

Anforderungen an vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen

Klaus MÜLLER-PFANNENSTIEL

Zusammenfassung

Mit der „Kleinen Novelle“ des Bundesnaturschutzgesetzes (2007) wurde in § 42 Abs. 5 BNatSchG die Möglichkeit verankert, vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen gemäß § 42 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG im Zuge der Prüfung der Verbotstatbestände einzubeziehen.

In der Planungspraxis sind mit der Anwendung dieser Vorschrift jedoch hohe Anforderungen verbunden, da die Maßnahmen verschiedenen rechtlichen und fachlichen Voraussetzungen genügen müssen. So ist insbesondere die Wirksamkeit der vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen ohne zeitliche Funktionslücke zu den vorhabensbedingten Beeinträchtigungen nachzuweisen. Aufgrund der hohen Anforderungen an die vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen kann einerseits davon ausgegangen werden, dass die zu ergreifenden Maßnahmen fachlich sinnvoll sind und somit dem Schutz der betroffenen Arten

tatsächlich zu Gute kommen. Andererseits fehlen in der praktischen Anwendung insbesondere hinsichtlich der Wirksamkeit bestimmter Maßnahmen konkrete Erfahrungen, die zunächst gesammelt werden müssen. Aus diesem Grund kommt derzeit ergänzenden Festlegungen zum Monitoring und Risikomanagement für derartige Maßnahmen besondere Bedeutung zu.

Darüber hinaus ist es insbesondere aufgrund der fehlenden Erfahrungen hinsichtlich der Wirksamkeit sowie der vorgegebenen Rahmenbedingungen für die vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen sinnvoll, einen planungsbegleitenden Abstimmungsprozess zu etablieren. So bietet sich eine frühzeitige und umfangreiche Abstimmung mit den am Planungsprozess Beteiligten in Zuge der Planung und Umsetzung der Maßnahmen in der Praxis an.

1. Einleitung

Die Belange des besonderen Artenschutzes haben in den letzten Jahren in der Planungspraxis neben einer medienwirksamen Beachtung, beispielsweise durch den Feldhamster, insbesondere auch in den fachlichen und rechtlichen Diskussionen eine zunehmende Bedeutung erlangt. Insbesondere durch verschiedene Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) sowie des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) ist deutlich geworden, dass die artenschutzrechtlichen Regelungen in der Fachplanung sowie der Bauleitplanung gesondert zu beachten sind.

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die artenschutzrechtlichen Anforderungen hinsichtlich vorgezogener Ausgleichsmaßnahmen. Dazu wird zunächst ein kurzer Überblick über die Inhalte und die Methodik der artenschutzrechtlichen Prüfung gegeben. In einem weiteren Kapitel werden schwerpunktmäßig die wesentlichen Anwendungsbereiche und Rahmenbedingungen für die vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen behandelt. Schließlich werden Hinweise für die praktische Umsetzung der Maßnahmen gegeben, die sich sowohl auf inhaltliche als auch formelle Aspekte beziehen.

2. Inhalte und Methodik der artenschutzrechtlichen Prüfung

Die artenschutzrechtliche Prüfung lässt sich in Anlehnung an die durch das BNatSchG vorgegebenen Prüfschritte systematisch in die folgenden Abschnitte gliedern.

- Auswahl und Erfassung von entscheidungsrelevanten Arten,
- Prüfung der Verbotstatbestände,
- Prüfung der Ausnahmevoraussetzungen,
- Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen des § 19 Abs. 3 BNatSchG.

Gesamtdarstellungen zu diesen Prüfschritten beziehungsweise zu Inhalten und Methodik der artenschutzrechtlichen Prüfung auf der Grundlage des neuen BNatSchG finden sich in verschiedenen neu gefassten beziehungsweise aktualisierten Leitfäden. Zu nennen sind insbesondere die neuen LBP-Richtlinien des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS 2008)¹⁾, der Umwelt-Leitfaden des Eisenbahnbundesamtes (EBA 2008), die „Hinweise zur Aufstellung der naturschutzfachlichen Angaben zur speziellen artenschutzrechtlichen Prüfung (saP)“ der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (OBB 2007) und

¹⁾ Der LBP-Leitfaden des BMVBS liegt derzeit als Entwurf vor und wurde von der Bosch & Partner GmbH zusammen mit FÖA Landschaftsplanung, Smeets + Damaschek und E. Gassner erarbeitet. Der Artenschutz-Teil wurde federführend von Dr. Lüttmann (FÖA Landschaftsplanung) bearbeitet.

der „Planungsleitfaden Artenschutz“ des Landesbetriebs Straßenbau Nordrhein-Westfalen (STRASSEN NRW 2008). Weitere Hinweise für die Bearbeitung der artenschutzrechtlichen Prüfung gibt darüber hinaus der „Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie“ der EU-KOMMISSION (2007).

Bei der Abarbeitung der genannten Prüfschritte eines Artenschutzbeitrages in der Praxis (vergleiche Abbildung 1) ist zu berücksichtigen, dass die inhaltlichen Arbeitsschritte sehr eng mit denjenigen korrespondieren, die im Rahmen des landschaftspflegerischen Begleitplans im Zuge der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung abzuarbeiten sind. Daher bietet es sich an, die Erarbeitung der Inhalte beider Gutachten in enger gegenseitiger Abstimmung vorzunehmen. Dies bezieht sich insbesondere auf die Prüfung der Schädigungs- und Störungsverbote, die Begründung und Darstellung spezifischer Artenschutzmaßnahmen sowie die Darstellung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten gemäß § 43 Abs. 8 BNatSchG. Eine besondere Verknüpfung zwischen landschaftspflegerischem Begleitplan und Artenschutzinhalten besteht in der Maßnahmenplanung. Nur durch ein integriertes Maßnahmenkonzept können Doppelarbeiten beziehungsweise -prüfungen vermieden werden.

Aufgrund des Zusammenspiels von rechtlichen, planerischen und ökologischen Fragestellungen im Artenschutzbeitrag können sich Beurteilungsspielräume ergeben, so dass grundsätzlich zu empfehlen ist, die konkrete Abarbeitung der Belange mit den Verfahrensbeteiligten sorgfältig abzustimmen.

Die behördliche Zuständigkeit für die Prüfung der artenschutzrechtlichen Verträglichkeit beziehungsweise der Erteilung einer Ausnahme gemäß § 43 Abs. 8 BNatSchG liegt nach Maßgabe des jeweiligen Landesnaturschutzrechts in der Regel bei den Naturschutzbehörden²⁾. Die Ausnahmegenehmigung stellt jedoch im Allgemeinen nicht die einzige Zulassungsvoraussetzung dar. Die artenschutzrechtliche Ausnahmeentscheidung ist daher regelmäßig zusätzlich neben anderen Entscheidungen, beispielsweise einer Baugenehmigung, zu treffen. Anders stellt es sich in Verfahren mit Konzentrationswirkung wie etwa bei der Planfeststellung oder der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 13 BImSchG dar. In diesen Verfahren ersetzt eine konzentrierte Entscheidung Verwaltungsentscheidungen anderer Be-



Abbildung 1: Artenschutzrechtliche Prüfschritte

hörden. Diese anderen Behörden sind allerdings zu beteiligen und bringen dabei die fachlich relevanten Gesichtspunkte ein (siehe LOUIS 1995, S. 64; STEINBERG ET AL. 2000, S. 165 ff.; KÜHLING UND HERRMANN 2000, S. 172). Die Konzentrationswirkung ist ausschließlich verfahrensrechtlicher Natur. Die jeweiligen materiellrechtlichen Vorgaben sind dagegen ohne Einschränkung zu beachten und strikt anzuwenden. Deshalb sind auch die naturschutzrechtlichen Verbote trotz der Konzentrationswirkung keiner Abwägung zugänglich. Liegen die Tatbestandsvoraussetzungen nicht vor, ist die Zulassung zu versagen (LOUIS 1995, S. 65).

3. Anwendungsbereich und Rahmenbedingungen für vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen

Von besonderer Bedeutung bei der Prüfung der Verbotstatbestände ist die Einbeziehung von Maßnahmen, die das Eintreten der Verbotstatbestände vermeiden und der Prognose zugrunde gelegt werden können (vergleiche § 42 Abs. 5 BNatSchG). Unter derartigen Maßnahmen sind allgemeine Vermeidungsmaßnahmen, bauzeitliche Vorkehrungen zur Vermeidung oder Verminderung von Beeinträchtigungen beziehungsweise Verboten und die gemäß § 42 Abs. 5 BNatSchG vorgesehenen vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen, so genannte CEF-Maßnahmen (*measures to ensure the continued ecological functionality of breeding sites or resting places*; vergleiche EU-KOMMISSION 2007, Kap. II.3.4.d) zu verstehen.

Analog zur Abarbeitung der Eingriffsregelung sind auch im Artenschutzbeitrag zunächst die Möglichkeiten der Vermeidung zwingend auszuschöpfen. Sofern die Möglichkeit besteht vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen zu planen, sind auch diese zwingend zu verwirklichen, da anderenfalls eine Ausnahme nicht zugelassen werden dürfte, weil die Ausgleichsmaßnahmen im Regelfall eine zumutbare Alternative darstellen (LOUIS 2008, S. 15).

²⁾ In Bayern bei der Oberen Naturschutzbehörde an den Regierungen.

Die **Vermeidungsmaßnahmen** stellen in der Regel technische Maßnahmen dar, die mögliche Beeinträchtigungen gar nicht erst entstehen lassen oder von vornherein minimieren. In der Diskussion um die artenschutzrechtlichen Maßnahmen werden sie daher auch zusammenfassend als Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen (vergleiche beispielsweise LANA 2006, BMVBS 2008) oder durch die EU-Kommission als „*mitigation measures*“ bezeichnet (EU-KOMMISSION 2007). Dabei handelt es sich in der Regel um bauwerksbezogene Vorkehrungen wie beispielsweise Tunnel, die Habitate der geschützten Arten schonen helfen, Querungshilfen (Brückenbauwerke, Unterführungsbauwerke, Wildbrücken), durch die Wanderbeziehungen aufrecht erhalten werden können, Maßnahmen zur Reduzierung von Schallimmissionen (zum Beispiel Lärmschutzvorkehrungen) oder Maßnahmen zu Schutz vor Kollisionen (Schutzwände, Schutzzäune). Vermeidungsmaßnahmen schließen aber auch Maßnahmen zum Schutz vor temporären Gefährdungen von Natur und Landschaft ein (wie zum Beispiel Einzäunungen, Schutz von Gewässern und Einzelgehölzen sowie Schutzpflanzungen), ebenso die frühzeitige Baufeldfreimachung außerhalb der Präsenz- oder Brutzeiten der Tiere.

Vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen gehen über die „echten“ Vermeidungsmaßnahmen hinaus, obwohl auch sie hinsichtlich des Eintretens der Verbotstatbestände eine im rechtlichen Sinne vermeidende Funktion besitzen. Sofern eine Zerstörung beziehungsweise Beschädigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten im Sinne des § 42 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG prognostiziert wird und die Funktion der betroffenen Lebensstätten im räumlichen Zusammenhang nicht aufrecht erhalten werden kann, können vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen im Sinne des § 42 Abs. 5 BNatSchG bei der Beurteilung des Verbotstatbestandes herangezogen werden. Nach dem Verständnis der EU-KOMMISSION (2007) müssen die vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Sie haben den Charakter von Vermeidungs- beziehungsweise Verminderungsmaßnahmen, die negative Beeinträchtigungen vermindern oder minimieren, oder
- sie verbessern einen Brut- oder Rastplatz, sodass die ökologische Funktionalität zu jeder Zeit erhalten bleibt (darunter kann auch die Schaffung neuer Habitate verstanden werden, die in funktionaler Beziehung zu einem Brut- oder Rastplatz als Ausgleich für den Verlust der Funktionalität der betroffenen Stätte stehen).
- Sie sind zum Zeitpunkt des Eingriffs nachweislich wirksam.
- Die Gewährleistung der ökologischen Funktionalität wird durch Kontrollen beziehungsweise Monitoring geprüft.

So müssen beispielsweise bei der Vernichtung eines von fünf Laichgewässern einer Population des Kammolchs im Zuge eines Autobahnbaus nach Auffassung der EU-Kommission die Ausnahmetatbestände nicht geprüft werden, wenn sich durch die zeitlich vor dem Eingriff erfolgende Anlage eines Ersatzgewässers in dem von der betroffenen Population genutzten Raum sicherstellen lässt, dass die ökologische Funktionalität des Laichgewässers erhalten bleibt oder sogar verbessert wird (EU-KOMMISSION 2007).

Bei der Interpretation und dem Anwendungsbereich der Maßnahmen werden jedoch durchaus unterschiedliche Auffassungen vertreten. Zwar sind Inhalte und Reichweite der nationalen Regelungen unstrittig, vor dem Hintergrund der europarechtlichen Vorgaben bestehen jedoch in spezifischen Fragen Bedenken.

So ist der Einsatz der vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen etwa nach der Auffassung von GELLERMANN und SCHREIBER (2007) aufgrund der fehlenden Konformität zu den Regelungen der FFH-RL nicht möglich, da die Anwendung solcher Maßnahmen hauptsächlich im Zuge der Vermeidung von Beeinträchtigungen oder bei der Darlegung der Ausnahmetatbestände des Art. 16 FFH-RL erfolgen kann, nicht jedoch zur Vermeidung der Verbotstatbestände des Art. 12 FFH-RL. Dies wird damit begründet, dass Art. 12 Abs. 1 lit. d FFH-RL den Schutz der Brut- und Raststätten vorsehe und nicht die ökologische Funktionalität bestimmter Bereiche oder Räume erhalten solle. Bei einer Zerstörung einer derartigen Stätte komme es daher in jedem Fall zu einer Verletzung des Verbotstatbestandes, so dass eine Ausnahmeprüfung gemäß Art. 16 FFH-RL erforderlich werde. Die vorgezogene Ausgleichsmaßnahme könne in diesem Fall an der Beschädigung oder Vernichtung nichts ändern.

Demgegenüber gehen die LANA³⁾ und auch die Begründung zum Regierungsentwurf der Novelle des BNatSchG von der Möglichkeit aus, dass vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen zur Vermeidung des Eintritts der Verbotstatbestände herangezogen werden können. Auch die Gerichte haben die Bedenken gegenüber der Anwendung bisher nicht geteilt. So haben das BVerwG und das OVG Münster die Anwendung präventiver Maßnahmen im Artenschutzrecht anerkannt (beispielsweise BVerwG, Urteil vom 12. 3.2008; OVG Münster, Beschluss vom 19.3.2008).

Für die Praxis stellt sich darüber hinaus die Frage, für welche Verbotstatbestände vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen herangezogen werden können. Nach dem Wortlaut des Gesetzes sind vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen in Bezug auf das Verbot der

³⁾ „Dazu zählt zum Beispiel die Schaffung von zum Zeitpunkt des Eingriffs bereits wirksamen Ersatzhabitaten, die von den betroffenen Populationen der geschützten Arten allein oder durch unterstützende Maßnahmen (zum Beispiel Umsiedlung) angenommen werden. Diese Maßnahmen müssen dazu beitragen, die Funktion der Lebensstätte in qualitativer und in quantitativer Hinsicht zu erhalten. Auch die zeitliche Kontinuität der Funktionen der Lebensstätte muss gesichert sein.“ (LANA 2007).

Zerstörung beziehungsweise Beschädigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten (§ 42 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG) und in diesem Zusammenhang auch in Bezug auf das Tötungsverbot (§ 42 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG), nicht dagegen in Bezug auf den Störungstatbestand des § 42 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG möglich. Werden jedoch in Bezug auf Fortpflanzungs- und Ruhestätten vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen entsprechend den fachlichen Anforderungen, die an diese Maßnahmen gestellt werden, durchgeführt, stützen sie im Regelfall auch die betroffene lokale Population der jeweiligen Art. Insofern ist bei der Prüfung des Störungstatbestandes zu klären, ob die vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen dazu führen, dass dieser Tatbestand nicht eintritt (vergleiche auch LOUIS 2008, S. 7). Auch der Leitfaden zur speziellen artenschutzrechtlichen Prüfung in Bayern setzt voraus, dass die Einbeziehung von Maßnahmen bei der Beurteilung des Störungstatbestandes möglich ist (OBB 2007).

Sofern den Beeinträchtigungen der Lokalpopulation durch die vorgesehenen vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen nicht ausreichend begegnet werden kann, sollte überlegt werden, ob dennoch zusätzliche Maßnahmen vorgesehen werden können, die eine Verschlechterung des Erhaltungszustandes der lokalen Population vermeiden. Derartige Maßnahmen lassen sich dann im Zuge der Bewertung des Störungstatbestandes berücksichtigen, wenn sie die Anforderungen erfüllen, die an vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen gestellt werden.

Da die vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen geeignet sein müssen, die negativen Wirkungen von Eingriffen auf der Seite des Betroffenen, das heißt der betroffenen (Teil-)Population durch Gegenaktivitäten aufzufangen, müssen sie frühzeitig erfolgen, um zum Eingriffszeitpunkt ohne „*time lag*“ bereits zu funktionieren. Da die Maßnahmen somit in der Regel bereits vor der Durchführung des Vorhabens umzusetzen sind, stellt sich die Frage, in welcher Form vor der eigentlichen Zulassungsentscheidung auf Maßnahmenflächen zugegriffen werden kann oder wie die Flächen finanziert werden können. In diesem Zusammenhang bekommt die Berücksichtigung der artenschutzrechtlichen Belange bereits auf vorgelagerter Planungsebene eine besondere Bedeutung, da hier beispielsweise bereits Flächen für geeignete Maßnahmen vorgehalten werden können.

Darüber hinaus sind die vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen zur Gewährleistung der Funktionalität im räumlich-funktionalen Zusammenhang zur betroffenen Fortpflanzungs- und Ruhestätte vorzunehmen. Dies bedeutet, dass diese Maßnahmen einen unmittelbaren räumlichen Bezug zum betroffenen Habitat erkennen lassen müssen, wie es etwa bei einer Vergrößerung eines Habitats oder der Neuschaffung von Habitaten, die zu dem betroffenen in direkter funktionaler Beziehung stehen, der Fall ist. Die Di-

mension des räumlichen Zusammenhangs ist dabei mit Hilfe der artspezifischen Raumsprüche und Aktionsradien beziehungsweise Reviergrößen zu bestimmen.

In vielen Fällen muss derzeit vielfach erst noch artbezogen ermittelt werden, welche Möglichkeiten faktisch bestehen, vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen zu realisieren. Bisher sind zwar viele Habitatentwicklungsmaßnahmen geplant und umgesetzt worden. Nachkontrollen zur Funktionserfüllung in Bezug auf die Zielarten sind aber meistens unterblieben. Daher kommt bei der Planung der vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen der Kenntnis der spezifischen Gegebenheiten vor Ort eine besondere Bedeutung zu, da sich auch artspezifisch unterschiedliche Ansprüche an den Umfang und die Art der Maßnahmen ergeben können. So bieten sich etwa für den Kiebitz, der in einzelnen Regionen bereits regelmäßig auch Ackerflächen besiedelt, beispielsweise Maßnahmen in Form von Ackerrandstreifen an. In Regionen, in denen jedoch noch Grünland besiedelt wird, sind derartige Maßnahmen für die Berücksichtigung im Rahmen des Artenschutzes ungeeignet, da sie keinen funktionalen Bezug zur betroffenen Lebensstätte herstellen.

Eine weitere Anforderung an die vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen ist, dass der Erfolg beziehungsweise die Funktionalität der Maßnahmen gesichert sein muss. Er sollte umso sicherer sein, je schutzbedürftiger die jeweilige Art oder Population ist. Die Prognosesicherheit muss hoch, der Maßnahmenerfolg möglichst durch (Gelände-)Erfahrungen belegt sein. Sämtliche Risiken, die aus Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Maßnahmen oder der Beurteilung ihrer langfristigen Wirksamkeit resultieren, gehen zu Lasten des Vorhabens (vergleiche BVerwG, Urteil vom 17.1.2007). Da die Anforderungen jedoch für viele Typen von Habitatentwicklungsmaßnahmen bis auf weiteres nur im Einzelfall erfüllbar sind, stellt sich das Monitoring als wichtiges Instrument dar (vergleiche EU-KOMMISSION 2007). Neben den Umsetzungs- und Funktionskontrollen der Maßnahmenflächen müssen im Zuge des Monitorings Möglichkeiten für Gegensteuerungsmaßnahmen gegeben sein. Die Zulässigkeit dieser Form des Risikomanagements wurde im Zusammenhang mit der Wirksamkeit von Schutz- und Kohärenzmaßnahmen gemäß § 34 Abs. 5 BNatSchG durch das BVerwG bestätigt (Urteil vom 17. 1. 2007); diese Sichtweise dürfte auf artenschutzrechtliche Maßnahmen übertragbar sein. Allerdings fehlen auch hinsichtlich des Monitorings beziehungsweise Risikomanagements in der Praxis noch Erfahrungen. So stellen sich beispielsweise die Fragen, in welchem Zeitraum ein Monitoring zu erfolgen hat und nach welchen Maßstäben der Erfolg der Maßnahmen zu messen ist.

Grundsätzlich ist im konkreten Einzelfall zu entscheiden, welche Schritte und Aspekte in welcher Tiefe im

Zuge des Monitorings zu berücksichtigen sind. Dabei bieten sich gestuft ineinander greifende Nachkontrollschritte an. Neben den Herstellungskontrollen sind zunächst die Pflege- und Funktionskontrollen für jede landschaftspflegerische Maßnahme erforderlich. Insbesondere die Überprüfung des angestrebten Maßnahmenziels im Zuge der Funktionskontrollen ist in unterschiedlicher Tiefe vorzusehen. So ist die Funktionskontrolle bei Maßnahmen mit einem erhöhten Entwicklungsrisiko – beispielsweise bei schwierig wiederherstellbaren Biotopen – anhand konkreter Indikatoren, wie dem Vorkommen von bestimmten Indikatorarten, durchzuführen. Bei Maßnahmen für Arten mit geringeren Ansprüchen an den Lebensraum kann es ausreichend sein, die Funktionserfüllung anhand bestimmter Ausprägungen beziehungsweise Strukturen des Habitats zu messen (vergleiche BMVBS 2008).

4. Anforderungen an die praktische Umsetzung von vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen

Grundsätzlich stellt die Anwendung der vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen eine für die Praxis geeignete Möglichkeit dar, das Eintreten von Verbotstatbeständen zu vermeiden. Ob eine Realisierung erfolgen kann, ist in jedem Einzelfall nach fachlichen Maßstäben zu bewerten. Dabei sind zwingend die genannten Anforderungen einzuhalten, die nachfolgend zusammenfassend dargestellt sind:

- die betroffenen Zielarten müssen ökologisch das Potenzial haben, entsprechende Ausweichhabitate anzunehmen,
- die Maßnahmen müssen zeitlich so wirksam sein, dass keine Engpass-Situation für den Fortbestand entsteht, das heißt sie müssen in der Regel zum Eingriffszeitpunkt ohne „*time lag*“ funktionieren,
- die Maßnahmen müssen entsprechend den spezifischen Erfordernissen der beeinträchtigten Art bezogen auf den beeinträchtigten lokalen Bestand bemessen sein,
- die Maßnahmen müssen einen unmittelbaren räumlichen Bezug zum betroffenen Habitat beziehungsweise zu den betroffenen Fortpflanzungs- und Lebensstätten erkennen lassen,
- die einzelnen Maßnahmen müssen rechtlich verbindlich festgelegt werden. Die Verfügbarkeit der Flächen muss nachweislich gewährleistet sein,
- der Zeitplan ihrer Umsetzung und der notwendigen Erfolgskontrollen ist anzugeben,
- die Maßnahmen müssen hinsichtlich ihrer Erfolgsaussichten kontrollierbar sein und bei sich einstellenden Abweichungen muss eine (Gegen-)Steuermöglichkeit bestehen, so dass das Maßnahmenziel trotzdem erreicht werden kann.

Für die Erarbeitung des Maßnahmenkonzeptes beziehungsweise die Festlegung von Art und Umfang der Maßnahmen im Zuge der Planung ist es sinnvoll, sich inhaltlich und räumlich an übergeordneten Artenschutzkonzepten zu orientieren. Solange diese

nicht existieren, ist eine intensive Abstimmungen beispielsweise mit den Naturschutzbehörden oder ortskundigen Naturschutzverbänden vorzusehen.

Grundsätzlich sind vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen in Bezug auf die beeinträchtigte Population und die beeinträchtigte Funktion („spiegelbildlich zum eingriffsbedingten Verlust“) zu planen. Entscheidend ist, dass das Ziel, die kontinuierliche ökologische Funktionalität des gefährdeten Brutplatzes beziehungsweise Rastplatzes zu erhalten oder zu verbessern, erreicht wird. Das kann im Einzelfall auch eine abweichende Konzeption der Maßnahmen nach dem Prinzip „Qualität-für-Raum“ einschließen, sofern eine qualitätvolle Analyse nach Schlüsselementen beziehungsweise -qualitäten gezeigt hat, dass die Herstellung anderer Habitatqualitäten als die beeinträchtigten zielführender ist.

So müssen beispielsweise Maßnahmen für vergleichsweise häufige Arten nicht in jedem Fall die hohen Anforderungen der CEF-Maßnahmen wie beispielsweise hinsichtlich der zeitlichen Kontinuität erfüllen, weil populationsbezogen Gefährdungssituationen nicht ableitbar sind.

Auch hinsichtlich der formellen Aspekte ergeben sich in der praktischen Umsetzung Anforderungen, die im Zuge des Planungsprozesses und häufig im Vorfeld von Zulassungsverfahren zu klären sind. So ist beispielsweise sicherzustellen, dass die einzelnen vorgezogenen Maßnahmen rechtlich verbindlich festgelegt werden müssen. Darüber hinaus müssen neben der Verfügbarkeit der Flächen sowie deren Erschließung und gegebenenfalls vorzeitige Besitzeinweisung, die Finanzierung beziehungsweise die Bereitstellung von Finanzmitteln gewährleistet sein.

5. Schnittstellen zu anderen naturschutzfachlichen Instrumenten

Neben den fachlichen und rechtlichen Anforderungen an die artenschutzrechtlich begründeten Maßnahmen stellt sich im Zusammenhang mit anderen naturschutzfachlichen Instrumenten die Frage der Abgrenzung zu oder der Koordination mit weiteren naturschutzrechtlich begründeten Maßnahmen.

Im Zuge der Bauleitplanung ergibt sich beispielsweise eine Schnittstelle zwischen dem LBP, dem Umweltbericht und dem Artenschutz sowohl aus rechtlicher als auch aus inhaltlich-methodischer Sicht aus der Diskussion um die Berücksichtigung von artenschutzrechtlichen Belangen im Rahmen der Bauleitplanung (vergleiche MÜLLER-PFANNENSTIEL u. WULFERT 2007, WULFERT ET AL. 2008). Die notwendigen inhaltlichen Arbeitsschritte eines „Artenschutzbeitrages“ korrespondieren sehr eng mit den Arbeitsschritten, die im Rahmen des LBP's oder des Umweltberichts abzuarbeiten sind.

Bei der Integration des Artenschutzes in den LBP oder Umweltbericht sind dennoch die spezifischen Prüfschritte und Rechtsfolgen des Artenschutzes zu

Schadensbegrenzungsansatz / Kompensation	Maßnahmentyp Eingriffsregelung	Maßnahmentyp Natura 2000	Maßnahmentyp Artenschutz
Vermeidung oder Minderung der Auswirkungen an der Quelle	Vermeidung / Verminderung	Vermeidung / Verminderung (Schadensbegren- zung)	Vermeidung / Verminderung
Optimierung von Funktionen und Strukturen <i>vor Eingriff an Ort und Stelle</i>	Ausgleich		Vorgezogene Aus- gleichsmaßnahme (CEF-Maßnahme)
Optimierung von Funktionen und Strukturen <i>vor Eingriff im räum- lich funktionalen Zusammen- hang, aber nicht direkt an Ort und Stelle</i>	Ausgleich	Maßnahme zur Kohärenzsicherung (im Einzelfall Scha- densbegrenzung)	
Kompensation der Auswirkungen beim Empfänger (funktional verbundene (Meta-) Population)	Ausgleich / Ersatz (i.d.R. flächenge- bunden)	Maßnahme zur Kohärenzsicherung	Maßnahme zur Sicherung des Erhaltungszustandes
Wiederherstellung (wertgleich)	Ersatz	<i>(Keine Entsprechung)</i>	<i>(Keine Entsprechung)</i>

Abbildung 2: Zuordnung von Maßnahmen zu naturschutzfachlichen Instrumenten

berücksichtigen und in gesonderten Kapiteln darzustellen. Dies bezieht sich auf die Bewertung der Schädigungs- und Störungsverbote, die Begründung und Darstellung spezifischer Artenschutzmaßnahmen sowie die Darstellung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten gemäß § 43 Abs. 8 BNatSchG.

Eine besondere Verknüpfung zwischen LBP, Umweltbericht- und Artenschutzinhalten besteht in der Maßnahmenplanung. Der LBP, Umweltbericht/Grünordnungsplan hat die Aufgabe, die zur Bewältigung der Eingriffe notwendigen Maßnahmen durchgängig und vollständig darzustellen. Dazu gehören die notwendigen Maßnahmen

- nach § 19 BNatSchG (Eingriffsregelung),
- nach § 34 BNatSchG (FFH-Gebietsschutz),
- nach § 42 Abs. 5 und § 43 Abs. 8 BNatSchG (Artenschutz).

Neben den fachlichen und rechtlichen Anforderungen an die artenschutzrechtlich begründeten Maßnahmen stellt sich im Zusammenhang mit anderen naturschutzfachlichen Instrumenten die Frage der Abgrenzung zu oder der Koordination mit weiteren naturschutzrechtlich begründeten Maßnahmen. Allein die Vielzahl der Maßnahmenbezeichnungen verdeutlicht, dass eine integrative Betrachtung erforderlich wird, um beispielsweise Doppelprüfungen oder Überkompensationen zu vermeiden (vergleiche Abbildung 2).

Die Begründung und die Maßstäbe zur Ableitung von Maßnahmen sind je nach naturschutzrechtlichem Anwendungsbereich – Eingriffsregelung, FFH-VP,

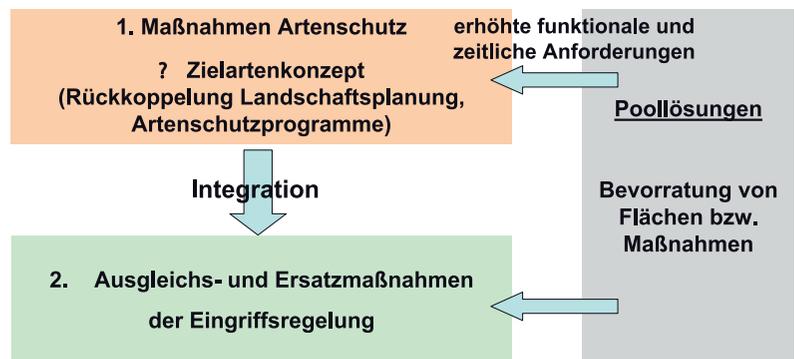


Abbildung 3: Hierarchie der Maßnahmenplanung

Artenschutz – unterschiedlich. Bei der Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und der besonderen Zulassungsrelevanz des Artenschutzes ergibt sich daher eine zu beachtende neue Hierarchie in der Maßnahmenplanung (vergleiche Abbildung 3).

Aus Artenschutzsicht bedarf es einer artspezifischen Planung von vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen im Sinne des § 42 Abs. 5 BNatSchG oder von Maßnahmen zur Sicherung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der Population der jeweiligen Art, die besondere Ansprüche an funktionale und zeitliche Zusammenhänge stellen. Im Gegensatz dazu orientieren sich die Maßnahmen, die sich aus der Eingriffsregelung ableiten, an der Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes. Bei der Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und der besonderen Zulassungsrelevanz des Artenschutzes ergibt sich daher eine zu beachtende Hierarchie in der Maßnahmenplanung, die den Flexibilisierungstendenzen der Eingriffsregelung entgegen läuft.

Die artenschutzrechtlich veranlassten Maßnahmen sollten analog der Maßnahmen der Eingriffsregelung

im LBP oder im Bereich der Bauleitplanung im Flächennutzungsplan dargestellt beziehungsweise im Bebauungsplan festgesetzt werden. Für den Fall, dass ein Grünordnungsplan erstellt wird, bietet sich die Integration der artenschutzrechtlichen Maßnahmen in diesen Plan an. Dabei ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass die aus artenschutzrechtlicher Sicht erforderlichen Maßnahmen gesondert zu kennzeichnen sind, da diese im Gegensatz zu den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen der Eingriffsregelung beziehungsweise des Umweltberichtes nicht der planerischen Abwägung zugänglich sind.

6. Fazit

Auf der Grundlage der vorgegebenen Anforderungen an vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen durch Leitfäden, Arbeitshilfen und Fachveröffentlichungen etabliert sich in den Zulassungsverfahren zunehmend eine einheitliche Praxis zur Umsetzung von vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen. Dennoch bleibt abzuwarten, wie die Verwaltungsgerichte die hohen fachlichen Anforderungen in der Rechtsprechung umsetzen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Anforderungen einer engen funktionalen Bindung der vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen sowie die vorgezogene Durchführung der Maßnahmen zu nennen. Darüber hinaus bleibt abzuwarten, welche Stellung die Verwaltungsgerichte hinsichtlich der Anforderung beziehen, dass die Maßnahmen hinsichtlich ihrer Erfolgsaussichten kontrollierbar sein müssen, ergo ein Monitoring quasi zwingend wird. Auch die Verfügbarkeit der Flächen wird wie bei der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen häufig ein Problem aufwerfen. Es ist jedoch zu erwarten, dass dies aufgrund der zulassungsrechtlichen Bedeutung des Artenschutzes eine höhere Bedeutung entfalten wird als im Zuge der Eingriffsregelung.

Quellen

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008): Gutachten zu den Richtlinien für die Landschaftspflegebegleitplanung im Straßenbau. Gutachten (= Forschungsprojekt Nr.02.0233/2003/LR) erstellt von Bosch & Partner, FÖA Landschaftsplanung, Smeets + Damaschek und E. Gassner.

EBA – Eisenbahnbundesamt (2008): Umwelt-Leitfaden zur eisenbahnrechtlichen Planfeststellung und Plangenehmigung sowie für Magnetschwebbahnen; Stand: April 2008. Teil V: Behandlung besonders und streng geschützter Arten in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung. Download unter http://www.eisenbahnbundesamt.de/Service/ref23/s_23a.htm.

EU-Kommission (2007): Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie 92/43/EWG, endgültige Fassung Februar 2007. Download unter <http://www.eu.int>

GELLERMANN, M. & M. SCHREIBER (2007): Schutz wildlebender Tiere und Pflanzen in staatlichen Planungs- und Zulassungsverfahren; Schriftenreihe Natur und Recht, Springer-Verlag, 503 S.

KÜHLING, J. UND N. HERRMANN (2000): Fachplanungsrecht. 2. Aufl. Düsseldorf.

KÜPFER, C.; ARNOLD, S.; DEUSCHLE, J.; MÜLLER-PFANNENSTIEL, K. (2007): Landschaftsplanung und Eingriffsregelung im bebauten Innenbereich; Naturschutz und Landschaftsplanung, Heft 4 (39), 107-113.

LANA (2006): Hinweise der LANA zur Anwendung des europäischen Artenschutzes bei der Zulassung von Vorhaben und bei Planungen. In: Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW; Hrsg.): Fachdienst Naturschutz: Naturschutz-Info 2-3/2006, S.12-15.

LOUIS, H.W. (1995): Die naturschutzrechtliche Befreiung. Natur und Recht 17, Heft 2, S. 62-71.

----- (2008): Die kleine Novelle zur Anpassung des BNatSchG an das europäische Recht. In: Tagungsband des vhw-Seminars „Die Baustopper? Artenschutz in der Bauleitplanung und Planfeststellung“ am 28.8.2008 (überarbeitete Fassung der Veröffentlichung in Natur und Recht 30 [2008] S. 65 ff.).

MÜLLER-PFANNENSTIEL, K. und K. WULFERT (2007): Eingriffsregelung an der Schnittstelle Landschaftsplanung und Artenschutz. Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 80, S. 35-40.

OBB – Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2007): Hinweise zur Aufstellung der naturschutzfachlichen Angaben zur speziellen artenschutzrechtlichen Prüfung (saP). Stand 12/2007 – Download unter: <http://www.stmi.bayern.de/bauen/strassenbau/veroeffentlichungen/16638/>

STEINBERG, R., T. BERG und M. WICKEL (2000): Fachplanung. 3. Aufl. Baden-Baden.

Straßen NRW – Landesbetrieb Straßenbau in Nordrhein-Westfalen (2008): Planungsleitfaden Artenschutz. Stand April 2008.

WULFERT, K., K. MÜLLER-PFANNENSTIEL und J. LÜTTMANN (2008): Ebenen der artenschutzrechtlichen Prüfung in der Bauleitplanung. Naturschutz und Landschaftsplanung 40, Heft 6, S. 180-186.

Urteile

BVerwG, Urteil vom 12.03.2008, Az. 9 A 3.06, Natur und Recht 2008, S. 633 (A 44 – Hessisch-Lichtenau II)

BVerwG, Urteil vom 17. 1. 2007, Az. 9 A 20.05, Natur und Recht 2007, S. 336 (A 143 – Westumfahrung Halle)

OVG Münster, Beschluss vom 19. 3. 2008, Az. 11 B 289/08. AK, Natur und Recht 2008, S. 431

Anschrift des Verfassers:

Dipl. Ing. Klaus Müller-Pfannenstiel
k.mueller-pfannenstiel@boschpartner.de
Bosch & Partner GmbH
Josephspitalstr. 7
80331 München

Laufener Spezialbeiträge 1/09

Der spezielle Artenschutz in der Planungspraxis

ISSN 1863-6446 – ISBN 978-3-931175-86-3

Die Themenheftreihe „Laufener Spezialbeiträge“ (abgekürzt: LSB) ging im Jahr 2006 aus der Fusion der drei Schriftenreihen „Beihefte zu den Berichten der ANL“, „Laufener Forschungsberichte“ und „Laufener Seminarbeiträge“ hervor und bedient die entsprechenden drei Funktionen.

Daneben besteht die Zeitschrift „ANLIEGEN NATUR“ (vormals „Berichte der ANL“).

Herausgeber und Verlag:

Bayerische Akademie für Naturschutz
und Landschaftspflege (ANL)

Seethalerstr. 6

83406 Laufen a.d.Salzach

Telefon: 08682/8963-0

Telefax: 08682 8963-17 (Verwaltung)

08682 8963-16 (Fachbereiche)

E-Mail: poststelle@anl.bayern.de

Internet: <http://www.anl.bayern.de>

Die Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege ist eine dem Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit zugeordnete Einrichtung.

Schriftleitung und Redaktion:

Ursula Schuster, ANL

Telefon: 08682 8963-53

Telefax: 08682 8963-16

Ursula.Schuster@anl.bayern.de

Für die Einzelbeiträge zeichnen die jeweiligen Autoren verantwortlich. Die mit dem Verfasseramen gekennzeichneten Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung der Schriftleiterin wieder.

Schriftleitung und Redaktion für das vorliegende Heft:

Ursula Schuster, ANL, in Zusammenarbeit mit Katrin Wulfert, Bosch & Partner GmbH, Herne.

Wissenschaftlicher Beirat:

Prof. em. Dr. Dr. h. c. Ulrich Ammer, PD Bernhard Gill,

Prof. em. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Haber, Prof. Dr. Klaus Hackländer,

Prof. Dr. Ulrich Hampicke, Prof. Dr. Dr. h. c. Alois Heißenhuber,

Prof. Dr. Kurt Jax, Prof. Dr. Werner Konold, Prof. Dr. Ingo Kowarik,

Prof. Dr. Stefan Körner, Prof. Dr. Hans-Walter Louis,

Dr. Jörg Müller, Prof. Dr. Konrad Ott, Prof. Dr. Jörg Pfadenhauer,

Prof. Dr. Ulrike Pröbstl, Prof. Dr. Werner Rieß,

Prof. Dr. Michael Suda, Prof. Dr. Ludwig Trepl.

Herstellung:

Satz: Hans Bleicher · Grafik · Layout · Bildbearbeitung,
83410 Laufen

Druck und Bindung: Korona Offset-Druck GmbH & Co.KG,
83395 Freilassing

Erscheinungsweise:

unregelmäßig (ca. 2 Hefte pro Jahr).

Urheber- und Verlagsrecht:

Das Heft und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge, Abbildungen und weiteren Bestandteile sind urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung der ANL und der AutorInnen unzulässig.

Bezugsbedingungen/Preise:

Jedes Heft trägt eine eigene ISBN und ist zum jeweiligen Preis einzeln bei der ANL erhältlich: bestellung@anl.bayern.de oder über den Internetshop www.bestellen.bayern.de.

Auskünfte über Bestellung, Versand und Abonnement:

Annemarie Maier,
Tel. 08682 8963-31

Über Preise und Bezugsbedingungen im einzelnen:
siehe Publikationsliste am Ende des Heftes.

Zusendungen und Mitteilungen:

Manuskripte, Rezensionsexemplare, Pressemitteilungen, Veranstaltungsankündigungen und -berichte sowie Informationsmaterial bitte nur an die Schriftleiterin senden.

Für unverlangt Eingereichtes wird keine Haftung übernommen und es besteht kein Anspruch auf Rücksendung.

Wertsendungen (Bildmaterial) bitte nur nach vorheriger Absprache mit der Schriftleiterin schicken.