonstigen naturschutzrechtlichen Darstellungserfordernissen¹⁵⁰⁾ sowie der im besonderen auf Straßenbauvorhaben ausgerichteten Anforderungen¹⁵¹⁾. Eine solche tabellarische Übersicht, regelmäßig auch als Eingriffs-Ausgleichs-Bilanzierung bezeichnet und zum Teil eingeführt¹⁵²⁾,

enthält in verbal-argumentativer und soweit möglich in quantifizierender Form die wesentlichsten Angaben insbesondere zu Art und Lokalisierung der Beeinträchtigungen, zu Art und Umfang der Maßnahmen, deren etwaiger Mehrfachfunktionalität und zum zeitlichen Eintreten des Kompensationszieles. Insoweit ist die tabellarische Bilanzierung auch bei der naturschutzrechtlichen Abwägung nach § 8 Abs. 3 BNatSchG zu verwenden¹⁵³⁾.

5. Erfolgskontrolle

5.1 Rechtliche Anforderungen

Im Planfeststellungsbeschluß können Anordnungen getroffen werden, mit Hilfe derer festgestellt werden kann, ob Kompensationsmaßnahmen ihr Ziel erreichen¹⁵⁴⁾. Einzelne Gesetzgeber, insbesondere der neuen Bundesländer, haben die Notwendigkeit zur Prüfung der Durchführung und Wirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und deren systematische Erfassung in Registern bzw. Katastern gesetzlich fixiert¹⁵⁵⁾.

Gesetzliche Anknüpfungspunkte für Erfolgskontrollen bieten sich zudem bezüglich wasserhaushaltlicher Aspekte¹⁵⁶⁾. Die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen kann auch nach den verwaltungspraktisch zu berücksichtigenden Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit begründet werden¹⁵⁷⁾.

5.2 Standardisierungsmöglichkeiten

Für die Verwaltungspraxis sind zwar verschiedene Anforderungen, Zielsetzungen und Handlungsanleitungen für im Einzelfall durchzuführende Erfolgskontrollen ausgearbeitet worden¹⁵⁸⁾. Diese können jedoch aufgrund von personellen, organisatorischen und finanziellen Restriktionen überwiegend nicht umgesetzt werden. Hinzu kommen Defizite bei der fachgerechten Durchführung der Maßnahmen. Gleichwohl sind in verschiedenen Ländern systematische EDV-gestützte Kataster über die Kompensationsflächen in Vorbereitung¹⁵⁹⁾. Insoweit stehen bislang keine ausreichenden bzw. nur *begrenzte Daten zur Wirksamkeit* von Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung¹⁶⁰⁾, um hinreichend sichere Prognosen hinsichtlich des Erreichens der Kompensationsziele treffen zu können. Die Erfordernisse der Eingriffsregelung gelten aber erst dann als erfüllt, wenn die geplanten Maßnahmenziele entsprechend den Prognosen erreicht werden¹⁶¹⁾. Systematische Erfolgskontrollen sollten insofern zu den künftig besonders zu intensivierenden Aufgaben der Straßenbau- und Naturschutzverwaltungen gehören. Die Ergebnisse der Kontrollen können als Erfahrungswerte dienen.

Für eine Verbesserung und soweit Standardisierung lassen sich differenzierte Anforderungen an Art, Umfang und Zeitpunkt der Kontrollen, an die Dokumentation der Kontrollergebnisse, an mögliche Konsequenzen sowie an Zuständigkeiten formulie-

ren¹⁶²⁾. Dabei werden die Realisierbarkeit der Maßnahmen im Rahmen von Herstellungskontrollen und die Wirksamkeit im Rahmen von Funktionskontrollen geprüft.

Herstellungskontrollen leisten die Prüfung der ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahmen im Sinne einer Bauabnahme und als Vorbereitung für die Funktionserfüllung. Es werden die planerischen Vorgaben zu Art, Lage, Umfang und Fristen für die Durchführung und Fertigstellung der Maßnahmen, insbesondere entsprechend den zu berücksichtigenden anerkannten Regeln der Technik, auf ihre Erfüllung überprüft.

Die ordnungsgemäß ausgeführten Maßnahmen werden im Rahmen von nachfolgenden *Funktionskontrollen* auf ihre tatsächliche Wirksamkeit im Hinblick auf das Erreichen des festgelegten Maßnahmenziels kontrolliert. Die Funktionskontrolle beinhaltet insbesondere die Beurteilung, ob die Funktionserfüllung bzw. -fähigkeit der Maßnahmen entsprechend den definierten Zielen erreicht worden ist bzw. absehbar erreicht wird. Notwendigkeit, Art, Umfang, Zeitpunkte und Methodik der Funktionskontrollen sind nach der Art der Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen zu bestimmen. Ein Erfordernis für Funktionskontrollen besteht insbesondere bei Maßnahmen mit einem erheblichen Pflege- und Entwicklungsaufwand sowie bei Maßnahmen, deren Entwicklung und damit die Zielerfüllung sich aufgrund bisheriger Erfahrungen nicht in ausreichendem Maße zum Zeitpunkt der Zulassung des Vorhabens vorhersagen lassen.

Die Ergebnisse der Herstellungs- und Funktionskontrollen sind systematisch zu dokumentieren. Soweit Defizite festgestellt werden, sind Änderungen bzw. Nachbesserungen der ursprünglichen Maßnahmen vorzunehmen. Um dies planungsrechtlich zu ermöglichen, sind in der Zulassungsentscheidung bzw. Planfeststellung entsprechende Vorbehalte festzulegen.

6. Schlußbetrachtung

Die Erwartungen und darauf gerichteten Anstrengungen, eine weitestgehend standardisierte bundeseinheitliche Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung beim Straßenbau erreichen zu können, stoßen sowohl auf *rechtliche* als auch *naturschutzfachliche und methodisch-wissenschaftliche Schwierigkeiten*. Gleichwohl sind eine Vielzahl fachlich plausibel begründbarer Hilfestellungen möglich, die im Ergebnis zu einer vereinheitlichten Handhabung führen können.

Die Hoffnungen der Verwaltungspraxis, insbesondere der behördlichen eingriffsverursachenden Vorhabenträger nach einem umfassend formalisierten, einfach handhabbaren, möglichst mit verrechenbaren Bewertungseinheiten operierenden und zugleich alle Prüfungsschritte der Eingriffsregelung zusammenführenden *Beurteilungsverfahren* können nach dem derzeitigen Stand von Wissenschaft und Forschung nicht erfüllt werden. Keines der

bislang entwickelten formalisierten und vor allem mathematisierenden Beurteilungs- und Bilanzierungsverfahren leistet dies¹⁶³). Die derzeitigen Verfahren sind zudem zu unterschiedlich, um ohne weiteres vereinheitlicht werden zu können.

Den praktischen Bestrebungen nach Vereinheitlichung und Vereinfachung stehen zudem gravierende *Defizite* bei der Bestandserfassung, Eingriffsbeurteilung, Maßnahmenableitung und -umsetzung entgegen, wie anhand der analysierten derzeitigen Planungspraxis belegt ist¹⁶⁴). Insofern bestehen, insbesondere bezüglich der Ermittlung des Umfangs von Kompensationsmaßnahmen, auch keine empirisch und naturwissenschaftlich hinreichend belegbaren Praxiserfahrungen, die Vereinfachungen rechtfertigen könnten wie z.B., daß eine funktionale Beeinträchtigung B im Umfang M i.d.R. die Kompensation durch die Maßnahme K im Umfang eines Richtwertes m zur Folge hat. Der derzeitige Wissensstand kann eher als Summe von (begrenzten) Einzelerfahrungen und verschiedenen regional oder landesweit gültigen Konventionen beschrieben werden. Hinzu kommt, daß gerade ausreichende *Konflikterfassung und -beurteilung* und die strikte Beachtung des *Vermeidungsgebots* unerläßliche Voraussetzungen für die Planung von Kompensationsmaßnahmen sind. Standardisierungsüberlegungen müssen schon deswegen bei diesen grundlegenden Arbeitsschritten beginnen.

Um insofern bei der Einzelfallbeurteilung die Gebote der Eingriffsregelung rechtskonform und dabei vor allem systematisch und sachangemessen umsetzen zu können, lassen sich im Hinblick auf eine Vereinheitlichung die verschiedenen *unbestimmten Rechtsbegriffe* der Eingriffsregelung naturschutzfachlich plausibel und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung präzisieren und ausfüllen. Dies ist zumindest als *rahmenhafte Konkretisierung* möglich, die den im Einzelfall bestehenden Beurteilungsspielräumen und Entscheidungsmöglichkeiten nicht entgegensteht. Bei den Präzisierungen handelt es sich vor allem um *methodisch-fachliche Hilfestellungen, definierbare Mindestanforderungen und rahmenhafte Beurteilungsmaßstäbe*. Einzelne Standardisierungen, die sich naturschutzfachlich nicht hinreichend begründen lassen, bei denen aber ein besonderes Bedürfnis der Planungspraxis an praktischen Hilfestellungen besteht, stellen *Konventionen* dar, über die von den Planungsbeteiligten ein grundsätzlicher Konsens herzustellen ist. Solche Konventionen sollten allerdings möglichst zurückhaltend verwendet werden, da ihnen zwangsläufig ein politisch geprägtes Moment der Abwägung innewohnt.

Einer weitergehenden *länderübergreifenden* Standardisierung stehen spezifische naturschutzrechtliche Unterschiede, insbesondere bezüglich der Anforderungen an Ersatzmaßnahmen, und kompetentielle Gründe im Bund-Länder-Verhältnis gegenüber.

Die hier entwickelten Standardisierungsüberlegungen bauen auf der derzeitigen Rechtslage auf, sind

jedoch gleichzeitig durch diese begrenzt. Insofern können im wesentlichen die *Landesnaturenschutzgesetzgeber* durch Angleichung, Differenzierung und Präzisierung der rechtlichen Anforderungen eine Vereinheitlichung der Anwendungsgrundlagen der Eingriffsregelung herbeiführen. Zweckmäßig erscheint dies insbesondere für die Bereiche, die derzeit erhebliche Interpretationsprobleme hervorrufen. Notwendig ist dies, wo die Landesnaturchutzgesetze hinter den rahmenrechtlichen Vorgaben des BNatSchG zurückbleiben. Was darüber hinausgehend sinnvollerweise einer vergleichbaren rechtlichen Ausgestaltung zugeführt werden sollte, kann nur aufgrund von Praxiserfahrungen und insbesondere dem naturschutzpolitischen Willen beantwortet werden. Zu beachten ist, daß die Verschiedenartigkeit z.B. bezüglich der Anforderungen an Ersatzmaßnahmen zwar einerseits nach Vereinheitlichung zu verlangen scheint, die Möglichkeiten zu unterschiedlichen landesrechtlichen Formulierungen andererseits ein nicht zu vernachlässigendes Entwicklungspotential bergen.

Ziel der Umsetzung der bestehenden Standardisierungsmöglichkeiten sollte es insofern zunächst sein, den derzeitigen Rechtsrahmen im Einzelfall fachlich anspruchsvoll auszufüllen, daß die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Planungsprozeß weitestgehend berücksichtigt werden können. Dies gilt insbesondere für die Beachtung des Vermeidungsgebots und mit Blick auf die Durchsetzungsmöglichkeiten der Naturschutzbelange in der Abwägung. Hierzu gehört auch eine klare, fachlich plausible und rechtskonforme Unterscheidung zwischen ausgleichbaren und nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen. Eine allgemeine Flexibilisierung der Ausgleichsanforderungen oder gar die Auflösung der Unterscheidung von Ausgleich und Ersatz zu fordern, würde dem entgegenstehen.

Für die fachlich begründete *Weiterentwicklung* der Eingriffsregelung wird es wichtig sein, die derzeit möglichen Standardisierungsanforderungen in der Planungspraxis umzusetzen und deren Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Für verbesserte Beurteilungs- und Planungsgrundlagen wird es zudem darauf ankommen, die Realisierung und vor allem die Wirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen künftig wesentlich intensiver zu kontrollieren und als Erfahrungswerte nutzbar zu machen. Auf einer solchen Grundlage kann wiederum eine Fortschreibung der derzeitigen Standardisierungsüberlegungen vorgenommen werden.

Anmerkungen

¹⁾ Der Beitrag basiert im wesentlichen auf den Ergebnissen des von der PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr bearbeiteten Forschungsvorhabens "Richtwerte für Kompensationsmaßnahmen beim Bundesfernstraßenbau - Untersuchung zu den rechtlichen und naturschutzfachlichen Grenzen und Möglichkeiten" (Forschungsbericht VU

18003 V 94; Hannover, Mai 1995; Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, Heft 714, 1996, Hrsg. Bundesministerium für Verkehr, Abt. Straßenbau, Bonn-Bad Godesberg). Herrn Dr. G. Hartmann und Herrn Dipl.-Ing. A. Hoppenstedt sei für die kritische Durchsicht des Manuskripts gedankt.

2) Beispielsweise AG EINGRIFFSREGELUNG DER LANDESANSTALTEN/-ÄMTER u.d. BfN (1995); ARGE EINGRIFF-AUSGLEICH NW (1994); BMV (1992a); HABER et al. (1992); LfU-Saarland (1992); LStVw Rheinland-Pfalz (1995); OBN NBL u. Bayern, BfN (1993); OBB im BayStMI u. BayStMLU (1993a); MWV-SH u. MELF-SH (1987); MV-NW u. MURL-NW (1992); SMEETS + DAMASCHEK u. B-L AK EINGRIFF-AUSGLEICH (1993); STAATSRÄTE-AK Hamburg (1991).

3) Vgl. z.B. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 15.11.1994 - 5 S 1602/94 - NuR 1995: 358, 359; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 19.01.1994 - 23 D 133/91.AK - NuR 1995: 46, 47; siehe a. BERKEMANN (1993: 102). Ausnahmsweise ist in Hessen nach § 6b HeNatG die Ausgleichsabgabe gegenüber Ersatzmaßnahmen i.d.R. vorrangig.

4) Fragen zu Anforderungen an die naturschutzrechtliche Abwägung nach § 8 Abs. 3 BNatSchG und an die im Einzelfall letztendlich nach Maßgabe der Landesnaturschutzgesetze mögliche Ausgleichsabgabe bzw. -zahlung (vgl. z.B. § 15 BbgNatSchG; § 5a LPfIG-Rh-Pf; § 8b LNatSchG-SH) werden im Rahmen dieses Beitrags nicht vertieft.

5) Z.B. § 10 Abs. 1 NatSchG-BW; § 4 Abs. 2 LG-NW; § 8 Abs. 2 SächsNatG. Ausnahmen bilden Niedersachsen, das nicht von der Ermächtigung nach § 8 Abs. 8 BNatSchG zu Positivlisten Gebrauch gemacht hat und Bremen sowie Sachsen-Anhalt, wo die Positivlisten nur auf in Betracht zu ziehende mögliche Eingriffe hinweisen, diese jedoch nicht definitorisch bestimmen.

6) Z. B. indem "Vorhaben, die den Zugang zur freien Natur (bzw. Landschaft; Wald, Flur und Gewässer) ausschließen oder erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen bzw. behindern" (z.B. § 10 Abs. 2 NatSchG-BW; § 5 Abs. 1 HeNatG; § 6 Abs. 2 VorlThürNatG) oder "Vorhaben, die den Naturgenuß erheblich beeinträchtigen" (Art. 6 Abs. 3 BayNatSchG) als Eingriffe definiert werden.

7) § 4 Abs. 3 LG-NW.

8) § 6 Abs. 3 VorlThürNatG.

9) Sie ist für den Landesgesetzgeber verbindlich (BVerwG, Urt. v. 27.09.1990 - 4 C 44.87 - NuR 1991: 124, 127)

10) Z.B. "das örtliche Klima" oder "die Lebensbedingungen der Tier- und Pflanzenwelt" (§ 5 Abs. 1 HeNatG; § 6 Abs. 1 VorlThürNatG).

11) § 10 Abs. 1 BbgNatSchG; § 5 Abs. 1 HeNatG.

12) § 10 Abs. 1 NatSchG-BW. Zur fraglichen Vereinbarkeit vgl. z.B. KOLODZIEJCOK (1992: 310) und VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 03.09.1993 - 5 S 874/92 - NuR 1994: 234, 237.

13) § 7 Abs. 1 NNatG.

14) Baden-Württemberg: Gesetz zum Schutz des Bodens (Bodenschutzgesetz BodSchG-BW). Ein Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) ist demgegenüber erst in Vorbereitung (vgl. Umwelt Nr. 10/95: 354ff.).

15) Wasserhaushaltsgesetz (WHG) i.V.m. den jeweiligen landeswasserrechtlichen Regelungen.

16) Nach § 41 Abs. 1 BImSchG i.V.m. 16. BImSchV.

17) KUSCHNERUS (1995: 19).

18) Vgl. z. B. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 04.06.1993 7 A 3157/91 NuR 1994: 249, 250f. Nach bisheriger Auffassung des BVerwG wird das Landschaftsbild maßgeblich durch die optischen Eindrücke bestimmt (BVerwG, Urt. v. 27.09.1990 - 4 C 44.87 - NuR: 124, 128).

19) OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 05.07.1993 - 11 A 2122/90 - NuR 1994: 95.

20) BVerwG, Beschl. v. 04.10.1994 - 4 B 196.94 - Amtl. Umdruck, S. 3f., m.V.a. GASSNER (1989).

21) Vgl. Nachweise in PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995: 17, insbes. Fn. 141).

22) Dieses läßt sich aus den bisherigen Entscheidungen ableiten (vgl. dazu PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT 1995, Anlage 3); siehe a. GASSNER (1991); LOUIS (1990, § 7. Rn. 2, S. 167); KUSCHNERUS (1995: 21); SCHINK (1992: 1395). Gleichwohl lassen sich aus bisherigen Rechtsentscheidungen auch relevante Beeinträchtigungen erkennen (PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT 1995: 14f.).

23) KUSCHNERUS (1995: 21f.).

24) VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 15.11.1994 - 5 S 1602/93 - NuR 1995: 358, 361.

25) Vgl. KUSCHNERUS (1995: 14ff. u. 18f.).

26) VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 15.11.1994 - 5 S 1602/93 - NuR 1995: 358, 360f., 363.

27) Vgl. bezüglich des Fehlens einer UVP VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 03.09.1993 - 5 S 874/92 - NuR 1994: 236.

28) Bayerischer VGH, Beschl. v. 24.01.1992 - 8 CS 91.01233-35 - NuR 1992: 337, 339; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.11.1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 23.

29) Bayerischer VGH, Urt. v. 05.07.1994 - 8 A 93.40056 NuR 1995: 274, 279; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.12.1994 - 1 C 10893/92. OVG (nicht rechtskräftig) - Amtl. Umdruck: 38. Diese im Zusammenhang mit § 20 UVPG getroffenen richterlichen Aussagen treffen auch auf die Problematik von Ermittlungsstandards der Eingriffsbeurteilung zu, da die Schutzgüter der Eingriffsregelung vollständig von der Zielsetzung des Gesetzes abgedeckt werden (vgl. § 1 UVPG).

30) Vgl. im einzelnen PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995: 19ff.).

31) Vgl. z.B. § 16 Abs. 1 BbgNatSchG; § 5 Abs. 4 LPfIG-Rh-Pf, § 12 Abs. 4 SNG.

- 32) §13 Abs. 1 BremNatSchG; §§ 14 u. 15 NNatG; § 15 NatSchG LSA. Davon unabhängig gelten die planungsrechtlichen Beteiligungspflichten nach § 73 VwVfG sowie die besonderen naturschutzrechtlichen Bestimmungen sowie Beteiligungs- und Abstimmungserfordernisse nach § 3 Abs. 2 BNatSchG i.V.m. den landesnaturschutzrechtlichen Regelungen
- 33) Vgl. z.B. ARGE EINGRIFF-AUSGLEICH NW (1994: 103); HABER et al. (1992, Arbeitshinweis A.5.1: 153f.); OBN NBL u. Bayern, BfN (1993, Tab. 4.-1: 17); SMEETS + DAMASCHEK u. BL-AK EINGRIFF-AUSGLEICH (1993): 11 u. 28f.
- 34) PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995, Anlage 11.1).
- 35) Z.B. RLS 90 (BMV 1990); RBLärm-92 (BMV 1992b); MLuS-92 (FGSV 1992).
- 36) Siehe PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995, Anlagen 9.3 u. 9.4), die dann für die Quantifizierung von Kompensationsmaßnahmen weiterverwendet werden (vgl. Pkt. 4.2.4).
- 37) Vgl. PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995: 67ff. u. 80ff., Anlagen 10.2, 10.6, 10.8, 10.9 u. 10.17).
- 38) Z.B. AGEINGRIFFSREGELUNG DER LANDESANSTALTEN/ÄMTER u. d. BfN (1995); ARGE EINGRIFF-AUSGLEICH NW (1994); BMV (1992a); PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1988 u. 1990); REINIRKENS & KLINK (1991); RECK & KAULE (1992); SMEETS + DAMASCHEK u. BL-AK EINGRIFF-AUSGLEICH (1993); STRASSENVERWALTUNG RHEINLAND-PFALZ (1994).
- 39) Vgl. z.B. Hinweise in PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995: 81ff. u. Anlage 11.2).
- 40) Vgl. dazu z.B. die Vorgehensweisen nach § 5 UVPG und sogenannte Antrags- bzw. Projektkonferenzen im Rahmen von Raumordnungsverfahren.
- 41) Vgl. KÜSTER (1995).
- 42) Zu den inhaltlichen Anforderungen vgl. z.B. BRUNS & HOPPENSTEDT (1993); v. DRESSLER & FRISSE (1993).
- 43) Vgl. insbes. ARGE EINGRIFF-AUSGLEICH NW (1994, Tab. 3.1.2-4, 3.1.2-5, 3.1.2-6, S. 56, 81-85, 104f.); ONB NBL u. Bayern, BfN (1993, Tab. 4.-1 Teil 2); SMEETS + DAMASCHEK u. BL-AK EINGRIFF-AUSGLEICH (1993: 28ff.).
- 44) PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995, Anlage 11.3).
- 45) Vgl. ONB NBL u. Bayern, BfN (1993, Tab. 4.-1 Teil 2)
- 46) Vgl. BAY & RODI (1990); BAST (1995); BOSCH & PARTNER (1994); PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1990); RECK & KAULE (1992); REINIRKENS & KLINK (1991); UNGER (1991).
- 47) RECK & KAULE (1992: 141).
- 48) PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1990: 22f.).
- 49) Vgl. HABER et al. (1992, Arbeitshinweis A.3.II: 64ff.).
- 50) Vgl. ARGE EINGRIFF-AUSGLEICH NW (1994, Abb. 3.1.1-6); HABER et al. (1992, Arbeitshinweis A.3.III: 67ff. u. A.8.I: 258ff.); KAULE & SCHOBER (1985); SMEETS + DAMASCHEK u. BL-AK EINGRIFF-AUSGLEICH (1993: 72ff. u. 82f.).
- 51) Auf die Nachhaltigkeit wird in Tab. 1 nur soweit eingegangen, wie sich spezifische Sachverhalte ergeben.
- 52) Vgl. HABER et al. (1992: 252); ILN (1995); PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995: 85); RECK & KAULE (1992: 141)
- 53) BVerwG, Beschl. v. 30.10.1992 - 4 A. 4.92 - NuR 1993: 125, 128; im Anschluß daran z.B. VGH Baden-Württemberg in ständiger Rechtsprechung, z.B. Urt. v. 03.09.1993 - 5 S 874/92 - NuR 1994: 234, 237; VGH Kassel, Urt. v. 20.09.1994 - 2 A 249/88 - Amtl. Umdruck: 21f. Von der Ermächtigung nach § 8 Abs. 9 BNatSchG zu weitergehenden Vorschriften haben nur einzelne Landesnaturschutzgesetzgeber Gebrauch gemacht (z.B. § 12 Abs. 1 Satz 2 BbgNatSchG; § 6a Abs. 1 Nr. 1f. HeNatG; §§ 7a Abs. 3 u. 10 Abs. 1f. LNatSchG-SH; § 10 Abs. 2 Satz 2 SNG).
- 54) BVerwG, Beschl. v. 30.10.1992 - 4 A. 4.92 - NuR 1993: 125, 128; im Anschluß daran VGH Baden-Württemberg in ständiger Rechtsprechung, z.B. Urt. v. 03.09.1993 - 5 S 874/92 - NuR 1994: 234, 237. Vorangehende Entscheidungen, die das Vermeidungsgebot in die Abwägung stellen bzw. entsprechende Auffassungen der Rechtsliteratur sind damit nicht mehr zutreffend.
- 55) BVerwG, Beschl. v. 30.10.1992 - 4 A. 4.92 - NuR 1993: 125, 129. Bei fehlender Erforderlichkeit einer Straßenbaumaßnahme, stellt sich die Frage nach dem naturschutzrechtlichen Erfordernis zur Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen erst gar nicht. Sinngemäßes gilt für das Ausgleichsgebot. Zu der die Erforderlichkeit von Straßenbauvorhaben darstellenden Planrechtfertigung siehe bezüglich Bundesfernstraßen § 1 FStrAbG und im weiteren HARTMANN (1995) und SCHLARMANN (1991: 57ff.). Ansonsten scheidet ein Vorhaben an der mangelnden Planrechtfertigung als einer rechtlichen Planungsschranke, wenn ein Vorhaben sinnvoll oder zweckmäßig unterbleiben kann (BVerwG, Urt. v. 03.05.1988 - 4 C 26.84 - NuL 1989: 411; vgl. a. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 19.01.1994 - 23 D 133/91.AK NuR 1995: 46-47).
- 56) VGH Baden-Württemberg in ständiger Rechtsprechung, z.B. Urt. v. 03.09.1993 - 5 S 874/92 - NuR 1994: 234, 237; VGH Kassel, Urt. v. 20.09.1994 - 2 A 249/88 - Amtl. Umdruck: 21f.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 09.06.1994 - 23 A 1081/91 - Amtl. Umdruck: 20f.
- 57) Z.B. VGH Baden-Württemberg in ständiger Rechtsprechung, z.B. Urt. v. 03.09.1993 - 5 S 874/92 - NuR 1994: 234, 237; VGH Kassel, Urt. v. 20.09.1994 - 2 A 249/88 - Amtl. Umdruck: 21f.
- 58) VGH Baden-Württemberg in ständiger Rechtsprechung, z.B. Urt. v. 23.06.1988 - 5 S 1030/87 - NuR 1989: 439; Bayerischer VGH, Urt. v. 05.07.1994 - 8 A 93.40056 - NuR 1995: 274, 281f.; VGH Kassel, Urt. v. 20.09.1994 - 2 A 249/88 - Amtl. Umdruck: 21f.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 09.06.1994 - 23 A 1081/91 - Amtl. Umdruck: 20f.

⁵⁹⁾ Vgl. z.B. BVerwG, Beschl. v. 30.10.1992 - 4 A 4.92 - NuR 1993: 125, 128; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 19.01.1994 - 23 D 133/91.AK - NuR 1995: 46, 48f.

⁶⁰⁾ Im einzelnen SCHLARMANN (1991, insbes. zu Straßenbauvorhaben: 5ff.). Eine Planungsalternative ist zu würdigen, wenn sie sich nach Lage der konkreten Verhältnisse aufdrängt oder zumindest naheliegt (vgl. z.B. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 03.09.1993 - 5 S 874/92 - NuR 1994: 234, 238).

⁶¹⁾ PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995: 24). Gleichzeitig stellt die ausreichende Prüfung von Planungs- und Ausführungsvarianten der Straßenbaumaßnahme im Gesamten und bezüglich ihrer Bestandteile auch eine Voraussetzung für die einzelfallbezogene Umsetzung des Vermeidungsgebots dar.

⁶²⁾ Hier stellt sich die Frage, ob es sich um abwägungsrelevante Planungsalternativen handeln könnte.

⁶³⁾ Z.B. auch bezüglich der Kosten von Kompensationsmaßnahmen OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10. 11. 1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 27; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 15.11.1994 - 5 S 1602/93 NuR 1995: 358, 362f.; VG Schleswig, Urt. v. 16.09.1992 - 1 A 38/92 NuR 1994: 100. Siehe derart auch AG EINGRIFFSREGELUNG DER LANDESANSTALTEN/ÄMTER u.d. BfN (1995, Kap. 2.6.1); ILN (1995); KUCHLER (1991: 469); KUSCHNERUS (1995: 22); SCHINK (1992; 1399); SMEETS + DAMASCHEK u. BL-AK EINGRIFF-AUSGLEICH (1993: 22).

⁶⁴⁾ BVerfG, Beschl. v. 15.12.1965 - I BvR 513/65, BVerfGE 19: 342, 348f.; BVerfG, Urt. v. 22.05.1990 - 2 BvG 1/88 - BVerfGE: S. 342. In diesem Sinne ist auch die Entscheidung des BVerwG, Beschl. v. 26.06.1992 - 4 B 1 - 11.92 - NuR 1993: 22, 24 zu verstehen.

⁶⁵⁾ Dies gilt grundsätzlich auch bezüglich Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (vgl. PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT 1995: 30f.). Die in Rechtsliteratur und Rechtsprechung vertretenen Auffassungen zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sind diesbezüglich nicht zutreffend.

⁶⁶⁾ Vgl. dazu entsprechend zu § 7 Nr. 1.1 Vorl. VV-BHO

⁶⁷⁾ Danach hat jede vermeidbare Beeinträchtigung der Gewässer zu unterbleiben. Im weiteren sind z.B. nach § 50 BImSchG durch eine entsprechende Lokalisierung von raumbedeutsamen Straßenbaumaßnahmen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne von § 3 Abs. 2 BImSchG auch auf sonstige schutzbedürftige Gebiete wie Erholungsgebiete soweit wie möglich zu vermeiden (PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT 1995: 16).

⁶⁸⁾ Vgl. ARGE EINGRIFF-AUSGLEICH NW (1994: 57, 86f. u. 106); HABER et al. (1992, Arbeitshinweis A.4.I.: 101-104); SMEETS + DAMASCHEK u. BL-AK EINGRIFF-AUSGLEICH (1993: 73ff.).

⁶⁹⁾ Vgl. PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995: 89f. u. Anlage 11.3).

⁷⁰⁾ BVerwG, Beschl. v. 30.10.1992 - 4 A. 4.92 NuR 1993: 125, 129 (in ausdrücklicher Korrektur der Qualifizierung des Ausgleichsgebots in BVerwG, Beschl. v. 21.08.1990 - 4 B 104.90 - NuR 1991: 75). Es ist als

Planungsleitsatz neuerer Prägung konzipiert (BERKEMANN 1993: 103, m.w.N.).

⁷¹⁾ BVerwG, Urt. v. 27.09.1990 - 4 C 44.87 - NuR 1991: 124, 126.

⁷²⁾ Dies ist jedoch vereinzelt der Fall, zB. nach § 11 Abs. 2 NatSchG LAS die Einschränkung der Ausgleichspflicht bezüglich Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes auf die landschaftsgerechte Wiederherstellung. § 10 Abs. 1 Satz 1 NNatG z.B. nennt nicht den Zeitpunkt, bis zu dem ein Ausgleich im Sinne von § 8 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG ausgeglichen ist.

⁷³⁾ Siehe z.B. BVerwG, Urt. v. 27.09.1990 - 4 C 44.87 - NuR 1991: 124, 127- VGH Baden-Württemberg in ständiger Rechtsprechung, z.B. Urt. v. 03.09.1993 5 S 874/92 -NuR 1994: 234, 237f.; OVG Bremen, Beschl. v. 31.08.1984 1 B 53/84 NuR 1984: 310, 312; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.11. 1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 21f. Im Ergebnis ist ein Zustand zu schaffen, der mit dem Voreingriffszustand gleichartig ist.

⁷⁴⁾ Z.B. VGH Baden-Württemberg in ständiger Rechtsprechung, z. B. Urt. v. 03.09.1993 - 5 S 874 /92 - NuR 1994: 234, 238; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.11.1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 20. Einzelne Verwaltungsgerichte halten es dabei im Einzelfall für unbedenklich, wenn u.U. deutliche Abstriche an der Gleichartigkeit bestimmter Maßnahmen zu den beeinträchtigten Funktionen vorliegen. Der Ausgleich werde dadurch nicht in Frage gestellt (OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.11.1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 21f.; ähnlich auch Bayerischer VGH., Beschl. v. 24. 01.1992 - 8 CS 91.01233-35 - NuR 1992: 337, 340).

⁷⁵⁾ KUSCHNERUS (1995: 23); KUCHLER (1991: 409); SCHINK (1992: 1398, m.w.N.). Im Einzelfall kann es geboten sein, statt verschiedener Einzelmaßnahmen einzelne großflächige Maßnahmen vorzusehen (VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 03.09.1993 - 5 S 874/92 - NuR 1994: 234, 238; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.11. 1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 26).

⁷⁶⁾ BVerwG; Urt. v. 27.09.1990 - C 44.87 - NuR 1991: 124, 127; im Anschluß daran VGH Baden-Württemberg in ständiger Rechtsprechung, z.B. Urt. v. 03.09.1993 - 5 S 874/92 - NuR 1994: 234, 238; im Ergebnis ähnlich OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.11. 1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 20ff.

⁷⁷⁾ Z.B. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 15.11.1994 - 5 S 1602/93 - NuR 1995: 358, 359.

⁷⁸⁾ Z.B. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 03.09.1993 - 5 S 874/92 - NuR 1994: 234, 238; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10. 11. 1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 27

⁷⁹⁾ BVerwG, Urt. v. 27.09.1990 - 4 C 44.87 - NuR 1991: 124, 127; vgl. a. KOLODZIEJCOK & RECKEN 1125, Rn. 21.

⁸⁰⁾ Vgl. VG Darmstadt, Urt. v. 28.11.1990 - II/3 E 530/87 (nicht rechtskräftig) - NuR 1991: 390, 398; VGH Kassel, Urt. v. 11.02.1992 - 2 UE 969/88 - NuR 1992: 382, 387; OVG Lüneburg, Urt. v. 11.04.1984 - 5 OVG A 13/83 NuR 1985: 119f.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.11.1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 30f.

- 81) Siehe z.B. OVG Lüneburg, Urt. v. 11.04.1984 - 5 OVG A 13/83 NuR 1985: 119f.; VG Darmstadt, Urt. v. 28.11.1990 II/3 E 530/87 (nicht rechtskräftig) NuR 1991: 390, 398; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.11.1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 31.
- 82) BVerwG, Urt. v. 27.09.1990 - 4 C 44.87 - NuR 1991: 124, 127; im Ergebnis ähnlich OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.11.1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 20ff.
- 83) BVerwG, Beschl. v. 04.10.1994 4 B 196.94 Amtl. Umdruck: 4f. Vgl. a. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 19.01.1994 - 23 D 133/91.AK - NuR 1995: 46, 48.
- 84) Z.B. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.11.1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 31.
- 85) Diese Abgrenzung ist erforderlich, um die dazwischengeschaltete naturschutzrechtliche Abwägung gemäß § 8 Abs. 3 BNatSchG i.V.m. mit den Bestimmungen der Landesnaturschutzgesetze vornehmen zu können. Dabei handelt es sich um eine echte Abwägung (BVerwG, Urt. v. 27.09.1990 - 4 C 44.87 - NuR 1991: 124, 128; s.a. VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 14.11.1991 10 S 1143/90 - NuR 1992: 188, 190 u. VGH Kassel, Urt. v. 20.09.1994 - 2 A 249/88 - Amtl. Umdruck: 27f.), die der fachplanerischen Gesamtabwägung quasi als naturschutzrechtliche Zwischenprüfung vorgelagert ist (BERKEMANN 1993: 103; KUSCHNERUS 1995: 25) und somit von der endgültigen Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens zu trennen ist (BVerwG, Beschl. v. 30.10.1992 - 4 A 4.92 - NuR 1993: 125, 129).
- 86) Siehe z.B. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 03.09.1993 - 5 S 874/92 - NuR 1994: 234, 238; OVG Bremen, Beschl. v. 31.08.1984 - 1 B 53/84 - NuR 1984: 310; VGH Kassel, Urt. v. 11.02.1992 - 2 UE 969/88 - NuR 1992: 382; VGH Kassel, Urt. v. 12.02.1993 - 4 UE 2744/90 - NuR 1993: 338; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.11.1993 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck.
- 87) Vgl. BVerwG, Beschl. v. 04.10.1994 - 4 B 196.94 - Amtl. Umdruck: 5f. Im Ergebnis ähnlich VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 09.12.1994 - 5 S 1648/94 - Amtl. Umdruck: 44. Auf einen solchen Spielraum hebt jedoch die Rechtsprechung vereinzelt ab, siehe OVG Bremen, Urt. v. 24.10.1989 - OVG 1 G 1/88 - NuR 1990: 225, 226; VGH Kassel, Urt. v. 11.02.1992 - 2 UE 969/88 NuR 1992: 382, 388; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 03.09.1993 - 5 S 874/92 - NuR 1994: 234, 238; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 15.11.1994 - 5 S 1602/93 - NuR 1995: 358, 362.
- 88) Vgl. BVerwG, Beschl. v. 04.10.1994 - 4 B 196.94 - Amtl. Umdruck: 5f. Im Ergebnis ähnlich VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 09.12.1994 - 5 S 1648/94 - Amtl. Umdruck: 44.
- 89) "§ 8 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG läßt sich allenfalls dahin deuten, daß in Fällen unterschiedlicher Ausgleichsmöglichkeiten der Behörde ein Auswahlermessen zuzugestehen ist" (BERKEMANN 1993: 103).
- 90) BVerwG, Beschl. v. 30.10.1992 - 4 A. 4.92 - NuR 1993: 125, 129.
- 91) Vgl. BERKEMANN (1993: 103). In diesem Sinne auch BVerwG, Beschl. v. 30.10.1992 - 4 A. 4.92 - NuR 1993: 125, 129. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist entsprechend dessen Irrelevanz bei der Festlegung von Vermeidungsmaßnahmen (s. Pkt. 3.1) bei der Planung von Ausgleichs- wie Ersatzmaßnahmen nur dann zu berücksichtigen, wenn Enteignungen für Kompensationsflächen notwendig werden.
- 92) OVG Bremen, Urt. v. 24.10.1989 - OVG 1 G 1/88 - NuR 1990: 225, 226; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 09.12.1994- 5 S 1648/94 Amtl. Umdruck: 55. Hier jeweils bezogen auf Flächen für Ersatzmaßnahmen. Sinngemäßes gilt für den Ausgleich.
- 93) Vgl. KOLODZIEJCOK (1992: 312); OVG Berlin, Urt. v. 14.12.1982 - AVG 2 A 10.81 - NuR 1983: 193, 200.
- 94) KUSCHNERUS (1995: 16f.). Sinngemäßes gilt auch für Ersatzmaßnahmen (s. BERKEMANN 1993: 105).
- 95) KOLODZIEJCOK (1992: 309 u. 312).
- 96) Z.B. Verhältnis von versiegelter Straßenfläche zu gesamten Kompensationsflächen von 1:1,5.
- 97) Vgl. z.B. VGH Kassel, Urt. v. 11.02.1992 2 UE 969/88 - NuR 1992: 382, 387; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 03.09.1993 - 5 S 874/92 - NuR 1994: 234, 238; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 15.11.1994 5 S 1602/93 - NuR 1995: 358, 361; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.11.1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 33f. Im Hinblick auf den grundsätzlichen Einsatz von pauschalen Faktoren ist die Auseinandersetzung der Gerichte bislang lediglich nachvollziehender Art.
- 98) PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995: 33), nicht wie von SCHMIDT-EICHSTAEDT (1994: 1166f.) vertreten erst mit Entwidmung und außer Gebrauchnahme einer Straße.
- 99) "Ein Zeitraum von 100 Jahren ist () für einen Ausgleich nicht angemessen, weil dieser der von dem Eingriff in Natur und Landschaft gegenwärtig und unmittelbar betroffenen Bevölkerung nicht mehr zugute kommt" (VG Karlsruhe, Urt. v. 29.06.1989 - 1 K 208/87 - NuR 1990: 332; 334).
- 100) VG Darmstadt, Urt. v. 28.11.1990 - II/3 E 530/87 (nicht rechtskräftig) - NuR 1991: 390, 398f.
- 101) VG Darmstadt, Urt. v. 28.11.1990 - II/3 E 530/87 (nicht rechtskräftig) - NuR 1991: 390, 399.
- 102) Z.B. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.11.1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 31.
- 103) Z.B. VG Darmstadt, Urt. v. 28.11.1990 - II/3 E 530/87 (nicht rechtskräftig) - NuR 1991: 390, 399; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.11.1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 31.
- 104) KUCHLER (1991: 469); vgl. a. SCHINK (1992: 1399).
- 105) KUSCHNERUS (1995: 24; m.V.a. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.11.1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 21).
- 106) VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 03.09.1993 - 5 S 874/92 - NuR 1994: 234, 238; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 15.11.1994 - 5 S 1602/93, NuR 1995: 358, 361f.; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 09.12.1994 5 S 1648/94 - Amtl. Umdruck: 55f.; OVG Bremen, Beschl.

v. 31.08.1984 - 1 B 53/84 - NuR 1984: 310, 312; OVG Bremen, Urt. v. 24.10.1989 - OVG 1 G 1/88 - NuR 1990: 225, 226; VGH Kassel, Urt. v. 11.02.1992 - 2 UE 969/88 - NuR 1992: 382, 387; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.11.1993 - 23 D 57/92 - Amtl. Umdruck: 26ff.; Saarlouis, Urt. v. 16.02.1990 - 7 M 1/88 - NuR 1990: 348, OVG 350.

¹⁰⁷⁾ GASSNER (1991: 35f. m. V.a. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 15.08.1985 - 7 A 1140/84). Insbesondere im Hinblick auf etwaige Enteignungen.

¹⁰⁸⁾ KUSCHNERUS (1995: 23f.).

¹⁰⁹⁾ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 09.12.1994 - 5 S 1648/94 - Amtl. Umdruck: 55f.

¹¹⁰⁾ § 9 Abs. 5 SächsNatSchG; § 8 Abs. 8 LNatSchG-SH.

¹¹¹⁾ Ausnahmen bilden Bayern, wo das "Ob" der Ersatzmaßnahmen in das Ermessen der Zulassungsbehörde gestellt ist (Art. 6a Abs. 3 BayNatSchG); Hessen, wo die Zahlung einer Ausgleichsabgabe gegenüber Ersatzmaßnahmen vorrangig ist und nur bei vom Verursacher angebotenen Ersatzmaßnahmen zurücktreten soll (§ 6 b Abs. 4 HeNatG) und Rheinland-Pfalz, wo durch die Formulierung "soll verpflichten" eine geringfügige Lockerung der Verbindlichkeit zur Verpflichtung von Ersatzmaßnahmen besteht (§ 5 Abs. 3 LPfIG-Rh-Pf).

¹¹²⁾ § 1 Abs. 3 Satz 1 Erstes Gesetz zum Naturschutz im Land Mecklenburg-Vorpommern; § 8 Abs. 3 LNatSchG-SH

¹¹³⁾ Z.B. § 14 Satz 1 BbgNatSchG; § 9 Abs. 6 Satz 1 u. 2 HmbNatSchG; § 12 Abs. 1 NNatG.

¹¹⁴⁾ Z.B. Art. 6a Abs. 3 BayNatSchG; § 5 Abs. 3 LPfIG-Rh-Pf.; § 11 Abs. 3 Satz 2 SNG; § 9 Abs. 3 SächsNatG

¹¹⁵⁾ Es dürfte fraglich sein, ob diese Regelungen mit der rahmenrechtlichen Legaldefinition des Ausgleichs nach § 8 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG und der Ermächtigung des § 8 Abs. 9 BNatSchG zu "weitergehenden" Vorschriften bezüglich Ersatzmaßnahmen in Einklang stehen.

¹¹⁶⁾ Z.B. § 14 Satz 1 BbgNatSchG; § 9 Abs. 6 Satz 1 u. 2 HmbNatSchG; § 12 Abs. 1 NNatG; § 9 Abs. 3 SächsNatG; § 8 Abs. 3 LNatSchG-SH; § 7 Abs. 5 VorlThürNatG.

¹¹⁷⁾ Z.B. § 14 Abs. 5 Satz 3 NatSchGBln; § 5 Abs. 1 LG-NW; § 5 Abs. 3 LPfIG-Rh-Pf.

¹¹⁸⁾ Z.B. § 14 Satz 1 BbgNatSchG; § 9 Abs. 6 Satz 1 u. 2 HmbNatSchG; § 12 Abs. 1 NNatG; § 5 Abs. 1 LG-NW; § 13 Abs. 1 NatSchG LSA.

¹¹⁹⁾ Z.B. § 11 Abs. 3 Satz 4 NatSchG-BW; § 14 Abs. 5 Satz 3 NatSchGBln; § 11 Abs. 3 Satz 2 SNG.

¹²⁰⁾ Z.B. Art. 6a Abs. 3 BayNatSchG; § 7 Abs. 5 VorlThürNatG.

¹²¹⁾ § 6 Abs. 3 Satz 3 HeNatG; § 8 Abs. 3 LNatSchG-SH.

¹²²⁾ Vgl. BERKEMANN (1993: 105); SCHINK (1992: 1401).

¹²³⁾ Vgl. BERKEMANN (1993: 105); KOLODZIEJCOK (1992: 310). Die Rechtsprechung hat sich zu den inhaltlichen Formen von Ersatzmaßnahmen bislang nicht weitergehend geäußert, als es bezüglich der Planung von Ausgleichsmaßnahmen dargestellt wurde.

¹²⁴⁾ § 14 Satz 2 BbgNatSchG; § 8 Abs. 4 Satz 1 LNatSchG-SH.

¹²⁵⁾ Insoweit ist der Begriff "Richtwerte für Kompensationsmaßnahmen" wenig treffend (vgl. PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT 1995: 34 u. 42).

¹²⁶⁾ Das heißt z.B. für die Ermittlung des Maßnahmenumfangs können keine pauschalen Faktoren angewendet werden, wenn dazu bei der Feststellung von erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen keine entsprechenden Anhaltspunkte gegeben werden.

¹²⁷⁾ Vgl. dazu im einzelnen die Anforderungen der RAS-LP 2 (FGSV 1993).

¹²⁸⁾ Z.B. aufgrund von § 4 Abs. 2 Nr. 2a WHG; § 9 Abs. 1 BodSchG-BW oder nach landesforstrechtlichen Regelungen zu treffende Ersatzaufforstungen.

¹²⁹⁾ Allerdings fehlen bei einzelnen ausschließlich fachgesetzlich zu beurteilenden Beeinträchtigungen entsprechende Kompensationsgebote. Insoweit verspricht der Gesetzgeber bezüglich der Kompensation von Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes mehr als er halten kann. Tatsächlich ist nur eine approximative Kompensation der Eingriffsfolgen realisierbar. Die Kompensation erfolgt lediglich bezüglich ausgewählter Funktionen (vgl. GASSNER 1984: 86).

¹³⁰⁾ Z.B. ARGE EINGRIFF-AUSGLEICH NW (1994: 81-85 u. 114); FGSV (1993 u. 1994); LfU-Saarland (1992: 22-37); MV-NW u. MURL-NW (1992, Ziff. 1.3f.); SMEETS + DAMASCHEK u. BL-AK EINGRIFF-AUSGLEICH (1993: 34ff.).

¹³¹⁾ Vgl. z.B. BAY & RODI (1990); KNEITZ & OERTER (1994); ÖKÖPLAN (1993); PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE+UMWELT (1990); RECK & KAULE (1992); REINIRKENS & KLINK (1991).

¹³²⁾ Aufgrund der praktischen Probleme bei der Realisierung von Ersatzmaßnahmen spricht einiges für eine stärkere Lockerung des räumlichen Bezugs.

¹³³⁾ Z.B. ARGE EINGRIFF-AUSGLEICH NW (1994: 61); MV-MW u. MURL-NW (1992); OBB im BayStMI u. BayStMLU (1993).

¹³⁴⁾ Daran schließt sich die Frage an, wie das möglicherweise wegen der Zeitspanne entstehende Kompensationsdefizit bewältigt wird. Siehe dazu Pkt. 4.2.4 u. Tab. 5.

¹³⁵⁾ AG EINGRIFFSREGELUNG DER LANDESANSTALTEN/-ÄMTER u. d. BfN (1995, Pkt. 2.7.2); ARGE EINGRIFF-AUSGLEICH NW (1994: 56 u. 123); ILN (1995); ONB NBL u. Bayern; BfN (1993, 25); SMEETS + DAMASCHEK u. BL-AK EINGRIFF-AUSGLEICH (1993: 22). Eine solche Regelung vermittelt zwischen einer engen Auslegung des Gesetzes bezüglich der "Beendigung des Eingriffs" und dem Sachverhalt, daß auch

nach ausreichend langen Zeiträumen zahlreiche beeinträchtigte Funktionen wiederhergestellt werden können.

136) ARGE EINGRIFF-AUSGLEICH NW (1994, Abb. 3.1.1-6); OBB im BayStMI u. BayStMLU (1993, Anlage, S. 8); vgl. a. HABER et al. (1992, Arbeitshinweise A.3.III: 67ff. u. A.8.1: 258ff.).

137) Z.B. ist die Anlage von Amphibienlaichgewässern i.d.R. ca. 3-4 Jahre vor Beseitigung bzw. erheblicher Beeinträchtigung der alten Gewässer notwendig (siehe KNEITZ & OERTER 1994: 274)

138) FGSV (1993, insbes. Kap. 1.2.2: 8f. u. Kap. 1.2.6: 10).

139) Dazu werden allerdings, soweit fachwissenschaftlich begründbar, auch rechnerische Methoden eingesetzt wie die Ableitung von z.B. wiederherzustellenden Feuchtwiesenflächen aufgrund von Arealansprüchen ausgewählter Indikatorarten (vgl. PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT 1995: 6.4-15, Ziff. C.5).

140) Siehe ausführlich PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995: 55ff.).

141) Zu den Rechenvorschriften siehe PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995, Anlage 9.12).

142) PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995: 56f. u. Anlagen 9.3. 9.12-9.17); vgl. a. im Ergebnis ähnlich SCHWEPPE-KRAFT (1994a: 6).

143) Vgl.a. SCHWEPPE-KRAFT (1994a: 9f.).

144) Bei einer fehlenden ausreichenden Begründung der Maßnahmen stellt sich zwangsläufig die Frage der Rechtskonformität der jeweiligen Planung (vgl. Pkt. 4.1.1).

145) So geht es z.B. bei der Beeinträchtigung von wasser-geprägten Lebensräumen infolge von straßenbaubedingten Wasserhaushaltsveränderungen, unter quantitativen Gesichtspunkten vorrangig um die Wiederherstellung von z.B. Grundwasserständen, Abflüßmengen oder Mittelwasserständen in Fließgewässern, wozu u.U. entsprechend dimensionierte Wassermengen bereitzustellen sind, um einen Ausgleich zu erreichen.

146) Insoweit ist die hinreichend genaue und soweit möglich meßbare Ermittlung der erheblichen oder nachhaltigen Auswirkungen von Beeinträchtigungen eine unverzichtbare Grundlage (vgl. Pkt. 2.1 u. 2.2.3).

147) Derartige Faktoren finden vor allem in folgenden Verfahren bzw. Untersuchungen Verwendung: ARGE EINGRIFF-AUSGLEICH NW (1994: 62); NRW-LV Westfalen-Lippe (1992); OBB im BayStMI u. BayStMLU (1993); SCHWEPPE-KRAFT (1992).

148) Der Zweckmäßigkeit und Praktikabilität eines solchen Bemessungsansatzes wird in ILN (1995) nachgegangen, - es sollen weitergehende Vorschläge entwickelt werden. Indessen ist dabei die Abgrenzung zur Ausgleichsabgabe zu wahren.

149) Vgl. PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995: 53f.). Deswegen wird vielfach der Verzicht dieser Differenzierung befürwortet (vgl. z.B. ILN 1995), was jedoch eine geänderte Rechtslage voraussetzt. Eine solche Forderung wäre nicht zuletzt auch unter Berück-

sichtigung der Auswirkungen auf die naturschutzrechtliche Abwägung zu beurteilen (vgl. Anm. 85).

150) Z.B. nach § 8 Abs. 4 BNatSchG bezüglich des landchaftspflegerischen Begleitplans sowie nach § 16 Abs. 1 BbgNatSchG, § 6 Abs. 2 LG-NW, § 5 Abs. 4 LPIFG-Rh-Pf, § 12 Abs. 4 SNG, § 9 Abs. 2 LNatSchG-SH, § 10 Abs. 3 SächsNatSchG bezüglich spezieller landesrechtlicher Erfordernisse.

151) Z.B. BMV (1985 u. 1987, insbes. Maßnahmenverzeichnis); NLSStB (o.J.).

152) ONB NBL u. Bayern, BfN (1993: 41); SCHWEPPE-KRAFT (1994b: 70 u. 72); SMEETS + DAMASCHEK u. BL-AK EINGRIFF-AUSGLEICH (1993: 88); STRASSENVERWALTUNG RHEINLAND-PFALZ (1993).

153) Vgl. PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995: 102 u. Anlage 11.4).

154) Zum Beispiel die Auswirkungen auf Amphibienpopulationen, insbesondere deren Wanderbewegungen (vgl. Bayerischer VGH, Beschl. v. 24.01.1992 8 CS 91.01233-35 - NuR 1992: 337, 340).

155) § 16 Abs. 1 BbgNatSchG; §§ 8 Abs. 5 u. 9 Abs. 5 LNatSchG-SH; §§ 8 Abs. 9 u. 9 Abs. 5 VorlThürNatG.

156) Nach den §§ 4 Abs. 2 Nr. 1 u. 5 Abs. 1 Nr. 2 WHG sind Auflagen bzw. nachträgliche Anordnungen bezüglich der Beobachtung der Beeinträchtigungen infolge von Wasserbenutzungen möglich. Entsprechendes dürfte sich auch auf die Wirksamkeit von den Wasserhaushalt berührenden Kompensationsmaßnahmen beziehen.

157) Bei Maßnahmen des Bundes sehen die im Zusammenhang mit der Eingriffsregelung zwar nicht unmittelbar anwendbaren Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (Vorl.VV-BHO) zu § 7 unter Nr. 1.3 entsprechende Ziele einer Erfolgskontrolle vor.

158) MV-NW u. MURL-NW(1992, Ziff. 5.4ff.); OBB im BayStMI u. BayStMLU (1993a u. 1993b); ONB NBL u. Bayern, BfN (1993: 36f.); SMEETS + DAMASCHEK u. BL-AK EINGRIFF-AUSGLEICH (1993: 24).

159) Insbesondere in Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

160) Vgl. dazu insbes. BAY & RODI (1990); KNEITZ & OERTER (1994); RECK & KAULE (1992); ÖKOPLAN (1993); WERNECK (1993).

161) Die Durchführung der Maßnahmen schließt erforderlichenfalls die kontinuierliche Pflege der Kompensationsflächen ein. Diese ist im Sinne des Verursachungsgrundsatzes grundsätzlich ebenfalls Aufgabe des Eingriffsverursachers.

162) Vgl. im einzelnen PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995: 103ff.). Siehe a. WERNECK (1993).

163) Selbst sehr anspruchsvolle Methodenentwicklungen (vgl. z.B. HABER et al. 1992; ARGE-EINGRIFF-AUSGLEICH NW 1994) konnten in dieser Richtung keine einfachen Lösungen entwickeln.

¹⁶⁴⁾ Siehe im einzelnen PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1995: 81-117 u. Anlage 6). Vgl. a. HABER et al. (1992).

Literatur

AG EINGRIFFSREGELUNG DER LANDESANSTALTEN/-ÄMTER UND DES BUNDESAMTES FÜR NATURSCHUTZ (1995):

Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung Teil II. Inhaltlich-methodische Anforderungen zur Erfassung und Bewertung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes. - Vervielfältigtes Manuskript, Entwurf. -Stand: Januar 1995.

ARGE EINGRIFF-AUSGLEICH NW (FROELICH & SPORBECK/PROF. DR. NOHL/SMEETS + DAMASCHEK/ING.BÜRO W.VALENTIN) (1994):

Entwicklung eines einheitlichen Bewertungsrahmens für straßenbedingte Eingriffe in Natur und Landschaft und deren Kompensation. - Endbericht, Dezember 1994. Im Auftrag des Ministeriums für Stadtentwicklung und Verkehr NRW und des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft NRW.

BAST (BUNDESANSTALT FÜR STRASSENWESEN) (1995):

Belastung von landwirtschaftlichen Flächen sowie Nahrungs- und Futterpflanzen an Autobahnen durch PAK, insbesondere Benzo(a)pyren. - Stellungnahme zum Prüfungsergebnis der Arbeitsgruppe WA III 2 des BMU. Bergisch-Gladbach.

BAY, F. & RODI, D. (1990):

Wirksamkeitsuntersuchungen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Straßenbau - dargestellt am Beispiel B 29, Lorcher Baggerseen. - Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd. Forschungsvorhaben FE Nr. 02.131 R 882 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr.

BERKEMANN, J. (1993):

Rechtliche Instrumente gegenüber Eingriffen in Natur und Landschaft (§ 8 BNatSchG). - NuR: 97.

BMV (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR ABTEILUNG STRASSENBAU) (1985):

Richtlinien für die Gestaltung von einheitlichen Entwurfsunterlagen im Straßenbau. RE. Ausgabe 1985 (RE 1985). - (ARS 1/1985 und 11.12.1984).

Hinweise zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Bundesfernstraßenbau. Ausgabe 1987 (HNL-StB 87). (ARS S/1987 v. 23.02.1987).

----- (1990):

Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen - RLS-90. - Ausgabe 1990.

BMV (BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR REF. StB 11) (1992a):

Ergänzende Hinweise zu "Ökologischen Anforderungen an Verkehrsprojekte - Verwirklichung Deutsche Einheit." - Stand Juli 1992. - (RS an Oberste Straßenbaubehörden der Länder v. 24.Juli1992).

BMV (BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR, ABTEILUNG STRASSENBAU) (1992b):

Rechenbeispiele zu den Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen - RBLärm-92. - Ausgabe 1992.

BOSCH & PARTNER GmbH (1994):

Standardisierte Anforderungsprofile für die Bestimmung und Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für typisierte Eingriffs-/Ausgleichsfälle. - 2.Zwischenbericht vom 29.09.1994 zum Forschungsvorhaben, Königsdorf.

BRUNS, E.& HOPPENSTEDT, A. (1993):

Landschaftsplanung auf kommunaler Ebene in Niedersachsen - Erfahrungen mit dem Landschaftsplan Edemissen . - Beiträge zur räumlichen Planung, Heft 23, Schriftenreihe des Fachbereichs Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover: 43-60.

DRESSLER VON, H.& FRISSE, T. (1993):

Landschaftsrahmenplanung - Erfahrungen aus der Planungspraxis in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt. - Beiträge zur räumlichen Planung, Heft 23, Schriftenreihe des Fachbereichs Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover: 25-42.

FGSV (FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR STRASSEN- UND VERKEHRSWESEN, ARBEITSGRUPPE STRASSENENTWURF) (1992):

Merkblatt über Luftverunreinigungen an Straßen. - Teil: Straßen ohne oder mit lockerer Randbebauung. - MLuS-92, Ausgabe 1992.

----- (1993):

Richtlinien für die Anlage von Straßen (RAS). Teil: Landschaftspflege (RAS-LP). Abschnitt 2: Landschaftspflegerische Ausführung - RAS-LP 2, Ausgabe 1993.

(1994):

Richtlinien für die Anlage von Straßen (RAS). Teil: Landschaftspflege (RAS-LP). Abschnitt 1: Landschaftsgegerechte Planung (RAS-LP 1) - Entwurf, Fassung 3/94.

GASSNER, E. (1984):

Eingriffe in Natur und Landschaft - ihre Regelung und ihr Ausgleich nach § 8 BNatSchG. - NuR: 81-86.

----- (1989):

Zum Recht des Landschaftsbildes. - NuR: 61 - 66.

----- (1991):

Der Grundsatz der Problembewältigung in der Praxis der landschaftspflegerischen Begleitplanung. - DVBl.: 355.

HABER, W.; LANG, R.; JESSEL, B.; SPANDAU, L.; KÖPPEL, J.& SCHALLER, J. (1992):

Entwicklung von Methoden zur Beurteilung von Eingriffen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. - Bericht über das Forschungsvorhaben 101 09 026 "Entwicklung von Methoden zur Beurteilung von Eingriffen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz" im Auftrag des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Dezember 1992, Baden-Baden 1993.

HARTMANN, G. (1995):

Verkehrswege und umweltrechtliche Rahmenbedingungen Dargestellt am Beispiel der Fernstraßenplanung. Manuskript zur Veröffentlichung vorgesehen in: Handbuch Umweltschutz Grundlagen und Praxis Bd. 16: Verkehr und Umwelt.

ILN (INSTITUT FÜR LANDSCHAFTSPFLEGE UND NA-TURSCHUTZ DER UNIVERSITÄT HANNOVER) (1995):

Methodik der Eingriffsregelung. Gutachten zur Methodik der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft, zur Bemessung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie von Ausgleichszahlungen. - Sachstandsbericht der Gutachtenergebnisse. Zu Top. 9 der 65. LANA-Sitzung am 09.03.1995 in Erfurt. Im Auftrag der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA). (abgedruckt in PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT 1995, Anlage 10.14).

KAULE, G.& SCHOBER, M. (1985):

Ausgleichbarkeit von Eingriffen in Natur und Landschaft. Möglichkeiten und Grenzen des Ausgleichs von Eingriffen in Natur und Landschaft. - Institut für Landschaftsplanung der Universität Stuttgart, im Auftrag des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF), Schriftenreihe des BMELF Reihe A: Angewandte Wissenschaft Heft 314. - Münster-Hiltrup.

KNEITZ, G. & OERTER, K. (1994):

Zur Wirksamkeit von Ersatzlaichgewässern für Amphibien beim Bundesfernstraßenbau. Forschungsbericht 02.132R89L, im Auftrag des Bundesministers für Verkehr.

KOŁODZIEJCOK, K.-G. (1992):

Die naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelungen, ihre Zielsetzungen und Systematik. - NuR: 390.

KOŁODZIEJCOK, K.-G. & RECKEN, J. (1977):

Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts. - Ergänzbare Kommentierung und Sammlung der nationalen und internationalen Rechtsgrundlagen der Sicherung von Natur und Landschaft, des Artenschutzes, des Wildschutzes sowie der Erhaltung des Waldes. 1. Band, Berlin.

KUHLER, F. (1991):

Die Rechtsfolgen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. - NuR: 465.

KUSCHNERUS, U. (1995):

Eingriffe in Natur und Landschaft und ihre Bewältigung in der Praxis. Zur praktischen Anwendung der Eingriffsregelung bei der Zulassung von Vorhaben und in der Bauleitplanung. - Schriftenreihe NuR Bd. 2: 11.

KÜSTER, F. (1995):

Das Planfeststellungsverfahren mit integrierter UVP bzw. Landschaftspflegerischem Begleitplan. - Manuskript zur Veröffentlichung vorgesehen in: Handbuch Umweltschutz Grundlagen und Praxis Bd. 16: Verkehr und Umwelt.

LFU (LANDESAMT FÜR UMWELTSCHUTZ) SAARLAND (1992):

Methode zur Herleitung und Ermittlung von Kompensationsmaßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft. - Stand Juli 1992.

LOUIS, H.W. (1990):

Niedersächsisches Naturschutzgesetz. Kommentar Bd. 1 §§ 1 bis 34. - Naturschutzrecht in Deutschland Bd. 1, 1. Teil, Braunschweig.

LStVw (LANDESAMT FÜR STRASSEN- UND VERKEHRSWESEN) RHEINLAND-PFALZ (Ref. I/6) (1995):

Hinweise zur Handhabung der Eingriffsregelung beim Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz. - Koblenz, im März 1995.

MV-NW u. MURL-NW (1992):

Ergänzende Hinweise zur Planung und Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (§§ 4 und 5 Landschaftsgesetz-LGNW) bei Bundesfern- und Landesstraßen. Gemeinsamer Runderlaß des Ministers für Verkehr und des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft vom 13.2.1992 (MBI.NW S. 460)

MWV-SH u. MELF-SH (MINISTER FÜR WIRTSCHAFT UND VERKEHR, MINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN) (1987):

Gemeinsamer Erlaß vom 2. Juli 1987 betreffs "Landschaftspflegerischer Begleitplanung bei Straßenbauvorhaben - Verfahren zur Bewertung von Eingriff und Ausgleich im Rahmen landschaftspflegerischer Begleitplanungen für Straßenbauvorhaben - (Juli 1987)"

NLStB (NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR STRAßENBAU, Dez. 45) (o.J.):

Muster für ein Maßnahmen-Karteiblatt - Anlage 5.

NRW-LV (LANDSCHAFTSVERBAND) WESTFALLEN-LIPPE (Straßenbauverwaltung - Umweltreferat -) (1992):

Ermittlung des Ausmaßes von Eingriffen und des Umfangs von Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen. Arbeitspapier für die dritte Sitzung der Arbeitsgruppe II zur Beschleunigung von Verkehrswegeplanungen am 23.07.1992 in Düsseldorf. - (13.07.1992).

OBERSTE BAUBEHÖRDE IM BAYERISCHEN STAATSMINISTERIUM DES INNERN UND BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (OBB im BayStMI und BayStMLU) (1993a):

"Vollzugs des Naturschutzrechts im Straßenbau; Grundsätze für die Ermittlung von Ausgleich und Ersatz nach Art. 6 und 6 a BayNatSchG bei staatlichen Straßenbauvorhaben" (Az.StMI IID2/IIZ7-43821-001/93; Az.StMLU 7282-63/65-18004). (21.06.93).

----- (1993b):

"Ergebnisniederschrift der gemeinsamen Dienstbesprechung Naturschutz/Straßenbau am 22.07.1993 in der Obersten Baubehörde StMI" (Az.IID2/IIZ7-43821-001/93;Az.7282-63/65-18004).

ÖKOPLAN (1993):

Umweltwirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. Defizite und ergänzender Regelungsbedarf anhand exemplarischer Nachuntersuchungen. Forschungsbericht (Vorhaben 101 09 002) im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA-Berichte 7/93, Berlin.

OBERSTE NATURSCHUTZBEHÖRDEN NEUE BUNDESLÄNDER UND BAYERN, BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ (ONB NBL U. BAYERN, BFN) (1993):
Methodischer Leitfaden zur Umsetzung der Eingriffsrege-

lung auf der Ebene der Planfeststellung / Plangenehmigung bei Verkehrsprojekten Deutsche Einheit. Stand 24.11.93.

PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1988): Entwicklung einer vergleichbaren Methodik zur ökologischen Beurteilung von Bundesfernstraßen auf allen Planungsebenen. - Forschungsbericht FE-Nr. 98066/85 im Auftrag des Bundesministers für Verkehr.

----- (1990): Landschaftsbild Ermittlung der Empfindlichkeit, Eingriffsbewertung sowie Simulation möglicher zukünftiger Zustände. - Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, Heft 610, 1991. Hrsg: Bundesminister für Verkehr, Abt. Straßenbau, Bonn-Bad Godesberg.

----- (1995): Richtwerte für Kompensationsmaßnahmen beim Bundesfernstraßenbau - Untersuchung zu den rechtlichen und natur-schutzfachlichen Grenzen und Möglichkeiten -. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr. Forschungsbericht VU 18003 V 94, Hannover, Mai 1995. Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, Heft 714, 1996, Hrsg. Bundesministerium für Verkehr, Abt. Straßenbau, Bonn-Bad Godesberg.

RECK, H. & KAULE, G. (1992): Straßen und Lebensräume. Ermittlung und Beurteilung straßenbedingter Auswirkungen auf Pflanzen, Tiere und ihre Lebensräume. - Institut für Landschaftsplanung und Ökologie der Universität Stuttgart, Forschungsvorhaben FE Nr. 02.125 G 88 L u. 02.135 R 89L im Auftrag des Bundesministers für Verkehr.

REINIRKENS, P. & KLINK, H.-J. (1991): Ermittlung und Beurteilung straßenbedingter Auswirkungen auf die Landschaftsfaktoren Boden und Wasser. - Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, Heft 626, 1992, Hrsg. Bundesminister für Verkehr Abt. Straßenbau.

SCHINK, A. (1992): Die Eingriffsregelung im Natur- und Landschaftsrecht. - DVBl.: 1390.

SCHLARMANN, L. (1991): Die Alternativenprüfung im Planungsrecht. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung Bd. 139, Münster.

SCHMIDT-EICHSTAEDT, G. (1994): Inhalt und Grenzen der Rechtspflichten zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Zusammenhang mit der Errichtung baulicher Anlagen. - DVBl.: 1166.

SCHWEPPE-KRAFT, B. (1992): Ausgleichszahlungen als Instrument der Ressourcenbewirtschaftung im Arten- und Biotopschutz. - NuL 67, Nr. 9: 410-413.

SCHWEPPE-KRAFT, B. (1994a): Naturschutzfachliche Anforderungen an die Eingriffs-Ausgleichs-Bilanzierung. Teil 1: Unsicherheiten bei der

Bestimmung von Ausgleich und Ersatz. Naturschutz und Landschaftsplanung 26 (1): 5-12.

----- (1994b): Naturschutzfachliche Anforderungen an die Eingriffs-Ausgleichs-Bilanzierung. - Teil 2: Inhalt und Aufbereitung von Planungsunterlagen - In: Naturschutz und Landschaftsplanung 26, (2): 69-73.

SMEETS + DAMASCHEK u. B-L AK (BUND-LÄNDER ARBEITSKREIS) EINGRIFF-AUSGLEICH (1993): Empfehlungen für die Abhandlung der Eingriffsregelung beim Bundesfernstraßenbau. Im Auftrag des Bundesministers für Verkehr. - August 1993.

STAATSRÄTE-AK (ARBEITSKREIS) HAMBURG (1991): Dienstliche Handreichung aus dem Staatsräte-Arbeitskreis am 28. Mai 1991 zur Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung; dazu erläuterndes Schreiben von Umweltbehörde, Amt für Naturschutz und Landschaftspflege vom 29.07.91

STRASSENVERWALTUNG RHEINLAND-PFALZ (1993): Leistungsbeschreibung für Landschaftspflegerischen Beitrag bei geringfügigen straßenbaubedingten Eingriffen. - 19. April 1993.

----- (1994): Leistungsbeschreibung Fauna. - Entwurf 2/1994, Referat I/6, Koblenz.

UNGER, H.-J. (1991): Verkehrsbedingte Immissionen in Baden-Württemberg - Schwermetalle und organische Fremdstoffe in straßenannahen Böden und Aufwuchs. - Untersuchung L 20-89.06 im Auftrag der Landesanstalt für Umweltschutz, Karlsruhe. Hrsg.: Ministerium für Umwelt Baden-Württemberg, 1993, Luft, Boden, Abfall, Heft 19.

VORLÄUFIGE VERWALTUNGSVORSCHRIFTEN ZUR BUNDESHAUSHALTSORDNUNG (Vorl. VV-BHO). Vom 21. Mai 1973 (Rundschreiben-Schreiben BMF vom 21. Mai 1973 II A3 H 1005 33/73 MinBIFin 1973, S. 190). Zuletzt geändert durch Rundschreiben BMF vom 16. Juli 1993 - II A3 - H 1005 - 3/93 - (GMBL 1993, S. 475).

WERNECK, M. (1993): Erfolgskontrolle zu Ausgleich und Ersatz nach § 8 BNat SchG bei Straßenbauvorhaben - Vorschläge für die Verwaltungspraxis. Diplomarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover.

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Ing. Heiner Lambrecht
Planungsgruppe Ökologie + Umwelt
Kronenstr. 14
D-30161 Hannover

Die Anwendung der Eingriffsregelung für Boden, Wasser und Klima/Luft

Ernst BRAHMS und Susanne JUNGSMANN

1 Einleitung

Die Schutzgüter Boden, Wasser, und Klima/Luft, also die abiotischen Faktoren des Naturhaushaltes, werden im Vergleich zu den Schutzgütern Arten und Biotope sowie dem Landschaftsbild in Theorie und (vor allem) Praxis der Anwendung der Eingriffsregelung immer etwas stiefmütterlich behandelt. Der überwiegende Teil der auf dem "Markt" befindlichen Verfahrensansätze oder der für die gutachterliche Praxis geltenden Anwendungshinweise einzelner Gebietskörperschaften befaßt sich überwiegend mit letzteren; Verfahrenshinweise für Boden, Wasser, Klima/Luft bzw. deren Operationalisierung in der Eingriffsregelung fehlen entweder ganz oder sie werden pauschal mit Zu- oder Abschlägen bedacht.

Zwei Gründe erscheinen in diesem Zusammenhang erwähnenswert:

- Das abiotische Teilsystem des Naturhaushaltes weist eine hohe Komplexität in Hinblick auf Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge auf.
- Die Schutzgüter "Arten und Biotope" und "Landschaftsbild" sind traditionell in allen landschaftsplanerischen Instrumentarien Bearbeitungsschwerpunkte, so daß ausgereifte und insbesondere anerkannte Erfassungs- und Bewertungsmethoden vorliegen.

Der Beitrag möchte einen Vorschlag für eine fachgerechte Berücksichtigung der abiotischen Faktoren in der Eingriffsregelung liefern. Er stützt sich auf verschiedene Ergebnisse von Arbeiten der ARBEITSGEMEINSCHAFT UMWELTPLANUNG (Hannover); so z.B. der Erstellung eines Leitfadens für die Eingriffsregelung in Rheinland-Pfalz, auf Überlegungen im Rahmen der Entwicklung eines Verfahrensansatzes zur Berücksichtigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung für den Landkreis Stade sowie auf Gutachten zur Beurteilung der Beeinträchtigungserheblichkeit von Vorhaben/ Maßnahmen im Zuge von Grünordnungsplänen und Landschaftspflegerischen Begleitplänen.

Die typische und verbindliche Abfolge von Verfahrensschritten der Eingriffsregelung ist in Abbildung 1 schematisch dargestellt. In Anlehnung an den Verfahrensablauf werden die Begriffe Beeinträchtigungsfaktoren, Vermeidung, Beeinträchtigungsermittlung qua Empfindlichkeit und Schutzwürdigkeit, Erheblichkeit und Nachhaltigkeit von Beein-

trächtigungen sowie Ausgleich und Ersatz unter methodischen Gesichtspunkten näher erläutert.

2 Beeinträchtigungsfaktoren und Beeinträchtigungsarten

Die Nachvollziehbarkeit von Gutachten zur Anwendung der Eingriffsregelung ist von vorneherein durch ein klares begriffliches Gerüst in Hinblick auf Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zu gewährleisten. Die Beschreibung eines geplanten Vorhabens muß so umfassend sein, daß daraus die für die Schutzgüter Boden, Wasser, Klima/Luft relevanten Beeinträchtigungsfaktoren ableitbar sind. Diese Beeinträchtigungsfaktoren, die bau-, anlage- und betriebsbedingte Ursachen zu berücksichtigen haben, wirken in spezifischer Weise auf die betroffenen Schutzgüter (vgl. Abbildung 2, oberer Teil). Besonders an den Faktoren Versiegelung, Bodenabtrag,

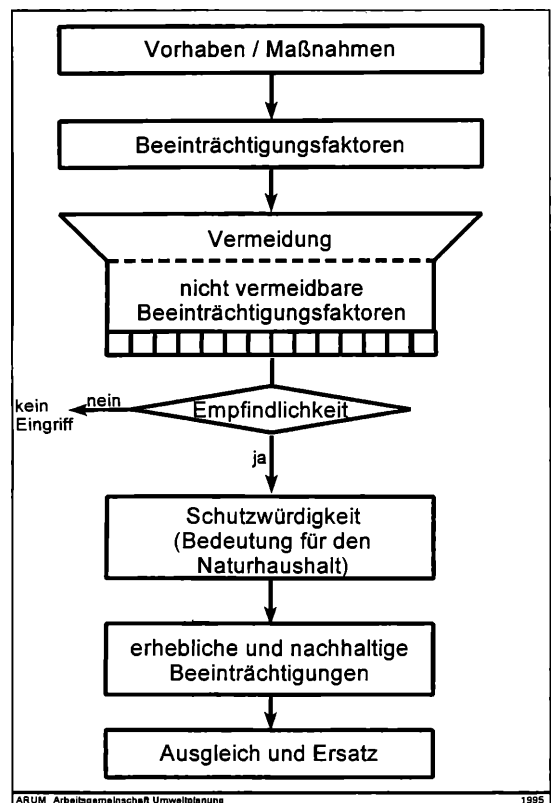


Abbildung 1

Ablauf der Verfahrensschritte bei Anwendung der Eingriffsregelung

Beeinträchtigungsfaktor (bau-, anlagen-, betriebsbedingt)	Betroffene Schutzgüter		
	Boden	Wasser	Klima/Luft
Versiegelung			
Flächenversiegelung	2,2	2,2	2,3
Bauliche Anlagen	2,2	2,2	2,3,5
Bodenabtrag	2,2	2,3	2,5
Bodenauftrag/Ablagerung	2,3		2,5
Bodenverdichtung	2,2	2,2	
Bodenvermischung	3,2		
Bodenerosion	2,2		
Grundwasserentzug/-absenkung	3,4	1,1	2,4
Erhöhung GW-Stand/Anstau	3,4	3,6	2,4
Abflußbeschleunigung		2,2	
Entfernen von Vegetation	s. Bodenerosion		2,8
Schadstoffimmission (Luftpfad)	2,2	2,3	2,5
Schadstoffeintrag (sonstige Eintragspfade)	2,2	2,4	

Legende:

Boden	Wasser	Klima/Luft
1 Verlust der Bodenfunktionen Negative Veränderungen der Bodenfunktionen:	1 Verlust / Verringerung von Grundwasser bzw. Grundwasserneubildung	1 Verlust / Verringerung der Kalt- / Frischluftproduktion
2 Verlust von Boden- substrat / Verkürzung des Profilaufbaus	2 Verschlechterung der Grundwasserqualität	2 Unterbrechung / Stau von Kalt- / Frischlufttransport
3 Veränderung der physikalischen Bodeneigenschaften (Bodensackung, Bodenverdichtung, Bodenvermischung)	3 Verringerung der Deckschichten / Schutzwirkung	3 Erhöhung von Temperatur (Abstrahlungswärme)
4 Veränderung der chemischen und biologischen Bodeneigenschaften	4 Verschlechterung der Oberflächenwasserqualität / Gewässergüte (Schadstoffe, Nährstoffe, Bodenpartikel)	4 Veränderung der Luftfeuchte (Verdunstung)
	5 Verringerung des Oberflächenwasserangebots	5 Veränderung der Windverhältnisse
	6 Veränderung/Verlust charakteristischer hydrologischer Gewässereigenschaften (Fließgeschwindigkeit, Wasserstand/-schwankungen)	6 Verschlechterung der Luftqualität / Lufthygiene (Staubentwicklung, Schadstoffimmissionen)

Abbildung 2

Beeinträchtigungsfaktoren und dadurch ausgelöste Beeinträchtigungsarten

Grundwasserveränderung und Schadstoffimmissionen wird der enge Zusammenhang zwischen den abiotischen Schutzgütern deutlich. Im unteren Teil der Abbildung 2 sind die wesentlichen Beeinträchtigungsarten angeführt, die durch die Beeinträchtigungsfaktoren "ausgelöst" werden:

- Bei dem Schutzgut *Boden* sind zwei Kategorien von Beeinträchtigungen zu unterscheiden: der Verlust von Bodenfunktionen und durch Veränderung der Standorteigenschaften ausgelöste negative Veränderungen der Bodenfunktionen.
- Beim *Wasser* (Grund- und Oberflächenwasser) sind quantitative und qualitative Beeinträchtigungen zu berücksichtigen. Darüber hinaus stel-

Beeinträchtigungsfaktor	Vermeidungsmaßnahmen	
	Bau	Anlage/Betrieb
Bodenversiegelung	- Rückbau von Baustraßen - ingenieurbioologische Bauweisen (z.B. zur Böschungssicherung)	- Reduzierung der Versiegelung auf das unbedingt notwendige Maß - Ersatz von Vollversiegelung durch Teilversiegelung (z.B. wassergebundene Wegedecken)
Bauliche Anlagen		- Anstreben einer möglichst geringen Grundflächenzahl - Begrenzung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme durch Nebenanlagen, Garagen etc.
Bodenverdichtung	- Befahren der Böden bei ausreichender Konsistenz, - Verwendung von Baumaschinen mit geringer Verdichtungs-wirkung - Beschränkung der Arbeitsfläche/ des Arbeitsstreifens auf das unbedingt notwendige Maß	
Bodenauftrag/ Ablagerung	- Zwischenlagerung von Bodenaus-hub (DIN 18915) und Baumaterial soweit vorhanden auf bereits versiegelten/verdichteten Böden - Vermeidung des Einbaus standortfremder Böden, falls er nicht nachweislich dem Bauschuttre-cycling dient - Kontrolle von Schadstoffgehalten	
Bodenvermischung	- Getrennte Lagerung von Ober- und Unterboden zwecks schicht-weisem Wiedereinbau an Ort und Stelle (vgl. DIN 18320) - Bündelung von Baumaßnahmen, räumliche Konzentration (z.B. bei Erschließung/beim Leitungsbau)	

Abbildung 3

Beispielhafte Vermeidungsmaßnahmen für das Schutzgut Boden

len eine Reduzierung der Schutzwirkung der Deckschichten für Grundwasser und eine Veränderung charakteristischer hydrologischer Gewässereigenschaften für Oberflächenwasser Beeinträchtigungen dar.

- Bei *Klima/Luft* stellen einerseits der Verlust von bioklimatischen Flächenfunktionen und andererseits die Veränderung klimawirksamer Parameter (Temperatur, Luftfeuchte, Windverhältnisse) Beeinträchtigungen für das Schutzgut dar.

3 Vermeidung

Der Vermeidung ist aus der Sicht des Naturschutzes und der Landschaftspflege die größte Bedeutung innerhalb der Anwendung der Eingriffsregelung beizumessen. Sie setzt ausschließlich an den Beeinträchtigungsfaktoren an. Damit wird begrifflich wie inhaltlich eine klare Abgrenzung zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgenommen, die sich auf die Beeinträchtigungen beziehen.

In Abbildung 3 sind beispielhaft für den Bodenschutz geeignete Vermeidungsmaßnahmen zusammengestellt.

Neben derartigen Vermeidungsmaßnahmen schließt das Vermeidungsgebot der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung auch die Steuerung der Beeinträchtigungsfaktoren auf Flächen möglichst geringer Empfindlichkeit und/oder Schutzwürdigkeit (s. Pkte. 4 und 5) ein.

Beeinträchtigungsfaktor (bau-, anlagen-, betriebsbedingt)	Empfindlichkeit			
	Boden	Grund- wasser	Ober- flächen- wasser	Klima/Luft
Versiegelung				
Flächenversiegelung	●	●		●
Bauliche Anlagen	●	●		●
Bodenabtrag	●	●		◐
Bodenauftrag/Ablagerung		●		◐
Bodenverdichtung	○	●		◐
Bodenvermischung	●			
Bodenerosion	○			◐
Grundwasserentzug/-absenkung	◐	●	◐	◐
Erhöhung GW-Stand/Anstau	◐	●	◐	◐
Abflußbeschleunigung			●	
Entfernen von Vegetation	○			◐
Schadstoffimmission (Luftpfad)	●	○	○	●
Stoffeintrag (sonstige Eintragspfade)	●	○	○	

ARUM Arbeitsgemeinschaft Umweltpfplanung

1995

Abbildung 4

Empfindlichkeit der abiotischen Schutzgüter gegenüber verschiedenen Beeinträchtigungsfaktoren

4 Empfindlichkeit

Ob die relevanten Beeinträchtigungsfaktoren tatsächlich eine Beeinträchtigung für die Schutzgüter darstellen, hängt ab von

der Art und Intensität bzw. dem Ausmaß der Beeinträchtigungsfaktoren *und* der Empfindlichkeit der Schutzgüter gegenüber den Faktoren.

Die Empfindlichkeit der einzelnen Schutzgüter gilt immer *spezifisch*, d.h. speziell für jeden einzelnen Beeinträchtigungsfaktor.

In Abbildung 4 ist die Art der Empfindlichkeit von Boden, Grund- und Oberflächenwasser sowie Klima/Luft in Bezug auf verschiedene Beeinträchtigungsfaktoren dargestellt. Grundsätzlich ist zu unterscheiden:

- Eine *generell hohe* Empfindlichkeit der Schutzgüter gegenüber bestimmten Beeinträchtigungsfaktoren (alle gefüllten Kreise). Es gibt keine geeigneten Kriterien, die eine Differenzierung der Empfindlichkeit des Schutzgutes gegenüber bestimmten Beeinträchtigungsfaktoren sinnvoll erscheinen lassen. So sind bspw. Böden jeglicher Ausprägung hoch empfindlich gegenüber Versiegelung. Eine Ausnahme bilden bereits versiegelte und damit nicht mehr funktionsfähige Böden oder besser Flächen.
- eine *differenzierbare* Empfindlichkeit der Schutzgüter gegenüber bestimmten Beeinträchtigungsfaktoren (alle offenen Kreise). Bei dieser Kategorie ist es aufgrund bestimmter wissenschaftlicher Erkenntnisse möglich, die Empfindlichkeit des Schutzgutes mehr oder weniger stark zu

Schutzgut	Empfindlichkeitsaspekt	Erfassungsmerkmale
Boden	Empf. gegenüber Erosion	Bodenart, Bodenfeuchte, Tongehalt, Torfart, Zersetzungsgrad, Grundwasserflurabstand
	Empf. gegenüber Verdichtung	
	Empf. gegenüber Grundwasserentzug (Sackung)	
Grundwasser	Empf. gegenüber Grundwasseranhebung / Anstau	Bodenart, Gesteinsart, Geologie, Grundwasserflurabstand
	Empf. gegenüber Stoffeintrag	
Oberflächenwasser	Empf. gegenüber Stoffeintrag	Gewässermorphologie, physikalische und chemische Faktoren; hydrologischer Seentyp
	Empf. gegenüber Grundwasserentzug	
	Empf. gegenüber Grundwasseranhebung / Anstau	
Klima / Luft	Empf. gegenüber Bodenauftrag / -abtrag	Größe und Stabilität klimawirksamer Funktionseinheiten
	Empf. gegenüber Veränderung des Grundwasserstandes	
	Empf. gegenüber Vegetationsverlusten	

ARUM Arbeitsgemeinschaft Umweltpfplanung

1995

Abbildung 5

Empfindlichkeitsaspekte und Erfassungsmerkmale

differenzieren. So ist z.B die Empfindlichkeit des Grundwassers gegenüber Stoffeintrag von der Art und Mächtigkeit der Deckschichten abhängig.

- eine *partielle* Empfindlichkeit der Schutzgüter gegenüber bestimmten Beeinträchtigungsfaktoren (alle halb-gefüllten Kreise). Bspw. hängt die Frage, ob eine Grundwasserabsenkung zu Beeinträchtigungen von Oberflächenwasser führen kann oder nicht, vom Grundwasserkontakt des jeweiligen Gewässers ab. Ist dieser gegeben, so ist auch eine Beeinträchtigung durch grundwasserabsenkende Maßnahmen zu erwarten.
- *keine* Empfindlichkeit der Schutzgüter gegenüber bestimmten Beeinträchtigungsfaktoren (ohne Kreise).

Demnach besteht für die Anwendung der Eingriffsregelung bei der ersten und letzten Kategorie für das Empfindlichkeitskriterium kein Erfassungsbedarf. Für die beiden anderen Kategorien sind Empfindlichkeiten spezifisch zu ermitteln. Die jeweiligen Erfassungsmerkmale sind in Abbildung 5 zusammengestellt.

Die Erfassungsmerkmale sind bestimmt durch die der Ermittlung bzw. Bewertung/Einstufung der Empfindlichkeit zugrundeliegende Methode. In Niedersachsen kann dabei auf eine umfangreiche Methodenbank im Rahmen des Niedersächsischen Bodeninformationssystems (NIBIS) beim Niedersächsischen Landesamt für Bodenforschung zurückgegriffen werden.

Schutzgut	Schutzwürdigkeitskriterien	Erfassungsmerkmale
Boden	Natürl. Bodenfruchtbarkeit	Bodenzahl der Bodenschätzung
	Potentielle Lebensraumfunktionen (Biotopentwicklungspotential)	Bodenart, Bodenfeuchte, pH-Wert, Nährstoff- und Basengehalt
	Wasserspeicher- und Rückhaltefunktion ----- Vorbelastung	Infiltrationskapazität, nFK, Grundwasserflurabstand ----- Stoffeintrag, mechanische Belastung, Versiegelungsgrad
Grundwasser	Grundwasserhöfigkeit	Durchlässigkeit u. Mächtigkeit der grundwasserführenden Schicht(en) Bodenart, Evapotranspiration, Niederschlag, Bewuchs
	Wasserschutz- und Wasserschongebiete	nachrichtl. Übernahme einschl. Vorbehaltsgebiete der Raumordnung
	----- Vorbelastung	----- Versiegelungsgrad
Oberflächenwasser	Selbstregulationsvermögen	Naturnähe der Gewässer- morphologie, Überschwemmungsgebiete
	Retentionsvermögen	
	----- Vorbelastung	----- Gewässerausbau, Einleitungen
Klima / Luft	Klimatische Ausgleichsfunktion	Kalt- und Frischluftentstehungsflächen, Luftleitbahnen, innerstädtische Grünflächen
	Klimatische Sonderstandorte	Exposition, Barri Luftleitbahnen
	----- Vorbelastung	----- Siedlungsflächen (Versiegelung, Bebauung), Barrieren in Luftleitbahnen

ARUM Arbeitsgemeinschaft Umwelplanung 1995

Abbildung 6

Schutzwürdigkeitskriterien und Erfassungsmerkmale

5 Schutzwürdigkeit

Ein weiteres wesentliches Kriterium zur Beschreibung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes ist die Schutzwürdigkeit von Boden, Wasser und Klima/Luft.

In Abbildung 6 sind analog zur Empfindlichkeit die Schutzwürdigkeitsaspekte und deren Erfassungsmerkmale zusammengestellt. Neben den schutzgut-spezifischen Kriterien ist jeweils die Vorbelastung für die Bewertung der Schutzwürdigkeit von Bedeutung. Auch hier richten sich die Erfassungsmerkmale nach bestehenden Erfassungsmethoden.

Am Beispiel des Schutzgutes Boden soll kurz das Verfahren zur Ableitung der Schutzwürdigkeit vorgestellt werden.

Aus pragmatischen Gründen ist im jeweils relevanten Untersuchungsgebiet die Vorbelastung der Böden als erstes Schutzwürdigkeitskriterium zu erfassen und zu bewerten (vgl. Abbildung 7). Alle Böden mit "sehr starker" und "starker" Vorbelastung sind bereits in einem Maße beeinträchtigt, daß eine Bestimmung ihrer (potentiell) natürlichen Funktionen nicht mehr angemessen erscheint. Sie sind nicht oder nur noch bedingt funktionsfähig und bieten sich daher für eine Inanspruchnahme für unvermeidbare Eingriffe an. Auf Flächen mit "geringer" oder "mäßiger" Vorbelastung ist es dagegen sinnvoll, die Bodenfunktionen zu ermitteln. Hier handelt es sich um grundsätzlich funktionsfähige Bö-

Bodennutzung (Beispiele)	Vorbelastungsstufen
extensives Grünland, naturnah bewirtschafteter Wald	gering <input type="checkbox"/>
-----	-----
Acker, Intensivgrünland, Baumschulfläche, Gärten und Zieranlagen	mäßig <input checked="" type="checkbox"/>
-----	-----
stark verdichtete oder teilversiegelte Verkehrsflächen, Bodenaufschüttungen, Friedhöfe, Tiefumbruchflächen	stark <input checked="" type="checkbox"/>
-----	-----
Versiegelte Verkehrsflächen, Bebauung, Mülldeponien, Altlasten	sehr stark <input checked="" type="checkbox"/>

ARUM Arbeitsgemeinschaft Umwelplanung

1995

Abbildung 7

Ermittlung des Schutzwürdigkeitskriteriums "Vorbelastung" für das Schutzgut Boden

den. Die Ermittlung der natürlichen Bodenfunktionen ist daher auf diese funktionsfähigen Böden zu begrenzen.

Die Ableitung der Schutzwürdigkeit der Böden erfordert weiterhin die Verknüpfung der Bodenfunktionen "Natürliche Bodenfruchtbarkeit", "Potentielle Lebensraumfunktion" und "Wasserspeicher- und rückhaltefunktion" (vgl. Abbildung 8). Andere Bodenfunktionen finden beim Schutzgut Wasser (z.B. Filter- und Pufferfunktion als Verschmutzungsempfindlichkeit des Grundwassers) oder beim Schutzgut "Arten und Biotope" (aktuelle Lebensraumfunktion) Berücksichtigung. Zur Verdeutlichung der bewertenden Verknüpfung sind in Abbildung 8 einige Bodenformen, überwiegend aus dem norddeutschen Raum, beispielhaft genannt.

Während die Bewertung der einzelnen Funktionen als Klassifikation auf der Basis wissenschaftlich abgeleiteter Methoden anzusehen ist, begibt man sich mit der Gesamtbewertung auf das "Spielfeld" der Konvention. Das ist bewußt etwas provokativ formuliert, da sich durch Veränderung sowohl der Bewertungsstufen als auch der Verknüpfungsregel (alle Funktionen gleich oder unterschiedlich gewichtet) im Einzelfall andere Flächenbewertungen ergeben. Hier soll lediglich das Prinzip dargestellt werden. Die Verknüpfungsregel muß sich allerdings grundsätzlich an den regionalen Gegebenheiten (Verbreitung/Vorkommen bestimmter Bodenfunktionen) orientieren.

Dies gilt in gleicher Weise für die Bewertung der Schutzwürdigkeit, die das Ergebnis der Verknüpfung von Vorbelastung und Gesamtbewertung darstellt (Abbildung 9). Sehr stark vorbelastete Böden gelten nicht mehr als schutzwürdig; stark vorbelastete sind lediglich bedingt schutzwürdig. Da sie

Beispiele	Gesamtbewertung Funktionen	Nat. Bodenfruchtbarkeit	Pot. Lebensraumfunktion	Wasserspeicher- und -rückhalteft.
frischer, periodisch überfluteter Auenboden aus sandigem Schluff	▲	●	●	●
frischer, periodisch überfluteter Auenboden aus lehmigen Schluff	▲	●	●	◐
Hochmoor aus Torfmoos-Wollgras-Torf	▲	○	●	●
frische Parabraunerde aus Löß	▲	●	○	●
schwach feuchte Gleybraunerde aus Hochflutlehm	■	●	○	◐
stark trockener Podsol-Ranker aus Dünensand	■	○	●	◐
stark trockene, flachgründige Rendzina aus Kalkstein	■	○	●	○
wechselfeuchter Braunerde-Pseudogley aus Geschiebemergel	■	◐	◐	◐
wechsellrockene Pseudogley-Braunerde aus Geschiebedeck-sand über Geschiebelehm	■	●	◐	◐
Marschboden aus Seeschlick	■	◐	◐	○
wechsellrockener Gley-Podsol aus Flußsedimenten	■	○	◐	◐
Naßgley aus Flußsedimenten	□	○	◐	○
schwachtrockene Pelosol-Braunerde aus Tonstein	□	○	○	○
Pseudogley-Braunerde aus Fließerde	□	◐	○	○

ARUM Arbeitsgemeinschaft Umweltplanung

1995

Abbildung 8

Bewertung hinsichtlich der Bodenfunktionen

Gesamtbewertung der Funktionen	Vorbelastung	Schutzwürdigkeit
herausragend ▲	gering	sehr hoch
besonders ■	mäßig	hoch
	gering	mittel
allgemein □	mäßig	
	gering	gering
gering □	mäßig	gering
	gering	
keine Bewertung, Bodenfunktionen u.U. fragmentarisch vorhanden	stark	bedingt schutzwürdig ("Flächenverlust")
keine Bewertung	sehr stark	nicht schutzwürdig

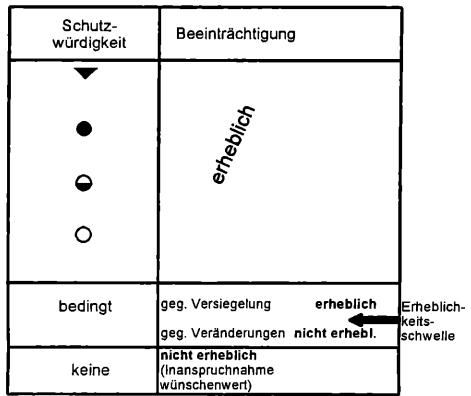
ARUM Arbeitsgemeinschaft Umweltplanung

1995

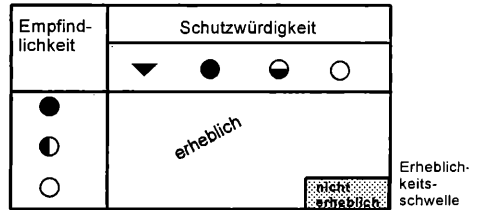
Abbildung 9

Bewertung der Schutzwürdigkeit (Beispiel Boden)

grundsätzlich noch als "offene" Böden anzusehen sind, sind sie zwar hinsichtlich des Verlustes von Bodenfunktionen (durch Versiegelung) schutzwürdig, nicht jedoch hinsichtlich negativer Veränderungen der Bodeneigenschaften (z.B. durch Bodenverdichtung).



bei differenzierbarer (oder partieller) Empfindlichkeit:



ARUM Arbeitsgemeinschaft Umweltplanung

1995

Abbildung 10

Bestimmung der Beeinträchtigungserheblichkeit

6 Erheblichkeit und Nachhaltigkeit der Beeinträchtigungen

Mit der Empfindlichkeit und der Schutzwürdigkeit sind die erforderlichen Voraussetzungen zur Bestimmung der Erheblichkeit der Beeinträchtigungen gegeben. Wie die Erheblichkeitsschwelle zu bestimmen ist, soll weiterhin am Beispiel Boden aufgezeigt werden (vgl. Abbildung 10):

- Maßnahmen, die auf nicht schutzwürdige Böden gerichtet sind, stellen keinen Eingriff dar. Es ist sogar wünschenswert, wenn eine geplante Inanspruchnahme auf solche Flächen gelenkt wird.
- Böden mit bedingter Schutzwürdigkeit sind zwar gegenüber Veränderungen der Standorteigenschaften (z.B. durch Stoffeintrag oder Verdichtung) als nicht empfindlich, gegenüber Versiegelung aber als empfindlich einzustufen. D.h., Veränderungen der Standorteigenschaften sind auf derartigen Flächen nicht, Versiegelung sehr wohl als Eingriff zu werten.
- Bei uneingeschränkt funktionsfähigen Böden läßt sich die Erheblichkeitsschwelle aus der spezifischen Verknüpfung von Empfindlichkeit und Schutzwürdigkeit ableiten (Konvention). Lediglich eine Inanspruchnahme oder Veränderung von Böden mit (spezifisch) geringer Empfindlichkeit und geringer Schutzwürdigkeit ist nicht als erhebliche Beeinträchtigung und damit als Eingriff zu werten.

Der Begriff der Nachhaltigkeit ist im Vergleich zur Erheblichkeit einfach zu bestimmen. Inwieweit eine

Beeinträchtigung z.B.	Eingriffsfall z.B.	Ausgleichsfall	Ersatzfall
Verlust von Bodenfunktionen	■ □ → ☒	nicht ausgleichbar	☒ → □
	▲ □ → ☒	nicht ausgleichbar	☒ → □ • 2
	□ □ → ☒	nicht ausgleichbar	☒ → □
	☒ → ☒	☒ → □ • 0,5	
Veränderung von Bodenfunktionen	■ □ → ☒	■ □ → □	
	■ □ → ☒	■ □ → □	
	□ □ → □	■ ☒ → □	
		□ ☒ → □	
		☒ → □	☒ → □
			☒ → □
			☒ → □

Beispiele:

Bsp. 1: ■ □ → ☒ Überbauung einer ackerbaulich genutzten Gley-Braunerde aus Hochflutlehm
Ersatz: ☒ → □ Entsiegelung und Schaffung von Vegetationsflächen nach DIN 18915 (z.B. Boden-gruppe 4 oder 6)

Bsp. 2: ■ □ → ☒ Versiegelung einer stark trockenen, flachgründigen Rendzina aus Kalkstein in extensiver Grünland-nutzung
Ersatz: ☒ → □ Entsiegelung und Schaffung von Vegetationsflächen nach DIN 18915 (z.B. Boden-gruppe 5 oder 7)

Bsp. 3: ■ □ → ☒ Teilversiegelung eines wechselfeuchten Braunerde Pseudogleys in intensiver Grünland-nutzung
Ausgleich: ☒ → □ Extensivierung der Grünlandnutzung auf einem wechselfeuchten Braunerde-Pseudo-gley oder
☒ → □ Tiefenlockerung einer stark verdichteten Parabraunerde

Abbildung 11

Ausgleich und Ersatz (Beispiel Boden)

Beeinträchtigung nachhaltig ist, hängt ausschließlich von der Dauerhaftigkeit der Wirkung ab, die ein Beeinträchtigungsfaktor bei den Schutzgütern auslöst, und nicht oder nicht notwendigerweise auch von der Dauer der Existenz des Beeinträchtigungsfaktors.

Da anlage- und betriebsbedingte Beeinträchtigungsfaktoren in der Regel auf Dauer angelegt sind, wirken auch die damit verbundenen Beeinträchtigungen nachhaltig negativ auf die Schutzgüter. Baubedingte Beeinträchtigungsfaktoren dagegen haben normalerweise temporären Charakter. Das heißt allerdings nicht, daß auch alle ihre Auswirkungen vorübergehend sind. Welche der baube-

dingten Beeinträchtigungen nachhaltig oder temporär wirken, kann nicht generell, sondern nur schutzgutspezifisch geklärt werden.

7 Ausgleich und Ersatz

Für alle nicht vermeidbaren, erheblichen Beeinträchtigungen ist Ausgleich und ggf. Ersatz zu schaffen. Wie bei den Schutzgütern Arten und Biotope und Landschaftsbild sind auch bei den abiotischen Faktoren die drei wesentlichen Bedingungen für einen funktions-räumlichen Ausgleich zu erfüllen:

Beeinträchtigungsart	Ausgleichbarkeit / Ausgleich (räumliche Nähe zum Eingriffsort)	Ersetzbarkeit / Ersatz (im zugehörigen Naturraum)
Verlust von Bodenfunktionen	bei funktionsfähigem Boden: kein Ausgleich möglich ♣ ★ Entsiegelung (bei bedingt funktionsfähigem Boden)	♣ ★ Entsiegelung ♣ ★ Umwandlung von intensive in extensive Nutzungsformen
Verlust von Bodensubstrat / Verkürzung des Profilaufbaus	nicht ausgleichbar	Erosionsschutz
Veränderung der gew. physikalischen Bodeneigenschaften		
Bodensackung bei organ. Böden	nicht ausgleichbar	♣ ★ Aufgabe der Ackernutzung auf organ. Boden ♣ ★ Wiedervernässung von Moor- und Anmoorböden
Bodenverdichtung	★ Bodenlockerung	★ Bodenlockerung
Bodenvermischung	nicht ausgleichbar	♣ ★ Entsiegelung ♣ ★ Nutzungsexpensivierung
Veränderung der chem., biol. Bodeneigenschaften	♣ ★ Wiedervernässung ♣ ★ Rücknahme Düngung und PSM	♣ ★ Extensivierung landw. Nutzung ★ Sanierung / Entfrachtung
★ Sanierung / Entfrachtung		

ARUM Arbeitsgemeinschaft Umwelplanung 1995

Legende:

- ★ Anrechenbarkeit i.V.m. Ausgleichs-/Ersatzbedarf bei gegeben (insb. zwischen Boden u. Wasser)
- ▶ keine Anrechenbarkeit i.V.m. Ausgleichs-/Ersatzbedarf bei anderen Schutzgütern gegeben
- ♣ Anrechenbarkeit i.V.m. Ausgleichs-/Ersatzbedarf bei den Schutzgütern "Arten u. Biotope" und "Landschaftsbild" gegeben

Abbildung 12

Wechselseitige Anrechnung von Ausgleichs- und Ersatzbedarf einzelner Schutzgüter - am Beispiel des Schutzgutes Boden

- Sicherstellung des räumlichen Zusammenhangs (zum Eingriffsort),
- Sicherstellung eines funktionalen Ausgleichs (Gleichartigkeit, Gleichwertigkeit, gleicher Umfang),
- Sicherstellung eines zeitnahen Ausgleichs.

Sind diese Bedingungen nicht zu erfüllen, ist ein Eingriff nicht ausgleichbar!

Neben der Erfüllung der Ausgleichsbedingungen ist sicherzustellen, daß das Ausgleichsziel aus naturschutzfachlicher Sicht eine Verbesserung gegenüber dem Bestand auf der gewählten Kompensationsfläche darstellt.

Im Hinblick auf den *Ersatz* sind die oben genannten Bedingungen des funktions-räumlichen Ausgleichs gelockert. In den einschlägigen Formulierungen der einzelnen Ländergesetze tauchen u.a. Begriffe wie "ähnlich" und "geeignet" auf, die entsprechende Ermessensspielräume eröffnen.

In Fortführung der oben angestellten methodischen Überlegungen haben die funktions-räumlichen Ausgleichsbedingungen für das Schutzgut Boden folgende Konsequenzen (vgl. Abbildung 11):

- Der Verlust von Bodenfunktionen (durch Versiegelung) kann - *im Falle noch funktionsfähiger Böden* - nicht ausgeglichen werden, da bei einer Entsiegelung (angemessene Kompensationsmaßnahme), die potentiellen Bodenfunktio-

Beeinträchtigungsart	Ausgleichbarkeit / Ausgleich (räumliche Nähe zum Eingriffsort)	Ersetzbarkeit / Ersatz (im zugehörigen klimatisch wirksamen Funktionsraum)
Verlust / Verringerung von Kalt-/Frischlufproduktion	♣ ★ Entsiegelung ♣ Dach- und Fassadenbegrünung ♣ Anlage locker mit Bäumen und Sträuchern überstellte Grünanlagen	
Unterbrechung / Stau von Kalt- / Frischlufttransport	▶ Entfernen von Durchlüftungsbarrieren	
Veränderung der Windverhältnisse	♣ ★ Anlage von Schutzpflanzungen	
Verschlechterung der Luftqualität / Lufthygiene	♣ ★ Anlage von Immissionschutzpflanzungen ▶ Reduzierung des Schadstoffausstoßes aus anderen Quellen	

wie Ausgleich

ARUM Arbeitsgemeinschaft Umwelplanung 1995

Legende:

- ★ Anrechenbarkeit i.V.m. Ausgleichs-/Ersatzbedarf bei den abiotischen Schutzgütern gegeben (insb. zwischen Boden u. Wasser)
- ▶ keine Anrechenbarkeit i.V.m. Ausgleichs-/Ersatzbedarf bei anderen Schutzgütern gegeben
- ♣ Anrechenbarkeit i.V.m. Ausgleichs-/Ersatzbedarf bei den Schutzgütern "Arten u. Biotope" und "Landschaftsbild" gegeben

Abbildung 13

Wechselseitige Anrechnung von Ausgleichs- und Ersatzbedarf einzelner Schutzgüter - am Beispiel des Schutzgutes Luft/Klima

nen "unter" der Entsiegelungsfläche in der Regel nicht bekannt sind und darüber hinaus weder bestimmbar noch vorhersehbar ist, welche Qualität von Bodenfunktionen hergestellt werden kann. Es ist allenfalls zu prognostizieren, daß im Ergebnis günstigenfalls ein "Boden mäßiger Vorbelastung" zu erwarten ist. Die Kompensation solcher Eingriffe kann nur im Rahmen des Ersatzes erfolgen, wobei eine unvermeidliche Inanspruchnahme von Böden mit herausragender Funktion oder geringer Vorbelastung einen erhöhten Entsiegelungsumfang zur Folge hat, da entsiegelte Böden in diesem Fall nicht die Wertstufe des Status-quo (geringe Vorbelastung) erreichen. In diesem Zusammenhang wird ein Zuschlagsfaktor von 2 vorgeschlagen. Dabei handelt es sich bei der Größe des Faktors um eine normative Setzung, da eine fachliche Begründung der Zuschlagshöhe nicht möglich ist.

- Im Falle *bedingt funktionsfähiger Böden* (starke Vorbelastung) dagegen ist ein Ausgleich möglich. Hier führt die Rücknahme einer bestehenden Versiegelung dazu, daß sich der Entsiegelungsumfang reduziert, da im Ausgleichsfall durch Entsiegelung Böden mit einer höheren Wertstufe (mäßige Vorbelastung) als im Status-quo zu erwarten sind. Analog zu oben wird ein Faktor von 0,5 (normative Setzung) angesetzt.

- Bei Beeinträchtigungen, die zu "Veränderungen der Bodenfunktionen" führen, ist Ausgleich nur dann möglich, wenn auf der Ausgleichsfläche neben der Rücknahme bestehender Belastungen (Vorbelastung) die Bindung an die beeinträchtigte Funktion sichergestellt werden kann. Sollte dies aufgrund der räumlichen Gegebenheiten nicht möglich sein, ist eine angemessene Kompensation im Rahmen des Ersatzes vorzunehmen.

Zur Verdeutlichung sind im unteren Teil der Abbildung 11 die Ausgleichs- bzw. Ersatzmöglichkeiten beispielhaft für drei Eingriffsfälle konkretisiert.

Es bedarf keines besonderen Hinweises, daß Entsiegelungsmaßnahmen nur schwer durchsetzbar sind. Hier kann der Landschaftsplan durch Ausweisung von Entsiegelungspotentialen Schützenhilfe leisten. Wenn keine Entsiegelungsmaßnahmen möglich sind, kommen Bodenverbesserungsmaßnahmen (z.B. Extensivierung, Rücknahme von Entwässerung etc.) in Frage. Hier stellt sich erneut das Verrechnungsproblem: Verlust von Bodenfunktion (Eingriffsfall) mit Bodenverbesserungsmaßnahmen (bei vorhandener Funktionsfähigkeit) als Kompensation. Normative Festlegungen sind auch hier unumgänglich.

Welche Maßnahmen zum Ausgleich und Ersatz der durch einen Eingriff ausgelösten Beeinträchtigungen geeignet erscheinen, ist in Abbildung 12 am Beispiel des Schutzgutes Boden und in Abbildung 13 am Beispiel des Schutzgutes Klima/Luft aufgezeigt.

Die beiden Abbildungen machen die vielfältige Anrechenbarkeit der Maßnahmen im Hinblick auf die verschiedenen Schutzgüter deutlich. Aus diesem Grunde ist auf den Wirkungsraum des Eingriffs bezogen ein gesamträumliches Konzept unverzichtbar, in dem die Eignung der jeweils schutzgutspezifisch abgeleiteten Kompensationsmaßnahmen zum Ausgleich bzw. Ersatz von erheblichen Beeinträchtigungen für andere Schutzgüter geprüft wird. Allerdings kann a priori nicht davon ausgegangen werden, daß Maßnahmen, die sich aufgrund von Beeinträchtigungen des Schutzgutes "Arten und Biotope" ergeben, auch gleichzeitig die Beeinträchtigungen z.B. für das Schutzgut "Boden" kompensieren. Biotopentwicklungsmaßnahmen beispielsweise, die aufgrund von Versiegelung zu fordern sind, stellen keine Kompensation des Verlustes von Bodenfunktionen dar. Sie sind allenfalls eine "sekundäre Ersatzmaßnahme" für den Fall, daß Entsiegelungsmaßnahmen nicht durchsetzbar sind. Umgekehrt sind jedoch Entsiegelungsmaßnahmen durchaus geeignet, Beeinträchtigungen des Schutzgutes "Arten und Biotope" zu kompensieren, was in der praktischen Anwendung der Eingriffsregelung dafür spricht, in der Bilanzierung die abiotischen Faktoren vor den Schutzgütern "Arten und Biotope" und "Landschaftsbild" zu behandeln.

8 Abschlußbemerkung

Die Ermittlung aller hier vorgestellten Empfindlichkeits- und Schutzwürdigkeitskriterien und die Realisierung der methodischen Ansätze sind nach den gutachterlichen Erfahrungen der Arbeitsgemeinschaft Umweltplanung mit im allgemeinen verfügbaren Informationsgrundlagen (z.B. Boden-, Bodenschätzungskarten, hydrologischen Karten, Klimaatlas, Baugrunderkarten etc.) zu bewältigen und stellen somit eine praktikable Grundlage für die Anwendung der Eingriffsregelung auf die Schutzgüter Boden, Wasser, Klima/Luft dar.

Literatur

ARUM - ARBEITSGEMEINSCHAFT UMWELTPLANUNG (1993):

Verfahrenskonzeption zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. - Im Auftrag des Landkreises Stade

----- (1994):

Leitfaden zum Vollzug der Eingriffsregelung in Rheinland-Pfalz - Entwurf. - Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt Rheinland-Pfalz, unveröff. Manuskript, Hannover

----- (1995):

Grünordnungsplan zum B-Plan 1.53 "Liebigweg" - Im Auftrag der Stadt Bad Münder am Deister (in Bearbeitung)

BERGER, C. (1995):

Bodenbewertung in Umweltverträglichkeitsuntersuchungen. - UVP-Report 1/95: 10 - 14

BREUER, W. (1993):

Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. - Unveröff. Manuskript, Hannover

KIEMSTEDT, H.; MÖNNECKE, M. & OTT, S. (1993):
Methodik der Eingriffsregelung. - Gutachten im Auftrag der LANA, Protokoll des 1. Expertenkolloquiums zum Gutachten am 4./5. Oktober 1993 in Hannover

MÜLLER, U.; DEGEN, C. & JÜRGING, C. (1992):

Dokumentation zur Methodenbank des Fachinformationssystems Bodenkunde. - Hrsg.: Niedersächss. Landesamt für Bodenforschung, 5. überarbeitete Auflage, Techn. Berichte zum NIBIS, Heft 3

Anschrift der Verfasser:

Dr. Ernst Brahm
Dipl. Ing. Susanne Jungman
Arbeitsgemeinschaft Umweltplanung (ARUM)
Alte Herrenhäuser Straße 32
D-30419 Hannover

Praxis und Anforderungen an die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bei Wintersportanlagen

Ulrike PRÖBSTL

"Eingriffe in Natur und Landschaft sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachteilig beeinträchtigen können", so Artikel 6 Absatz 1 des Bayerischen Naturschutzgesetzes (BayNatSchG).

Gehören Wintersportanlagen in diese Kategorie? Dies soll im folgenden an zwei Beispielen diskutiert werden:

- an einem Langlaufgebiet, d.h. einer Sportart, deren Ausübung und deren Einrichtungen allgemein nicht als Eingriffe gelten, und an
- Beschneiungsanlagen, für die durch eine Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 18. Oktober 1993 geregelt ist, ob und in welchem Fall es sich um einen Eingriff handelt.

1 Langlaufgebiet

Während über den alpinen Skilauf, über Pisten bzw. Aufstiegshilfen und mögliche negative Wechselwirkungen auch in der breiten Öffentlichkeit einiges bekannt ist, gilt der Skilanglauf als unproblematisch und naturverträglich. Er zählt zu den sanften Erholungsformen und stellt nach Auffassung der Skilangläufer keinen Eingriff, keine Naturbelastung, dar (vgl. Abb.1).

In einem Modellprojekt wurde in den Hochlagen des Biosphären-Reservats Rhön der Einfluß des Ski-

langlaufes untersucht. Dabei zeigte sich, daß mit dem Boom dieser Sportart in den 70er Jahren die Bestandszahlen des Birkwildes drastisch abnahmen. Obwohl für den Rückgang viele Ursachen, z.B. auch langfristige Lebensraumveränderungen, oder die Entwicklung der Freßfeinde eine Rolle spielen, ist bei einer Bestandsreduzierung, die fast zeitgleich mit der intensiven Langlaufnutzung einsetzte (vgl. Abb. 2), ein Zusammenhang wahrscheinlich.

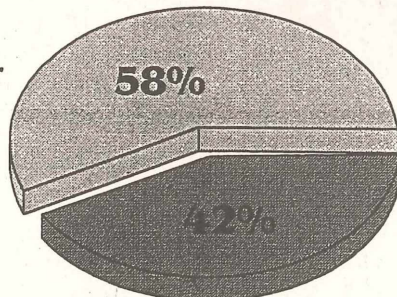
Geht man von dem in § 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) formulierten Ziel aus, daß die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter und die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln sind und davon, daß wir dies u.a. an den vorkommenden Tier- und Pflanzenarten als Indikatoren messen können, dann gewinnt dieses Beispiel an Bedeutung.

Loipenkartierungen sowie Kartierungen des verspurten Geländes zeigten hier deutliche negative Auswirkungen, insbesondere auf Kernzonen, Moorflächen und Birkwildlebensräume (vgl. auch Abb.3). Aus der Sicht der analysierten Belastungen ist hier also durchaus von einem Eingriff z.B. bei Neuausweisungen, Änderungen des Loipennetzes oder ergänzenden Baumaßnahmen usw. auszugehen.

Jetzt stellt sich vielleicht die Frage, ob dieses Beispiel eines Eingriffs durch solche Wintersportanlagen, d.h. durch Loipen, Langlaufzentren, Parkplätze u.a. Infrastruktureinrichtungen für den Skilanglauf

Belastungen der Natur durch Langlauf

nicht
denkbar
(n=248)



denkbar
(n=176)

Abbildung 1

Ausschnitt aus einer Befragung unter Skilangläufern in der Hohen Rhön 1994

denn aktuell ist, insbesondere im Hinblick auf Neuerschließungen?

Wenn man sich die vor einiger Zeit gefeierte Öffnung der Grenze zur Tschechoslowakei und die erwarteten Impulse für das Langlaufen und Wandern vor Augen hält, also eine Entwicklung von der Naturschützer extreme Beunruhigungen des Birkwildes erwarten, dann muß diese Frage bejaht werden. Eine Begleitplanung erscheint daher für solche Fälle dringend erforderlich (vgl auch Abb. 4).

2 Beschneigungsanlage

Wie werden in der Praxis bei Beschneigungsanlagen die Auswirkungen auf Natur und Landschaft geprüft?

2.1 Rechtliche Vorgaben in Bayern

Im Jahr 1992 wurde durch Beschluß des Bayerischen Landtags das zuvor aus naturschützerischer Sicht unbefriedigende Genehmigungsverfahren durch eine Ergänzung des Bayerischen Wasserrechts verbessert. Nach dem neuen Art. 59a Bayerisches Wassergesetz (BayWG) ist nun grundsätzlich eine Genehmigung für die Errichtung, die Aufstellung, den Betrieb und die wesentliche Änderung von Beschneigungsanlagen erforderlich. Ausdrücklich hat der Gesetzgeber darauf verwiesen, daß Auflagen und Bedingungen sowie Versagung und Widerruf insbesondere deshalb zulässig sind, um Auswirkungen zu verhüten, die den Naturhaushalt oder das Landschaftsbild beeinträchtigen können. Verboten ist es nun auch, außer Wasser und Luft andere Zusätze (z.B. Bakterien) zur Beschneigung zu verwenden. Die Genehmigung wird von den Kreisverwaltungsbehörden - das sind die jeweiligen Landratsämter - erteilt.

Dieser neue Art. 59a BayWG wird ergänzt durch Grundsätze für die Genehmigung von Beschneigungsanlagen, in Form einer Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen. Hier sind das Vorgehen beschrieben und die Anforderungen an Beschneigung, Bescheid und Überwachung festgelegt. Dort ist zum Beispiel auch geregelt, daß es sich beim Bau einer Beschneigungsanlage um einen Eingriff im Sinne des Naturschutzgesetzes handelt.

Zu beteiligen sind im Zuge des Genehmigungsverfahrens:

Wasserwirtschaftsamt
Untere Naturschutzbehörde
Bayerisches Landesamt für Umweltschutz
Amt für Landwirtschaft
Forstamt
Geologisches Landesamt
evtl. weitere Stellen (Straßenbauamt, Gesundheitsamt, Fischereiverband).

Die Antragsunterlagen müssen Angaben enthalten über:

das Skigebiet (Aufstiegshilfen und Pisten; übliches natürliches Schneeangebot; vorhandene Beschneigungsanlagen);
den Bestand von Natur und Landschaft einschließlich vorhandener Beeinträchtigungen;
die geplante Anlage (einschließlich erforderlicher Erdarbeiten) und ihren Betrieb (zeitlich, flächenmäßig, Art der Beschneigung);
die Auswirkungen auf Naturhaushalt und Landschaftsbild sowie die erforderlichen Minimierungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (landschaftspflegerischer Begleitplan).

In Bayern kommen Beschneigungsanlagen dieser Richtlinie zufolge dann in Frage, wenn

einzelne frühzeitig ausapernde Stellen dadurch geschlossen werden können, d.h. zum Schutz der Flächen während des Skibetriebs;
für den allgemeinen Skisport wichtige Abfahrten zu sichern sind, die regelmäßig von einer großen Zahl befahren werden;
Flächen bedeutenden nationalen oder internationalen Skiwettkämpfen dienen.

Nicht in Frage kommen Beschneigungsanlagen,

wenn eine großflächige Erschließung von Skiabfahrten damit angestrebt wird,
wenn dadurch in geographisch oder klimatisch benachteiligten Gebieten die Voraussetzungen für den Wintersport erst geschaffen werden sollen,
wenn dadurch die Skisaison verlängert werden soll.

Einschränkungen ergeben sich in der Regel auch in Schutzgebieten mit stöempfindlichen Tierarten, Erosionsbereichen und Flächen oberhalb der Waldgrenze.

Im Landschaftspflegerischen Begleitplan werden die Maßnahmen festgelegt, die zur Überprüfung möglicher Folgewirkungen geeignet sind. Diese Kontrollmaßnahmen werden im Bescheid festgehalten. Sie müssen vom Betreiber durchgeführt und der Behörde (Untere Naturschutzbehörde, Landratsamt) vorgelegt werden .

2.2 Anforderungen an die Begleitplanung

Wenn klar ist, daß es sich - wie bei den Beschneigungsanlagen - um einen Eingriff handelt, dann sind es vor dem Hintergrund des komplexen Öko- und Nutzungssystem der Alpen die nachstehenden Aspekte, die die Planung hier bestimmen:

1. Die Nutzungen und Vorbelastung
Baumaßnahmen (z.B. Planien, Rodungen für den Pistenbau, Bau von Almstraßen),
Weide, Wintersport und Sommertourismus, Schäden.
2. Sensible Flora und Fauna mit hohem Anteil an seltenen und geschützten Tier- und Pflanzenarten.
3. Auswirkungen der technischen Beschneigung.

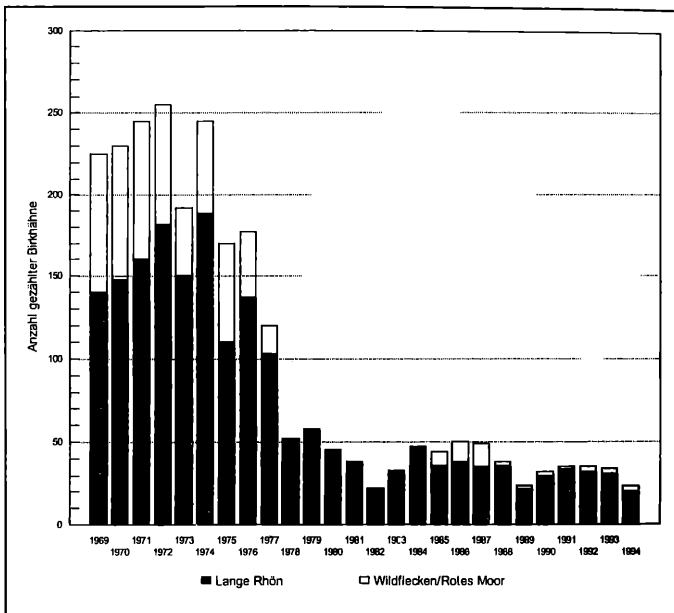


Abbildung 2

Die stark abnehmenden Bestandszahlen der Birkhähne seit Ende der 70er Jahre legen einen Zusammenhang mit dem Boom des Langlaufsportes nahe (Quelle: HEIGEL 1987; DIETZEN et al. 1992; KOLB mdl. 1994).

2.2.1 Bestandsaufnahme: Das Problem von Nutzungsüberlagerungen und Vorbelastung

Die Voraussetzung für Konfliktlösungen und Sanierungsvorschläge ist eine detaillierte Bestandsaufnahme. Sie umfaßt neben den natürlichen Gegebenheiten die im Gebiet erfolgten Baumaßnahmen, die Vegetation, die Nutzung, die Schäden und die Fauna anhand von Indikatoren.

Dazu ist es erforderlich, zunächst einmal alle Bereiche abzugrenzen, die durch den Skisport beeinflusst sind. Das heißt, sowohl offizielle Pisten als auch die durch Variantenskiläufer geprägten Abschnitte.

Baumaßnahmen

Der erste Schritt ist eine Erfassung der Baumaßnahmen. In den bayerischen Alpen wurden zumeist Ende der 60er Jahre und in den 70er Jahren Baumaßnahmen unterschiedlicher Intensität durchgeführt. Bei der Bestandsaufnahme werden der Umfang, d.h. die Eingriffstiefe, die Fläche und das Jahr erfaßt.

Diese Veränderungen wirken sich sehr unterschiedlich aus. In den Hochlagen über 1500m sind die Veränderungen und Folgen oft auch 30 Jahre später noch gut erkennbar. Durch die klimatischen Bedingungen dauern hier die Einwanderung standortgerechter Arten und Renaturierungsprozesse sehr lange an. Dagegen können sich geplante und wiederbelebte Flächen in tieferen Lagen nach 15 Jahren bei extensiver Bewirtschaftung und Pflege wieder zu naturnahen Wiesen entwickeln (vgl. PRÖBSTL 1990).

Eine so gestaltete Bestandsaufnahme trägt auch der Erfahrung Rechnung, daß die Baumaßnahmen - dies gilt für alle bisher untersuchten Gebiete - vielfach entscheidender sind, als die Schäden, die durch den Skibetrieb entstehen. Kennt man die "Vorgeschich-

te" der Piste, dann versteht man auch die ablaufende Vegetationsentwicklung besser.

Nutzungskartierung

Die Nutzungskartierung ist wesentlich für die Beurteilung der Vorbelastung. In den meisten Skigebieten werden die Skipisten und Variantenabfahrten fast ausnahmslos von der Weidenutzung überlagert. Zudem führt meist auch ein dichtes Netz an Wanderwegen durch das Projektgebiet (vgl. Abb. 5).

Nachdem die meisten bayerischen Skigebiete nicht alleine vom Wintersport leben können, sind fast alle Gebiete auch intensiv genutzte Ausflugsziele der Sommertouristen (Wanderer, Drachen- oder Gleitschirmflieger, Mountainbikefahrer).

Die Kartierung der Nutzung besitzt deshalb einen hohen Stellenwert, weil vielfach nicht die Einzelbelastung, sondern die Summe der Nutzungsüberlagerungen die Hauptursache für ein Schadbild ist. In diesem Fall kann nur eine Nutzungsentflechtung zu einer Verbesserung führen.

Schadenskartierung

Eine weitere erforderliche Vorarbeit ist die Erfassung der Schäden. Hier werden - wie bei der Nutzung - alle Schäden, nicht nur die Schäden durch den Skisport, nach Ursachen bzw. Verursachern erfaßt, und zwar getrennt nach flächigen und punktuellen Schädigungen.

Zu den charakteristischen Problembereichen in Skigebieten gehören: Schäden durch Skikantenschliff, Schäden durch Pistenraupen, Schäden durch Baumaßnahmen, Schäden durch Weidevieh, Schäden durch Wanderer, Schäden am Wald durch Freistellung, Weidevieh oder Wild sowie Erosionsschäden. Abbildung 6 zeigt ein Beispiel (Legendenausschnitt) für eine Schadenskartierung nach Verursachern.

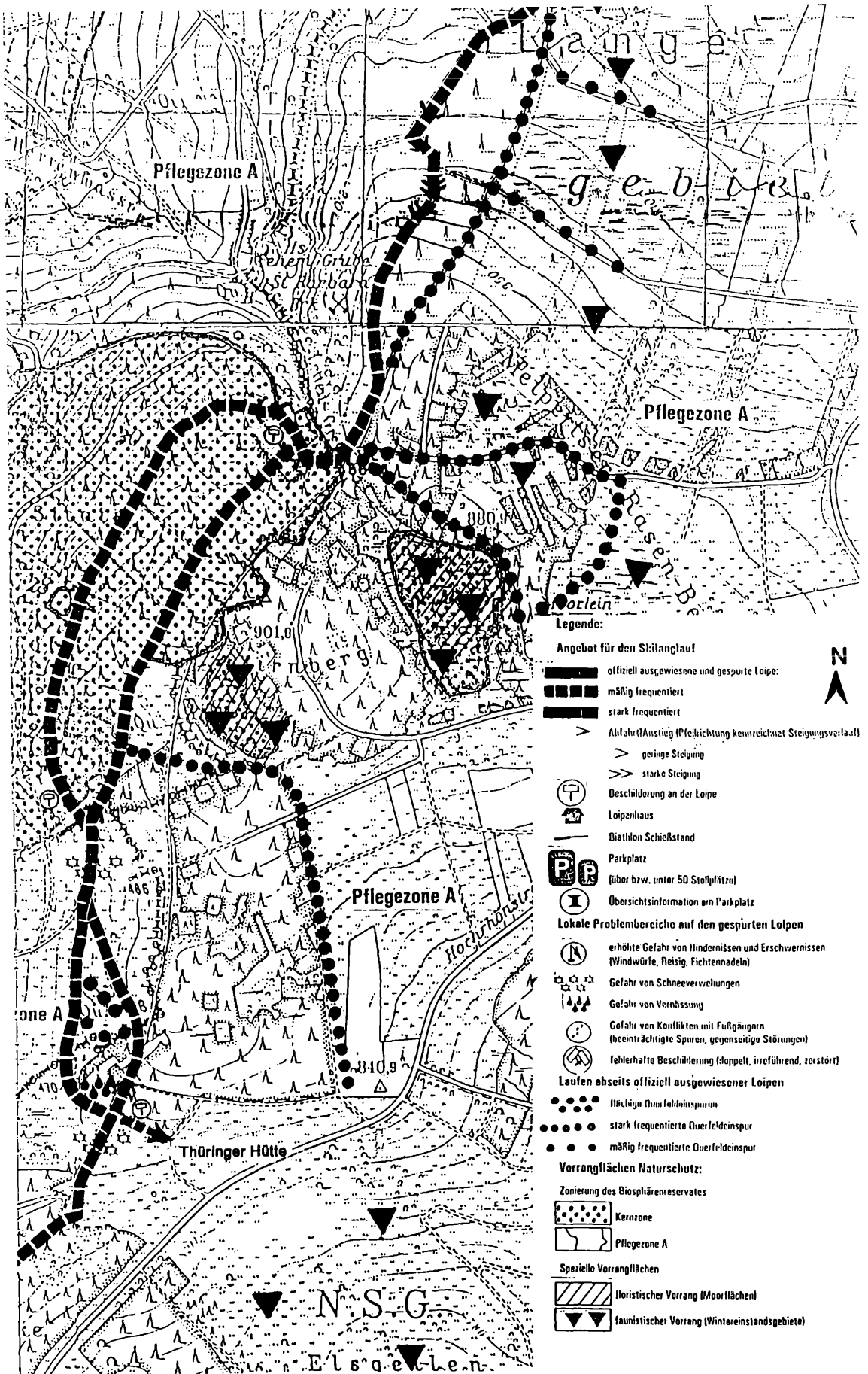


Abbildung 3

Ausschnitt aus der Bestandskartierung. Die Punkte kennzeichnen die verspurten Bereiche außerhalb der Loipen in potentiellen Wintereinstandsgebieten des Birkwildes.

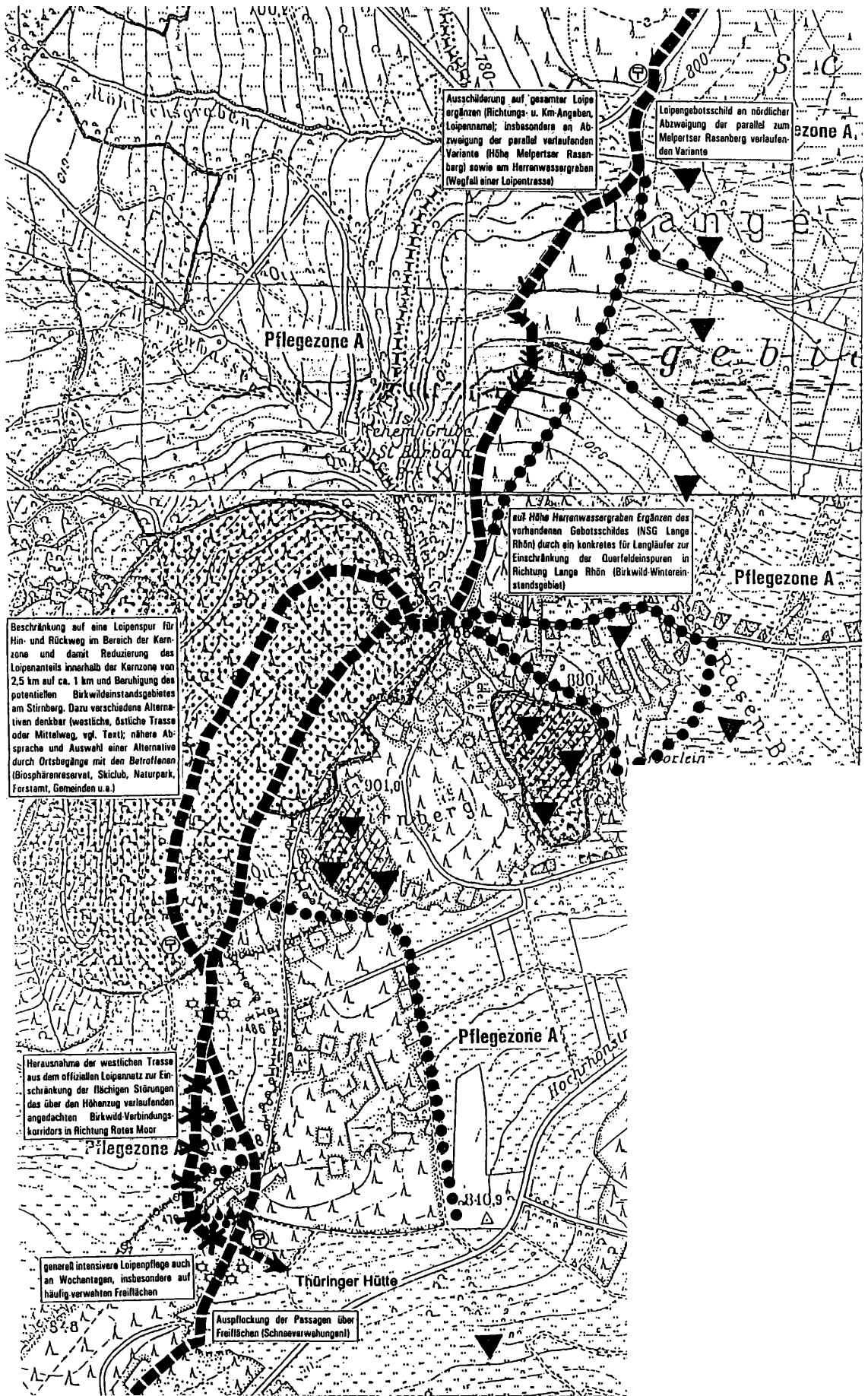


Abbildung 4

Ausschnitt aus den Planungsempfehlungen für das Langlaufgebiet.

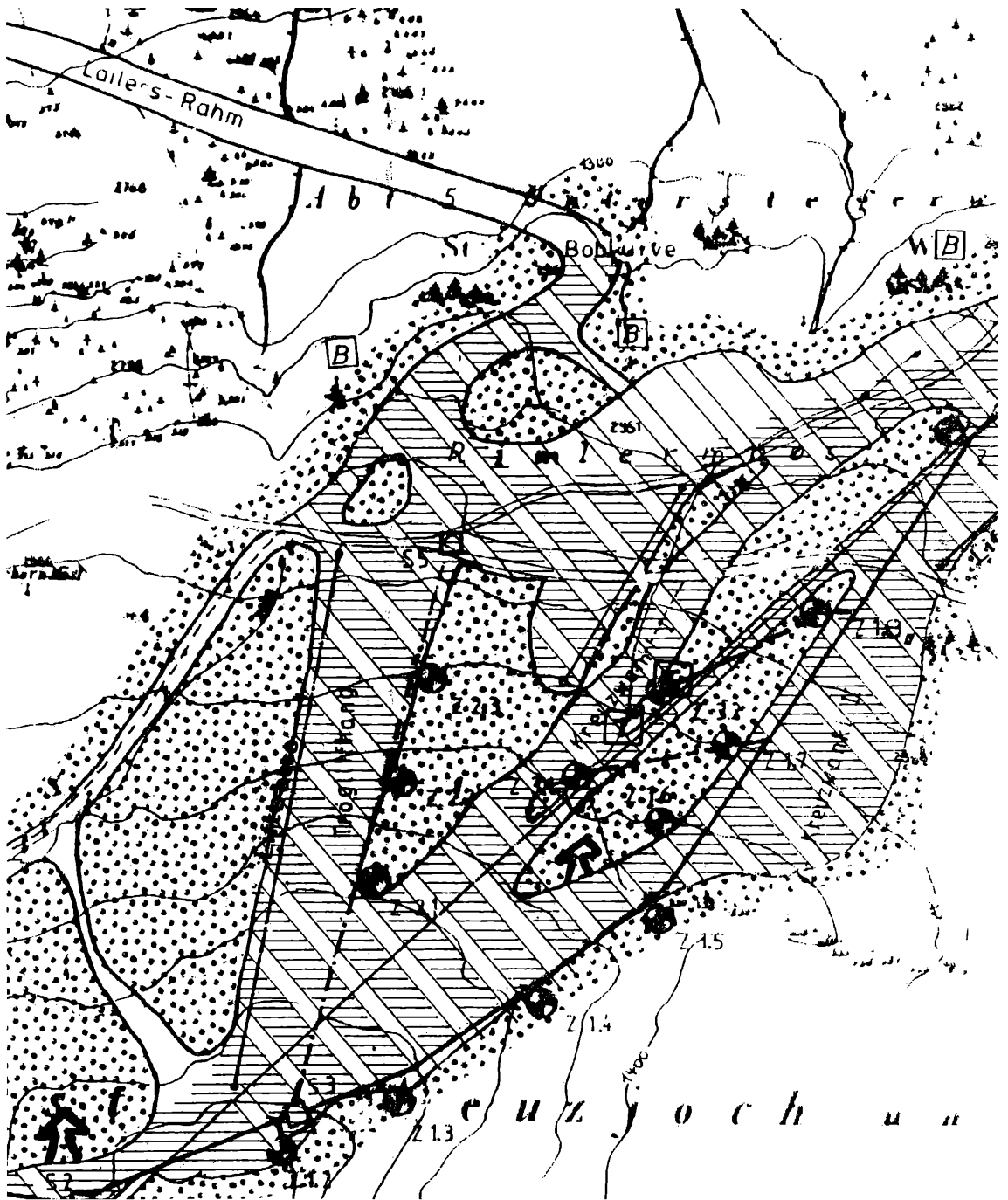


Abbildung 5

Nutzungsüberlagerungen auf einem Gebiet mit geplanter Beschneigungsanlage: Die Schrägschraffur kennzeichnet die beweideten Flächen, die enge Querschraffur die für den Wintersport beanspruchten Flächen

2.2.2 Sensible Flora und Fauna mit hohem Anteil an seltenen und geschützten Tier- und Pflanzenarten

Die Vegetationsaufnahmen ergeben für die meisten Skigebiete eine außerordentlich differenzierte Struktur mit kleinräumigem Wechsel von Pioniergesellschaften mit hochwertigen Bereichen, die sich durch das Vorkommen zahlreicher seltener bzw. geschützter Arten auszeichnen (vgl. Abb. 7).

Mit herkömmlichen Bewertungsverfahren, insbesondere mit Zuschlägen für geschützte Arten ergeben sich hier methodische Schwierigkeiten, da auch

Pioniergesellschaften häufig einzelne konkurrenzschwache seltene Arten begünstigen (Enzianarten, Pinguicula u.a.). Es müssen daher die üblichen Bewertungsverfahren verbessert bzw. erweitert werden.

Aus faunistischer Sicht müssen die Vögel in die Bestandsaufnahme miteinbezogen werden. Hier sind häufig geschützte, teilweise stark gefährdete Arten wie Birkwild, Auerwild usw. im Untersuchungsraum anzutreffen. Dafür sind schonende Aufnahmemethoden ebenso notwendig, wie eine verschlüsselte Darstellung, um keinen Phototourismus auszulösen.

2.2.3 Potentielle Auswirkungen auf Natur und Landschaft

Die möglichen Auswirkungen auf Natur und Landschaft werden auch unter Wissenschaftlern bis heute noch kontrovers diskutiert. Die Bewertung ist auch deshalb so schwierig, weil die durchgeführten und publizierten Untersuchungen sich nicht oder nur sehr eingeschränkt auf andere Orte übertragen lassen oder oftmals keinen Rückschluß auf eine generelle Beurteilung erlauben.

Vor diesem Hintergrund sind also die nachstehend genannten potentiellen Auswirkungen zu sehen. Viele von ihnen können eintreten, müssen aber nicht. Wichtige Einflußfaktoren sind u.a. der geologische Untergrund, die Oberbodenmächtigkeit, die Tatsache, ob es sich um planierte oder unveränderte Pisten handelt, weiter das Relief, die Exposition, die Höhenlage, die Beschaffenheit des für die Beschneigung verwendeten Wassers sowie die Beschneigungszeitpunkte, der Beschneigungszeitraum und die Qualität des technisch erzeugten Schnees.

Mögliche positive Auswirkungen

- Generell kann bei einer Beschneigung von einem verbesserten Schutz der Pflanzendecke vor mechanischer Zerstörung durch Skikanten und Pistenraupen aufgrund der dauerhaften Schneebedeckung ausgegangen werden. Fällt auf diese Grundbeschneigung natürlicher Schnee, dann weist er durch die Isolationswirkung des künstlich erzeugten Schnees eine verbesserte Haltbarkeit gegenüber dem Skibetrieb auf.
- Es entfallen das Schneesammeln mittels Pistenraupen (mit Planieschildern der Raupenfahrzeuge wird Schnee von Flächen, die randlich an die Piste angrenzen, gesammelt, auf die Piste geschoben und dort verteilt) und die häufig damit verbundenen Beschädigungen von Vegetation und Boden.
- Der Aufwand an Präparierung mittels Pistengeräten wird erfahrungsgemäß durch die technische Beschneigung geringer. Der künstlich erzeugte Schnee ist mit weniger "Präparierstunden" in gutem Zustand zu halten.
- Noch nicht in vollem Umfang wissenschaftlich abgesichert sind die positiven Auswirkungen auf Vegetation und Boden; durch die ausgeglicheneren Temperaturverhältnisse können Frostschäden an Vegetation und Boden vermieden werden.

Mögliche negative Auswirkungen

An möglichen baubedingten Auswirkungen ist durch den Bau der Wasserentnahmeverrichtung, das Verlegen der Rohrleitungen für Wasser, Luft (nur bei Hochdrucksystem) und für den Strom sowie die Errichtung der Betriebsgebäude, der Zapfstellen und sonstiger Anlagenteile auf Teilflächen

ein Verlust der Vegetationsdecke (Verlust wertvoller Vegetation oder Gebüsch- und Waldbereiche),

eine Störung des Bodenprofils, eine Bodenverdichtung durch Baumaschinen, eine mechanische Beschädigung von Einzelbäumen im Wurzel- und Stammbereich, sowie eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes

zu erwarten.

Zu den möglichen Folgen der oben genannten Eingriffe können dann

ein verstärkter Oberflächenabfluß des Niederschlagswassers aufgrund des gestörten bzw. verdichteten Bodenprofils, sowie eine erhöhte Erosionsgefahr hinzukommen.

Die aufgerissene Vegetationsdecke ist in ihrer Entwicklung gestört. Durch die Wiederbegrünung kann sich das Artengefüge auch in den angrenzenden Flächen verschieben.

Zu den möglichen betriebsbedingten negativen Auswirkungen auf den Naturhaushalt und seine Be-

Schäden an Vegetation oder Oberboden



Schäden durch Sommertourismus



Schäden durch Pistenraupe (P)



Schäden durch Bau- und Betriebsfahrzeuge (B)



Skikantenschliff



Viehtritt / Narbenversatz



kleinflächige Erosionen



Erosionsrinne



Lawinenbahnen

Waldschäden

durch fehlende Traufe (z.B. Rindenbrand)



Windwurf



Windbruch / Schneebruch



Wildschäden



Schäden durch Weidevieh (Verbiß, Wurzelraum, Stamm)



Schäden durch forstwirtschaftl. Nutzung

Abbildung 6

Beispiel für die Schadenskartierung nach Verursachern (die jeweiligen Schäden sind durch nachvollziehbare Symbole gekennzeichnet)

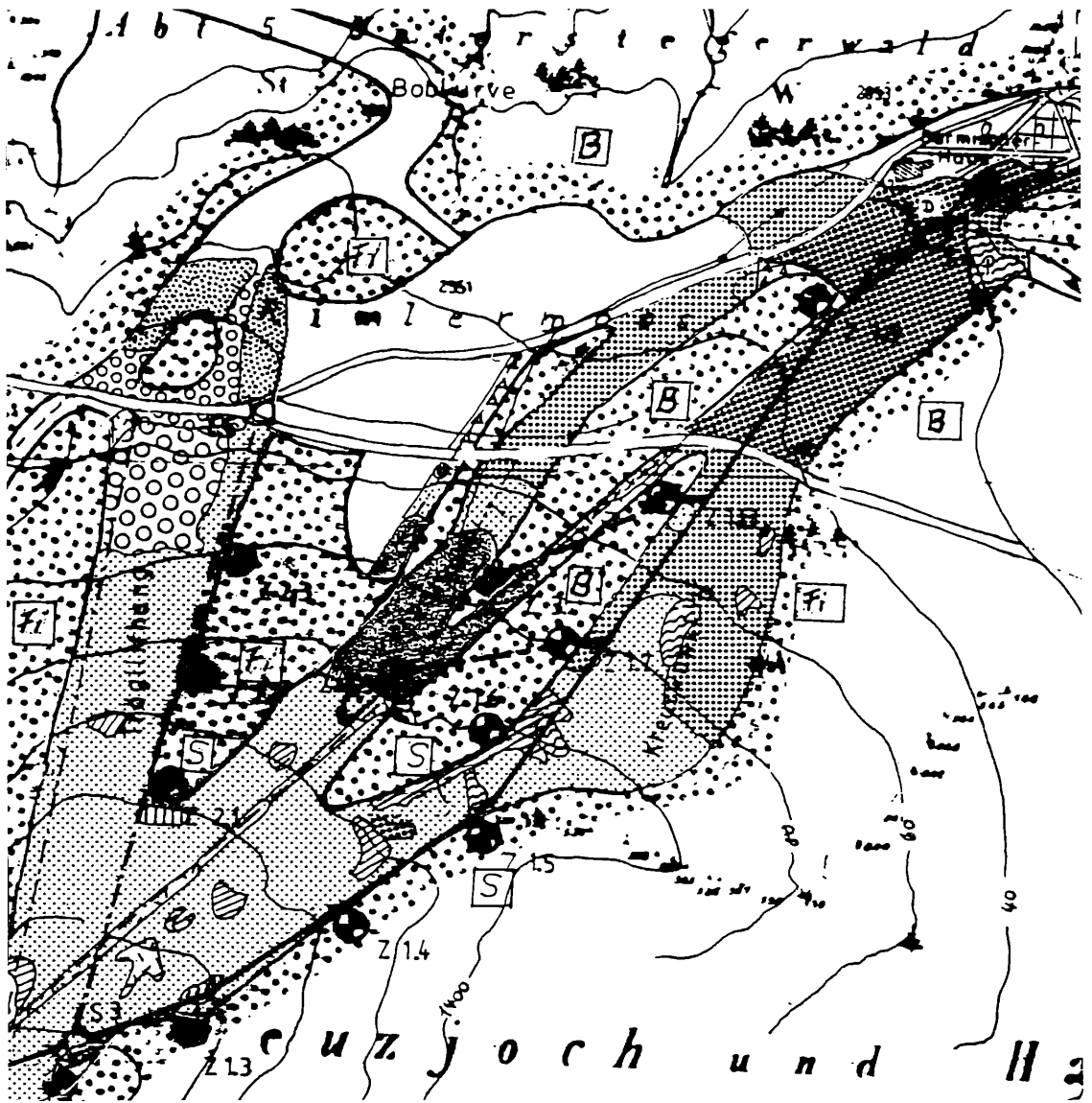


Abbildung 7

Ausschnitt aus der Bestandsaufnahme Vegetation. Durch die unterschiedlichen Strukturen wird das kleinteilige Mosaik deutlich erkennbar. Allein in diesem Ausschnitt kommen rund 175 Arten vor, davon 17 gefährdete bzw. geschützte Arten der Roten Liste.

standteile können je nach Untersuchungsgebiet und standörtlichen Voraussetzungen folgende Aspekte zählen:

Wasserhaushalt:

- Beeinträchtigung von Gewässerlebensräumen durch zu hohe Wasserentnahme aus Bächen und Seen in Zeiten natürlicher winterlicher Wasserarmut;
- Belastung lokaler Wassereinzugsgebiete bei der Schneeschmelze im Frühjahr durch höhere Wassermengen.

Bodenhaushalt:

- Erhöhung der Erosionsgefahr, insbesondere durch verstärkte Abschwemmung von Feinerde bei der Schneeschmelze im Frühjahr;

- Gefahr von Hangrutschungen durch den zusätzlichen Schnee (Wasserauftrag), insbesondere im Bereich von vernähten Hangpartien;
- Beeinträchtigung des Bodenlebens bei längerer Schneebedeckung und stärkerer Vernässung;
- u.U. langfristige Veränderung des pH-Wertes und der Nährstoffverhältnisse im Boden.

Vegetation:

- Beeinträchtigung von frühblühenden Arten bei verzögertem Abschmelzen;
- Fäulnis und Pilzbefall bei Beschneigung unter ungünstigen Witterungsbedingungen (nasser Schnee);
- Veränderung von Trocken- und Magerstandorten durch den erhöhten Wassereintrag;
- Verschiebung der Artenzusammensetzung auf den Pisten und angrenzenden Bereichen durch Nivellierung der vorhandenen Standortvielfalt.

Trögliflthang:

Engriff: Durch die am Ostrand der Piste vorgesehene Rohrleitung geht die dort befindliche Vegetation verloren und das Bodenprofil wird erneut gestört (am Unterhang Feuchtgebietskomplex nach Art. 6 d BayNatSchG). Im Zusammenhang mit dem hier flächig anstehenden Hangwasser sind Folgewirkungen und weitere Beeinträchtigungen der Hangstabilität durch die Baumaßnahmen nicht auszuschließen. Für den Trögliflthang ist eine Grundbeschnieung (20 cm) und Ausbesserungsbeschnieungen vorgesehen. Den Angaben der Wankbahn AG zufolge entspricht dies einem zusätzlichen Wassereintrag von 180 mm, das ist mehr als ein Zehntel des Jahresniederschlags in dieser Höhenlage. Langfristig ist daher mit einer erhöhten Erosionsgefahr durch zusätzlich auftretendes Oberflächenwasser und einer zunehmenden Vernässung im Unterhangbereich zu rechnen.

Diagnose: Am Oberhang des Trögliflthanges wären durch die Beschnieung positive Effekte durch einen verbesserten Schutz der Vegetation zu erreichen. Dem stehen am gesamten Hang jedoch durch die Planie in schwierigen geologischen Verhältnissen weitgehend unkalkulierbare Folgen gegenüber. Die labilen Verhältnisse lassen hier verstärkte Rutschungen erwarten. Die zusätzliche Wassermenge könnte die Nutzung des Hanges durch die Vernässung einschränken. Dies gilt für die Beweidung ebenso wie für den Skibetrieb. Durch die Beschnieung - insbesondere durch die Lichtkegel bei nächtlicher Schneeerzeugung wäre am Trögliflthang auch das angrenzende Rimplermoos (idealer Lebensraum für Hasel- und Birkwild) betroffen. Nachdem es sich bei diesen Tierarten um in Bayern stark gefährdete Arten handelt, müssen Schutzmaßnahmen hier Priorität haben.

- Querfahrt Richtung Tröglhang-Umfahrung:

Engriff: Die für die Beschnieung vorgesehene Rohrleitung verläuft oberhalb der sanierten bzw. noch sanierungsbedürftigen Querfahrt größtenteils entlang eines "Fahrweges" (Sackgasse am oberen Kreuzwankl) sowie der Liftrasse der Kreuzwanklflte. Auch die für die Beschnieung vorgesehenen Flächen liegen oberhalb der Querfahrt in weitgehend stabilem Gelände.

Diagnose: Die Beschnieung erscheint hier ohne schwerwiegende negative Folgen möglich. Allerdings muß dazu die Querfahrt stabilisiert und wiederbegrünt sein. Es ist möglich, daß sich dort der durch die Beschnieung erhöhte Wassereintrag als Langzeitfolge auf die Erosionstätigkeit entlang der unterhalb gelegenen labilen Bereiche auswirkt.

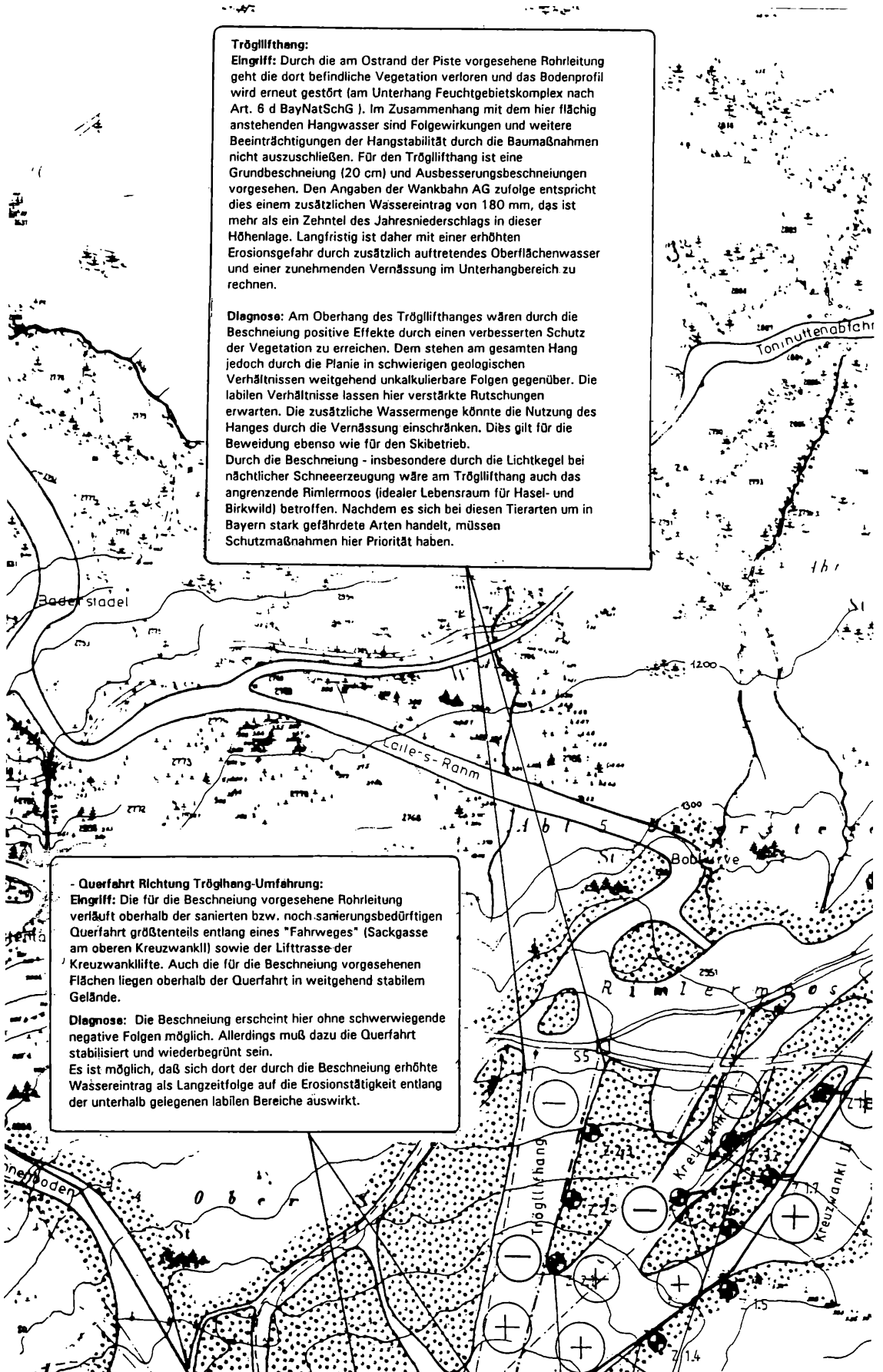


Abbildung 8

Ausschnitt aus der Diagnose zum Landschaftspflegerischen Begleitplan für eine geplante Beschnieungsanlage

Fauna:

- Beeinträchtigung der Tierwelt durch die Veränderung des Lebensraumes, z.B. von Magerrasen; Verdrängung stenotoper Arten;
- Beeinträchtigung des Lebensraums im Winter durch den Lärm, die Beleuchtung und sonstige Tätigkeiten während der Beschneigung;
- Vertreibung von winteraktiven, störanfälligen Arten, z.B. Rauhußhühnern.

Landschaftsbild:

- Beeinträchtigung durch "künstliches" weißes Band in einer sonst grünen Landschaft in schneearmen Zeiten oder zur Schneeschmelze;
- Veränderungen der Vegetation durch Verlust von blütenreichen Magerstandorten;
- im Nahbereich Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes durch die technischen Einrichtungen.

2.3 Entwickeln von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Gesetzlich definiertes Ziel der Eingriffsregelung ist neben der Vermeidung von Beeinträchtigungen - die Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und der Qualität des Landschaftsbildes. Im naturwissenschaftlich strengen Sinne ist dies, nach übereinstimmender Auffassung, i.d.R. nicht möglich (vgl. ANL 1983; HABER et.al. 1988).

Nach KAULE (1986) sind "ökologisch identische Zustände auch deshalb nicht herstellbar, weil Ökosysteme ein Produkt geschichtlicher Prozesse sind und jeder Eingriff diese in eine andere Richtung lenkt." Eingriffe seien so zu gestalten, daß sich die betroffenen Ökosysteme regenerieren, sich weiterentwickeln können, auch wenn vom Eingriffszeitpunkt an ihre Entwicklung eine neue Richtung nimmt.

Dieser Aspekt soll am Beispiel der alpinen Vegetation und dem Einfluß der Beschneigung noch verdeutlicht werden:

Wie bewertet und gleicht man Eingriffe aus, die sich durch Vernässung erst im Laufe von 10, vielleicht auch 20, Jahren einstellen, bei denen wissenschaftlich noch nicht geklärt ist, ob und welche Pflanzengemeinschaften sich überhaupt verändern werden (vgl. LICHTENEGGER 1994)?

Um dennoch einen Ausgleich zumindest im juristischen Sinne herzustellen, der diesem Ziel so nahe wie möglich kommt, sind beeinträchtigte Werte und Funktionen - als konstituierende Elemente der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes möglichst identisch wiederherzustellen.

Eine klare Unterscheidung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist hier besonders schwierig. Fest steht, daß sowohl Ausgleichs- als auch Ersatzmaßnahmen eine möglichst weitgehende Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und der Landschaftsbildqualität anstreben und dabei räumliche, zeitliche sowie funktionale

Zusammenhänge zwischen den Eingriffen und den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eine zentrale Rolle spielen.

Bei der Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes kann es also nicht um die Reproduktion bestimmter Situationen gehen. Am hilfreichsten im Hinblick auf die Formulierung von Maßnahmen ist hierbei der Begriff der wiederherzustellenden oder zu erhaltenden Funktionen in Art. 6a Abs. 3 BayNatSchG.

Verfahren zur Eingriffsregelung sollten deshalb vor allem dahingehend Hilfestellung leisten, welche Verluste an Leistungen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes durch welche Maßnahmen ausgeglichen werden können und inwieweit unterschiedliche Werte und Funktionen untereinander austauschbar sind, ohne die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder besser relevanter Teilbereiche bzw. einzelner Naturraumpotentiale erheblich oder nachhaltig zu beeinträchtigen (vgl. dazu auch LANA 1994).

Ein wichtiger erster Ansatzpunkt ist eine Zusammenschau des Eingriffs und der integrierten Vorbelastung (Vegetation, Erosionsanfälligkeit usw.) für einzelne Teilabschnitte.

Die ausführliche Beschreibung des Eingriffs und der potentiellen Folgen ist auf dem Planausschnitt in Abbildung 8 verkürzt dargestellt als zusammenfassende Begründung für die jeweilige Einstufung im Hinblick auf die Beschneigung (vereinfacht durch "+" oder "-" Zeichen hervorgehoben). Es wird also für die jeweiligen Teilräume zunächst entschieden, ob beschneit werden kann und welche Abschnitte aus welchen Gründen zur Tabufläche werden. Hier haben oftmals einzelne Faktoren einen unterschiedlichen Stellenwert. Zu den limitierenden Faktoren gehören insbesondere die Hangstabilität oder faunistische Aspekte (Einfluß auf Lebensräume von Rauhußhühnern).

Der nächste Schritt ist die Erarbeitung von Maßnahmen, bezogen auf die Funktionen des Naturhaushaltes generell und den Stellenwert der einzelnen Bereiche dazu.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen gliedern sich dementsprechend auch in allgemeine Maßnahmen, die für die gesamte Fläche Gültigkeit besitzen, und in spezielle Maßnahmen.

Zu den allgemeinen Maßnahmen gehören Auflagen zur Vermeidung baubedingter Auswirkungen oder Schutzmaßnahmen beim Betrieb, wie z.B. die Art der Beschneigung, Auflagen zu einem landschaftschonenden Bauen (Verlauf der Leitungsgräben, Breite, Lagerung von Vegetationsdecke und Bodenschicht, Wiederbegrünung), Einbinden von Bauwerken (Hydranten u.a.). Die speziellen Maßnahmen nennen örtlich begrenzte Möglichkeiten zur Vermeidung von eingriffsbedingten Schäden, z.B. durch einen korrigierten, veränderten Verlauf der Rohrleitung zum Schutz wertvoller Pflanzengemeinschaften.

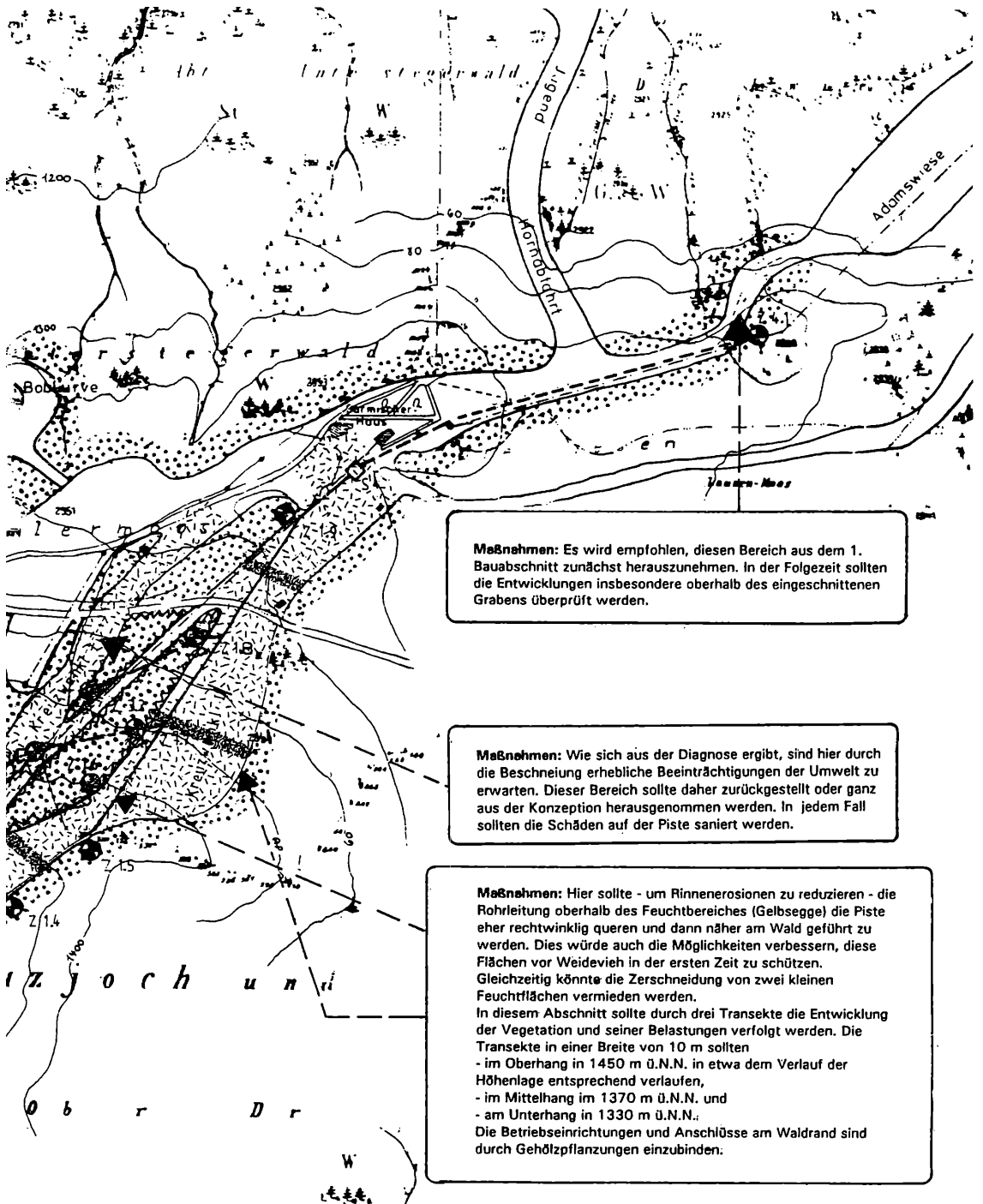


Abbildung 9

Ausschnitt aus der Darstellung der geplanten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zum Landschaftspflegerischen Begleitplan für eine geplante Beschneigungsanlage. Die flächige Strichfolierung kennzeichnet die Bereiche in denen die Beweidung später beginnen sollte, die Waldinseln sind durch Zäune zu schützen.

Damit sind aber nicht die Einflüsse auf die Pflanzengemeinschaften und den Boden auf der großen beschneiten Fläche berücksichtigt. Hier kann - unter Hinweis auf den Funktionsbegriff - die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme nicht in der Pflanzung einer Gehölzgruppe o.ä. bestehen. Eine Aufwertung von Flächen in den Randbereichen scheidet ebenso aus, weil diese Bereiche bewaldet sind oder größtenteils eine artenreiche Pflanzendecke tragen. Ein Ausgleich auf diesen Flächen kann also nur über

eine Reduzierung der einander überlagernden Nutzungen erreicht werden. Daher gehört eine Entlastung durch einen späteren Beginn der Beweidung zu den wichtigsten kompensatorischen Maßnahmen. Hier ist zu berücksichtigen, daß durch die Beschneigung mit einem etwas verzögerten Abschmelzen der Schneedecke zu rechnen ist. Zudem ist eine erhöhte Wassermenge von den oberen Bodenschichten aufzunehmen. Daher war im vorliegenden Fall zum Schutz von Vegetation und Boden

der Weidebeginn um zwei Wochen zu verschieben (vgl. Abb. 9).

Darüber hinaus werden für die einzelnen Teilräume weitere spezielle Einzelmaßnahmen vorgeschrieben, die von Pflanzungen bis zur Zäunung zum Schutz der Randwälder reichen.

2.4. Ökologische Langzeitbeobachtung

Ein wichtiger Bestandteil ist auch die geforderte ökologische Langzeitbeobachtung. Diese umfaßt:

- Eine *Schadenskartierung* in ein- oder zweijährigem Abstand bei der die Schadensursachen und der Deckungsgrad der Vegetation, soweit möglich, in zwei Begängen (Frühjahr, Sommer) erfaßt werden.
- Eine *faunistische Langzeitbeobachtung*. Da man damit rechnen muß, daß einzelne angrenzende Pistenbereiche bei konsequenter technischer Beschneigung in der Wintersaison als Teillebensraum für das Birkwild oder für die Kleineulen stark an Wert verlieren wird, sind für eventuelle Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen mindestens dreijährige Analysen des Birkwild- und der Kleineulenvorkommen erforderlich, wobei eventuelle Ausweichflächen in die Untersuchungen miteinbezogen werden sollten. Diese Überprüfungen sollten in enger Zusammenarbeit mit ortskundigen Kennern durchgeführt werden. In dieses Programm aufgenommen werden sollten auch Spurenkartierungen von Säugetieren mit mindestens zwei Durchgängen (einmal Übersichtskartierung nach längerer Schönwetterperiode, einmal aktuelle Kartierung nach Neuschnee). Die Größe des Testgebietes im Umgriff um die Skipisten einschließlich Ausweichräume müßte ca. 50 ha betragen.
- Eine *vegetationskundliche Bestandsaufnahme* in 2-jährigem Abstand für die gesamte Fläche und eine detaillierte Aufnahme für ausgewählte Transekte. Innerhalb derer sind im Gelände dauerhaft vermessene Quadrate (2 bis 4 m²) - mindestens 5 pro Transekt - floristisch genau zu untersuchen, die Arten auszuzählen und vegetationskundlich auszuwerten.

Die starke Betonung des Monitoring spiegelt hier allerdings auch eine erhebliche wissenschaftliche Unsicherheit wider. Dies trifft jedoch - wenn man z.B. die faunistischen Aspekte anderer Projekte betrachtet - nicht alleine auf die Beschneigung zu.

3 Zusammenfassung und Ausblick

3.1 Verstärkte Überprüfung neuer oder veränderter Formen der Erholungsnutzung

Vor dem Hintergrund des Beispiels zum Langlauf in der Rhön stellt sich die Frage, ob nicht in verstärktem Maße auch die punktuell immer intensiver werdende Landnutzung durch sportliche Aktivitäten im

Einzelfall durch Begleitplanungen überprüft werden sollte.

Dabei ist anzumerken, daß dies nicht, wie von Politikern gerne dargestellt, eine naturschutzfachliche "Verhinderungs-, Reglementierungs- und Einschränkungspolitik" bedeuten muß, sondern u.U. eine von Sportorganisationen mitgetragene Entlastung oder Neuorientierung sein kann. Insbesondere dann, wenn in Planung und Umsetzung die Bürger und Nutzer miteinbezogen werden, und wenn man weiß, daß Maßnahmen zur Verbesserung der sportlichen Qualität auch zur Entlastung beitragen.

Im Hinblick auf den Titel des Beitrags "Praxis und Anforderungen an die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung", würde man sich auch, und zwar nicht nur für den Wintersport, eine häufigere Anwendung der Eingriffsregelung in Erholungszentren wünschen.

3.2 Vorschalten einer Umweltverträglichkeitsprüfung

Zu den aus der Praxis formulierten Anforderungen gehört es auch, daß der Abwägung und dem Ausgleich auf der Ebene des Landschaftspflegerischen Begleitplanes vermehrt eine Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) vorgeschaltet wird. Dies soll am Beispiel der Wintersportanlagen verdeutlicht werden. Die Frage, ob z.B. die Tage bzw. Nächte, in denen die Temperaturen für die Beschneigung geeignet sind, ausreichen (Überprüfung in Form von mindestens 15-jährigen Modellrechnungen), sind Aspekte, wie sie nur in der UVS und nicht mehr beim Landschaftspflegerischen Begleitplan geprüft werden können.

Ist bei der UVS wenigstens potentiell noch die "Nulloption" gegeben, so ist dies beim Landschaftspflegerischen Begleitplan nicht mehr der Fall. Für den Alpenraum gibt es daher die Forderungen nach einem verstärkten Einsatz des Instrumentariums der Umweltverträglichkeitsprüfung (vgl. CIPRA 1994; CERNUSCA 1994).

Beispielhaft für die hier angesprochene Notwendigkeit, im Bereich Freizeit und Erholung ebenfalls Umweltverträglichkeitsprüfungen einzuführen, ist die UVP-Verordnung der Schweiz von 1988 zum Umweltschutzgesetz (USchG). Dort wird eine UVS bereits für den Zusammenschluß von Skigebieten, für Terrainänderungen von mehr als 2000 m², bzw. Beschneigungsanlagen über 5 ha oder die Erschließung von neuen Skigebieten gefordert.

3.3 Monitoring als fester Bestandteil von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Das Monitoring, d.h. die ökologische Langzeitstudie, eine der zentralen Auflagen bei der Beschneigung, könnte in "Bausteinen" eine wichtige, breit zu übernehmende Forderung sein.

Wenn heute von allen Seiten beklagt wird, daß keine Erkenntnisse über die Entwicklungsdynamik von Pflanzengemeinschaften vorliegen, die es erlauben,

adäquate Modelle zur Bewertung zu erstellen und/oder, daß Angaben in der Literatur (vgl. SCHWEPPE-KRAFT 1994) mehr als 100 % auseinanderliegen, dann könnte über das Monitoring nicht nur in den Büros, sondern insgesamt ein nachvollziehbares Wissen angesammelt werden, das z.B. die Zurücknahme von überzogenen Anforderungen, eine Anpassung der Untersuchungsmethode auch im Hinblick auf die besonderen Leistungen (Art und Umfang faunistischer Untersuchungen u.ä.) und eine verbesserte Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erlaubt.

Der Bund Deutscher Landschaftsarchitekten in Bayern hat nicht zuletzt deshalb in Ergänzung zu den Untersuchungen der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) und des Umweltbundesamtes dringend ein Forschungsprojekt zum Thema Eingriffsregelung in Bayern angeregt und empfohlen. Wir hoffen, daß dieser Initiative nachgegangen wird.

Literatur

AKADEMIE FÜR NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE (Hrsg.) (1983):
Ausgleichbarkeit von Eingriffen in den Naturhaushalt. - Laufener Seminarbeiträge 9/83

AMMER, U. & PRÖBSTL, U. (1991):
Freizeit und Natur. - Hamburg, Berlin

ARBEITSKREIS FÜR LANDNUTZUNGSPLANUNG, LANDSCHAFTSÖKOLOGIE UND LANDSCHAFTSGESTALTUNG; AMMER, U. & PRÖBSTL, U. (1994):
Landespflegerischer Begleitplan für die Beschneigungsanlage Kreuzwankl in Garmisch-Partenkirchen. - unveröffentlichtes Gutachten, Etting

ARBEITSKREIS FÜR LANDNUTZUNGSPLANUNG, LANDSCHAFTSÖKOLOGIE UND LANDSCHAFTSGESTALTUNG; AMMER, U.; PRÖBSTL, U. & PIHUSCH, TH. (1995):
Modellprojekt "Hohe Rhön" - Skilanglauf - Naturschutz - Verkehr. - Umweltprojekt des Umweltbeirates des Deutschen Skiverbandes, Projekt.Nr.1-94, unveröffentlichtes Gutachten, Etting

BAYERISCHES LANDESAMT FÜR UMWELTSCHUTZ (1986):
Rote Liste gefährdeter Farn- und Blütenpflanzen Bayerns. - Schriftenreihe, Heft 72, München

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (1982):
Das Bayerische Naturschutzgesetz

CIPRA (COMMISSION INTERNATIONALE POUR LA PROTECTION DES ALPES); TÖDTER, U. (1994):
Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Kontext der Alpenkonvention. - Fachvortrag zur Tagung: Alpen-UVP: Notwendigkeiten, Anforderungen und Perspektiven einer spezifischen UVP für den Alpenraum, Bozen

CERNUSCA, A. (1988):
Gesamtökologisches Gutachten über die Auswirkungen der projektierten Beschneigungsanlage Schmittenhöhe, Zell am See

----- (1994):
Fachliche Grundlagen einer speziellen UVP für den Alpenraum. Fachvortrag zur Tagung: Alpen-UVP: Notwendigkeiten, Anforderungen und Perspektiven einer spezifischen UVP für den Alpenraum, Bozen

DIETZEN, W. (1985):
Birkwildschutz auf dem Prüfstand. - Ber.Dtsch. Sekt. Int. Rat für Vogelschutz 25

ELLENBERG, H. (1982):
Vegetation Mitteleuropas mit den Alpen in ökologischer Sicht. - 3. verbesserte Auflage, Stuttgart

INSTITUT FÜR LANDSCHAFTSPFLEGE UND NATURSCHUTZ DER UNIVERSITÄT HANNOVER, (1994):
Methodik der Eingriffsregelung. - Gutachten im Auftrag der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA), Schriftenr. Bd. 4, Hrsg. Umweltministerium Baden-Württemberg, Stuttgart

KAULE, G. & SCHÖBER, M. (1985):
Ausgleichbarkeit von Eingriffen in Natur und Landschaft. - Schriftenreihe des BMELF, Reihe A: Angewandte Wissenschaften, Heft 34

KAULE, G. (1986):
Arten- und Biotopschutz. - Stuttgart

KRAUSE, C.L. & WINKELBRANDT, A. (1982):
Diskussionsbeitrag zur Bestimmung von Eingriffen, Ausgleich und Ersatz. - Natur und Landschaft 57

LAUTERWASSER, E. (1990):
Skisport und Umwelt - Ein Leitfaden zu den Auswirkungen des Skisports auf Natur und Landschaft. - Weilheim

LEICHT, H. (1993):
Beschneigungsanlagen und Naturschutz - eine naturschutzfachliche Betrachtung der Situation in Bayern. - Natur und Landschaft, 68. Jahrgang (1993) Heft 2

LICHTENEGGER, E. (1992):
Einfluß der Beschneigung auf die Vegetation. in: Der Alm- und Bergbauer, 42. Jahrgang, Folge 3

PFITZNER, I. & KERSCHNER, H. (1988):
Schipistenprojekt, Projektteil 1: Auswirkungen von Schneeanlagen. Projektteil 2: Der Einfluß von Schipisten auf die Vorfluter. Im Auftrag des Landes Tirol, Universität Innsbruck, Institut für Geographie

MANHART, H. (1994):
Praxisnahe Erfahrungen in wirtschaftlicher und technischer Hinsicht. - Manuskript zum Vortrag zum Presseforum Beschneigungsanlagen am 27.09.1994

PRÖBSTL, U. (1990):
Skisport und Vegetation, Die Auswirkungen des Skisports auf die Vegetation der Skipiste. - Weilheim

----- (1995):

Beschneigungsanlagen, Funktionsweise, Auswirkungen, Kontrolle. - Unveröffentlichtes Manuskript eines Vortrags zum DSV-Jugendleiterlehrgang am 22.01.1995

ROTH, R. (1995):

Untersuchungen zur Raumnutzung durch den Wintersport. - in: Natur - Sport - Erholung, Modellprojekt Rohrhardsberg - der bessere Weg. Hrsg. DSV-Umweltbeirat, DSV-Umweltreihe Band 5, München

SCHWEPPE-KRAFT, B. (1994):

Naturschutzfachliche Anforderungen an die Eingriffs-,

Ausgleichs-Bilanzierung. - Naturschutz und Landschaftsplanung 26, (1) und (2)

UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.) (1993):

Umweltwirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. - Berlin

Anschrift der Verfasserin:

Dr. Ulrike Pröbstl
Freie Landschaftsarchitektin BDLA
St.-Andrä-Straße 8
D-82398 Etting-Polling

Die Bedeutung aktueller Biotopschutzinstrumente (Rote Liste Biotoptypen und FFH-Richtlinie) für die Eingriffsregelung

Uwe RIECKEN und Axel SSYMANK

1 Einführung

Über viele Jahrzehnte wurden naturschutzfachliche Bewertungen, Ziel- und Maßnahmenentwicklungen weitgehend aus den Ansprüchen bzw. der Gefährdung einzelner oder weniger Tier- bzw. Pflanzenarten abgeleitet. Mittlerweile hat sich jedoch die Erkenntnis durchgesetzt, daß Naturschutz insgesamt, aber auch erfolversprechender Artenschutz, nur über adäquaten Biotopschutz möglich ist. Dies gilt sowohl für den Bereich des wissenschaftlichen Naturschutzes als auch für die Entwicklung und Umsetzung naturschutzpolitischer Konzepte. Entsprechend wurden in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, sowohl um die fachlichen Grundlagen des Biotopschutzes zu verbreitern als auch um die Umsetzungsinstrumente zu verbessern.

Zwei der aus diesem Bemühen resultierenden Ergebnisse sollen in diesem Beitrag besonders im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Eingriffsplanung vorgestellt werden. Hierbei handelt es sich zunächst um die Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen und Biotopkomplexe der Bundesrepublik Deutschland (RIECKEN et al. 1994), als Beispiel einer für die Bundesebene neuen fachwissenschaftlichen Grundlage für den Biotopschutz. Als zweites soll auf die FFH-Richtlinie der EU (92/43/EWG) und das hieraus erwachsende europäische Schutzgebietssystem "NATURA 2000" als ein bedeutsames aktuelles naturschutzpolitisches Instrument eingegangen werden.

2 Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen

Im Bereich der Eingriffsplanung spielt die naturschutzfachliche Flächenbewertung eine zentrale Rolle. Durch sie gilt es die Bereiche zu ermitteln, die gegenüber den zu erwartenden Eingriffswirkungen besonders empfindlich sind oder deren Beeinträchtigung besonders nachhaltig wäre. In einem weiteren Schritt ist es erforderlich, festzustellen, welche Eingriffe ausgleichbar sind und wie (quantitativ und qualitativ) dies zu geschehen hat.

Die Roten Listen gefährdeter Pflanzen- und Tierarten haben sich als Instrument des Naturschutzes allgemein, aber auch im Zusammenhang mit solchen Bewertungsverfahren im Rahmen der Eingriffsplanung durchaus bewährt. Dabei hat sich al-

lerdings gezeigt, daß eine alleinige Bewertung von Flächen über das Vorkommen bzw. Fehlen gefährdeter Tier- und Pflanzenarten oftmals nicht hinreichend ist (vgl. z.B. BLAB 1990). Ein Grund dafür ist, daß es eine Reihe von Lebensraumtypen gibt, die sehr stark gefährdet und somit auch schutzwürdig und schutzbedürftig sind, obwohl ihre Lebensgemeinschaften keine oder nur eine geringe Zahl gefährdeter Arten aufweisen (RIECKEN & SSYMANK 1993) bzw. deren Gefährdungsstatus (z.B. bei bestimmten Insektengruppen) bislang nicht ermittelt wurde.

Vielfach werden Wertzuweisungen anhand des Schutzstatusses von Biotopen vorgenommen. Hierbei spielt der Pauschalschutz gemäß § 20c BNatSchG (oder vergleichbarer Länderregelungen) eine zentrale Rolle. Nun ist jedoch bekannt, daß die dort verzeichneten Biotoptypen keine vollständige Liste der gefährdeten bzw. schutzbedürftigen Lebensraumtypen darstellen. Unterrepräsentiert sind z.B. gefährdete Waldökosysteme, bestimmte Binnengewässerbiotope oder aber die mittelintensiven Grünländer.

Ausgehend von diesen Defiziten wurde als ergänzendes Instrument u.a. für die naturschutzrelevante Planung eine erste Fassung einer Roten Liste der gefährdeten Biotoptypen und Biotopkomplexe für ganz Deutschland erarbeitet (RIECKEN et al. 1994). Diese Liste bietet dabei über die Angaben zum Gefährdungsstatus hinaus vielfältige Informationen, die unmittelbar für die Eingriffsplanung von Bedeutung sind.

2.1 Naturschutzfachliche Bewertung

Im Zentrum ökologischer Fachbeiträge zur Eingriffsplanung steht die naturschutzfachliche Bewertung einzelner Flächen. Neben dem Grad der Natürlichkeit spielt hierbei insbesondere der Grad der Gefährdung der betroffenen Lebensgemeinschaften oder aber einzelner Arten eine herausragende Rolle. Im Bewußtsein, daß das Gefährdetsein nicht als alleiniges Bewertungskriterium angewendet werden sollte (vgl. z.B. PLACHTER 1994), bildet der Gefährdungsstatus doch eine wichtige Grundlage für solche Bewertungsverfahren. Im Gegensatz zu den Listen gefährdeter Arten stellt die Rote Liste gefährdeter Biotoptypen dabei ein Instrument mit definiertem Raumbezug zur Verfügung.

Bei den Roten Listen gefährdeter Arten kommen ausschließlich quantitative Kriterien (Entwicklung der Populationen bzw. der Bestandszahlen) zur Anwendung. Bei der Roten Liste der gefährdeten Biotoptypen wird dem gegenüber ein zweizügiges Kriteriensystem verwendet. Neben der reinen Beurteilung der Flächen- und Bestandsverluste wurde bei den Biotoptypen und Biotopkomplexen jeweils auch die schleichende Degradierung, verursacht durch qualitative Veränderungen der Lebensräume beurteilt (Tab. 1). Beide Teilkriterien wurden dann in einem weiteren Schritt zu einem regionalen Gesamtwert der Gefährdung zusammengeführt. Dieser hat jeweils den gleichen Wert wie die höchste Einstufung eines der Einzelkriterien. Der Mittelwert der regionalen Gefährdung ergibt die Gefährdungseinstufung für Deutschland (vgl. Tabelle 1):

Tabelle 1

Übersicht über die Gefährungskriterien und -kategorien der Roten Liste der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands (zu den Definitionen vgl. RIECKEN et al. 1994)

Gefährungskriterien und -kategorien	
I Gefährdung durch Flächenverlust	
0	vollständig vernichtet
1	von vollständiger Vernichtung bedroht
2	stark gefährdet
3	gefährdet
p	potenziell gefährdet
*	derzeit vermutlich keine Gefährdung
II Gefährdung durch qualitative Veränderungen	
0	vollständig vernichtet
1	von vollständiger Vernichtung bedroht
2	stark gefährdet
3	gefährdet
*	derzeit vermutlich keine Gefährdung

Aufgrund der großen landschaftlichen Heterogenität Deutschlands und ausgeprägter Gradienten wichtiger ökologischer Faktoren (z.B. Großklima) stellt eine Gefährdungsbeurteilung mit ganz Deutschland als Bezugsraum eine sehr starke Vergrößerung dar. Um diesen regionalen Unterschieden Rechnung zu tragen, wurde eine auf acht Großregionen bezogene, regionalisierte Einstufung vorgenommen (Abb. 1). Hierdurch gelang eine aus Bundessicht hinreichende Differenzierung und es wird dadurch gleichzeitig eine Anwendbarkeit der Roten Liste für konkrete Einzelvorhaben gewährleistet.

Darüber hinaus wurden auch überregional verbreitete Biotopkomplexe¹⁾ hinsichtlich ihrer Gefährdung beurteilt. Somit ist auch eine Bewertung größerer Raumeinheiten nach diesem Kriterium möglich.

2.2 Die Rote Liste Biotope als Referenz- und Bezugssystem für die räumliche Planung

Im Gegensatz zu den meisten bisherigen Verzeichnissen, die nur die gefährdeten Tier- oder Pflanzenarten auflisten, stellt die Rote Liste der Biotoptypen ein vollständiges Verzeichnis aller Biotoptypen Deutschlands dar. In einem umfangreichen Anhangsteil finden sich zu jedem Lebensraumtyp kurze, übersichtliche Definitionen, für die im wesentlichen standörtliche und strukturelle Kriterien verwendet werden. Daneben werden die wichtigsten, dem jeweiligen Lebensraumtyp zugehörigen Pflanzengesellschaften bzw. Syntaxa genannt und wesentliche Gefährdungsfaktoren angegeben. Diese Angaben werden durch eine Zuordnung der einzelnen Lebensraumtypen zu den besonders geschützten (nach § 20c BNatSchG) und zu den Lebensraumtypen von gemeinschaftlichem Interesse (Anhang I der FFH-Richtlinie, Codierung nach offiziellem Datenerfassungsbogen²⁾) ergänzt. Die Rote Liste bildet somit eine umfangreiche Referenz, die eine flächendeckende Zuordnung des Gefährdungsgrades, des Pauschalschutzes nach dem BNatSchG und der Bedeutung von Biotopen nach der FFH-Richtlinie erlaubt.

2.3 Beurteilung der Ausgleichbarkeit

Eine weitere zentrale Aufgabenstellung im Zuge der Eingriffsregelung ist die Beurteilung der (möglichen) Ausgleichbarkeit vorgesehener Eingriffe bzw. der davon ausgehenden Wirkungen. Hierbei wird bislang oft mit einem eher ungerechtfertigten Optimismus hinsichtlich des tatsächlich Machbaren vorgegangen (vgl. z.B. RIECKEN 1992, 1993). Gerade bei der Neuanlage bestimmter Biotoptypen wird häufig die für die Entwicklung benötigte Zeitspanne stark unterschätzt. Um in diesem Zusammenhang eine dem bisherigen naturschutzfachlichen Kenntnisstand entsprechende Grundlage zu entwickeln, wurde für jeden Lebensraumtyp die Regenerationsfähigkeit abgeschätzt. Unter *Regenerationsfähigkeit* wird dabei sowohl das biotopeigene Potential zur (selbständigen) Regeneration nach Beendigung negativer Beeinträchtigungen als auch die Möglichkeit einer Wiederentwicklung (Regenerierbarkeit) durch gestaltendes Eingreifen des Menschen verstanden. Die tatsächliche Regeneration ist im konkreten Einzelfall jedoch von der benötigten Entwicklungszeit (oder gar der notwendigen historischen Kontinuität), der Möglichkeit, geeignete abiotische Standort- und Rahmenbedingungen neu zu schaffen und von gesamtlandschaftlichen Zusammenhängen abhängig. Hierbei spielt vor allem auch die räumliche Entfernung zu geeigneten Ausbreitungszentren der typischen Arten³⁾ eine entscheidende Rolle. Entsprechend stellt die Einstufung auf der typologischen Ebene nur eine grobe Näherung dar. Eine Übersicht über die einzelnen Kategorien und die jeweils zugrunde liegenden De-

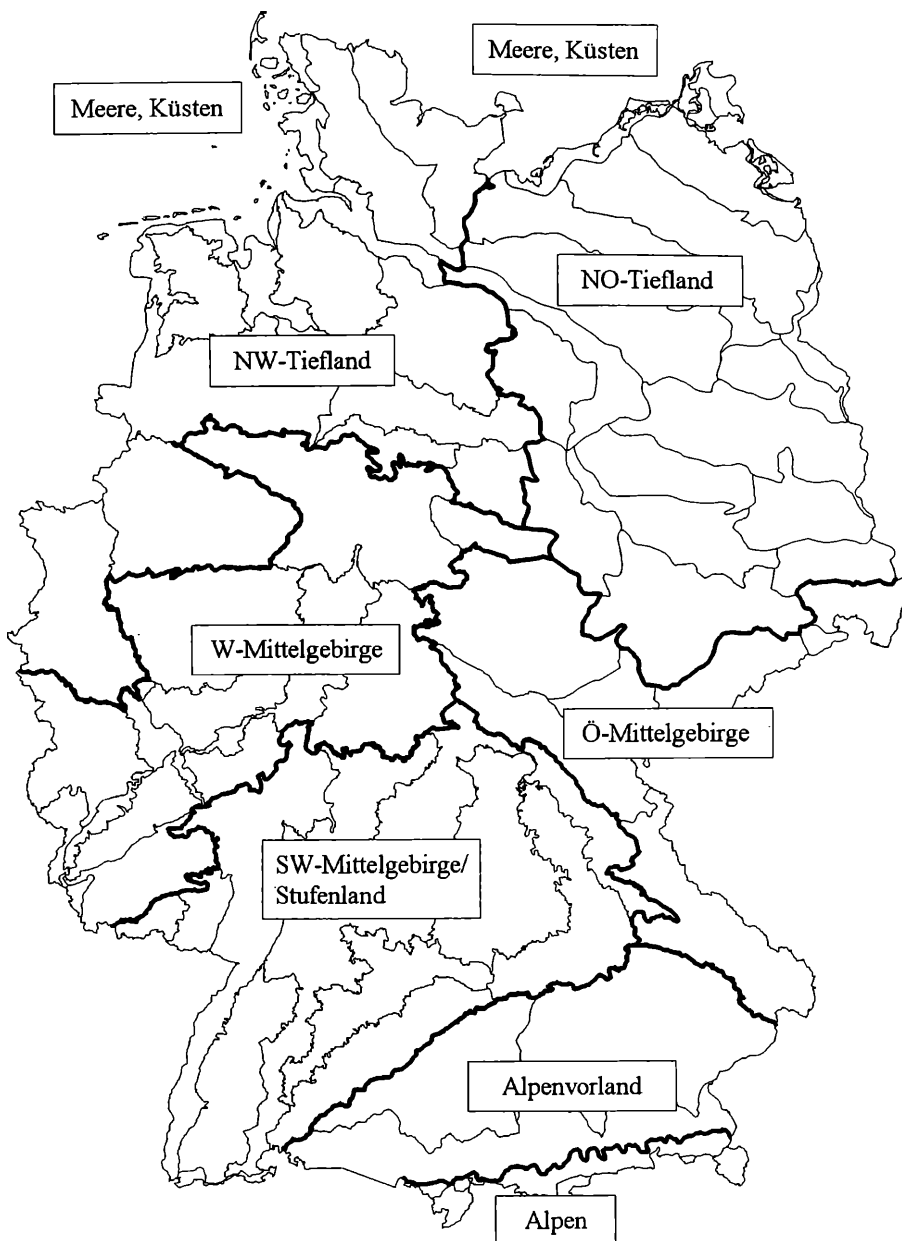


Abbildung 1

Karte der naturräumlichen Großregionen Deutschlands

definitionen findet sich in Tabelle 2 auf der folgenden Seite.

Eine diesbezügliche Auswertung der Roten Liste Biotypen ergab, daß rund 35 % der gefährdeten Lebensraumtypen nicht oder kaum regenerierbar sind (Kategorien N oder K; RATHS et al. 1995). Bei all diesen Typen ist davon auszugehen, daß Bestandseinbußen zumindest innerhalb planbarer bzw. von einem Menschen überschaubarer Zeiträume weder im Rahmen natürlicher Entwicklungsprozesse noch durch gezielte Maßnahmen des Naturschutzes (z.B. Ausgleichsmaßnahmen) kompensiert werden können. Dies gilt in etwas abgeschwächter Weise auch für die überwiegende Zahl der schwer regenerierbaren Biotypen (Kategorie S), zu denen rund 38 % der gefährdeten Biotypen Deutschlands zählen. Insgesamt bedeutet dies, daß

nach derzeitigem Kenntnisstand nur rund 21 % der gefährdeten Lebensraumtypen in planbaren Zeiträumen (bis ca. 15 Jahre) bedingt regenerierbar sind (Abb. 2). Entsprechend stellt diese Angabe in der Roten Liste eine wichtige Information im Zusammenhang mit der Beurteilung der Ausgleichbarkeit vorgesehener Eingriffe dar.

2.4 Beziehung zu anderen Flächenschutzinstrumenten (§ 20c BNatSchG, FFH-Richtlinie)

Wie bereits oben ausgeführt, wird bei allen Biotypen im Rahmen ihrer Definition angegeben, ob sie zu den besonders geschützten Biotypen (nach § 20c BNatSchG) oder zu den Biotypen von gemeinschaftlichem Interesse (gemäß Anhang I der

Einstufung der Regenerierbarkeit	
N	nicht regenerierbar: Biotoptypen bzw. -komplexe, deren Regeneration in historischen Zeiträumen nicht möglich ist. Hierzu zählen z.B. Biotoptypen, die extrem lange Entwicklungszeiten aufweisen (z.B. "Urwälder", Hochmoore usw.), Biotoptypen, deren Standortbedingungen nicht neu geschaffen werden können sowie Biotoptypen, deren Bestände weitgehend isoliert sind und von Restpopulationen vom Aussterben bedrohter biotoptypischer Arten bzw. bedeutenden Teilpopulationen davon besiedelt werden.
K	kaum regenerierbar: Biotoptypen bzw. -komplexe, deren Regeneration nur in historischen Zeiträumen (>150 Jahre) möglich ist und dann aufgrund der geringen Zahl und hohen Isolation der Einzelbestände (mögliche Ausbreitungszentren für eine (Wieder-)Besiedlung durch typische Arten) nur in unvollständiger Form zu erwarten ist.
S	schwer regenerierbar: Biotoptypen bzw. -komplexe, deren Regeneration nur in langen Zeiträumen (15-150 Jahre) wahrscheinlich ist; für die (Wieder-)Besiedlung durch bestimmte typische Pflanzen- und Tierarten sind fallweise deutlich längere Zeiträume zu veranschlagen.
B	bedingt regenerierbar: Biotoptypen bzw. -komplexe, deren Regeneration in kurzen bis mittleren Zeiträumen (etwa bis 15 Jahre) wahrscheinlich ist; für die (Wieder-)Besiedlung durch bestimmte biotoptypische Pflanzen- und Tierarten sind fallweise deutlich längere Zeiträume zu veranschlagen.
X	keine Einstufung sinnvoll: Biotoptypen bzw. -komplexe, bei denen die Beurteilung der Regenerationsfähigkeit nicht sinnvoll ist. Hierzu gehören vor allem <ul style="list-style-type: none"> aus naturschutzfachlicher Sicht "unerwünschte" Typen (z.B. intensiv landwirtschaftlich genutzte Bereiche, Forste mit nicht autochtoner Bestockung, sich im Betrieb befindende Abbaubereiche) und Typen, die belastungsbedingte stark überformte Varianten schützenswerter Lebensraumtypen darstellen, nur kurzzeitig existierende Sukzessionsstadien und Lebensraumtypen, die aus naturschutzfachlicher Sicht in Abhängigkeit von regionalen bzw. lokalen Zielsetzungen und Leitbildern sowohl als Ergebnis einer Gefährdung (z.B. Verbrachung eines schützenswerten Halbtrockenrasens) als auch als Ziel einer Entwicklung (Brachen von vormalig intensiv bewirtschafteten Nutzflächen) angesehen werden können.

FFH-Richtlinie) gehören. Eine Prüfung, in welchem Umfang die gefährdeten Biotoptypen dem gesetzlichen Pauschenschutz unterliegen, ergibt, daß nur rund die Hälfte der gefährdeten Lebensraumtypen derzeit auch unter den besonderen Schutz des § 20c fallen (Abbildung 3).

Betroffen davon sind vor allem Biotoptypen der Stillgewässer, naturnahe Waldökosysteme auf mittleren bis reichen Standorten und mittelintensive Grünlandbiotope. In wieweit diese Lücken durch die im Gesetz vorgesehene Erweiterungsmöglichkeit im Rahmen der Umsetzung durch die Bundesländer geschlossen wurden, kann derzeit nicht beurteilt werden. Eine entsprechende synoptische Übersicht ist jedoch im Rahmen der Fortschreibung der Roten Liste vorgesehen.

Eine vergleichbare Auswertung für die Lebensraumtypen von gemeinschaftlicher Bedeutung (gemäß FFH-Richtlinie, Anhang I) erbringt das in Abbildung 4 wiedergegebene Ergebnis. Auch durch dieses Schutzinstrument werden nur etwa rund die Hälfte der gefährdeten Lebensraumtypen Deutschlands erfaßt.

Die Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen stellt somit nicht nur eine fachliche Grundlage für die künftige Fortentwicklung flächenbezogener Schutzinstrumente (Novellierung BNatSchG, Fortentwicklung der FFH-Richtlinie) dar, sondern liefert gleichzeitig eine Bewertungsgrundlage für die Schutzwürdigkeit bzw. -bedürftigkeit von solchen Lebensräumen, die trotz akuter Gefährdung aktuell nicht dem Pauschenschutz unterliegen bzw. nicht im Mittelpunkt der Entwicklung des Schutzgebietssystems NATURA 2000 stehen.

3 FFH-Richtlinie der Europäischen Union

3.1 Ziele und Überblick über die FFH-Richtlinie

Mit dem Inkrafttreten der Fauna-Flora-Habitatrichtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur "Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen" ⁴⁾ im Juni 1992 ist erstmals ein umfassendes rechtliches Instrumentarium zum Lebensraum- und Arten-

Regenerationsfähigkeit der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands (n=350)

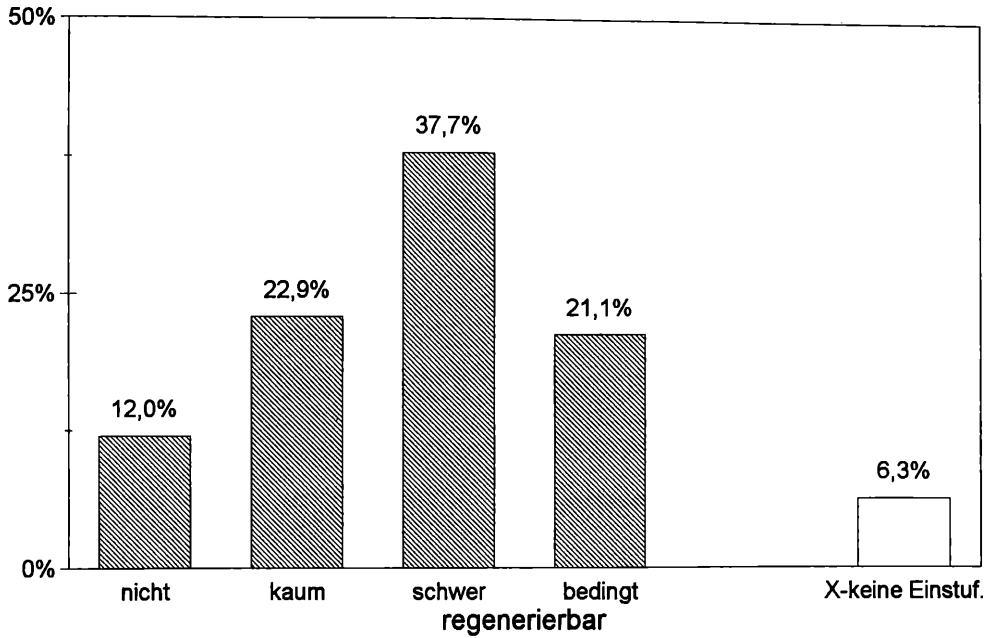


Abbildung 2

Regenerierbarkeit der gefährdeten Biotoptypen (aus RATHS et al. 1995)

Pauschalschutz (§ 20c BNatSchG) der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands

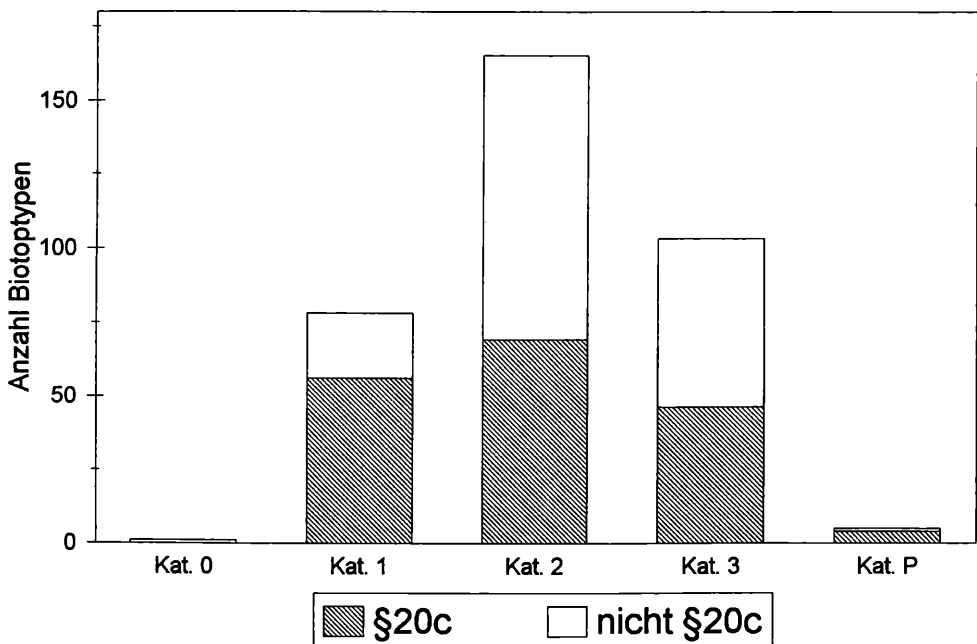


Abbildung 3

Schutzstatus der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands nach § 20c BNatSchG (zu den Gefährdungskategorien vgl. Tabelle 1)

Schutz der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands nach der FFH-Richtlinie

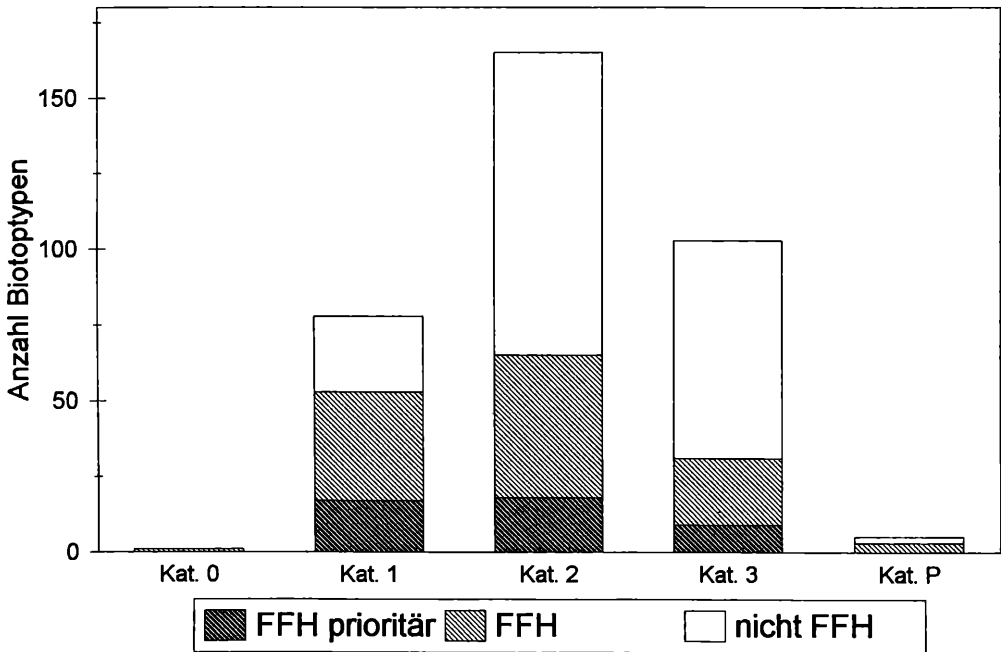


Abbildung 4

Berücksichtigung der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands bei den Lebensräumen von gemeinschaftlichem Interesse (gemäß Anhang I der FFH-Richtlinie der EU)

schutz in der Europäischen Union geschaffen worden.

Die Hauptziele der Richtlinie sind der Erhalt der biologischen Diversität durch den Erhalt und die Wiederherstellung von Lebensräumen und Populationen von bedrohten Arten. Dies soll primär durch die Ausweisung von "Besonderen Schutzgebieten gemeinschaftlicher Bedeutung" erfolgen. Das geplante Schutzgebietssystem "NATURA 2000" umfaßt zusätzlich alle Gebiete, die nach Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) gemeldet worden sind. Im folgenden soll eine kurze Übersicht über die wesentlichen Inhalte der FFH-Richtlinie gegeben, sowie das Verfahren zur Ausweisung der Schutzgebiete erläutert werden (ausführliche Darstellung in SSYMANK 1994, 1995).

Die Richtlinie gliedert sich in allgemeine einführende Bestimmungen, Regelungen zum Lebensraum- und Artenschutz mit dem Ziel der Ausweisung konkreter Schutzgebiete und einen strengen Artenschutzteil sowie Schlußbestimmungen. Dazu gehören 6 Anhänge als integraler Bestandteil der Richtlinie.

Im Zusammenhang mit der Eingriffsregelung sind vor allem der Artikel 6, ferner das Ausweisungsverfahren mit den Kriterien für die Auswahl und die beiden Anhänge I und II, sowie der Kriterienanhang

(III) relevant, auf die im einzelnen noch eingegangen wird.

Das Auswahlverfahren von Schutzgebietsflächen für NATURA 2000 orientiert sich an rein naturwissenschaftlichen Gegebenheiten; es gibt keinerlei Vorgaben zu Mindestflächengrößen oder zum Prozentsatz eines Lebensraumtyps, der geschützt werden soll. Rein politische Vorgaben die z.B. eine Mindestflächengröße für Gebietsmeldungen vorschreiben würden, könnten zu einer unvollständigen Umsetzung der Richtlinie führen. Eine Abwägung politischer, sozialer oder ökonomischer Belange ist im Auswahl- und Ausweisungsverfahren der FFH-Richtlinie nicht möglich. Solche Abwägungsprozesse können im gesetzlich festgelegten Rahmen erst im Zusammenhang mit Eingriffen in gemeldete Schutzgebiete geltend gemacht werden.

Die Biotoptypen des Anhangs I und die Arten des Anhangs II unterliegen im Gegensatz zu § 20c BNatSchG keinem Pauschalschutz, sondern dienen zunächst der Ausweisung von Schutzgebieten. Erst dann greift der gesetzliche Schutz in vollem Umfang. Das Ausweisungsverfahren ist in Artikel 4 festgelegt und unterliegt den Kriterien des Anhangs III. Es vollzieht sich in zwei Stufen (vgl. Tabelle 4).

Als Bezugsraum für die Bewertungen im Rahmen der Schutzgebietsauswahl dienen einerseits administrative Einheiten (die Mitgliedsstaaten und die Eu-

Tabelle 3

Übersicht über den Gesetzestext der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) einschließlich der Anhänge

Übersicht über den Richtlinienentext:	
Artikel 1-3	Begriffsbestimmungen, Allgemeine Ziele, "Natura 2000" als "kohärentes europäisches ökologisches Netz" von Schutzgebieten
Artikel 4	Verfahren zur Schutzgebietsausweisung (Kriterien Anhang III)
Artikel 5	Konzertierungsverfahren bei strittigen Fällen
Artikel 6	Schutzmaßnahmen, einschl. Managementpläne, und Verfahren der UVP
Artikel 7	Einschluß und Anpassung der Vogelschutzrichtlinie
Artikel 8	Finanzielle Regelungen - Beteiligung der EG
Artikel 9	Regelmäßige Ergänzung des Schutzgebietssystems und ggf. Auflösung eines Schutzgebiets
Artikel 10	Förderung von Landschaftselementen
Artikel 11	Überwachungsgebot (Monitoring)
Artikel 12, 13	Strenger Artenschutz (Anhang IV)
Artikel 14-16	Maßnahmen zur Erhaltung, Verbote und Ausnahmeregelungen
Artikel 17,18	Informationspflicht (Durchführungsberichte), Forschungsförderung
Artikel 19	Verfahren zur Änderung der Anhänge
Artikel 20, 21	"Habitat"-Ausschuß der Kommission, beigeordnetes Fachgremium
Artikel 22	Wiederansiedlung einheimischer Arten u.a.
Artikel 23, 24	Rechtliche Umsetzung/Schlußbestimmungen
Anhänge der Richtlinie:	
Anhang I	Natürliche Lebensräume zur Ausweisung von Schutzgebieten
Anhang II	Tier- und Pflanzenarten zur Ausweisung von Schutzgebieten
Anhang III	Kriterien zur Auswahl der Gebiete für NATURA 2000
Anhang IV	Streng zu schützende Tier- und Pflanzenarten
Anhang V	Tier- und Pflanzenarten unter kontrollierter Nutzung
Anhang VI	Verbotene Methoden und Mittel des Fangs, der Tötung und Beförderung

Tabelle 4

Ausweisungsverfahren zur Auswahl der Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung für das Schutzgebietssystem NATURA 2000

Phase	Kriterien	Durchführung der Auswahl	Ergebnis
1	Anh. III, Phase 1	Mitgliedsstaat, in Deutschland Gebietsvorschläge: Bundesländer nationale Bewertung: BMU, BfN ^{*)}	nationale Vorschlagsliste für Schutzgebiete nach der FFH-Richtlinie Beginn der Sicherungspflichten
2	Anh. III, Phase 2	Europäische Union	Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung

^{*)} BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BfN = Bundesamt für Naturschutz

ropäische Union), andererseits naturschutzfachliche Bezugssysteme mit einer groben Unterteilung nach sechs biogeographischen Regionen. Deutschland hat dabei Anteil an der atlantischen Region, der kontinentalen (eigentl. zentraleuropäischen) Region und der alpinen Region. Der fachliche Schwerpunkt der Ausweisung von Schutzgebieten liegt auf den Biotoptypen des Anhangs I, während nur relativ wenige mitteleuropäi-

sche Arten in Anhang II genannt sind. Anhang I enthält für die EU über 300 Biotoptypen, wovon immerhin ca. 80 auch in Deutschland vorkommen und bei uns in entsprechenden Schutzgebieten geschützt werden müssen. Die Palette der genannten Biotoptypen ist sowohl was die "Größe" bzw. Komplexität des Typs anbetrifft (Binnenlandsalzwiese - Ästuare), als auch was das ökologische Spektrum angeht, sehr weit gefächert. Erstmals erfahren in

größerem Umfang auch in Deutschland relativ weit verbreitete, für die kontinentale Region ausgesprochen typische Biotoptypen oder aber solche mittlere Standorte, die besonderem Nutzungsdruck unterliegen, eine angemessene Berücksichtigung in naturschutzrechtlichen Instrumentarien. Beispiele sind Buchenwälder saurerer und basenreicher Standorte oder bestimmte Typen von extensivem mittleren Grünland.

3.2 Spezielle Regelungen der UVP für NATURA 2000-Gebiete

Die Prüfungspflichten und das Verfahren zur UVP sind in der FFH-Richtlinie in Artikel 6 Absatz 3 und 4 festgelegt. Danach unterliegen alle "Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des (NATURA 2000-Schutz-)Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen oder Projekten erheblich beeinträchtigen könnten" einer "Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen"

Damit lassen sich folgende *Grundsätze* festhalten:

1. "Pläne", d.h. alle Festlegungen über geplante Nutzungen (Flächennutzungspläne, Grünordnungen, Baupläne usw.), die eine negative Auswirkung haben könnten (d.h. das Verdachtsmoment ist ausreichend) unterliegen einer Prüfung.
2. Es ist dabei unerheblich, ob das Vorhaben (der geplante Eingriff) oder der Plan das gemeldete Schutzgebiet direkt betrifft, oder ein angrenzendes oder gar weiter entferntes Gebiet, solange negative Wirkungen auf das Schutzgebiet möglich sind. D.h. Fernwirkungen eines Eingriffs in die Landschaft wie z.B. Grundwasserabsenkungen in der Umgebung von gemeldeten Feuchtgebieten sind zu prüfen.
3. Die Prüfung geht über die bestehende UVP hinaus, indem auch ausdrücklich kumulative Wirkungen geplanter Vorhaben zu berücksichtigen sind. Damit sind z.B. Erweiterungen von Industrieanlagen, die einzeln für sich betrachtet nur geringfügigen Schaden anrichten würden und nach UVP-Gesetz genehmigungsfähig wären, dann nicht möglich, wenn durch Erhöhung des Schadstoffausstoßes in Zusammenhang mit bestehenden anderen Belastungen negative Auswirkungen zu befürchten sind.
4. Die UVP nach FFH-Richtlinie orientiert sich grundsätzlich am Schutzobjekt und an den Erhaltungszielen für das NATURA 2000-Gebiet. Das bedeutet, daß der Erhaltungszustand aller vorhandenen Lebensräume nach Anhang I und aller Arten nach Anhang II im Gebiet geprüft werden muß und eine Abschätzung erfolgen muß, ob ggfs. eine Verschlechterung desselben zu erwarten ist. Dies setzt detaillierte Erhebungen und Kartierungen flächendeckend im ganzen gemeldeten Schutzgebiet voraus. Der "Erhaltungszustand" ist in Artikel 1 der Richtlinie definiert und umfaßt bei Arten z.B. auch Untersuchungen zur Populationsdynamik und lang-

fristigen Überlebensmöglichkeit (Art.1i). Für Lebensräume sind Flächenverkleinerungen, negative Veränderungen der Struktur und spezifischen Funktionen und Veränderungen im charakteristischen Arteninventar (Art.1e), d.h. alle quantitativen und qualitativen negativen Veränderungen abzu prüfen.

5. Ist das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung negativ, so kann der Eingriff bei "überwiegendem öffentlichem Interesse einschließlich sozialer und wirtschaftlicher Art" unter bestimmten Voraussetzungen zwar stattfinden, ein Ausgleich ist aber zwingend vorgeschrieben.

6. Für den Fall, daß ein Gebiet sogenannte "prioritäre" Lebensräume oder Arten beinhaltet, ist ein Eingriff nur noch unter sehr eingeschränkten Ausnahmebedingungen möglich, nämlich aus:

- Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen,
 - Erwägungen der öffentlichen Sicherheit
- zwingenden Gründen des überwiegend öffentlichen Interesses nach Stellungnahme der Kommission.

Die prioritären Arten und Lebensräume sind in der Richtlinie als besonders schützenswerte Objekte in den Anhängen I und II besonders durch Sternchen gekennzeichnet (vgl. Tabelle 5). Für die Anwendung der eingeschränkten Ausnahmeregelungen für Eingriffe ist es unerheblich, ob der Eingriff selbst eine prioritäre Art oder einen prioritären Lebensraum zerstören würde; es kommt nur auf das Vorhandensein prioritärer Schutzobjekte im gemeldeten betroffenen Schutzgebiet an.

Damit stellt sich die Frage, wie oft überhaupt prioritäre Arten oder Lebensräume in gemeldeten Gebieten vorkommen werden, d.h. ob dieses Verfahren, welches eine Stellungnahme der Kommission voraussetzt, regelmäßig Anwendung finden wird. Da die Gebiete nach funktionalen naturschutzfachlichen Gesichtspunkten gemeldet werden müssen, ist davon auszugehen, daß je nach Naturausstattung die Hälfte bis der überwiegende Teil der Gebiete mehrere Arten und Lebensraumtypen der Anhänge und darunter auch mindestens eine/n prioritäre/n umfassen. Aktuell wird dieses Verfahren z.B. im Rahmen der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit für die Autobahn A20 bei der Querung des Peentals in Mecklenburg-Vorpommern angewendet.

7. Ersatz im Falle eines Eingriffs (d.h. monetäre Zahlungen, oder Schaffung andersartiger Biotope als die zerstörten etc.) ist nicht möglich, denn es wird ausdrücklich in Art. 6 Abs. 4 gefordert, daß die globale Kohärenz des Schutzgebietssystems gewahrt bleiben muß. Damit läßt sich natürlich nicht ein Moor durch Anlage eines Amphibientümpels ausgleichen. Zwei weitere Überlegungen sind eng damit verknüpft: Eingriffe, die nicht ökologisch sinnvoll im Sinne der FFH-Richtlinie ausgleichbar sind, etwa weil sie nicht wiederherstellbare oder nicht regenerierbare Biotoptypen betreffen (vgl. oben, RIECKEN et al. 1994) sind damit eigentlich unzulässig. Ferner stellt sich die Frage, in welchem Rahmen

Tabelle 5

Prioritäre Arten und Lebensräume in Deutschland

Anhang I: Lebensräume		Anhang II: Arten
1150:	Lagunen (Strandseen)	Tiere:
1340:	Salzwiesen im Binnenland (<i>Puccinellietalia distantis</i>)	* <i>Microtus oeconomus arenicola</i> - Nordische Wühlmaus (Unterart)
2130:	Graudünen	* <i>Acipenser sturio</i> - Stör
2140:	Entkalkte Dünen mit <i>Empetrum nigrum</i> (Braundünen)	* <i>Coregonus oxyrhynchus</i> - Schnäpel (anadrome Populationen, Nordsee)
4030:	Trockenheiden (alle Untertypen) ¹⁾	* <i>Osmoderma eremita</i> - Eremit, Juchtenkäfer
4070:	Gebüsche und Krummholz mit <i>Pinus mugo</i> und <i>Rhododendron hirsutum</i> (Mugo-Rhododendretum hirsuti)	* <i>Rosalia alpina</i> - Alpenbock
6110:	Lückige Kalk-Pionierrasen (<i>Alyso-Sedion albi</i>)	* <i>Callimorpha quadripunctaria</i> - Spanische Flagge
6120:	Subkontinentale Blauschillergrasrasen (<i>Koelerion glaucae</i>)	Pflanzen:
6210:	Trespen-Schwingel Kalk-Trockenrasen (<i>Festuco-Brometalia</i>) (Bestände mit bemerkenswerten Orchideen)	* <i>Jurinea cyanooides</i> - Sand-Silberscharte
6230:	Borstgrasrasen montan (und submontan auf dem europäischen Festland) (EU-Nardion)	* <i>Stipa bavarica</i> - Bayerisches Federgras
7110:	Naturnahe, lebende Hochmoore	* <i>Oenanthe coniooides</i> - Schierlings-Wasserfenchel
7210:	Kalkreiche Sümpfe mit <i>Cladium mariscus</i> und <i>Carex davalliana</i>	
7220:	Kalktuff-Quellen (<i>Cratoneurion</i>)	
7240:	Alpine Pionierformationen des <i>Caricion bicoloris</i>	
8160:	Kalkhaltige Schutthalden in Mitteleuropa	
9180:	Schlucht- und Hangmischwälder (<i>Tilio-Acerion</i>)	
91DO:	Alle Moorwälder	
91EO:	Erlen- und Eschenwälder an Fließgewässern (<i>Alnion glutinoso-incanae</i>) [incl. Weichholzaunen]	

¹⁾ Dieser Biotoptyp ist in der amtlichen, publizierten deutschen Fassung (Amtsblatt der Europäischen Union) als prioritär gekennzeichnet, jedoch in den anderssprachigen Fassungen z.T. als nicht prioritär. Eine offizielle Korrektur seitens der EU-Kommission steht noch aus.

für einen Ausgleich ein räumlicher Zusammenhang (funktionale Kohärenz) zum zerstörten Lebensraum gegeben sein muß. Andererseits unterliegen alle Flächen im gemeldeten Schutzgebiet ohnehin den Entwicklungs- und Wiederherstellungsverpflichtungen der FFH-Richtlinie, so daß ein Ausgleich außerhalb des gemeldeten Gebiets gefordert werden könnte. Die Prüfung, in welchem Rahmen ein Ausgleich tatsächlich stattfinden kann, wird sicher eine Einzelfallentscheidung der Kommission erfordern.

3.3 Zeitplan der Umsetzung und aktuelle Relevanz der FFH-Richtlinie für die Eingriffsregelung

Die Fristen für die Umsetzung der FFH-Richtlinie sind in der Richtlinie selbst festgelegt:

im Juni 1992 Inkrafttreten der Richtlinie
bis Juni 1994 Umsetzung in nationales Recht
bis Juni 1995 nationale Gebietsvorschlagslisten

bis Juni 1998 Auswahl der Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung

bis Juni 2004 formale Ausweisung der NATURA 2000-Gebiete abgeschlossen.

Für Deutschland ergibt sich somit (Stand Januar 1995) ein doppeltes Vollzugsdefizit: bislang erfolgten weder die rechtliche Umsetzung in das BNatSchG, noch die Meldungen zu der nationalen Gebietsvorschlagsliste. Entsprechende Mahnverfahren der EU-Kommission sind bzw. werden eingeleitet. Wegen des Ablaufs der Frist für die Umsetzung in nationales Recht ist die Richtlinie jedoch derzeit unmittelbar anzuwenden und zumindestens für Behörden, Planungsträger etc. verbindlich.

Für die Eingriffsregelung nach der FFH-Richtlinie ergibt sich damit derzeit folgende Situation:

- Sie ist zwingend anzuwenden für alle ca. 500 derzeit nach der Vogelschutzrichtlinie gemeldeten Gebiete;
- sie ist anzuwenden auf alle Gebiete, die zwingend zur Erfüllung der FFH-Richtlinie gemeldet werden müssen (Singularitäten; eindeutig qualifizierende Gebiete, bei denen keine Auswahlmöglichkeit besteht);
- sie sollte prospektiv bei allen Gebieten angewendet werden, die die naturschutzfachlichen Kriterien der Gebietsmeldung für die FFH-Richtlinie erfüllen.

4 Zusammenfassung und Ausblick

4.1 Fortschreibung der Roten Liste Biotop/Biotopkomplexe

Die Rote Liste der Biotopkomplexe stellt eine wissenschaftliche Dokumentation der aktuellen Gefährdungssituation der Biotopkomplexe in Deutschland dar, deren Wert für die Planung und die Naturschutzpraxis wesentlich von einer regelmäßigen Überarbeitung abhängt. Abgesehen von den leider meist negativen Veränderungen im Bestand und der Qualität der Biotopkomplexe selbst ist zunehmend eine stärkere Einbeziehung von Biotopkomplexen und Landschaftskomplexen erforderlich, die erst die Biodiversität in den regionalen landschaftstypischen Mustern der Biotopausstattung widerspiegelt. Eine entsprechende vollständige Biotopkomplex-Liste liegt im Entwurf im Bundesamt für Naturschutz (BfN) vor. Auch im Rahmen internationaler Bemühungen sind diese Aspekte bei der trilateralen Roten Liste für das Wattenmeer und für die Ostsee (Helcom) bereits berücksichtigt worden.

4.2 Fortschreibung und Aktualisierung des gesetzlichen Lebensraumschutzes

Letztendlich dient die Rote Liste auch als Instrument zur Anpassung des gesetzlichen Schutzes von Lebensräumen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Biotoptypen einen Pauschalenschutz benötigen und bei einer Novellierung des BNatSchG berücksichtigt werden müssen, bzw.

wann ggfs. spezielle Programme der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft oder des Naturschutzes ausreichen, um den dauerhaften Erhalt der heutigen Biotopausstattung in ihrer Diversität und Qualität zu sichern. Hier ist sicher eine einzelfallbezogene Prüfung erforderlich, die z.B. Aspekten der Häufigkeit und der Nutzung der entsprechenden Lebensräume Rechnung trägt. Es ist jedoch unbestritten, daß eine Anpassung des § 20c BNatSchG dringend erforderlich ist, zumal zahlreiche Ergebnisse der Biotopkartierungen der Länder und die Rote Liste der Biotopkomplexe dokumentieren, daß viele früher ungefährdete Biotopkomplexe heute hochgradig gefährdet sind.

Von einer direkten Übernahme der Roten Liste in gesetzliche Regelungen ist jedoch abzuraten, da dann sowohl die Gefahr einer Rechtsunsicherheit durch zu häufige Änderungen des Gefährdungsstatus entsteht, als auch ein von politischen Erwägungen unabhängiges wissenschaftliches Instrument verloren gehen kann.

Die Anhänge der FFH-Richtlinie sind nicht als statisch zu betrachten. So ist bereits in der Richtlinie in Art. 19 ein Verfahren zur Änderung mit qualifizierter Mehrheit des Rates vorgesehen. Ob diese Bestimmungen in der vorliegenden Form nach Abschluß der Maastricht-Verträge für die Anhänge I und II noch angewendet werden können, ist fraglich, da sie sich auf die Gebietsauswahl und damit territoriale Festlegungen auswirken (Einstimmigkeit für Änderungen erforderlich). Andererseits bestehen derzeit eine Reihe fachlicher Mängel in den Anhängen aus folgenden Gründen:

- Vertragsverhandlungen mit neuen Mitgliedstaaten standen unter dem Motto: Aufnahme nur von solchen Biotoptypen, die ausschließlich in diesem Mitgliedsstaat vorkommen;
- in den Vorverhandlungen wurden zahlreiche "Kandidaten" der wissenschaftlichen Listen auf einfachen Einwand eines Mitgliedsstaates gestrichen;
- die Definitionen der Biotoptypen wurden erst nach Unterzeichnung der Richtlinie erarbeitet;
- es gibt inhaltliche Überschneidungen zwischen sehr breit gefaßten "Lebensraumtypen" (Landschafts- oder Biotopkomplexe) und sehr eng gefaßten Einheiten (Biotoptypen oder Pflanzengesellschaften);
- fast in jedem Mitgliedsstaat existiert bereits jetzt, aus der Erfahrung der Umsetzung der Richtlinie, eine Liste von fachlich notwendigen Erweiterungen um einem repräsentativen Schutzgebietssystem gerecht werden zu können.

Eine Novellierung der Anhänge der FFH-Richtlinie sollte neben der Ergänzung weitere Tier- und Pflanzenarten vor allem die Lebensraumtypen berücksichtigen, deren europaweite Gefährdung bekannt ist, die aber aus Nutzungsinteresse oder anderen Gründen auf den Listen bisher fehlen. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß das Schutzgebietssystem NATURA 2000 "nur" eine aus europäischer

Sicht repräsentative Auswahl von Beständen der jeweiligen Typen darstellt und darüber hinausgehende nationale Schutzbemühungen nicht entbehrlich macht.

Im Zuge einer Novellierung der Richtlinie könnten jedoch beispielsweise für die zahlreichen schutzwürdigen kulturbedingten Biotoptypen konkrete Mindeststandards für die Bewirtschaftung festgelegt und für bestimmte genutzte Arten in einem eigenen Anhang konkrete Managementpläne entwickelt und integriert werden.

4.3 Künftige Bedeutung des Schutzgebietsystems "NATURA 2000" für die Eingriffsregelung

Das Schutzgebietssystem NATURA 2000 bietet die Chance und beinhaltet die Verpflichtung zum Aufbau eines einheitlichen europaweiten Gebietsschutzes. Dabei wird aufgrund der rechtlichen Verpflichtung zur Erfolgskontrolle und der starken Ausrichtung am Schutzobjekt mit zunehmender Zahl der Meldung von Gebieten ein europäischer raumordnerischer Rahmen für Planungen geschaffen, der weit über den Naturschutz i.e.S. hinaus Wirkungen haben kann. So werden bereits jetzt Natur- und Umweltschutzmittel der EU (LIFE) von der Umsetzung der FFH-Richtlinie abhängig gemacht. Eine Kopplung der EU-Maßnahmen im Agrarbereich ist jetzt möglich, da erstmals verbindliche EU-weit einheitlich festgelegte Gebiete zum Schutz und zur Erhaltung der Lebensräume und Arten bestehen.

Anmerkungen

1) zu den verwendeten Definitionen für Biotop, Biotoptyp, Biotopkomplex vgl. SSYMANK et al. (1993)

2) European Commission DG XI.D.2 (1995): NATURA Network Standard Data Form, EUR Version, march 1995 with explanatory notes (23 pp) and appendices

3) Entscheidend ist, daß es sich um Arten handelt, die für den Lebensraum typisch sind und die in ihren Vorkommen weitgehend auf diesen Typ beschränkt sind oder hier ihr Optimum haben. Die Einstufung "nicht regenerierbar" bezieht sich in einem solchen Fall überwiegend auf die Lebensgemeinschaft: Wird eine konkrete Fläche eines Biotops, der eine entsprechende Population beherbergt, vernichtet, ist eine Regenerierbarkeit schon deshalb nicht gegeben, weil eine Wiederbesiedlung durch die entsprechenden Arten nicht erfolgen kann bzw. sehr unwahrscheinlich ist.

4) Bezugsquelle: Bundesanzeiger, Breite Straße, 50667 Köln, Tel. 0221/2027-0

Literatur

BLAB, J. (1990):

Zum Indikationspotential von Roten Listen und zur Frage der Ermittlung "Regionaler Leitartengruppen mit landschaftsökologischer Zeigerfunktion" - Schr.R. f. Landschaftspfl. u. Natursch. 32: 121-134.

PLACHTER, H. (1994):

Methodische Rahmenbedingungen für synoptische Bewertungsverfahren im Naturschutz. - Z. f. Ökol. u. Natursch. 3(2): 87-106.

RATHS, U.; RIECKEN, U. & SSYMANK, A. (1995):

Gefährdung von Lebensraumtypen in Deutschland und ihre Ursachen - Auswertung der Roten Liste gefährdeter Biotoptypen. - Natur und Landschaft 70 (5): 203-212.

RIECKEN, U. (1992):

Grenzen der Machbarkeit von "Natur aus zweiter Hand" - Natur u. Landschaft, 67(11): 527-535.

----- (1993):

Ausgleich von Eingriffen in den Naturhaushalt. Grenzen der Machbarkeit von Natur aus zweiter Hand. GStB Rheinland Pfalz, Mainz, (Dok. d. Dritten Umweltforums Landschaftspflege - Kommunen im Naturschutz 8.7. 9.7.1993 in Simmern): 13-26.

RIECKEN, U.; RIES, U. & SSYMANK, A. (1994):

Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen der Bundesrepublik Deutschland. - Schr.R. f. Landschaftspfl. u. Natursch. 41, 184 S.

RIECKEN, U. & SSYMANK, A. (1993):

Rote Liste Biotope - Übersicht über bestehende Ansätze, Ziele, Möglichkeiten und Probleme. Schr.R. f. Landschaftspfl. u. Natursch. 38: 9-23.

SSYMANK, A.; RIECKEN, U. & RIES, U. (1993):

Das Problem des Bezugssystems für eine Rote Liste Biotope Standard Biotoptypenverzeichnis, Betrachtungsebenen, Differenzierungsgrad und Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten. Schr.R. f. Landschaftspfl. u. Natursch. 38: 47-58.

SSYMANK, A. (1994):

Neue Anforderungen im europäischen Naturschutz. Das Schutzgebietssystem NATURA 2000 und die "FFH-Richtlinie" der EU. - Natur u. Landschaft 69(9): 395-406.

----- (1995):

Lebensraumschutz in der EU Die FFH-Richtlinie und ihre Konsequenzen für den Flächenschutz und für Biotopverbundplanungen. - LÖBF-Mitteilungen 4/1995.

Anschrift der Verfasser:

Uwe Riecken
Dr. Axel Ssymank
Bundesamt für Naturschutz,
Institut für Biotopschutz und Landschaftsökologie
Mallwitzstraße 1-3
D-53177 Bonn

