



Niedersächsisches
Landesamt für
Ökologie



Beiträge zur
Eingriffsregelung III

Beiträge

Vorwort	134	Nachrichten und Hinweise:	
ULBRICH, D.: Verwaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach ihrer Durchführung	136	1. Modellvorhaben »Nachweis von Kompensations- flächen auf der Grundlage des Liegenschafts- katasters«	187
LOUIS, H. W.: Die rechtliche Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	157	2. Die Agenda 21 und ihre Umsetzung in Niedersachsen	188
Hinweise der Fachbehörde für Naturschutz zu Aufbau und Führung von Kompensationsflächenkatastern unterer Naturschutzbehörden	159	3. Beiträge zur Agenda 21 im Niedersächsischen Landesamt für Ökologie	190
BREUER, W. & M. WEYER: Ergebnisse einer Umfrage zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung	164	4. Die Umsetzung der Agenda 21 in der Naturschutzverwaltung	190
Neuer Runderlaß regelt Zulassung von Wasserkraftanlagen	168	5. Literatur und Material zur Agenda 21	190
HASSMANN, H.: Zusammenarbeitserlaß »Straßenbau- und Naturschutzverwaltung« überarbeitet	170	Neue Veröffentlichungen mit Bezügen zur Eingriffs- regelung:	
SCHWOON, G.: Sicherung, Pflege und Kontrolle von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen infolge von Straßenbau- vorhaben	174	1. Empfehlungen der AGNat zum Vollzug der Eingriffsregelung II	192
MEIER, H.: Die Verträglichkeitsprüfung der FFH-Richtlinie und ihr Verhältnis zu Eingriffsregelung und UVP	184	2. Empfehlungen der AGNat zum Aufbau eines Katasters der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	192
		3. Flurbereinigung und Naturschutz	193
		4. Standortplanung von Windkraftanlagen	193
		5. Bibliographie »Naturschutz und Windkraft«	193
		6. Privilegierung von Windkraftanlagen	193
		7. Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich in der Bauleitplanung	194

Vorwort

Wie andere Teile des Naturschutzrechts benötigte auch die Eingriffsregelung eine lange »Anlaufzeit«, um verstanden, angenommen und angewandt zu werden. Seit 20 Jahren Bestandteil des deutschen Naturschutzrechts, sollte sie nun ein wirkungsvolles Instrument des Naturschutzes sein. Vielleicht ist sie dies auch viel mehr, als es Naturschützern scheinen mag. Wie sonst wären die gegen die Anwendung der Eingriffsregelung gerichteten Bestrebungen zu erklären?

Innerhalb des Naturschutzes hat die Eingriffsregelung an Stellenwert gewonnen, auch nachdem das UVP-Gesetz von 1990 einige der weitgespannten Erwartungen an die Umweltverträglichkeitsprüfung relativiert hat und weil die UVP für die materielle Berücksichtigung ihrer Ergebnisse bei der Entscheidung maßgeblich auf die Eingriffsregelung angewiesen ist.

Auch wenn die Praxis der Eingriffsregelung vielfach hinter den fachlichen Anforderungen zurückbleibt und die gesetzlichen Pflichten der Eingriffsregelung noch nicht vollständig erfüllt werden, sind immerhin einige bedeutende positive Entwicklungen feststellbar. Fünf sollen hier herausgestellt werden:

1. Verbesserung der inhaltlich-methodischen Grundlagen

Sowohl mit den »Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung — Teil II« der Landesanstalten/-ämter und des Bundesamtes für Naturschutz (s. Hinweis S. 192 dieses Heftes) als auch mit einem Gutachten »Methodik der Eingriffsregelung« im Auftrag der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA)¹⁾ wurden die inhaltlich-methodischen Grundlagen für die Anwendung der Eingriffsregelung im letzten Jahr wesentlich verbessert und vereinheitlicht. Beide Veröffentlichungen wenden sich zudem gegen die von verschiedenen Seiten auf unterschiedlichen

¹⁾ INSTITUT FÜR LANDSCHAFTSPFLEGE UND NATURSCHUTZ DER UNIVERSITÄT HANNOVER (1993): 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, i. A. d. LANA (Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung). Teil 1: Synopse, Schriftenreihe der LANA 4/1994. Teil 2: Analyse, Schriftenreihe der LANA 5/1996. Teil 3: Vorschläge zur bundeseinheitlichen Anwendung der Eingriffsregelung nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz, Schriftenreihe der LANA 6/1996.

Ebenen bisher entwickelten Verfahren, die anhand einfacher Parameter wie Flächenversiegelung oder biotopbezogener Wertpunkte weitgehend ohne die erforderlichen Untersuchungen von Natur, Landschaft und Eingriffsfolgen die Anforderungen der Eingriffsregelung nur scheinbar einlösen.

2. Festlegung der Untersuchungspflichten

Eingriffe erfolgten in der Vergangenheit häufig ohne eine ausreichende Abschätzung ihrer Auswirkungen, so daß auch keine planmäßig auf die tatsächlichen Eingriffsfolgen bezogenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen abgeleitet werden konnten und es an der Plausibilität solcher Maßnahmen fehlte. Dies hat dem Ansehen der Eingriffsregelung geschadet. In den letzten Jahren hat sich in Niedersachsen diese Situation für eine Reihe von Vorhabenstypen gebessert, insbesondere seitdem das UVP-Gesetz 1990 für UVP-pflichtige Vorhaben und die Änderung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes 1993 (§ 13 Abs. 3 NNatG) für die meisten Eingriffsvorhaben herausgestellt haben, daß diese Untersuchungen Pflichten des Vorhabenträgers sind. Zu diesen Verbesserungen haben auch verschiedene Zusammenarbeitserlasse, fachliche Empfehlungen und nicht zuletzt die Rechtsprechung beigetragen. Zu vergleichbaren Untersuchungen ist die Bauleitplanung verpflichtet.

3. Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung

Vor 1993 war die Eingriffsregelung zwar schon bei der Aufstellung der Bauleitpläne vorausschauend zu berücksichtigen; die Anwendung der Eingriffsregelung knüpfte aber erst an die Genehmigung der einzelnen Bauvorhaben an. Erfahrungsgemäß war es dort für die Prüfung der Vermeidbarkeit von Eingriffen und ihren Folgen (z. B. für die Prüfung von Standortalternativen) zu spät und der Spielraum für die Festlegung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen war zu gering. Aus diesen Gründen waren die Vollzugslücken der Eingriffsregelung nirgends so groß wie bei den Baugenehmigungsverfahren. Die 1993 erfolgte Vorverlagerung der Eingriffsregelung auf die Ebene der Bauleitplanung könnte daher der Eingriffsregelung zu größerer Wirksamkeit verhelfen.

Die momentanen Akzeptanzprobleme der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung dürfen den Blick für die rechtliche und fachliche Dimension der Eingriffsregelung nicht verstellen. Für die Bauleitplanung ist die Anwendung der Eingriffsregelung auch nach jetzt vier Jahren immer noch eine relativ neue kritische Herausforderung. Das geht aus den in diesem Heft veröffentlichten Umfrageergebnissen hervor (s. BREUER & WEYER 1997, S. 164 ff. dieses Heftes). Die Durchsetzung der Eingriffsregelung war aber auch in allen anderen Bereichen zunächst mit großen Akzeptanzproblemen und Anlaufschwierigkeiten verbunden, die mit der Zeit immer mehr überwunden worden sind. Die Wirksamkeit der Eingriffsregelung kann sich also nicht allein aus ihrer bisherigen oftmals noch unbefriedigenden Anwendung in der Bauleitplanung beurteilen.

4. Einführung der Verbandsklage

Die positive Wirkung der inzwischen in 12 von 16 Bundesländern ermöglichten Verbandsklage auf den Vollzug der Eingriffsregelung kann kaum überschätzt werden. Eine Planung, die vor Gericht standhalten muß, wird nämlich in allen Behörden mit größerer Sorgfalt vorbereitet und durchgeführt. Die Verbandsklage ist deshalb ein Mittel, dem Vollzug der Eingriffsregelung besonders wirksam zu helfen und sicherzustellen, daß der Vollzug der Gesetze ernstgenommen wird.

5. Kontrolle von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Die Naturschutzbehörden richten ein Hauptaugenmerk auf die Kontrolle und Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, denn auch wenn diese Maßnahmen planerisch und rechtlich festgelegt wurden, ist nicht sicher, ob sie ausgeführt werden, der Ausgleich sich einstellt und der Ausgleich dann auch dauerhaft gesichert wird. Kompensationsflächenkataster, die bei den unteren Naturschutzbehörden geführt oder aufgebaut werden, können diese Kontrollen wesentlich erleichtern. Auch können die Behörden für die Überprüfung der ordnungsgemäßen Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen Gebühren zwischen 60 und 6.000 DM erheben (Allgemeine Gebührenordnung i. d. F. v. 5. Juni 1997, Nds. GVBl. Nr. 10, S. 171).

Die Überprüfung und Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist das Schwerpunktthema dieses Heftes.

W. Breuer

Verwaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach ihrer Durchführung¹⁾

von Dietmar Ulbrich

Verwendete Abkürzungen

ARGEBAU	Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder und des Bundes
BauGB	Baugesetzbuch
BauGB-MaßnG	Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMV	Bundesminister für Verkehr

BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
LANA	Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LBP	Landschaftspflegerischer Begleitplan
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
NNatG	Niedersächsisches Naturschutzgesetz
NWG	Niedersächsisches Wassergesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

1 Vollzugsprobleme bei der Umsetzung von Vorkehrungen zur Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Ein zentrales Problem beim Vollzug der Eingriffsregelung ist die Umsetzung der rechtsverbindlich festgesetzten Vorkehrungen zur Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen²⁾. Dies gilt sowohl für ihre Ausführung als auch für ihre langfristige Pflege und Sicherung.

Die LÄNDERARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR NATURSCHUTZ, LANDSCHAFTSPFLEGE UND ERHOLUNG (LANA) (1991: 33) beschreibt dieses Problem in den Lübecker Grundsätzen des Naturschutzes folgendermaßen:

»Auch wenn die Kompensationsmaßnahmen planerisch festgesetzt werden, ist nicht sicher, ob sie ausgeführt werden, der Ausgleich sich einstellt und der Ausgleich dann auch nachhaltig gesichert wird«. Verschiedene Gutachten und Veröffentlichungen bestätigen diese Einschätzung.

HEMPEN et al. (1991) untersuchten beispielsweise im Landkreis Hannover 66 Vorhaben im Hinblick auf die Anwendung und den Vollzug der Eingriffsregelung. Von diesen Vorhaben lagen 21 innerhalb von Landschaftsschutzgebieten. Hinsichtlich des Vollzugs faßten die Autorinnen ihre Ergebnisse in folgenden Thesen zusammen³⁾:

■ **Der Vollzug der festgelegten Kompensationsmaßnahmen für Vorhaben außerhalb von Schutzgebieten findet nicht statt.** Diese These gilt sowohl für die Durchführung von Vollzugskontrollen im Sinne einer Nachprüfung, ob die festgelegten Kompensationsmaßnahmen in der vorgesehenen Form durchgeführt wurden, als auch für die Ausführung der Maßnahmen selbst. Die untere Naturschutzbehörde hat Vollzugskontrollen nur in Ausnahmefällen vorgenommen, und die an sich

zuständigen Genehmigungsbehörden vernachlässigen derartige Kontrollen. Bei 22 Ortsbesichtigungen stellten die Autorinnen fest, daß nur in 16 Fällen Kompensationsmaßnahmen durchgeführt wurden, bei denen wiederum nur in vier Fällen die Maßnahmen vollständig verwirklicht wurden.

■ **Bei Vorhaben in Landschaftsschutzgebieten findet der Vollzug statt.** Bei diesen Vorhaben führte die untere Naturschutzbehörde, da sie selbst als Genehmigungsbehörde für die Befreiungen und Erlaubnisse zuständig ist, in nahezu allen Fällen Vollzugskontrollen durch. Hier wurden in 16 von 17 betrachteten Fällen Kompensationsmaßnahmen durchgeführt, bei denen wiederum in 10 Fällen die Maßnahmen vollständig verwirklicht wurden.

■ **Die derzeitige Praxis der Eingriffsregelung blendet den Aspekt der Erfolgskontrolle aus.** In keinem der untersuchten Fälle, weder innerhalb noch außerhalb der Landschaftsschutzgebiete, wurde seitens der unteren Naturschutzbehörde eine Erfolgskontrolle durchgeführt, um zu überprüfen, ob die mit den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen angestrebten Funktionen auch erreicht werden können bzw. worden sind.

Zudem weisen die Autorinnen darauf hin, daß der unteren Naturschutzbehörde bei den Vorhaben außerhalb von Landschaftsschutzgebieten in vielen Fällen nicht die Genehmigungsbescheide mit den Auflagen vorliegen, so daß sie schon aufgrund unvollständiger Aktenlage keine Vollzugskontrolle vornehmen könnte.

In einer Studie zur Wirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hat ÖKOPLAN (1993) neun größere Eingriffs-Vorhaben geprüft. Bei den Fallbeispielen handelt es sich um eine kommunale Kläranlage, ein Güterverkehrszentrum, eine Eindeichung zum Küstenschutz, eine Staustufe zum Gewässerausbau, eine Fließgewässerverbreiterung, eine Abfallentsorgungsanlage, eine Naßabbaggerung, eine Hochspannungs-Freileitung und eine Schnellbahnstrecke. ÖKOPLAN (1993: 64) kommt hinsichtlich des Vollzugs der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu dem Ergebnis, daß bei der Umsetzung wesentliche Planinhalte vom Vorhabenträger oder von den ausführenden Unternehmen ignoriert wurden. Infolgedessen wurden geplante Maßnahmen entweder

¹⁾ Überarbeitete Fassung der gleichnamigen Hausarbeit ULBRICH 1995.

²⁾ In diesem Text werden die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen unter dem Begriff Kompensationsmaßnahmen zusammengefaßt. Dieser Begriff kann insbesondere dann verwendet werden, wenn zwischen Ausgleich und Ersatz nicht unterschieden werden muß.

³⁾ Die Thesen zum Vollzug der Eingriffsregelung basieren auf der Auswertung von insgesamt 60 Vorhaben, die mit Kompensationsmaßnahmen zugelassen wurden. Davon liegen 42 außerhalb und 18 innerhalb von Landschaftsschutzgebieten. Die geringere Anzahl der Vorhaben gegenüber der Ausgangszahl von 66 ist damit zu erklären, daß sechs Vorhaben als unzulässige Eingriffe abgelehnt wurden.

gar nicht oder grundlegend anders verwirklicht. Zum Teil war ihre bauliche Ausführung so schlecht, daß die geplanten Funktionen nicht eintreten konnten. ÖKOPLAN (1993: 72) hat bei der Realisierung der Maßnahmen insbesondere folgende Mängel festgestellt:

- Nichteinhaltung zeitlicher Fristen zur Umsetzung der Maßnahmen,
- geringere Flächenausdehnung als geplant,
- andere Standorte als geplant,
- falsche erdbauliche Ausführung,
- andere Artenzusammensetzung und Pflanzqualität als geplant,
- vernachlässigte Anwuchspflege,
- Versäumnis periodischer Pflege- und Managementaufgaben.

Darüber hinaus wurde festgestellt, daß die Maßnahmen im Laufe ihrer Entwicklung durch äußere Einflüsse zerstört wurden oder nur eine mangelnde ökologische Wirksamkeit entfalteten.

WERNICK (1993) hat im Rahmen einer Studie eine Erfolgskontrolle der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für ein Straßenbauprojekt, die Verlegung der Landesstraße 490 im Landkreis Hildesheim, durchgeführt. Für die 27 Einzelmaßnahmen, die laut landschaftspflegerischem Begleitplan und landschaftspflegerischem Ausführungsplan durchzuführen waren, kam sie bei der Herstellungs- und Funktionskontrolle zu den folgenden Ergebnissen (Tab. 1):

Tab. 1: Übersicht der Ergebnisse der Herstellungs- und Funktionskontrolle der Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der Verlegung der L 490 (WERNICK 1993: 138)

	Herstellung			Funktion		
	Völliges Defizit	Teil-Defizit	Erfüllung	Völliges Defizit	Teil-Defizit	Erfüllung
Maßnahmenzahl	7	7	13	9	18	0
%-Anteil an Gesamtzahl	26 %	26 %	48 %	33 %	67 %	0 %

Anhand der beiden folgenden Beispiele erläutert NOACK (1993: 23), wie planfestgestellte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht im vorgesehenen Umfang oder Zeitrahmen verwirklicht wurden:

»Im landschaftspflegerischen Begleitplan zu einer Autobahnbaumaßnahme ist die Schonung und Erhaltung eines landwirtschaftlichen Weges mit faunistisch-vegetationskundlich wertvollen Saumbiotopen vorgesehen. Bei einer Begehung der Baustelle zusammen mit der unteren Naturschutzbehörde demonstriert sich der unbefestigte Sandweg als breit bituminierte Baustraße ohne Saumbiotope. Die Baufirma hatte auf eigene Faust mit dem Eigentümer die Lage der Baustraße, die nach Bauende rekultiviert werden sollte, ausgehandelt. Der landschaftspflegerische Begleitplan, der Planfeststellungsbeschluß und die Eingriffsregelung war in diesen Kreisen unbekannt.

Für die Beeinträchtigung eines Amphibienbiotops im Zuge einer Bundesstraßenplanung waren unter anderem folgende Maßnahmen vorgesehen:

Vor Beginn der Baumaßnahme Herrichtung eines Ersatzlaichgewässers. Vor Beginn der Laichzeit Abschottung der Baustelle gegen zum alten Laichgewässer wandernde Amphibien.

Bei einer Begehung der Baustelle im Frühjahr zeigte sich: Anstelle des Ersatzlaichgewässers lag ein Haufen Boden, und die laichwilligen Amphibien wanderten in den Pumpensumpf, um dort abgesaugt zu werden. Was war geschehen? Bei der Übergabe der Planung vom planenden Dezernat an das ausführende Dezernat war die Information über die 'Maßnahmen vor Baubeginn' verlorengegangen, den LBP zu lesen, hatte man im ausführenden Dezernat versäumt, 'weil der früher nie nötig war' und 'bepflanzt werden die Straßen doch immer erst nach der Baudurchführung'.«

Neben diesen geschilderten Problemen, die vor allem die Vorkehrungen zur Vermeidung und die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen der Bauausführung bzw. im Anschluß an den Eingriff betreffen, ist auch die Frage der langfristigen Pflege und Unterhaltung der Maßnahmen sowie der Trägerschaft der dazugehörigen Grundflächen von Bedeutung. Welchen Umfang diese Aufgabe annehmen kann, zeigt eine Bestandsaufnahme des Niedersächsischen Landesamtes für Straßenbau. Die folgende Tabelle nennt die Zahl der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die die Straßenbauverwaltung auf Liegenschaften außerhalb des unmittelbaren Straßenbereichs durchgeführt oder geplant hat. Aus der Art der Maßnahmen wird außerdem ersichtlich, daß viele Flächen, z. B. in der Landwirtschaft oder auf Trockenrasen, der langfristigen Pflege bedürfen.

Tab. 2: Behandlung von Liegenschaften (Grundstücken) für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen außerhalb des unmittelbaren Straßenbereichs

Erfassung aller fertiggestellten oder geplanten Maßnahmen in Niedersachsen (Stand: Februar 1992) (HABMANN 1992)

Art der Maßnahme	Größe in Hektar	Anzahl der Maßnahmen*
Landwirtschaft	888,33	85
Wald	267,24	112
Sukzession/Trockenrasen	287,31	182
Feuchtbiotop/Gewässer	347,11	171
Hecken/Feldgehölze	246,30	223
Sonstiges	125,55	58
Ergebnis:	2.161,84	831

* Die Maßnahmen sind auf 625 Einzelflächen vorgesehen. Die Trägerschaft ist bei 191 Flächen geregelt, bei 434 Flächen nicht.

Die ausgewählten Beispiele lassen erheblichen Handlungsbedarf erkennen. Künftig muß bei der Umsetzung der rechtsverbindlich festgesetzten Vorkehrungen zur Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gewährleistet werden, daß

- die Maßnahmen auch tatsächlich ausgeführt werden,
- die durchgeführten Maßnahmen – soweit erforderlich – gepflegt und unterhalten werden,
- die Maßnahmen langfristig gesichert werden.

Hierzu bedarf es eines entsprechenden Instrumentariums, das in den folgenden Kapiteln detailliert dargestellt werden soll.

2 Rechtliche Grundlagen und Beteiligte

Rechtliche Grundlage der Eingriffsregelung ist das Niedersächsische Naturschutzgesetz und für den Sonderfall des Baurechts das Bundesnaturschutzgesetz. Mit der Eingriffsregelung wurde das Verursacherprinzip im Naturschutz eingeführt. Wer Natur und Landschaft beeinträchtigt, soll zugleich auf seine Kosten für Vorkehrungen zur Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sorgen.

2.1 Die Eingriffsregelung nach dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz

Eingriffe im Sinne des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können (§ 7 NNatG).

Das Niedersächsische Naturschutzgesetz gibt für die Eingriffsregelung ein Prüfschema vor. Liegt ein Eingriff vor, so ist nach § 8 NNatG zunächst sicherzustellen, daß alle vermeidbaren Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes vermieden werden. Soweit der Eingriff unvermeidbar ist, muß geprüft werden, ob der Eingriff die formellen Voraussetzungen nach § 9 NNatG erfüllt (Genehmigungspflicht, Planfeststellung oder Maßnahme einer Behörde). Ist dies der Fall, sind die §§ 10 – 12 NNatG anzuwenden. Nach § 10 NNatG werden vom Verursacher eines Eingriffs Ausgleichsmaßnahmen verlangt, mit denen die erheblichen Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes beseitigt werden. Kann ein Ausgleich nicht stattfinden, so ist der Eingriff unzulässig, wenn bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege Vorrang haben (§ 11 NNatG). Im Falle der Zulässigkeit des Eingriffs hat der Verursacher Ersatzmaßnahmen nach § 12 NNatG durchzuführen.

Die Prüfschritte der Eingriffsregelung bilden kein eigenes Zulassungsverfahren, sondern werden in die entsprechenden Verfahren nach dem jeweiligen Fachrecht integriert. Aufgrund dieses Hucklebackverfahrens trifft die Behörde, die für die Zulassung zuständig ist, die Entscheidungen nach der Eingriffsregelung und setzt Vorkehrungen zur Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Zulassungsbescheid fest, sofern der Eingriff zulässig ist. Die Naturschutzbehörde wird dabei im Rahmen der Benennungsbeteiligung beteiligt.

Das Niedersächsische Naturschutzgesetz enthält nur wenige Regelungen für die Zeit, nachdem die Vorkehrungen zur Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch Aufnahme in den Zulassungsbescheid rechtskräftig geworden sind. Dies sind

- die Duldung von Ausgleichsmaßnahmen durch den Eigentümer und die sonstigen Nutzungsberechtigten (§ 10 Abs. 2 NNatG),
- die Pflicht des Eigentümers, Nießbrauchers oder Erbbauberechtigten, in bestimmten Fällen die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen an Stelle des Verursachers durchzuführen (§ 10 Abs. 3 NNatG),
- die Durchführung von Ersatzmaßnahmen durch die Naturschutzbehörden (§ 12 Abs. 2 NNatG).

2.2 Das Verhältnis der Eingriffsregelung zum Baurecht



Abb. 1: Neue Baugebiete. Seit 1993 muß die Eingriffsregelung bereits in der Bauleitplanung angewendet werden.

Artikel 5 des am 1.5.1993 in Kraft getretenen Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes hat das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) um die §§ 8a bis 8c ergänzt¹⁾. Diese Paragraphen sind keine Rahmenvorschrift; sie gelten unmittelbar. § 8a BNatSchG hat das Verhältnis der Eingriffsregelung zu Teilen des Baurechts verändert. Sind aufgrund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten, ist unter Anwendung der Eingriffsregelung über die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Bauleitplan in der Abwägung nach § 1 BauGB zu entscheiden. Während vor dieser Neuordnung die Eingriffsregelung erst im Baugenehmigungsverfahren zu vollziehen, wohl aber bereits in der Bauleitplanung vorausschauend zu berücksichtigen war, muß über Eingriffe und ihre Bewältigung nun abschließend im Bauleitplanverfahren entschieden werden.

In den Bauleitplänen sind Darstellungen und Festsetzungen zu treffen, um die Eingriffe, die sie ermöglichen, auch planerisch zu bewältigen. Bauleitplanerisch ist Vorsorge zu treffen für die weitestmögliche Vermeidung und Behebung der Beeinträchtigungen, die durch die vorbereiteten oder ermöglichten Eingriffe ausgelöst werden können.

Auf der Ebene des Flächennutzungsplanes kommen dabei folgende Darstellungen in Betracht:

- Grünflächen (§ 5 (2) Nr. 5 BauGB),
- Wasserflächen (§ 5 (2) Nr. 7 BauGB),
- Flächen für Landwirtschaft oder Wald (§ 5 (2) Nr. 9 BauGB) und
- Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft (§ 5 (2) Nr. 10 BauGB).

Für die Festsetzungen in einem Bebauungsplan gibt § 9 BauGB einen abschließenden Katalog vor. Auf dieser

¹⁾ Mit dem Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuordnung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 - BauROG) wurde die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung in wesentlichen Teilen in das Baurecht übernommen. Da die in diesem Aufsatz angesprochenen Regelungen des § 8 a BNatSchG nicht wesentlich geändert wurden, wurde auf eine Überarbeitung der entsprechenden Passagen dieses Beitrags verzichtet.

Grundlage können beispielsweise in den Bebauungsplänen folgende Festsetzungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, zum Teil auch für Vorkehrungen zur Vermeidung, genutzt werden:

- Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind, und ihre Nutzung (§ 9 (1) Nr. 10 BauGB),
- Grünflächen (§ 9 (1) Nr. 15 BauGB),
- Wasserflächen, soweit die Festsetzungen nicht nach anderen Vorschriften getroffen werden können (§ 9 (1) Nr. 16 BauGB),
- Flächen für die Landwirtschaft (§ 9 (1) Nr. 18a BauGB),
- Wald (§ 9 (1) Nr. 18b BauGB),
- Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft, soweit solche Festsetzungen nicht nach anderen Vorschriften getroffen werden können (§ 9 (1) Nr. 20, 1. Alternative BauGB)
- Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft (§ 9 (1) Nr. 20, 2. Alternative BauGB)
- das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen (§ 9 (1) Nr. 25a BauGB) sowie
- Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern (§ 9 (1) Nr. 25b BauGB).

LOUIS (1994: 273) weist darauf hin, daß auch andere Festsetzungen, z. B. über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, zugunsten der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege getroffen werden können.

Die Darstellungen im Flächennutzungsplan und die Festsetzungen im Bebauungsplan können auf den Grundstücksflächen, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, oder im sonstigen Geltungsbereich des Bauleitplans erfolgen. Die Festsetzungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im sonstigen Geltungsbereich eines Bebauungsplanes können nach § 8a (1) Satz 4 BNatSchG den Grundstücksflächen, auf denen Eingriffe auf Grund sonstiger Festsetzungen zu erwarten sind, ganz oder teilweise zugeordnet werden. Damit wurden die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 (1) BauGB erweitert.

Das Verhältnis der Eingriffsregelung zu den Vorschriften über die Zulässigkeit von Vorhaben

In § 8a Abs. 2 und 6 BNatSchG wird die Bedeutung der Eingriffsregelung für die Zulässigkeit von Vorhaben nach dem Baurecht geregelt. Danach müssen im wesentlichen folgende Fälle unterschieden werden:

1. Ein Bauvorhaben liegt im Geltungsbereich eines rechtskräftigen oder planreifen Bebauungsplanes. In diesen Fällen können nur dann Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für die Bauvorhaben verlangt werden, wenn der Bebauungsplan bzw. der Entwurf entsprechende Festsetzungen enthalten. Fehlen sie, so können keine Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verlangt werden (§ 8a (2) BNatSchG). Diese Regelung gilt auch für Vorhaben im Bereich einer erweiterten Abrundungssatzung nach § 4 (2a) Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnG) und für Vorhaben im Rahmen von Satzungen über einen Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 7 BauGB-MaßnG¹⁾.

¹⁾ Im weiteren Text wird aus Vereinfachungsgründen nur von Bebauungsplänen gesprochen. Die Darstellungen gelten aber auch für die Satzungen nach § 4 (2a) und § 7 BauGB-MaßnG.

2. Ein Bauvorhaben liegt innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (unbeplanter Innenbereich) und ist nach § 34 BauGB zulässig. Ein derartiges Vorhaben ist nach § 8a BNatSchG nicht als Eingriff anzusehen.

3. Ein Bauvorhaben liegt im Außenbereich nach § 35 BauGB. Bei diesen Vorhaben ist die Eingriffsregelung nach § 7 ff NNatG anzuwenden.

Für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit ist der erste Fall von besonderem Interesse, da sich aus § 8a Abs. 3 bis 5 BNatSchG Besonderheiten für den Vollzug der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und ihre Sicherung ergeben.

Der Vollzug von Festsetzungen in Bebauungsplänen hinsichtlich Vorkehrungen zur Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Im Sinne des Verursacherprinzips ist der Vorhabenträger (Investor oder Bauherr) verpflichtet, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchzuführen. Das Gesetz eröffnet hierzu im wesentlichen die beiden folgenden Möglichkeiten:

- Durchführung durch den Vorhabenträger
- Durchführung durch die Gemeinde an Stelle und auf Kosten des Vorhabenträgers.

Welcher Weg gewählt wird, hängt davon ab, ob die Festsetzungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf den Grundstücksflächen, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, oder im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplanes erfolgt sind.

Im Falle der Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf den Grundstücksflächen, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, wird der Verursacher durch Nebenbestimmungen in der Baugenehmigung zu deren Durchführung verpflichtet. Auf diese Nebenbestimmungen kann verzichtet werden, wenn die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bereits Gegenstand des Bauantrags sind.

Soweit die Festsetzungen im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplanes liegen und den Eingriffsgrundstücken zugeordnet sind, soll die Gemeinde die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen an Stelle und auf Kosten der Vorhabenträger oder der Eigentümer der Grundstücke durchführen. Diese Aufgabe ist im Gesetzestext als Sollvorschrift formuliert. Nach SCHRÖDTER (1993: 10) begründen Sollvorschriften im Verwaltungsrecht im Regelfall eine Verpflichtung, so daß die Gemeinde nur in eng begrenzten Ausnahmefällen darauf verzichten kann, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchzuführen. Hiervon kann nur dann abgesehen werden, wenn die Durchführung auf andere Weise gesichert ist.

Bei Durchführung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch die Gemeinde sind die Kosten auf die zugeordneten Grundstücke zu verteilen. Als Verteilungsmaßstäbe können die überbaubare Grundstücksfläche, die zulässige Grundfläche und die Schwere der zu erwartenden Beeinträchtigungen herangezogen werden. Diese Verteilungsmaßstäbe können auch miteinander verbunden werden (§ 8a (4) BNatSchG).

Die Kostenerstattung kann die Gemeinde nach § 8a (5) BNatSchG durch eine Satzung regeln. In Anlehnung an den Umfang des Erschließungsaufwandes nach § 128 (1) BauGB sind folgende Kosten erstattungsfähig:

- der Erwerb der Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen,

- die Freilegung der Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen,
- die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einschließlich ihrer Planung, Fertigstellungs- und Entwicklungspflege und
- der Wert der von der Gemeinde aus ihrem Vermögen bereitgestellten Flächen im Zeitpunkt der Bereitstellung.

2.3 Beteiligte und ihre Aufgaben

Am Vollzug der Eingriffsregelung sind aufgrund ihrer Integration in andere Zulassungsverfahren zahlreiche Behörden, Institutionen und Privatpersonen beteiligt. Dies gilt auch für die Zeit nach Abschluß des jeweiligen Zulassungsverfahrens. Prinzipiell kann zwischen folgenden Akteuren unterschieden werden:

- Verursacher
- Genehmigungsbehörde
- Naturschutzbehörde
- Gemeinde
- Grundeigentümer
- Dritte.

Dabei können einzelne Akteure miteinander deckungsgleich sein. Beispielsweise ist die Naturschutzbehörde bei bestimmten Bodenabbauvorhaben gleichzeitig Genehmigungsbehörde. Die Gemeinden können, sofern sie auch Bauaufsichtsbehörde sind, nicht nur für die Bauleitplanung, sondern ebenfalls für die Baugenehmigungen verantwortlich sein. Darüberhinaus können sie auch Eigentümer von Grundflächen sein, auf denen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen realisiert worden sind.

Nach der Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in einem Verwaltungsakt können prinzipiell folgende Aufgaben auf die Beteiligten zukommen:

- Ausführungsplanung
- Durchführung
- Kontrolle der Durchführung

- Entwicklungspflege
- Kontrolle der Entwicklungspflege
- Funktionskontrolle
- Unterhaltung/Dauerpflege
- Kontrolle der Unterhaltung/Dauerpflege
- Verpflichtungen des Grundeigentümers
- Kontrolle des dauerhaften Erhalts.

Für die Ausführungsplanung, die Durchführung, die Entwicklungspflege und die Unterhaltung/Dauerpflege ist der Verursacher eines Eingriffs verantwortlich. Dabei kann er sich der Hilfestellung Dritter bedienen. Dagegen sind die verschiedenen Kontrollen in erster Linie Aufgabe der jeweiligen Genehmigungsbehörde, die hierbei zweckmäßigerweise mit der Naturschutzbehörde zusammenarbeiten sollte, um deren Sachverstand zu nutzen.

Die Naturschutzbehörde und die Gemeinde haben darüberhinaus weitere Aufgaben wahrzunehmen, die mit der Durchführung und Verwaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zusammenhängen.

So haben die Naturschutzbehörden nach § 55 (1) NNatG darüber zu wachen und darauf hinzuwirken, daß die Rechtsvorschriften des Naturschutzes und der Landschaftspflege eingehalten werden. In diesem Rahmen sind sie auch gefordert, dafür Sorge zu tragen, daß die Genehmigungsbehörden ihre Kontrollaufgaben wahrnehmen. Daneben obliegt ihnen aufgrund ihres Sachverstandes die Beratung aller Beteiligten. Außerdem sollten sie die Funktionskontrollen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auswerten, um die Ergebnisse für künftige Vorhaben nutzen zu können. In Ausnahmefällen – wenn der Verursacher nicht selbst für Ersatzmaßnahmen sorgen kann – können die Naturschutzbehörden die Ersatzmaßnahmen auf Kosten des Verursachers durchführen lassen (§ 12 (2) NNatG).

Demgegenüber hat die Gemeinde bei sogenannten Sammel-Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen von Bebauungsplänen zusätzlich die Aufgabe, für die Bereitstellung von Flächen zu sorgen und die Kosten der Maßnahmen bei den Verursachern abzurechnen.

3 Ausführung, Pflege und Unterhaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Der Verursacher hat die im Zulassungsbescheid angeordneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auszuführen und – soweit erforderlich – zu entwickeln. Außerdem hat er die geschaffenen Anlagen ausreichend zu pflegen und zu unterhalten sowie vor Zerstörung und Schädigung zu schützen (ASSEBURG 1992: 2). Um diese Aufgaben zu erledigen, kann er Dritte beauftragen, beispielsweise Garten- und Landschaftsbaubetriebe, Landwirte, Landschaftspflege- oder Naturschutzverbände.

3.1 Ausführung

Der Verursacher hat die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Form auszuführen, wie sie im Zulassungsbescheid oder im Planfeststellungsbeschluß rechtsverbindlich festgesetzt worden sind. Zur Ausführung gehört auch die Fertigstellungspflege. Sie umfaßt alle Leistungen,

die erforderlich sind, um die Kompensationsmaßnahmen in einen abnahmefähigen Zustand zu bringen.

Der Zeitpunkt, des abnahmefähigen Zustands ist für Gehölz- und Staudenpflanzungen in der DIN 18916, für Rasen in der DIN 18917 und für ingenieurbologische Sicherungsbauweisen in der DIN 18918 definiert. Gehölzpflanzungen sind beispielsweise zu dem Zeitpunkt abnahmefähig, an dem Sicherheit über den Anwuchserfolg besteht. Dies ist im Regelfall ab dem letzten Drittel des Monats Juni am Durchtrieb zu erkennen.

Grundsätzlich ist die Ausführung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen Aufgabe des Verursachers. Von dieser Verursacherpflicht kann in Niedersachsen in folgenden Fällen abgewichen werden:

- Innerhalb von Bebauungsplangebieten kann die Gemeinde an Stelle und auf Kosten der Bauherren oder Investoren sogenannte Sammel-Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchführen (s. Kap. 2.2 und 4.6).

- Die Ersatzmaßnahmen (jedoch nicht die Ausgleichsmaßnahmen) können bei Vorhaben nach § 9 (1) NNatG auf Kosten des Verursachers von der Naturschutzbehörde veranlaßt werden, wenn dieser nicht selbst für die Ersatzmaßnahmen sorgen kann. Das Tätigwerden der Naturschutzbehörde und die Höhe der zu erstattenden Kosten müssen im Zulassungsbescheid festgesetzt werden (§§ 12 (2) und 13 (1) NNatG).
- Bei planfeststellungspflichtigen Vorhaben kann das Land anstelle des Vorhabenträgers die erforderlichen Ersatzmaßnahmen, nicht aber die Ausgleichsmaßnahmen veranlassen. Hierüber entscheidet die Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsbeschluß (§ 14 Satz 4 NNatG).

3.2 Entwicklungspflege

Biotope oder Biotopstrukturen, die als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen für Eingriffe neu angelegt werden, können in der Regel nicht sofort nach ihrer Fertigstellung ihre Funktionen für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und für das Landschaftsbild erfüllen. Hierzu bedarf es einer längeren Entwicklung. Deshalb müssen nach Herstellung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen Entwicklungspflegemaßnahmen durchgeführt werden. Sie schließen an die Fertigstellungspflege an und umfassen alle Leistungen, die erforderlich sind, um einen funktionsfähigen Zustand der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu erzielen. Der Verursacher hat sie in den Planunterlagen detailliert darzustellen (siehe auch Kapitel 5.1) und insbesondere

- die Pflege- und Entwicklungsziele zu definieren und
- einen Pflegeplan mit Angabe der kurz-, mittel- und langfristig auszuführenden Pflegemaßnahmen und -intervalle aufzustellen.

Bei Straßenbauprojekten werden die Entwicklungspflegemaßnahmen beispielsweise in den Maßnahmeblättern zur landschaftspflegerischen Ausführungsplanung beschrieben. Umfangreichere Maßnahmen werden eigens in einem ergänzenden Pflegeblatt dargestellt.

Einige Beispiele für Entwicklungspflegemaßnahmen und -zeiten werden in den Erläuterungen zur Musterfassung der BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE (1993: 13f.) genannt. Bei Pflanzungen von Bäumen und Sträuchern sowie Ansaaten umfaßt die Entwicklungspflege zwei Jahre. Obstgehölze in Streuobstbeständen müssen zum Aufbau der Baumkrone über einen Zeitraum von fünf Jahren jährlich geschnitten werden, da sie in der Regel als zweijährige Veredlungen gepflanzt werden. Sehr nährstoffreiche Flächen sind zur Aushagerung bei Extensivierungsmaßnahmen über einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren mehrmals im Jahr zu mähen. Das Schnittgut muß abgeräumt werden. Eine detaillierte Zusammenstellung von Entwicklungspflegemaßnahmen für verschiedene Biotoptypen enthalten die Richtlinien für die Anlage von Straßen, Teil Landschaftspflege, Abschnitt 2: Landschaftspflegerische Ausführung (RAS-LP 2) (FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR STRASSEN- UND VERKEHRSWESEN 1993: 29ff.).

Der Verursacher ist selbstverständlich auch für die Realisierung der Entwicklungspflegemaßnahmen verantwortlich. Bei Sammel-Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Bebauungsplangebieten zählen die Fertigstellungs- und die Entwicklungspflege zu den Durchführungskosten, die die Gemeinde auf die Verursacher umlegen kann.

3.3 Unterhaltung/Dauerpflege

Viele Biotope müssen nachhaltig und dauerhaft gepflegt werden, wenn sie ihre Funktionen erfüllen sollen. Dementsprechend dient die Unterhaltungspflege der Erhaltung eines funktionsfähigen Zustandes.

Eine Unterhaltungs- bzw. Dauerpflege ist insbesondere bei den Biotopen erforderlich, die nicht der Eigenentwicklung überlassen werden sollen oder können. Hierzu gehören Biotope, die in einem speziellen Sukzessionsstadium gehalten werden sollen oder die aufgrund einer bestimmten landwirtschaftlichen Nutzungsform entstanden sind, beispielsweise Wiesenvogelbiotope durch extensive Grünlandbewirtschaftung. Auch diese Maßnahmen hat der Verursacher in den Planunterlagen detailliert darzustellen und ihre Ausführung zu gewährleisten. Da sie sich über sehr lange Zeiträume hinziehen, schalten die Verursacher häufig Dritte ein, die die Dauerpflege durchführen.

LOUIS (o. J.) weist darauf hin, daß die rechtsverbindlich festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verhältnismäßig sein müssen, d. h., daß der Verursacher und seine Rechtsnachfolger nicht über Gebühr belastet werden dürfen. Im einzelnen führt er aus: »Problematisch sind in diesem Zusammenhang Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die auf eine Dauerpflege gerichtet sind. Soweit es sich dabei um Anordnungen handelt, die der normalen Pflege eines Grundstückes entsprechen, wie z. B. die Mahd von Wiesen, das Schneiden von Hecken oder Bäumen u. ä., bestehen keine Bedenken. Wird hingegen eine Bewirtschaftung von Flächen angeordnet, z. B. durch extensive Beweidung, können Probleme entstehen. Soweit der Verursacher die öffentliche Hand oder ein Unternehmen ist, können solche Bewirtschaftungsverpflichtungen festgeschrieben werden, da solche Organisationen auf Dauer bestehen oder Rechtsnachfolger wieder Körperschaften oder Unternehmen sind. Wird hingegen ein Privatmann auf solche Maßnahmen verpflichtet, ist eine zeitliche Begrenzung unumgänglich. So kann es dessen Erben nicht zugemutet werden, auf Dauer z. B. eine Weidewirtschaft zu betreiben, wenn sich die landwirtschaftliche Betätigung nicht mehr lohnt oder die Erben selbst keine Landwirte sind oder an einer Landwirtschaft kein Interesse haben. In solchen Fällen sollten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eine Pflegedauer von höchstens 20 Jahren umfassen;



Abb. 2: Brache als Ausgleichsmaßnahme? Soweit es die anzustrebenden Funktionen und Werte erlauben, können wenig aufwendige Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Maßnahmen, die keine oder geringe Bewirtschaftungs- oder Pflegeauflagen erfordern (z. B. die Entwicklung von Brachen) Vorrang gegenüber aufwendigen Maßnahmen haben.

dann müssen sie sich derart stabilisieren, daß nur noch Unterhaltungs-, nicht aber Bewirtschaftungsmaßnahmen erforderlich sind.«

Neben Biotopen müssen auch technische Einrichtungen, die zur Verminderung, zum Ausgleich oder Ersatz von Beeinträchtigungen errichtet wurden, dauerhaft gepflegt und unterhalten werden. Hierzu zählen beispielsweise Grünbrücken zur Verbindung von Lebensräumen oder Tunnel sowie dauerhafte Leit- und Sperranlagen für Amphibien im Zuge von Straßenneubauten. Nach dem »Merkblatt zum Amphibienschutz an Straßen« (BMV 1987: 13ff.) sind u. a. folgende Kontroll- und Pflegemaßnahmen jährlich durchzuführen:

- Amphibiendurchlässe sind unmittelbar vor der Wanderung und während der Wanderungen wöchentlich zu kontrollieren,
- Hindernisse und Unrat sind unverzüglich zu entfernen,
- dauerhafte Leit- und Sperranlagen, insbesondere auch die Anschlußbereiche, sind rechtzeitig vor der Wanderung instand zu setzen und während der Wanderung wöchentlich zu kontrollieren.

Bei Sammel-Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wird die laufende Unterhaltungspflege bzw. Dauerpflege, soweit sie erforderlich ist, Aufgabe der Gemeinde. Sie kann vom Grünflächenamt oder von Privatfirmen im Auftrag der Gemeinde durchgeführt werden. Dabei muß sichergestellt werden, daß die Flächen entsprechend ihrer Funktion als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gepflegt werden.

3.4 Sonstige Verpflichtungen des Grundeigentümers

Der Eigentümer oder Gewaltinhaber eines Grundstücks ist auch für die Verkehrssicherungspflicht, die aus § 823 BGB entwickelt worden ist, verantwortlich. Er hat dafür zu sorgen, daß einem Dritten kein Schaden entsteht, z. B. durch herabfallende Äste. Insoweit müssen die Grundflächen, auf denen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen realisiert wurden, durch eine gelegentliche Inspektion, z. B. eine Sichtkontrolle nach geschädigten Bäumen und trockenen Ästen, überwacht werden. Weitergehende Maßnahmen müssen erst ergriffen werden, wenn sich Anhaltspunkte für Gefahren ergeben (LOUIS 1990: 298).

Außerdem kann das Grundeigentum mit der Verpflichtung zur Gewässerunterhaltung verbunden sein. Nach § 107 NWG obliegt die Unterhaltung der Gewässer dritter Ordnung dem Eigentümer. Läßt sich dieser nicht ermitteln, obliegt die Gewässerunterhaltung dem Anlieger. Diese Regelung kann auch für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen relevant werden, wenn sie auf Gewässergrundstücken oder auf Grundstücken, die an Gewässern liegen, durchgeführt wurden.

Weiterhin ergeben sich aus dem Wasserrecht bestimmte Duldungspflichten im Interesse der Gewässerunterhaltung. Nach § 115 NWG haben die Anlieger und die Hinterlieger – soweit es zur ordnungsgemäßen Unterhaltung eines Gewässers erforderlich ist – nach vorheriger Ankündigung zu dulden, daß die Unterhaltungspflichtigen oder deren Beauftragte u. a. die Grundstücke betreten oder vorübergehend benutzen. Diese Duldungspflicht besteht auch für Grundflächen mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

4 Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Die meisten Vorhaben, die Eingriffe in Natur und Landschaft darstellen, sind auf Dauer angelegt, so daß die von ihnen ausgehenden Beeinträchtigungen, insbesondere infolge anlage- und betriebsbedingter Auswirkungen, ebenfalls dauerhafter Natur sind. Deshalb müssen auch die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die zur Kompensation dieser Beeinträchtigungen gedacht sind, auf Dauer angelegt werden. Es reicht daher nicht aus, die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nur auszuführen. Zusätzlich müssen sie langfristig gesichert werden.

4.1 Sicherung durch den Zulassungsbescheid

Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden – wenn der Antragsteller sie bereits vollständig in den Planunterlagen dargestellt hat – durch Zulassung des eingezeichneten Planes oder – wenn sie unvollständig sind bzw. fehlen – als Nebenbestimmungen im Zulassungsbescheid angeordnet. Als Nebenbestimmung kommen in erster Linie Auflagen oder aufschiebende Bedingungen in Betracht. Auch die übrigen in § 36 (2) VwVfG genannten Nebenbestimmungen wie Befristung, auflösende Bedingung, Widerrufsvorbehalt, Vorbehalt nachträglicher Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage können je nach Sachlage verfügt werden. Darüber hinaus kommt anstelle von Nebenbestimmungen die sog. Modifikation in Betracht, bei der das beantragte

Vorhaben in veränderter Gestalt genehmigt wird (BLUM et al. 1991: § 13, S. 2). Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können auch als selbständige Verwaltungsakte ergehen, beispielsweise bei Anzeige eines Eingriffs.

Bei planfeststellungspflichtigen Vorhaben werden die Kompensationsmaßnahmen im Plan für das Vorhaben oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan dargestellt. Letzterer gehört ebenfalls zu den Planunterlagen. Er nimmt an der Feststellung des Plans für das Vorhaben durch die Planfeststellungsbehörde teil und wird insofern rechtsverbindlich.

Durch den Zulassungsbescheid oder den Planfeststellungsbescheid werden die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen öffentlich-rechtlich abgesichert, d. h., daß sie an den entsprechenden Rechtswirkungen teilhaben. Die Nebenbestimmungen über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bleiben folglich so lange rechtswirksam wie der Verwaltungsakt, in dem sie angeordnet wurden. Diese Rechtswirkung gilt natürlich auch für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die der Verursacher selbst in den Planunterlagen dargestellt hat. Nach § 43 (2) VwVfG bleibt ein Verwaltungsakt wirksam, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist. Dies bedeutet, daß der Verursacher eines Eingriffs verpflichtet ist, die ihm auferlegten Maßnahmen nicht nur durchzuführen, sondern auch langfristig zu erhalten.

4.2 Sicherung durch den Grundbesitz

In vielen Fällen, insbesondere bei großen planfeststellungspflichtigen Vorhaben, werden die Grundflächen, auf denen die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt werden, vom Verursacher des Eingriffs erworben. Dies kann beispielsweise durch sog. freihändigen Erwerb oder im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens erfolgen. Die Gemeinden können im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes aufgrund des Vorkaufsrechts nach § 24 (1) BauGB Grundflächen erwerben. Der Weg des Flächenankaufs wird insbesondere dann beschritten, wenn sonst keine Grundstücke für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zur Verfügung stehen. Für den Flächenerwerb kann aber auch ausschlaggebend sein, daß der Eigentümer eine Übernahme fordert oder daß es für den Eigentümer unzumutbar ist, die Flächen mit den festgelegten Beschränkungen zu behalten (MÄHRLEIN-VOOGD o. J.: 7).

Aus der Sicht des Naturschutzes bietet der Flächenerwerb, insbesondere durch Körperschaften öffentlichen Rechts, die beste Sicherung für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, da so die Grundflächen anderen Nutzungsansprüchen entzogen sind. Allerdings haben die Verursacher in der Regel kein Interesse an den Grundflächen, da sie dann mit deren Verwaltung, Pflege und Unterhaltung belastet sind, aber hierfür gar nicht die fachlichen und technischen Voraussetzungen erfüllen. Infolgedessen wollen viele Verursacher die Flächen nach der Durchführung der angeordneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wieder abgeben.

Für die Straßenbauverwaltung regelt ein Erlaß des MINISTERIUMS FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1989) die liegenschaftsmäßige Behandlung von Grundstücken mit Maßnahmen im Zusammenhang des Natur- und Landschaftsschutzes bei Bundesfern- und Landesstraßen. Dort heißt es für Bundesfernstraßen: »Die Flächen sollen nach Durchführung der landschaftspflegerischen Maßnahmen an die Bundesvermögensverwaltung abgegeben oder an eine sachkundige Verwaltung und – nach grundbuchmäßiger Absicherung der Duldungs- und Unterhaltungspflicht – an Dritte veräußert werden.« Zu den Landesstraßen besagt der Erlaß: »Die Übernahme der Flächen durch die Forst-, Domänen-, Moor- oder Naturschutzverwaltung wird regelmäßig dann zweckmäßig sein, wenn es sich um größere arrondierte bzw. den vorhandenen Grundbesitz arrondierende Flächen oder für den Naturschutz besonders wertvolle Grundstücke handelt. Insofern muß die Entscheidung von dem jeweiligen Einzelfall abhängig gemacht werden. In den Fällen, in denen eine Übernahme durch diese Verwaltungen nicht in Betracht kommt, sollen die Dienststellen der Straßenbauverwaltung ... geeignete Träger suchen, wenn sie Eigentum und Verwaltung nicht behalten möchten.« Bei diesem Vorgehen der Straßenbauverwaltung stellt sich die Frage, ob die genannten Institutionen alle in der Lage sind, die Grundflächen im Sinne einer langfristigen Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu verwalten und zu pflegen.

Aus Sicht des Naturschutzes wäre es am sinnvollsten, wenn die Grundflächen, sofern sie nicht in der Hand der Eingriffsverursacher verbleiben sollen, an Naturschutzinstitutionen weitergegeben würden. Hierzu böten sich Naturschutzbehörden, Naturschutz- oder Landschaftspflegeverbände an. Ein anderer Weg könnte die Gründung von Stiftungen auf Ebene der Landkreise sein, die

mit der Verwaltung und Pflege von Ausgleichs- und Ersatzflächen betraut werden. Innerhalb der kreisfreien und großen selbständigen Städte können die Flächen auch von den Grünflächenämtern betreut werden, wenn die Unterhaltung und Pflege im Sinne des Naturschutzes durchgeführt werden. Auf jeden Fall muß bei einer Weitergabe der Flächen an Dritte geklärt werden, wie die anfallenden Verwaltungs-, Pflege- und Unterhaltungskosten ermittelt und gedeckt werden sollen (siehe auch Kapitel 4.7).

4.3 Sicherung durch Eintragung einer Grunddienstbarkeit

Bei der Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf Grundstücken Dritter sowie der Veräußerung oder kostenlosen Weitergabe von Grundstücken, auf denen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen realisiert wurden, an Dritte müssen diese ebenfalls langfristig gesichert werden. Hierzu kann für das Grundstück, auf dem die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ausgeführt wurden, eine beschränkt persönliche Dienstbarkeit nach § 1090 BGB in der II. Abteilung des Grundbuchs eingetragen werden. Die Eintragung kann nur zugunsten einer natürlichen oder juristischen Person erfolgen, z. B. zugunsten des Verursachers oder der Naturschutzbehörde. Dabei genügt zur Begründung ein öffentliches Interesse (vgl. LOUIS 1997, S. 157 f. dieses Heftes).

Eine beschränkt persönliche Dienstbarkeit kann nur auf den Ausschluß bestimmter Handlungen auf dem Grundstück oder die Duldung der Nutzung durch Dritte gerichtet sein. Sie kann keine aktive Handlung des Eigentümers des belasteten Grundstücks verlangen. Es können dem Belasteten lediglich gewisse auf ein Tun gerichtete Nebenpflichten, z. B. eine Unterhaltungspflicht, vertraglich auferlegt werden. Als Nebenpflicht des Eigentümers des belasteten Grundstücks kann dessen Erhalt in einem der Grunddienstbarkeit entsprechenden Zustand vereinbart werden (MÄHRLEIN-VOOGD o. J.: 9).

Die Planfeststellung oder der Verwaltungsakt, die die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen anordnen, verschaffen dem Eingriffsverursacher keine privatrechtliche Verfügungsmacht über die für das Vorhaben benötigten Grundstücke. In den entsprechenden Beschlüssen wird deshalb in der Regel nur festgehalten, daß die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch eine bedingt persönliche Dienstbarkeit abzusichern sind. Für die Bestellung einer solchen Dienstbarkeit bedarf es nach § 873 BGB einer notariell beurkundeten Einigung und der Eintragung des Rechts ins Grundbuch. Die eingetragene Dienstbarkeit bindet den Eigentümer und seine Rechtsnachfolger. Da sie die Verfügbarkeit des Eigentums einschränkt, leistet der Verursacher in der Regel eine entsprechende Entschädigung. Außerdem können zukünftige Aufwendungen wie Pflege und Unterhaltung abgelöst werden. Eine Dienstbarkeit entfällt durch Löschung der Eintragung im Grundbuch. Voraussetzung sind eine Löschungsbewilligung des Begünstigten und die Zustimmung des Eigentümers.

Mit einer Reallast nach § 1105 BGB kann die Verpflichtung gesichert werden, auf einem Grundstück bestimmte Handlungen vorzunehmen. Sie wird zugunsten bestimmter Personen in der gleichen Weise wie die beschränkte persönliche Dienstbarkeit in das Grundbuch eingetragen.

Eine einzutragende beschränkte persönliche Dienstbarkeit kann beispielsweise folgenden Wortlaut haben:

»Der Eigentümer gestattet der Straßenbauverwaltung auf einer Teilfläche der Flurstücke ... und ... der Flur ..., Gemarkung ..., die in einem gesonderten Lageplan grün gekennzeichnet ist, Ausgleichs- und Ergänzungspflanzungen vorzunehmen. Der Eigentümer verpflichtet sich, die Teilfläche keiner anderen landwirtschaftlichen oder sonstigen Nutzung zuzuführen.«

Eine einzutragende Reallast, die in diesem Fall die obige Dienstbarkeit ergänzt, kann wie folgt lauten:

»Der Eigentümer verpflichtet sich, die Unterhaltung und Nutzung der vorbezeichneten Teilfläche selbst zu übernehmen. Diese Verpflichtung beginnt 3 Jahre nach Abnahme der Pflanzarbeiten.«

Eine derartige Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist insoweit problematisch, als bislang die Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten ungeklärt sind. Außerdem besteht keine Gewißheit, ob die Eigentümer nach Zahlung der Entschädigung weiter bereit sein werden, die realisierten Maßnahmen zu erhalten (MÄHRLEIN-VOOGD o. J.: 10). Bei Nichteinhaltung der vereinbarten Dienstbarkeiten müßte der Begünstigte sein Recht in einem Zivilprozeß einklagen.

4.4 Sicherung durch Eintragung einer Baulast

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die nicht auf dem Eingriffs-Grundstück, sondern auf einem anderen Grundstück im bürgerlich-rechtlichen Sinne durchgeführt worden sind, können auch durch die Eintragung einer Baulast in das Baulastenverzeichnis rechtlich gesichert werden. Das Grundstück mit den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kann sowohl einem Dritten gehören als auch im Eigentum des Eingriffs-Verursachers stehen. Ausschlaggebend für die Eintragung einer Baulast ist die Tatsache, daß die Maßnahmen nicht auf dem Eingriffs-Grundstück realisiert worden sind.

Nach § 92 NBauO können Grundstückseigentümer durch Erklärung gegenüber der Bauaufsichtsbehörde öffentlich-rechtliche Verpflichtungen zu einem ihre Grundstücke betreffenden Tun, Dulden oder Unterlassen übernehmen, die sich nicht schon aus dem öffentlichen Baurecht ergeben. Eine solche Baulast kann aber nur unter folgenden Voraussetzungen eingetragen werden:

- Die Verpflichtung, die durch eine Baulast übernommen wird, muß öffentlich-rechtlichen Charakter haben.
- Die durch eine Baulast zu sichernde Verpflichtung muß grundstücksbezogen sein und den Grundstückseigentümer in seiner Stellung als Eigentümer einschränken.
- Die Verpflichtung muß baurechtlichen Zwecken dienen. Sie räumt rechtliche Hindernisse, die im Baurecht begründet sind, aus dem Weg.
- Eine Baulast kann nicht für Verpflichtungen eingetragen werden, deren Inhalt sich schon aus anderen rechtlichen Vorschriften ergibt. Umstritten ist allerdings, ob zwischen einer Baulast und einer bauaufsichtlichen Auflage eine Wahlmöglichkeit besteht (GROSSE-SUCHSDORF et al. 1987: 725ff.).

Die ersten drei Voraussetzungen treffen auf Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu. Dabei handelt es sich um öffentlich-rechtliche Verpflichtungen, die sich aus dem

Naturschutzrecht ergeben. Die Maßnahmen sind rein grundstücksbezogen, da sie Handlungen oder Duldungen auf Grundstücken betreffen. Außerdem ist die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen Voraussetzung für die baurechtliche Genehmigung eines Vorhabens.

Aus dem vierten Punkt ergibt sich, daß eine Baulast nicht eingetragen werden sollte, wenn die Verpflichtungen auch durch Auflagen in der Baugenehmigung sichergestellt werden können. Insofern wird die Eintragung einer Baulast nicht in Frage kommen, wenn die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf dem Grundstück durchgeführt werden, auf dem auch das zu genehmigende Vorhaben realisiert werden soll, da sie dann als Auflage in der Baugenehmigung festgesetzt werden können.

Eine Baulast wird schriftlich gegenüber der Bauaufsichtsbehörde erklärt. Nach § 92 (2) NBauO muß die Unterschrift öffentlich beglaubigt oder vor der Bauaufsichtsbehörde geleistet oder vor ihr anerkannt sein. Die Baulast wird wirksam durch Eintragung in das Baulastenverzeichnis. Sie gilt auch gegenüber den Rechtsnachfolgern und endet nur, wenn die Bauaufsichtsbehörde auf Antrag eines Beteiligten auf die Baulast verzichtet, da ein öffentliches Interesse nicht mehr besteht.

Eine in das Baulastenverzeichnis einzutragende Baulast kann zum Beispiel folgenden Wortlaut haben:

»Das Grundstück in der Gemarkung ..., Flur ..., Flurstück ..., in einer Größe von ... m², dient auf Dauer als Ersatzmaßnahme gemäß § 12 Nds. Naturschutzgesetz. Es ist vollständig aus der Nutzung zu nehmen (brachfallen lassen) und darf weder trockengelegt, aufgefüllt noch bebaut werden. Vorhandene Drainagen sind herauszunehmen bzw. zu verschließen. Diese Maßnahme ist der Ersatz für ..., in der Gemarkung ..., Flur ..., Flurstück ... Die Ersatzmaßnahme ist gleichzeitig mit der Inanspruchnahme der Baugenehmigung herzustellen.«

4.5 Sicherung durch das Naturschutzrecht

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können in bestimmten Fällen auch durch das Naturschutzrecht gesichert werden. Hierbei sind im wesentlichen folgende Möglichkeiten zu unterscheiden:

- Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden in einem Schutzgebiet nach dem Naturschutzrecht ausgeführt. In diesem Fall gelten für die Maßnahmen auch die Schutzvorschriften der jeweiligen Schutzverordnungen bzw. Satzungen.
- Die Flächen, auf denen die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt wurden, entwickeln sich derart, daß sie z. B. den Schutzzweck eines Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebietes oder eines geschützten Landschaftsbestandteiles erfüllen. In diesem Fall kann die zuständige Naturschutzbehörde das Gebiet durch eine Verordnung auf Grundlage des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes unter Schutz stellen. Geschützte Landschaftsbestandteile können auch von der Gemeinde mit einer Satzung ausgewiesen werden. Dabei können in einem bestimmten Gebiet Landschaftsbestandteile auch allgemein geschützt werden, beispielsweise Bäume ab einer bestimmten Größe durch eine Baumschutzsatzung.
- Die Flächen, auf denen die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt wurden, entwickeln sich zu einem besonders geschützten Biotop im Sinne der

§§ 28 a oder b NNatG. In einem solchen Fall unterliegen sie den unmittelbar geltenden Schutzvorschriften der genannten Paragraphen.

Darüberhinaus besteht die Möglichkeit, daß neue Vorhaben einen Eingriff auf Flächen mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die im Zuge früherer Vorhaben realisiert worden sind, verursachen. Dann ist selbstverständlich auch wieder die Eingriffsregelung anzuwenden, so daß für die Beeinträchtigung der bereits realisierten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen neue Maßnahmen erforderlich werden. Problematisch ist ein solcher Fall, wenn sich die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen noch in der Entwicklungsphase befinden und ihre Funktion noch gar nicht voll erfüllen konnten. Die Flächen sind dann so in die Bewertung einzustellen, als ob sie bereits voll funktionsfähig wären, so daß die neuen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auch die Funktionen der beeinträchtigten älteren Kompensationsmaßnahmen mit erfüllen. Nur so kann gewährleistet werden, daß keine Substanzverluste für Natur und Landschaft eintreten.

4.6 Durchführung und Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen

Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die in einem Bebauungsplan festgesetzt sind, können entweder durch den Vorhabenträger oder die Gemeinde durchgeführt werden. Welche dieser Möglichkeiten gewählt wird, hängt davon ab, ob diese Festsetzungen auf den konkret beeinträchtigten Bauflächen erfolgten oder ob sie im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplanes liegen und den Grundstücksflächen ganz oder teilweise zugeordnet worden sind (siehe auch Kapitel 2.2).

Durchführung durch den Vorhabenträger

Im Sinne des Verursacherprinzips ist der Vorhabenträger (Bauherr oder Investor) verpflichtet, für den von ihm ausgelösten Eingriff in Natur und Landschaft Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf Grundlage der Festsetzungen des Bebauungsplanes durchzuführen:

»Bedeutung erhalten die im Bebauungsplan festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf den Grundstücksflächen erstmals im Baugenehmigungsverfahren. Nach dem Bauordnungsrecht der Länder darf die Baugenehmigung nur erteilt werden, wenn dem Vorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen. Zu diesen öffentlich-rechtlichen Vorschriften gehören auch die zeichnerischen und textlichen Festsetzungen eines Bebauungsplanes. Werden im Bebauungsplan Festsetzungen über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen getroffen, ist es Aufgabe der Baugenehmigungsbehörde, im Rahmen ihrer Prüfung der Bauunterlagen darauf zu achten, ob etwa im Lageplan den zeichnerischen und textlichen Festsetzungen entsprechende Darstellungen vorgenommen worden sind. Werden demgegenüber im Bebauungsplan festgesetzte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei der Erstellung der Bauunterlagen nicht berücksichtigt, dann ist die Baugenehmigungsbehörde befugt, die als Verwaltungsakt ergehende Baugenehmigung mit Nebenbestimmungen zu versehen. Auf diesem Wege können in den Bauunterlagen nicht vorgesehene Ausgleichsmaßnahmen

zum Bestandteil der Baugenehmigung gemacht werden.« (MITSCHANG 1994: 67)

Nach dem Muster-Einführungserlaß der ARGEBAU (1993) handelt es sich bei den Auflagen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Regel um unselbständige Nebenbestimmungen zur Baugenehmigung, die mit dieser zusammen angefochten oder vollzogen werden können. Dementsprechend kann die Realisierung dieser Festsetzungen vom Vorhabenträger erst verlangt werden, wenn dieser den Bau bzw. Eingriff durchführt. Hierfür sind die Bauaufsichtsbehörden zuständig.

Durchführung durch die Gemeinde

In den Fällen, in denen die Festsetzungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplanes liegen, ist in der Regel die Gemeinde für die Durchführung der Maßnahmen verantwortlich. Wenn sie die Festsetzungen ganz oder teilweise den Grundstücken, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, zugeordnet hat, soll sie diese an Stelle und auf Kosten der Verursacher durchführen. Die Kostenerstattung durch den Vorhabenträger oder den Eigentümer entspricht dem Verursacherprinzip.

Nach § 8a (3) BNatSchG soll die Gemeinde die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nur dann durchführen, sofern die Durchführung nicht auf andere Weise gesichert ist. Mit diesem Halbsatz im BNatSchG wird die Möglichkeit eröffnet, die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen über den Abschluß von städtebaulichen Verträgen sicherzustellen. Der DEUTSCHE STÄDTETAG (1995: 10) nennt hierzu folgende Möglichkeiten:

- Verträge nach § 6 (1) BauGB-MaßnG (z. B. Verträge im Rahmen von freiwilligen Umlegungen),
- Folgekostenverträge nach § 6 (3) BauGB-MaßnG,
- Durchführungsverträge im Rahmen eines Vorhaben- und Erschließungsplanes gemäß § 7 BauGB-MaßnG.

Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Die langfristige rechtliche Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die in einem Bebauungsplan festgesetzt wurden, hängt davon ab, ob sie Bestandteil einer Bau- oder sonstigen Vorhabengenehmigung sind oder nicht.

Sind die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als Teil des Bauantrags oder als Nebenbestimmungen in eine Baugenehmigung aufgenommen worden, so bleiben sie so lange rechtswirksam wie die Genehmigung selbst (§ 43 (2) VwVfG). Dies bedeutet, daß der Bauherr oder Investor in der Pflicht steht, die ihm auferlegten Maßnahmen nicht nur durchzuführen, sondern auch langfristig zu erhalten. Sollte er sie nach einigen Jahren beseitigen, um sein Grundstück anderweitig zu nutzen, kann er von der Bauaufsichtsbehörde mit Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsrechts zur Wiederherstellung der Maßnahmen veranlaßt werden.

Sind die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht als Nebenbestimmungen in eine Bau- oder sonstige Vorhabengenehmigung aufgenommen worden, da die Gemeinde sie durchgeführt hat, so sind sie zumindest aufgrund des Bebauungsplanes geschützt. Nach § 8 (1) BauGB enthält der Bebauungsplan rechtsverbindliche Festsetzungen. Mit seinem Inkrafttreten entfaltet er rechtliche Wirkung gegenüber jedermann. An seinen

Planinhalt sind sowohl die Gemeinde als auch natürliche oder juristische Personen sowie Träger öffentlicher Belange gebunden (BRAAM 1993: 97). Dementsprechend sind auch die Festsetzungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen rechtsverbindlich.

Allerdings bietet die Rechtsverbindlichkeit eines Bebauungsplanes keinen absoluten Schutz für die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, da die Gemeinde aufgrund ihrer Planungshoheit nach Artikel 28 (2) Grundgesetz einen Bebauungsplan ändern und im Rahmen der Vorschriften des BauGB andere Festsetzungen beschließen kann. Insofern sind die Festsetzungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in einem Bebauungsplan nur eine Selbstbindung der Gemeinde, die den Zugriff auf die entsprechenden Flächen einschränkt.

Da nach § 8a (1) BNatSchG Darstellungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auch in den Flächennutzungsplan aufgenommen werden können, soll an dieser Stelle auch kurz auf deren rechtlichen Charakter eingegangen werden. Der Flächennutzungsplan enthält als vorbereitender Bauleitplan die Zielvorstellungen der Gemeinde über die künftigen baulichen und sonstigen Nutzungen innerhalb ihres Gebietes. Er entfaltet jedoch keine unmittelbaren Rechtswirkungen gegenüber jedermann, sondern bindet lediglich die Gemeinde intern bei der Umsetzung der Planinhalte in verbindliche Bauleitpläne (Bebauungspläne). Der Flächennutzungsplan ist – vereinfacht ausgedrückt – nicht allgemein –, sondern nur behördenverbindlich. Diese Verbindlichkeit wirkt nur gegenüber den Planungen der Gemeinde und gegenüber den Planungen öffentlicher Planungsträger¹⁾ (BRAAM 1993: 70f). Infolgedessen sind auch die Darstellungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Flächennutzungsplan behördenverbindlich bzw. als Selbstbindung der Gemeinde zu betrachten. Aufgrund ihrer Planungshoheit kann die Gemeinde diese Darstellungen im Rahmen der Regelungen des BauGB jedoch jederzeit ändern.

4.7 Folgekosten von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Nicht nur die Ausführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, sondern auch ihre Unterhaltung oder dauerhafte Pflege sind mit Kosten verbunden. Im einzelnen können folgende Kosten anfallen:

- Kosten für die Ausführung einschließlich Fertigstellungspflege
- Kosten für Entwicklungs- und Pflegemaßnahmen
- ggf. Grunderwerbskosten
- ggf. Entschädigungskosten für Nutzungsausfall bzw. -einschränkung der Grundeigentümer
- Kosten für Dauerpflege- und Unterhaltungsmaßnahmen
- Kosten aufgrund des Grundeigentums.

Als Folgekosten von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die hier näher betrachtet werden sollen, sind die drei letztgenannten Punkte von Interesse.

¹⁾ Nach § 7 BauGB haben öffentliche Planungsträger unter bestimmten Voraussetzungen ihre Planungen an den Flächennutzungsplan anzupassen. Die Anpassungspflicht hat zur Folge, daß die Planungsträger ihre künftigen sowie die noch nicht vollzogenen Planungen an den Darstellungen des Flächennutzungsplanes orientieren müssen (BRAAM 1993: 71).

Entschädigungskosten für Nutzungsausfall bzw. -einschränkung der Grundeigentümer

Im Zusammenhang mit der Eintragung einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit in das Grundbuch stellt sich die Frage nach der Entschädigung des Eigentümers für die Belastung, da das Grundstück nicht mehr wie gewohnt genutzt werden kann. Dem Eigentümer steht eine Entschädigung der Verkehrswertminderung und des Erwerbsverlustes zu, sofern mit ihm Bewirtschaftungsauflagen vereinbart werden.

Entschädigungspflichtig sind alle Auflagen, die eine rechtmäßig ausgeübte Nutzung verbieten oder beschränken. Hierzu zählen bei einer landwirtschaftlichen Nutzung:

- Einschränkungen (mengen- und zeitmäßig) der mineralischen und organischen Düngung,
- Verbot des Pflanzenschutzmitteleinsatzes,
- Einschränkung oder Verbot der mechanischen Bearbeitung,
- Beschränkung der Zahl von Weidetieren (z. T. zeitlich befristet) oder Verbot der Beweidung.

Entschädigungspflichtige Gebote sind beispielsweise

- die Umwandlung von Acker in Grünland,
- die Umwandlung von Acker und Grünland in Wald,
- die Vernässung von Nutzflächen,
- das Brachliegen von Nutzflächen.

Dagegen sind alle Auflagen, die eine zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme rechtmäßige Nutzung festschreiben, nicht zu entschädigen (MÄHRLEIN-VOOGD o. J.: 13f.).

Die Höhe der Entschädigung wird durch Sachverständige ermittelt. Insbesondere für die Berechnung der Erwerbsverluste sind die anzusetzenden Zeiträume für die Bewirtschaftungsauflagen ausschlaggebend, da von ihnen die Höhe der Entschädigung abhängt.

Kosten für Dauerpflege- und Unterhaltungsmaßnahmen

Die Pflege und Unterhaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen führt zu regelmäßig anfallenden Kosten, die der Verursacher zu tragen hat. Hier bieten sich verschiedene Wege an, um diese finanziell abzusichern.

- Der Verursacher pflegt und unterhält die Flächen selbst. In diesem Fall trägt der Verursacher die Aufwendungen im Rahmen seines Haushaltes.
- Der Verursacher vereinbart mit einem Dritten, z. B. einem Landwirt, daß dieser die Pflege der Flächen oder eine Nutzung unter Auflagen übernimmt. Hierfür muß der Verursacher ein regelmäßiges Entgelt leisten, das er ebenfalls im Rahmen seines Haushaltes tragen muß.
- Der Verursacher führt die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf dem Grundstück eines Dritten durch und überläßt diesem die Pflege und Unterhaltung der Maßnahmen. Die Übernahme der Pflege und Unterhaltung wird im Grundbuch durch Eintragung einer Reallast abgesichert. In diesem Fall erhält der Grundeigentümer eine Ablössumme für die ihm entstehenden Aufwendungen.

Für technische Bauwerke wie Brücken, Straßen und Wege werden die Ablösumsbeträge der Erhaltungskosten aufgrund entsprechender Richtlinien berechnet. Hierzu werden nach einer Berechnungsformel die kapitalisierten Erhaltungskosten ermittelt. Für die Berechnung

werden Angaben über die Herstellungskosten, die theoretische Nutzungsdauer und die jährlichen Unterhaltungskosten (als prozentualer Anteil der Herstellungskosten) benötigt. Derartige Werte enthalten die entsprechenden Richtlinien zur Zeit jedoch nur für Rasenflächen oder Bepflanzungen auf Böschungen. Für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind deshalb entsprechende Wertangaben zu ermitteln. Hierzu werden beim Niedersächsischen Landesamt für Straßenbau erste Überlegungen angestellt. Die Tabelle 3 enthält einige Beispiele.

Tab. 3: Theoretische Nutzungsdauer, Herstellungs- und Unterhaltungskosten für ausgewählte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (NOACK, mdl. Mitt.)

Maßnahme	Herstellungskosten (DM)	Nutzungsdauer (Jahre)	Pflegekosten (DM)
Großbäume 1. Ordnung (in der freien Landschaft)	600,-	100	19,-/Jahr
Großbäume 1. Ordnung (an Straßen)	600,-	100	26,-/Jahr
Bäume 2. Ordnung (in der freien Landschaft)	400,-	50	19,-/Jahr
Bäume 2. Ordnung (an Straßen)	400,-	50	26,-/Jahr
Obstgehölze	260,-	50	26,-/Jahr
Feldhecken, Wallhecken 5 – 10 m breit	6,-/m ²	100	1,50/m/Jahr
Feldgehölze, Feldholzinself	6,-/m ²	100	1000,-/ha/alle 5 – 10 Jahre

Bei Sammel-Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist die laufende Unterhaltungs- und Dauerpflege Aufgabe der Gemeinde. Die Aufwendungen, die hierfür getätigt werden müssen, können nicht im Rahmen der Kosten-erstattung nach § 8a (5) BNatSchG auf die Verursacher umgelegt werden. Für diese Kosten muß die Gemeinde aufkommen, z. B. im Rahmen ihres Grünflächenetats.

Dagegen kann die Gemeinde im Rahmen von städtebaulichen Verträgen mit dem jeweiligen Vertragspartner vereinbaren, daß dieser nicht nur für die Ausführung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, sondern auch für deren dauerhafte Pflege die Kosten übernimmt.

Kosten aufgrund des Grundeigentums

Zu den Kosten, die sich aus Verpflichtungen ergeben, die mit dem Grundbesitz verbunden sind, zählen

- die Grundsteuer,
- Beiträge zu Wasser- und Bodenverbänden,
- Beiträge zu Realverbänden/Zweckverbänden für die Unterhaltung von Wegen und Wegeseitenräumen,
- Landwirtschaftskammerbeiträge für Grundstücke, die landwirtschaftlich genutzt werden können.

Auch diese Kosten sind für die Berechnung von Ablösesummen relevant, wenn Grundstücke von den Verursachern eines Eingriffs an Dritte weitergegeben werden und die Grundstücke keine anderen Nutzungen zulassen, mit denen Einnahmen erzielt werden können.

5 Kontrolle der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Aufgrund der Defizite bei der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen haben verschiedene Institutionen und Autoren verlangt, eine sogenannte Erfolgskontrolle einzuführen und diese in den Naturschutzgesetzen zu verankern. So empfahl der RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN bereits 1987 in seinem Umweltgutachten (S. 157) die Einführung einer Erfolgskontrolle für den Ausgleich von Eingriffen im Rahmen einer Novellierung der Eingriffs- und Ausgleichsregelung nach § 8 BNatSchG. Auch die LANA (1991) fordert in den Lübecker Grundsätzen zum Naturschutz eine Effizienzkontrolle für Kompensationsmaßnahmen. Allerdings lassen beide Institutionen offen, was sie unter einer solchen Kontrolle verstehen. In Fachgutachten unterstreichen ÖKOPLAN (1993) und HABER et al. (1991) die Forderung, eine Erfolgskontrolle für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einzuführen, und geben erste Hinweise zur Ausgestaltung eines solchen Instrumentes.

In einigen Landesnaturschutzgesetzen gibt es bereits Vorschriften für Kontrollen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. So wurde z. B. im Landesnaturschutzgesetz Schleswig-Holsteins eine Effizienzkontrolle für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eingeführt, wonach die Genehmigungsbehörde nach Beendigung des Eingriffs die Durchführung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie ihre Wirksamkeit überprüft (§ 9 (5) LNatSchG). Eine ähnliche Regelung enthält auch das Vorläufige Thüringer Naturschutzgesetz, nach dem die für den Eingriff zuständige Genehmigungsbehörde

nach Abschluß aller Maßnahmen im Benehmen mit der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde die Effizienz der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen prüft. Gleichzeitig hat sie festzustellen, ob der Eingriff ausgeglichen oder ein ausreichender Ersatz geschaffen ist (§ 8 (9) VorlThürNatG). Auf eine Kontrolle der Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zielt auch eine Meldepflicht ab, die in den Landesnaturschutzgesetzen Baden-Württembergs, Berlins und des Saarlandes vorgeschrieben ist. Danach sind die Beendigung eines Eingriffs und der Abschluß von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen der zuständigen Behörde anzuzeigen.

Für die Kontrolle der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden in der Literatur die verschiedensten Begriffe verwendet. Dabei wird von Vollzugs-, Erstellungs-, Herstellungs-, Erfolgs-, Effizienz-, Funktions- und Wirksamkeitskontrolle gesprochen. Um eindeutige Begriffe zu verwenden, wird in dieser Arbeit nur von Herstellungs- und Funktionskontrollen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gesprochen. Diese Begriffe werden in den Kapiteln 5. 1 und 5. 2 definiert.

Bisher wurde meist nur von Kontrollen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gesprochen. Kontrollen können aber auch in einigen Fällen für Vorkehrungen zur Vermeidung erforderlich sein. Dabei handelt es sich um eigenständig durchgeführte Maßnahmen, die sich nicht direkt in der Ausgestaltung des Vorhabens, z. B. der Standort- oder Trassenwahl, niederschlagen. Beispiele sind Anpflanzungen als Sicht- und Immissionsschutz

oder Amphibiendurchlässe im Rahmen von Straßenbauprojekten, die der Vermeidung und nicht dem Ausgleich oder Ersatz von Beeinträchtigungen dienen. Im weiteren Text wird aus Vereinfachungsgründen auf diese Differenzierung verzichtet und grundsätzlich nur von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bzw. Kompensationsmaßnahmen gesprochen. Die weiteren Aussagen treffen aber auch auf eigenständig ausgeführte Vorkehrungen zur Vermeidung zu.

5.1 Herstellungskontrolle

Definition

Herstellungskontrollen¹⁾ dienen der Prüfung, ob die im Zulassungsbescheid oder im Planfeststellungsbescheid angeordneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vom Vorhabenträger ausgeführt worden sind. Dabei ist im Sinne einer Bauabnahme zu prüfen,

- ob die Maßnahmen tatsächlich und vollständig ausgeführt wurden.
- ob die Maßnahmen oder die jeweiligen Teilmaßnahmen termingerecht ausgeführt wurden.
- ob die Maßnahmen fachgerecht ausgeführt wurden.

Herstellungskontrollen können aber auch notwendig sein, um die Durchführung von Entwicklungs- und regelmäßig wiederkehrenden Pflegemaßnahmen oder die Einhaltung von Nutzungsaufgaben zu prüfen, sofern diese für den Ausgleich oder Ersatz der Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes verlangt wurden. In dieser Arbeit werden außerdem Kontrollen, mit denen der dauerhafte Erhalt der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geprüft wird, zu den Herstellungskontrollen gezählt.

Zuständigkeit

Den Vollzug der Bestimmungen einer Genehmigung hat die Behörde sicherzustellen, die für das beantragte Vorhaben zuständig ist. Aufgrund der Integration der Eingriffsregelung in die verschiedenen Zulassungsverfahren gilt dies auch für die angeordneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Folglich ist auch die Kontrolle, ob derartige Maßnahmen durchgeführt worden sind, eine Aufgabe der Zulassungsbehörde. Die Naturschutzbehörde ist demnach nicht zuständig, außer in den Fällen, in denen sie selbst Genehmigungsbehörde nach dem Naturschutzrecht ist. Dies trifft bei Bodenabbauvorhaben, soweit sie nach Naturschutzrecht zu genehmigen sind, bei Tiergehegenehmigungen sowie bei Befreiungen, Erlaubnissen und Ausnahmen von Schutzanordnungen zu (LOUIS o. J.).

Der Zulassungsbehörde bleibt es unbenommen, die Kontrollen gemeinsam mit der Naturschutzbehörde durchzuführen, um auf deren Fachkenntnisse zurückzugreifen, sofern sie nicht selbst über den notwendigen Sachverstand verfügt. Ein Zusammenwirken mit der Naturschutzbehörde ist beispielsweise für die Kontrolle der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei Straßenbauprojekten vorgesehen. Allerdings soll nach den Richtlinien für die Anlage von Straßen (FORSCHUNGSGESELLSCHAFT

FÜR DAS STRASSEN- UND VERKEHRSWESEN 1993: 10) nicht die Zulassungsbehörde, sondern der Träger des Bauvorhabens die Kontrolle vornehmen. Dabei soll er die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde beteiligen.

Die Naturschutzbehörde kann jedoch auch von sich aus die Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch den Verursacher kontrollieren. Sie kann sich hierbei auf § 55 (1) NNatG berufen. Danach hat sie darüber zu wachen und darauf hinzuwirken, daß die Rechtsvorschriften über Naturschutz und Landschaftspflege eingehalten werden. Eigene Kontrollen der Naturschutzbehörde sind sicherlich in vielen Fällen geboten, da sich viele Zulassungsbehörden aufgrund fehlenden Sachverstandes nicht in der Lage sehen, entsprechende Kontrollen durchzuführen und sie deshalb unterlassen. Allerdings kann die Naturschutzbehörde bei fehlender oder mangelhafter Ausführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen diese nicht von sich aus im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung durchsetzen. Hierzu ist sie auf die zuständige Zulassungsbehörde angewiesen, die sie entsprechend unterrichten muß. Eine Vollstreckung obliegt der Naturschutzbehörde wiederum nur dann, wenn sie selbst Genehmigungsbehörde ist.

Die Umsetzung und Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die in der Baugenehmigung festgesetzt wurden, haben die Bauaufsichtsbehörden nach baurechtlichen Grundsätzen zu überwachen. Werden die Maßnahmen nicht ausgeführt oder sind sie nicht erfolgreich, so tritt auf dem Grundstück ein baurechtswidriger Zustand ein, da eine Nebenbestimmung der Vorhabengenehmigung nicht erfüllt wurde. Die Maßnahmen können dann mit Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsrechts (Zwangsgeld, Ersatzvornahme) durchgesetzt werden (LOUIS 1993: 151).

Für die Baugenehmigungen nach § 75 NBauO sind in Niedersachsen die unteren Bauaufsichtsbehörden zuständig. Sie treffen im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens die erforderlichen Entscheidungen für die Umsetzung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Vorhaben im Geltungsbereich von Bebauungsplänen allein, da nach § 8a (7) BNatSchG kein Benehmen mit der Naturschutzbehörde hergestellt werden muß. Dem entsprechend sind sie auch für die Kontrolle und die dauerhafte Sicherung dieser Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verantwortlich.

Die Kontrolle, ob eine Gemeinde die Sammel-Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen innerhalb eines Bebauungsplangebietes durchgeführt hat, obliegt der Kommunalaufsicht. Hierfür sind die Bezirksregierungen oder die Landkreise als Kommunalaufsichtsbehörden zuständig. Innerhalb der jeweiligen Behörde nehmen die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Dezernate bzw. Ämter diese Aufgabe wahr.

Voraussetzungen

Die Durchführung von Kontrollen setzt voraus, daß die zu kontrollierenden Maßnahmen hinreichend genau beschrieben und im Zulassungsbescheid rechtsverbindlich festgesetzt worden sind.

Die detaillierte Darlegung der geplanten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist Aufgabe des Verursachers. Nach § 13 (3) NNatG hat er die von ihm vorgesehenen Maßnahmen im Antrag zu beschreiben und, soweit erforderlich, in Plänen darzustellen. Bei Vorhaben, die

¹⁾ In der Fachliteratur werden Herstellungskontrollen auch als Erstlings- oder Vollzugskontrollen bezeichnet.

nach dem Fachrecht planfestgestellt werden, hat der Vorhabenträger die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in dem Plan für das Vorhaben oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan im einzelnen darzustellen (§ 14 NNatG). Hierfür beschreibt LOUIS (o. J.) die genauen Anforderungen: »Die Maßnahmen sind so exakt zu planen, daß sie von der Behörde ohne Veränderungen planfestgestellt werden können. Es sind Art und Umfang der Maßnahmen sowie die Grundstücke, auf denen sie durchzuführen sind, darzustellen und zu bezeichnen. Für die Grundstücke ist das Eigentum des Vorhabenträgers oder die Zustimmung der Eigentümer und Nutzungsberechtigten nachzuweisen.«

Im Hinblick auf den Vollzug und die Kontrolle haben die Naturschutzbehörde und die Zulassungsbehörde während des Zulassungsverfahrens dafür Sorge zu tragen, daß der Antragsteller auch für die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vollständige Planunterlagen liefert. An dieser Aufgabe ist die Naturschutzbehörde aufgrund der Benehmensherstellung nach § 13 (4) NNatG beteiligt. Zudem wird sie eher über das entsprechende Fachwissen zur Beurteilung dieser Planunterlagen verfügen als die Zulassungsbehörde.

Für die Aufstellung von Bebauungsplänen werden die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zweckmäßigerweise in einem Grünordnungsplan beschrieben. Im Bebauungsplan sind die Kompensationsmaßnahmen so detailliert festzusetzen, daß genau erkennbar ist, welche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchzuführen sind. Weiterhin kann die Gemeinde die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch Grundsätze für ihre Ausgestaltung in einer Satzung nach § 8a (5) BNatSchG präzisieren.

Soweit im Zulassungsbescheid Nebenbestimmungen über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen angeordnet werden, müssen diese ebenfalls entsprechend präzise formuliert werden. Dieses Erfordernis ergibt sich bereits aus § 37 (1) VwVfG, da Verwaltungsakte inhaltlich hinreichend bestimmt sein müssen. »Der Betroffene muß erkennen können, was von ihm erwartet wird. Allgemeine Klauseln wie das Vorhaben ist möglichst naturschonend durchzuführen sind mangels Bestimmtheit unwirksam. Es ist im einzelnen darzulegen, wie der Schutz erreicht werden soll« (LOUIS 1990: 212).

Dieses Erfordernis unterstreichen auch die Erfahrungen, die der Autor in einer Naturschutzbehörde bei Kontrollen zum Vollzug von Nebenbestimmungen von Verwaltungsakten sammeln konnte. Nebenbestimmungen in der Form wie »Das Gebäude ist mit standortgerechten Gehölzen einzugrünen« erwiesen sich als kaum kontrollierbar und durchsetzbar, da sie zu unpräzise waren und den Antragstellern viel zu großen Spielraum bei der Umsetzung ließen. In der Praxis werden deshalb heute für Gehölzpflanzungen genaue Anordnungen mit den zu verwendenden Gehölzarten, Qualitäten und Pflanzabständen verfügt.

Nur auf diese Weise ist gewährleistet, daß die Ausführung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen einer Herstellungskontrolle adäquat überprüft werden kann. Außerdem sind derart präzise Zulassungsbescheide die Voraussetzung für die Durchsetzung von Maßnahmen in einem Vollstreckungsverfahren.

Zeitpunkt

Der Zeitpunkt für die Herstellungskontrolle der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ergibt sich aus dem

Zulassungsbescheid, da die Zulassungsbehörde auch anordnen muß, wann die Maßnahmen durchzuführen sind (§ 13 (2) NNatG). Hierbei kann jedoch meist kein konkreter Termin festgelegt werden, da der Verursacher die Maßnahmen erst dann durchführen muß, wenn er auch das Eingriffsvorhaben selbst realisiert. Insoweit kann im Zulassungsbescheid nur ein Zeitraum, der zur Vorhabenrealisierung in Bezug steht, bestimmt werden. Beispielsweise kann angeordnet werden, daß Pflanzmaßnahmen spätestens in der der Fertigstellung des Bauvorhabens folgenden Pflanzperiode (1.11. – 15.04.) durchzuführen sind. Gleichzeitig sollte aber auch angeordnet werden, daß die Fertigstellung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen der Zulassungsbehörde anzuzeigen ist. Eine solche Anordnung ist unabhängig von Abnahmetermen nach dem Fachrecht zu treffen, da die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Regel erst nach der Fertigstellung des Eingriffs-Vorhabens ausgeführt werden. Damit erhält die Zulassungsbehörde einen Hinweis, ab wann sie überprüfen kann, ob die angeordneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt worden sind.

Bei größeren Vorhaben, z. B. Straßenbauprojekten, sind in der Regel zahlreiche Vorkehrungen zur Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchzuführen. Zeitlich können diese vor Beginn, im Zuge und nach Abschluß der Bauarbeiten liegen. Hier sollte der Verursacher bereits im landschaftspflegerischen Begleitplan die Zeitpunkte für die Ausführung der Maßnahmen in bezug zur Vorhabenrealisierung benennen, so daß diese mit planfestgestellt werden können und auch die Kontrollzeitpunkte für alle Beteiligten ersichtlich sind.

In vielen Fällen sind mehrere Kontrollen oder Nachkontrollen erforderlich. Hierbei können folgende Fälle auftreten:

- Der Vorhabenträger hat die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht oder nur mangelhaft ausgeführt. Hier sind weitere Kontrollen durchzuführen, bis die Maßnahmen endgültig abgenommen werden können.
- Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können nur in mehreren Schritten hergestellt werden oder bedürfen einer sukzessiven Entwicklung, bis sie ihre Funktion im Naturhaushalt oder für das Landschaftsbild erfüllen. Als Beispiel können Biotopie genannt werden, die über mehrere Jahre entwickelt und gepflegt werden müssen. In diesem Fall ist auch die Ausführung der einzelnen Teilschritte, die Sicherstellung der sukzessiven Entwicklung oder die periodisch wiederkehrende Pflege bis zur endgültigen Fertigstellung zu kontrollieren.
- Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen dauerhaft gepflegt werden, da es sich um Biotopie der Kulturlandschaft handelt, die für ihren Erhalt landwirtschaftlich extensiv genutzt werden müssen. Bei derartigen Maßnahmen muß auch die Durchführung der Dauerpflege regelmäßig überprüft werden.
- Das Vorhaben selbst muß in einer bestimmten Art und Weise ausgeführt werden, damit im Anschluß daran die geplanten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt werden können. Dies ist beispielsweise beim Naßabbau von Boden der Fall, wo die Böschungen nur in einer bestimmten Form abgebaut werden dürfen, wenn nach dem Abbau Flachwasserzonen entstehen sollen. In einem solchen Fall muß auch die Durchführung des Vorhabens kontrolliert werden, um zu gewährleisten, daß die vorgesehenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen überhaupt realisiert werden können.

Darüber hinaus sollte, zumindest stichprobenweise, kontrolliert werden, ob die ausgeführten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auch dauerhaft erhalten werden. Dies ist insbesondere bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen notwendig, die von Privaten durchgeführt worden sind. Außerdem sind solche Kontrollen für Kompensationsmaßnahmen erforderlich, die öffentliche Planungsträger auf Privatgrundstücken vorgenommen haben und für die der Grundeigentümer Entschädigungsleistungen erhalten hat. In den Fällen, in denen diese Maßnahmen durch Eintragung im Grundbuch (s. Kapitel 4.3) abgesichert wurden, sollte diese Kontrollen der Begünstigte durchführen.

Durchsetzung

Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden durch Zulassung des eingereichten Planes oder als Nebenbestimmungen des Zulassungsbescheides rechtsverbindlich. Sie können auch als selbständige Verwaltungsakte ergehen, beispielsweise bei Anzeige eines Eingriffs. Wird bei einer Kontrolle festgestellt, daß die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht oder nur mangelhaft ausgeführt worden sind, können sie auf Grundlage des Verwaltungsaktes im Wege der Vollstreckung durchgesetzt werden.

Bei planfeststellungspflichtigen Vorhaben ist der landschaftspflegerische Begleitplan Teil der Planunterlagen. Er nimmt an der Feststellung des Plans für das Vorhaben durch die Planfeststellungsbehörde teil und wird insofern rechtsverbindlich. Werden derart festgestellte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht realisiert oder eingehalten, können sie im Verwaltungungsverfahren durchgesetzt werden. Da es sich um Auflagen handelt, sind sie im Verwaltungszwangsverfahren durchsetzbar. Denkbar ist auch, den Planfeststellungsbeschuß nach § 49 (2) VwVfG aufzuheben (LOUIS o. J.).

Ein weiteres Instrument, mit dem die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen in bestimmten Fällen sichergestellt werden kann, ist die Duldung nach § 10 (2) NNatG. Danach haben die Eigentümer des Grundstücks, auf dem der Eingriff vorgenommen wurde, und die sonstigen Nutzungsberechtigten die Ausgleichsmaßnahmen zu dulden. Diese Regelung ist insbesondere in den Fällen von Belang, wo der Verursacher des Eingriffs und der Eigentümer nicht identisch sind. Dies trifft zum Beispiel bei Bodenabbauvorhaben zu, bei denen das Bodenabbauunternehmen nicht gleichzeitig Grundeigentümer der Abbauflächen sein muß. Mit dieser Regelung ist gewährleistet, daß die Eigentümer nach dem Bodenabbau die Ausgleichsmaßnahmen auf ihren Grundflächen nicht verhindern können und Einschränkungen ihres Eigentums durch Ausgleichsmaßnahmen hinnehmen müssen. Hier sollte die Zulassungsbehörde außerdem verlangen, daß der Verursacher das Einverständnis der von dem Eingriff oder den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen betroffenen Eigentümer oder sonstigen Berechtigten nachweist (§ 13 (2) NNatG).

Soweit der Verursacher seiner Pflicht zur Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht nachkommt, ist auch der Eigentümer des Grundstücks, auf dem der Eingriff vorgenommen wurde, zu entsprechenden Kompensationsmaßnahmen verpflichtet. Daneben haften auch ein Nießbraucher und ein Erbbauberechtigter. Diese Verpflichtung besteht aber nur, wenn der Eigentümer, ein Nießbraucher oder ein Erbbauberechtigter dem Eingriff zugestimmt oder ihn

geduldet hat (§ 10 (3) und § 12 (3) NNatG). Bevor gegen den nicht verursachenden Eigentümer eingeschritten wird, muß sichergestellt sein, daß der Verursacher den Ausgleich oder den Ersatz tatsächlich nicht durchführen wird. Dafür ist zunächst gegen den Verursacher ein Verwaltungszwangsverfahren durchzuführen (LOUIS o. J.).

In den Fällen, in denen der Verursacher eines Eingriffs eine Sicherheit in Höhe der voraussichtlichen Kosten der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geleistet hat (§ 13 (2) NNatG), kann die Zulassungsbehörde auch auf diese Sicherheitsleistung zurückgreifen, wenn der Verursacher die erforderlichen Maßnahmen nicht selbst durchführt.

5.2 Funktionskontrolle

Definition

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind erst zu dem Zeitpunkt vollendet, ab dem sie ihre Funktionen für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und für das Landschaftsbild dauerhaft erfüllen. Deshalb muß mit Funktionskontrollen¹⁾ geprüft werden, ob das mit den Maßnahmen verfolgte Kompensationsziel auch tatsächlich erreicht worden ist.

Die Notwendigkeit von Funktionskontrollen läßt sich aus dem Ziel, mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verlorengegangene Funktionen oder Werte des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes wiederherzustellen, ableiten. So genügt es nach LOUIS (1990: 184) nicht, »daß eine irgendwie geartete Heilung des konkreten ökologischen oder landschaftlichen Schadens vorgenommen wird, sondern der Ausgleich muß auch qualitativ die verlorenen Werte wiederherstellen. Entscheidend für eine wirksame Ausgleichsmaßnahme ist ihre Funktionsidentität mit dem Eingriff: Die durch den Eingriff betroffenen Funktionen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes sind durch diese Maßnahme im Sinne einer Naturalrestitution zu ersetzen.« Gleiches gilt für Ersatzmaßnahmen, da sie den Substanzverlust des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle möglichst gleichwertig wiederherstellen sollen, um Qualitätsverluste zu verhindern (LOUIS 1990: 193).

Eine Funktionskontrolle ist insbesondere bei komplexen Eingriffen in Natur und Landschaft erforderlich, um zu klären, ob die mit den Maßnahmen angestrebten Funktionen erreicht worden sind oder nicht. Ist dies nicht der Fall, müssen die Gründe ermittelt und daraus entsprechende Rückschlüsse gezogen werden. Dabei kann sich herausstellen, daß Korrekturen vorgenommen werden müssen, z. B. in Form von Nachbesserungen der Maßnahmen oder Änderungen des Entwicklungs- und Pflegeprogramms. Ebenso kann festgestellt werden, daß die Maßnahmen statt der ursprünglich angestrebten Funktionen andere wichtige Funktionen im Naturhaushalt erfüllen und Korrekturen deshalb nicht erforderlich sind.

Dagegen können Funktionskontrollen unterbleiben, wenn Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt wurden, die erfahrungsgemäß die angestrebten Funktionen nach ihrer Herstellung und Entwicklung erfüllen. Als Beispiel können Gehölzanpflanzungen zur Eingrünung von Gebäuden im Außenbereich genannt werden.

¹⁾ In der Fachliteratur werden Funktionskontrollen auch als Erfolgs-, Effizienz- oder Wirksamkeitskontrollen bezeichnet.

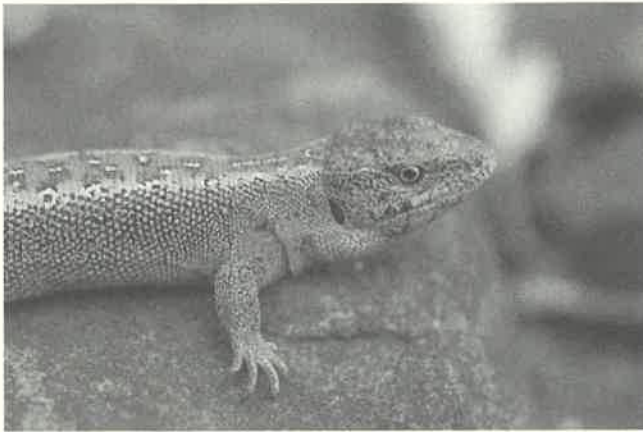


Abb. 3: Ausgleichsmaßnahmen für gefährdete Arten. Bei hohen Risiken muß u. U. der Erfolg von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zusätzlich mit Verpflichtungen zu Nachkontrollen und ggf. notwendigen Nachbesserungen gesichert werden. Hohe Risiken bestehen z. B., wenn der Lebensraum einer gefährdeten Art großräumig zerstört wird und wiederhergestellt werden muß. Dies ist z. B. bei der Zauneidechse der Fall, wenn deren Lebensräume durch den Ausbau alter oder stillgelegter Bahnstrecken zerstört werden.

Funktionskontrollen können darüber hinaus dazu dienen, Erfahrungen über die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu sammeln. Hieraus können Rückschlüsse gezogen werden, ob sich die angelegten Biotope so wie geplant entwickelt haben. Die Ergebnisse können zukünftig bei der Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen berücksichtigt werden. Außerdem können öffentliche Vorhabenträger, z. B. die Straßenbauverwaltung, mit Funktionskontrollen nachweisen, daß sie die öffentlichen Mittel für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sinnvoll und wirtschaftlich verwendet haben (ASSEBURG 1992: 10).

Zuständigkeit

Aus der Verpflichtung des Verursachers, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchzuführen, ergibt sich auch, daß dieser dafür zu sorgen hat, daß die Maßnahmen ihre Funktionen für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild erfüllen. Um dies beurteilen zu können, muß der Verursacher auch die Wirksamkeit seiner Maßnahmen prüfen und ggfls. gegenüber der Genehmigungsbehörde nachweisen. Insofern liegt die Verantwortung für die Funktionskontrolle bei ihm. Die Prüfung sollte jedoch unter Beteiligung bzw. in Abstimmung mit der Naturschutzbehörde durchgeführt werden, um deren Sachverstand für die Beurteilung zu nutzen. Dementsprechend sieht z. B. die Richtlinie für die Anlage von Straßen vor, daß der Träger des Bauvorhabens für die Kontrolle zuständig ist. Sie soll fachlich befähigten Personen übertragen und unter Beteiligung der Naturschutzbehörden durchgeführt werden (FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR STRASSEN- UND VERKEHRSWESSEN 1993: 10).

Die Durchführung von Funktionskontrollen, die der Sammlung von Erfahrungen dienen, kann allerdings nicht von einem Verursacher verlangt werden. Derartige Kontrollen sind Aufgabe der Naturschutzbehörden, z. B. des Niedersächsischen Landesamtes für Ökologie als Fachbehörde für Naturschutz.

Voraussetzungen

Die Durchführung von Funktionskontrollen setzt voraus, daß die Ziele, die mit den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erreicht werden sollen, genau definiert und beschrieben worden sind. Insofern müssen die Planunterlagen oder landschaftspflegerischen Begleitpläne nicht nur die Ausführung der Kompensationsmaßnahmen beschreiben, sondern auch die angestrebten Funktionen und Werte für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild benennen. Diese Angaben sind der Maßstab für die Funktionskontrolle und müssen deshalb entsprechend detailliert ausgeführt werden.

Zeitpunkt

Funktionskontrollen können sinnvollerweise erst dann durchgeführt werden, wenn die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einen bestimmten Entwicklungsstand erreicht oder ihre Entwicklungsphase bereits abgeschlossen haben, so daß sie ihre Wirksamkeit entfalten. Bei komplexen Maßnahmen können auch mehrere Kontrollen notwendig sein, um die einzelnen Entwicklungsschritte zu prüfen. In einem solchen Fall ist es zweckmäßig, die Zahl der Kontrollen und die Zeitpunkte in einem Kontrollprogramm vorab verbindlich festzulegen.

Bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, mit denen Biotoptypen geschaffen werden sollen, die bis zum Erreichen ihrer Funktionsfähigkeit lange Entwicklungszeiträume beanspruchen, ist eine Funktionskontrolle nicht möglich. Hier kann lediglich in größeren Zeitintervallen geprüft werden, ob die Entwicklung im Sinne des angestrebten Zieles verläuft.

Durchsetzung

In einem Planfeststellungsverfahren kann dem Verursacher bei komplexen Eingriffen die Durchführung von Funktionskontrollen auferlegt werden. Hierzu wären entsprechende Untersuchungen festzulegen, die der Verursacher unter Hinzuziehung von fachkundigen Personen in Abstimmung mit der Naturschutzbehörde durchzuführen und auszuwerten hat. Derartige Auflagen sind aber nur dann sinnvoll, wenn sich die Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsbeschluß vorbehält, ggf. Nachbesserungen der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu verlangen.

6 Verwaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Um die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und ihre Pflege dauerhaft sicherzustellen, bedarf es der oben beschriebenen Kontrollen. Diese sind systematisch durchzuführen, wenn die mit ihnen verfolgten Ziele erreicht und der einführend dargestellte Handlungsbedarf abgedeckt werden sollen. Für die verwaltungsmäßige

Bearbeitung muß hierzu ein entsprechendes Instrument zur Verfügung stehen, das alle in diesem Rahmen benötigten Informationen enthält. Hierzu bietet sich ein sogenanntes Kompensationsflächenkataster an, das bereits bei einigen Naturschutzbehörden oder Grünflächenämtern, z. B. bei der Stadt Hannover, geführt wird.

6.1 Kompensationsflächenkataster

Ein Kompensationsflächenkataster ist ein Verzeichnis der Grundflächen, auf denen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt worden sind. Neben Informationen über die Grundflächen enthält es alle Angaben, die für die Pflege, Sicherung und Kontrolle der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen benötigt werden. Es wird für einen bestimmten Bezugsraum, in der Regel den örtlichen Zuständigkeitsbereich einer Behörde, und ein bestimmtes Aufgabengebiet, den sachlichen Zuständigkeitsbereich einer Behörde, angelegt.

Ein Kompensationsflächenkataster kann folgende Funktionen erfüllen:

- Kontrollinstrument,
- Planungsinstrument,
- Verwaltungsinstrument,
- statistisches Instrument für Berichtspflichten.

Für welche Funktionen das Kataster eingesetzt wird, hängt wiederum davon ab, ob es von einer Naturschutzbehörde, einer Genehmigungsbehörde oder einem Eingriffs-Verursacher geführt wird. Ein Kompensationsflächenkataster kann sowohl von den Naturschutz- als auch von den Genehmigungsbehörden genutzt werden, um zu kontrollieren, ob die rechtsverbindlichen Kompensationsmaßnahmen ausgeführt und gepflegt worden sind sowie in ihrem Bestand gesichert werden. Gerade für die Bestandssicherung der Maßnahmen können die notwendigen Informationen in einem solchen Kataster aufbereitet werden, damit sie auch langfristig verfügbar sind. Eingriffs-Verursacher, die in größerem Umfang Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchzuführen und zu betreuen haben, können mit einem derartigen Instrument ihre Maßnahmen verwalten. Als Beispiel können die Straßenbauverwaltung oder Kommunen, die Sammel-Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen der Bauleitplanung ausführen, genannt werden.

Die Naturschutzbehörden können ein Kompensationsflächenkataster außerdem als Planungsinstrument einsetzen. So können sie die Vorhabenträger im Rahmen der Benehmensherstellung beraten und darauf aufmerksam machen, ob eine Fläche schon für Kompensationsmaßnahmen genutzt wurde oder nicht. Damit können sogenannte Doppelbelegungen von Flächen und Fehlplanungen vermieden werden. Darüber hinaus kann die Naturschutzbehörde auf dieser Grundlage Hinweise geben, wo Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ggf. konzentriert werden können, um einen bestimmten Natur- oder Landschaftsraum aufzuwerten. Aus der Auswertung der Kontrollergebnisse, die bei der Führung eines solchen Katasters gewonnen werden, können Empfehlungen für künftige Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen abgeleitet werden. Zudem können die Behörden ein solches Kataster statistisch auswerten und damit ihren Berichtspflichten gegenüber Verwaltungsspitze, Politik und Öffentlichkeit nachkommen.

Zu Aufbau, Inhalt und Führung des Kompensationsflächenkatasters vgl. die Hinweise der Fachbehörde für Naturschutz (NLÖ 1997), S. 159 ff. dieses Heftes, in die Ergebnisse aus ULBRICH (1995) eingeflossen sind.



Abb. 4: Schwer zu gewährleisten: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Vogelarten des Grünlandes. Bewirtschaftungsauflagen müssen auf ihre Einhaltung überprüft werden. Außerdem dürfen solche Flächen nicht in den Einfluszbereich neuer Eingriffsvorhaben – z. B. von Windkraftanlagen – gelangen. Diese Aufgaben lassen sich ohne ein Kompensationsflächenkataster kaum erfüllen.

6.2 Angebotsliste für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Neben einem Kompensationsflächenkataster sollte die Naturschutzbehörde auch eine Liste mit potentiellen Ausgleichs- und Ersatzflächen führen. In dieser Liste sollten auch Angaben zu den bestehenden Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sowie den gewünschten Entwicklungsmaßnahmen gemacht werden. Damit wäre eine Zuordnung zu den Beeinträchtigungen, die ein geplanter Eingriff verursachen kann, möglich, um den erforderlichen funktionalen Bezug herzustellen.

Eine solche Liste kann aus dem Landschaftsrahmenplan, Landschaftsplänen sowie sonstigen Fachgutachten und Planungen der Naturschutzbehörde entwickelt werden. Aus dem Landschaftsrahmenplan lassen sich die Räume, in denen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen schwerpunktmäßig realisiert werden können, ableiten. In Landschaftsplänen können Vorschläge für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen parzellenscharf für einzelne Grundflächen ausgearbeitet werden.

Im Rahmen der Beratung und der Benehmensherstellung kann die Naturschutzbehörde den Vorhabenträgern die Vorschläge für geeignete Kompensationsmaßnahmen unterbreiten. Durch ihre Realisierung als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen können die in den Plänen formulierten Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege schrittweise bzw. in Teilen verwirklicht werden.

7 Schlußfolgerungen für die Eingriffsregelung und die Arbeit der Naturschutzbehörden

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die Pflege, die Sicherung und die Kontrolle von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie die Führung eines Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen-Katasters als Aufgaben, die nach der Durchführung von Kompensationsmaßnahmen notwendig sein können, dargestellt. Diese Aufgaben sind mit verschiedenen Problemen verbunden, die von den Beteiligten gelöst werden müssen. Bereits bei der Planung, Festsetzung und Durchführung der Maßnahmen können Beiträge geleistet werden, die den Aufwand für ihre Verwaltung im Anschluß an die Realisierung minimieren helfen. Hieraus können folgende Folgerungen für die Praxis der Eingriffsregelung gezogen werden:

Planung und Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind in den Planunterlagen oder landschaftspflegerischen Begleitplänen präzise zu beschreiben bzw. in den Nebenbestimmungen der Zulassungsbescheide oder Planfeststellungsbeschlüsse detailliert festzusetzen, so daß sie als Grundlage für die verschiedenen Kontrollen herangezogen werden können. Im einzelnen sind folgende Aussagen zu treffen:

- Genaue Beschreibung der Maßnahmen mit Terminangaben zur Ausführung und Fertigstellungspflege sowie der hierfür vorgesehenen Grundflächen.
- Genaue Angabe, welche Funktionen und Werte der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes durch die Maßnahmen wiederhergestellt werden sollen. Diese Zielbestimmung ist erforderlich, um auch eine Funktionskontrolle durchführen zu können. Allerdings muß einschränkend darauf hingewiesen werden, daß eine solche Angabe nur für komplexere Maßnahmen benötigt wird. Bei vielen Maßnahmen, z. B. Bepflanzungen und Eingrünungen, wird das verfolgte Ziel bereits durch die Maßnahmenbeschreibung deutlich. Hier ist auch keine Funktionskontrolle erforderlich.
- Beschreibung der Entwicklungs- und Dauerpflegemaßnahmen mit genauen Terminangaben, soweit eine Pflege erforderlich ist.
- Festsetzung der erforderlichen Kontrollen mit Kontrollterminen.
- Festsetzung im Zulassungsbescheid, daß der Vorhabenträger der Genehmigungsbehörde die Beendigung des Eingriffs und die Ausführung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bzw. von Teilschritten mitzuteilen hat.
- Genaue Beschreibung, wie der Vorhabenträger die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen langfristig absichern will.¹⁾ Hierzu kann u. a. auf § 13 (2) NNatG zurückgegriffen werden, wonach die Zulassung eines Eingriffs davon abhängig gemacht werden kann, daß der Eingriffs-Verursacher das Einverständnis der von den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen betroffenen Eigentümer oder sonstigen Berechtigten nachweist.

¹⁾ Nach dem Landesnaturschutzgesetz Schleswig-Holsteins beispielsweise hat der Verursacher eines Eingriffs darzulegen, welche Maßnahmen zur dauerhaften Sicherung des Ausgleichs oder des Ersatzes getroffen werden sollen (§ 9 (2) Nr. 6 LNatSchG).

Im Rahmen der Benehmensherstellung bzw. in der gutachtlichen Stellungnahme sollte die Naturschutzbehörde darauf hinweisen, daß die o. a. Angaben in den Planunterlagen enthalten sein bzw. im Zulassungsbescheid festgesetzt werden müssen.

Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Um den Pflege- und Unterhaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten, sollten die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen so geplant werden, daß sie der Sukzession überlassen werden können oder nur in langfristigen Intervallen gepflegt oder unterhalten werden müssen. Dieser Weg kann aber nur eingeschlagen werden, wenn derartige Maßnahmen geeignet sind, die ermittelten Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes auszugleichen.

Pflege und Unterhaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch eine Stiftung

Auf Ebene der Landkreise sollte geprüft werden, eine spezielle Institution zu schaffen, die die Pflege und Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen übernehmen kann. Dies könnte beispielsweise eine Stiftung sein, die mit einem bestimmten Stiftungskapital ausgestattet wird, aus dem sie ihre Verwaltungskosten finanzieren kann. Die Pflege und Sicherung der Grundflächen, auf denen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt wurden, müßten die Verursacher von Eingriffen in Natur und Landschaft finanzieren, z. B. durch eine Ablösung der Pflege- und Unterhaltungskosten oder durch regelmäßige Zahlungen.

Pflege und Unterhaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch Grünflächenämter

Für die kreisfreien und die großen selbständigen Städte in Niedersachsen bietet es sich an, bei der Pflege und Unterhaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf die bestehenden kommunalen Strukturen zurückzugreifen und diese Aufgaben den Grünflächenämtern zu übertragen, da diese über entsprechendes Personal und Geräte verfügen. Allerdings ist hierbei sicherzustellen, daß die Flächen so gepflegt werden, daß sie ihre Funktionen für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und für das Landschaftsbild erfüllen können. Außerdem müssen die Pflege und Unterhaltung finanziell abgesichert sein. Deshalb dürfen Ablösebeträge für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht im Haushalt der Kommune verschwinden, sondern müssen so verwaltet werden, daß sie für die Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen langfristig zur Verfügung stehen. Außerdem sollten die Grünflächenämter auch die Pflege und Unterhaltung von Sammel-Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen übernehmen.

Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Um Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen abzusichern, sollten sie gezielt in Bereiche gelenkt werden, die langfristig für den Naturschutz und die Landschaftspflege

entwickelt und gesichert werden sollen. Hierfür können dem Landschaftsrahmenplan die Gebiete entnommen werden, die als Schutzgebiete ausgewiesen werden sollen. Ebenso können Grundflächen in Anspruch genommen werden, die für Zwecke des Naturschutzes angekauft oder gepachtet wurden und entwickelt werden sollen. Die Naturschutzbehörde kann die Vorhabenträger in diesem Sinne im Rahmen der Benehmensherstellung bzw. mit ihrer gutachtlichen Stellungnahme beraten und auf die entsprechenden Räume bzw. Flächen hinweisen.

Die Naturschutzbehörde sollte die ausgeführten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in ihrer Entwicklung beobachten, um sie ggf. nach Naturschutzrecht zu schützen bzw. die Grundeigentümer zu unterrichten, wenn eine Fläche den Status eines nach § 28 a oder b geschützten Biotopes erreicht hat. Inwieweit eine solche Entwicklung der Maßnahmen möglich ist bzw. eintreten kann, läßt sich schon aus den Zielen, die in den Planunterlagen oder Nebenbestimmungen der Zulassung beschrieben wurden, entnehmen.

Sammel-Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen der Bauleitplanung

Im Rahmen der Bauleitplanung sollte die Möglichkeit des § 8a (3) BNatSchG genutzt werden, um Sammel-Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch die Gemeinde an Stelle und auf Kosten der Bauherren und Investoren durchzuführen. Dieser Weg bietet den Vorzug, daß die Realisierung, die langfristige Sicherung und die Pflege der Maßnahmen durch die Gemeinde sichergestellt werden können. Auch aus fachlicher Sicht bietet dieses Vorgehen erhebliche Vorteile, da größere zusammenhängende Kompensationsmaßnahmen verwirklicht werden können, die auch entsprechende Funktionen für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder für das Landschaftsbild erfüllen. Dagegen würde die Durchführung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf den einzelnen Baugrundstücken nur zersplitterte Einzelmaßnahmen zur Folge haben, die zusätzlich mit aufwendigen Kontrollen verbunden wären, um ihre Durchführung sowie ihre dauerhafte Pflege und Sicherung zu erreichen.



Abb. 5: Private Grundflächen sollten naturnäher sein. Mit den Möglichkeiten der Eingriffsregelung ist dies aber meistens nicht zu erreichen. Trotzdem werden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen immer noch auf den Baugrundstücken festgesetzt – und bleiben dann ein Ausgleich auf dem Papier.

Zudem ist fraglich, ob in Zukunft Kontrollen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf den einzelnen

Grundstücken angesichts der Diskussion um Verwaltungsvereinfachung überhaupt noch möglich sein werden. Nach der Niedersächsischen Bauordnung bedürfen Wohngebäude geringer Höhe mit nicht mehr als zwei Wohnungen innerhalb bestimmter, durch Bebauungsplan festgesetzter Baugebiete keiner Baugenehmigung mehr. Durch diese Regelung sollen die Zahl der Baugenehmigungsverfahren verringert und die Bauaufsichtsbehörden entlastet werden. Insofern dürfte es kaum sinnvoll sein, in diesen Fällen gleichzeitig eine Kontrolle für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einzuführen. Weder Bürgern noch Politikern könnte verständlich gemacht werden, warum in Zukunft eine Abnahme von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen stattfinden soll, während die Bauabnahme gerade abgeschafft wurde. Auch aus diesem Grunde empfiehlt es sich, in Bebauungsplangebieten in Zukunft möglichst nur Sammel-Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu realisieren.

Kontrolle der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und Führung eines Kompensationsflächenkatasters

Die Naturschutzbehörden sollten in Zukunft die Durchführung, Pflege und Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen systematisch kontrollieren, um den Vollzug der Eingriffsregelung zu verbessern. Hierzu sollte innerhalb der Einheitsverwaltungen (Landkreise, kreisfreie Städte, große selbständige Städte) entsprechende Vereinbarungen getroffen werden, nach denen die Naturschutzbehörde die Kontrolle sämtlicher Kompensationsmaßnahmen übernimmt, die von der jeweiligen Behörden in Zulassungen festgesetzt worden sind. Für diese Aufgabe sollten die Naturschutzbehörden entsprechende Kataster – wie in Kapitel 6 beschrieben – führen. Allerdings sollte geprüft werden, ob wirklich alle Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in dieses Kataster aufgenommen werden sollen oder ob zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes auf die Aufnahme von Bagatellfällen verzichtet werden kann.

Angebotsliste für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Die Naturschutzbehörde sollte ihre Fachplanungen (Landschaftsrahmenplan, Landschaftspläne, Pflege- und Entwicklungspläne) im Hinblick auf mögliche Maßnahmen auswerten, die durch Vorhabenträger auch als Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft ausgeführt werden könnten. Mit Hilfe einer derartigen Angebotsliste könnte die Naturschutzbehörde fachliche Ziele und Maßnahmen umsetzen. Dieser Weg bietet insbesondere in Zeiten knapper öffentlicher Mittel die Chance, weiterhin Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes zu realisieren.

Nach Auffassung des Autors könnten diese Vorschläge dazu beitragen, dem in Kapitel 1 aufgezeigten Vollzugsdefizit zu begegnen. Auf diese Weise könnten die Durchführung, Pflege und Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verbessert und schließlich langfristig gewährleistet werden. Es wäre wünschenswert, wenn diese Aufgaben von allen Beteiligten, insbesondere den Naturschutz- und Zulassungsbehörden in Angriff genommen würden, um weitere Substanzverluste für Natur und Landschaft durch Eingriffe zu verhindern sowie der Nivellierung des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes entgegenzuwirken.

8 Literatur

- ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG DER LANDESANSTALTEN /-ÄMTER UND DES BUNDESAMTES FÜR NATURSCHUTZ (1995): Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung. Teil II: Inhaltlich-methodische Anforderungen an Erfassungen und Bewertungen. 129 S.
- ASSEBURG, M. (1992): Erfolgskontrolle von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe des Straßenbaus. – Referat im Rahmen des Fachverwaltungslehrganges der Landespflegeferendare am 8. Okt. 1992 an der Universität Hannover
- BAUR, F. (1987): Lehrbuch des Sachenrechts. – München, 14. Aufl.
- BLUM, P., C.-A. AGENA & J. FRANKE (1993): Niedersächsisches Naturschutzgesetz, Kommentar. – Loseblattsammlung, Stand: Juli 1993, Wiesbaden
- BRAAM, W. (1993): Stadtplanung: Aufgabenbereiche – Planungsmethodik – Rechtsgrundlagen. – Düsseldorf, 2. Aufl.
- BREUER, W. (1993): Erfolgskontrollen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen – Bedarf und Anforderungen. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 13, Nr. 5: 181-186, Hannover.
- ERICHSEN, H.-U. & W. MARTENS (Hrsg.) (1986): Allgemeines Verwaltungsrecht. – Berlin, New York, 7. Aufl.
- GROSSE-SÜCHSDORF, U., H.K. SCHMALTZ & R. WIECHERT (1987): Niedersächsische Bauordnung, Kommentar. – Hannover, 4. Aufl.
- HABER, W., B. JESSEL, L. SPANDAU, J. KÖPPEL & J. SCHALLER (1993): Entwicklung von Methoden zur Beurteilung von Eingriffen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. – Baden-Baden.
- HABMANN, H. (1992): Umfang der landschaftspflegerischen Begleitmaßnahmen und Probleme bei der Umsetzung und Pflege. – Protokoll der Amtsleiterkonferenz (Straßenbauämter) am 2. und 3. Juni in Hitzacker.
- HAUPT, J.-A., H. REFFKEN & E. RHODE (1994): Niedersächsisches Wassergesetz (NWG), Kommentar. – Loseblattsammlung, Stand: November 1994, Wiesbaden.
- HEMPEN, D., R. KRÜGER & M. MÖNNECKE (1991): Die Eingriffsregelung – ein ambitioniertes Instrument wird zum Alltagsgeschäft. – Darstellung der Praxis der Eingriffsregelung anhand verschiedener Fallbeispiele im nordwestlichen Teil des Landkreises Hannover, 3./4. Projektarbeit am Institut für Landschaftspflege u. Naturschutz d. Universität Hannover.
- LANA – LÄNDERARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR NATURSCHUTZ, LANDSCHAFTSPFLEGE UND ERHOLUNG (1991): Lübecker Grundsätze des Naturschutzes. – Schriftenreihe der LANA, Heft 3, 1992.
- LOUIS, H. W. (1990): Niedersächsisches Naturschutzgesetz, Kommentar. – Band 1, §§ 1 bis 34, Braunschweig.
- LOUIS, H. W. (1993): Naturschutz und Baurecht. Zur Bedeutung der §§ 8a und c BNatSchG für die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzrechts im Baurecht. – Zeitschrift für Umweltrecht, Heft 4: 146 – 152.
- LOUIS, H. W. (1994): Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar der unmittelbar geltenden Vorschriften. – Braunschweig.
- LOUIS, H. W. (1997): Die rechtliche Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 17, Nr. 4: 157 – 158, Hannover
- LOUIS, H. W. (o. J.): Niedersächsisches Naturschutzgesetz. Überarbeitung des Kommentars. – Unveröffentlichtes Manuskript.
- MÄHRLEIN-VOOGD, C. (o. J.): Abwicklung einer Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme. – Manuskript, Hannover.
- MITTSCHANG, S. (1994): Städtökologische Festsetzungen in Bebauungsplänen zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft sowie ihre Umsetzung und Finanzierung. – Zeitschr. für deutsches und internationales Baurecht, Heft 2: 57 – 69.
- NLÖ – NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR ÖKOLOGIE (Hrsg.) (1997): Hinweise der Fachbehörde für Naturschutz zu Aufbau und Führung von Kompensationsflächenkatastern unterer Naturschutzbehörden. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 17, Nr. 4: 159 – 163, Hannover.
- NOACK, A. (1993): Gründe für Vollzugsdefizite im Bereich der Eingriffsregelung aus der Sicht eines Eingriffsverursachers, hier der niedersächsischen Straßenbauverwaltung. – NNA-Mitt 4, H. 3: 20 – 24.
- ÖKOPLAN (1993): Umweltwirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. – Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes (UFOPLAN-Nr. 101 09 002).
- RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (1987): Umweltgutachten 1987. – Bundestags-Drucksache 11/1568 vom 21.12.87.
- SCHRÖDTER, W. (1993): Baurecht und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung – der Baurechtskompromiß der §§ 8a bis 8c Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). – Niedersächsischer Städtetag, Beilage zu Heft 9, Hannover.
- ULBRICH, D. (1995): Verwaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach ihrer Durchführung. – Häusliche Prüfungsarbeit, unveröffentlicht, Hannover.
- WERNICK, M. (1993): Erfolgskontrolle zu Ausgleich und Ersatz nach § 8 BNatSchG bei Straßenbauvorhaben – Vorschläge für die Verwaltungspraxis. – Diplomarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover.

Gesetze

- Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2253), zul. geänd. durch Art. 1 Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz v. 22. 4. 1993 (BGBl. I S. 466)
- Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnG) in der Fassung vom 28. April 1993 (BGBl. I S. 622)
- Niedersächsische Bauordnung (NBauO) in der Fassung vom 13. Juli 1995 (Nds. GVBl. S. 200)
- Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz (NGefAG) in der Fassung vom 13. April 1994 (Nds. GVBl. S. 172)
- Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253)

Naturschutzgesetze

- Bundesrepublik Deutschland: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) in der Fassung vom 12. März 1987 (BGBl. I S. 889), zul. geänd. durch Gesetz vom 22. 4. 1993 (BGBl. I S. 466)
- Baden-Württemberg: Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (Naturschutzgesetz – NatSchG) vom 21. Oktober 1975 (GBl. S. 654; ber. GBl. 1976 S. 96; zul. geänd. durch Gesetz vom 7.2.1994, GBl. S. 73)
- Berlin: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin (Berliner Naturschutzgesetz – NatSchG Bln) (GVBl. S. 183; zul. geänd. durch Gesetz vom 9.7.1992 GVBl. S. 229/235)
- Niedersachsen: Niedersächsisches Naturschutzgesetz (NNatG) in der Fassung vom 11. April 1994 (Nds. GVBl. S. 155)
- Saarland: Gesetz über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft (Saarländisches Naturschutzgesetz – SNG) vom 19. März 1993 (Amtsbl. des Saarl. S. 346), berichtigt am 19.5.1993 (Amtsbl. S. 482)
- Schleswig-Holstein: Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturschutzgesetz – LNatSchG) vom 16. Juni 1993 (GVBl. Schl.-H. S. 215)
- Thüringen: Vorläufiges Thüringer Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Vorläufiges Thüringer Naturschutzgesetz – VorlThürNatG –) vom 28. Januar 1993 (GVBl. S. 57), geänd. durch Gesetz vom 10.6.1994 (GVBl. S. 630)

Erlasse, Merkblätter, Hinweise, DIN-Vorschriften

- ARGEBAU, FACHKOMMISSION STÄDTEBAU (1993): Muster-Einführungserlaß zu Artikel 1, 2, 3, 5, 11 und 13 des Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung- und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) – Vorschriften mit Bezug zum Städtebaurecht – und Musterlaß zum Maßnahmenengesetz zum Baugesetzbuch. – Stand: 20. Juli 1993.
- BMV – BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR (1987): Merkblatt zum Amphibienschutz an Straßen (MAMs). – Ausgabe 1987.
- BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE (o. J.): Mustersatzung zur Erhebung von Kostenersatzungsbeiträgen nach § 8a BNatSchG, Manuskript.
- DEUTSCHER STÄDTETAG (1995): Hinweise des Deutschen Städtetages zur Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 8a BNatSchG). – Manuskript, Köln.
- DIN 18916, September 1990: Pflanzen und Pflanzarbeiten.
- DIN 18917, September 1990: Rasen und Saatarbeiten.
- DIN 18918, September 1990: Ingenieurbiologische Sicherungsbauweisen.
- FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR STRASSEN- UND VERKEHRSWESSEN (1993): Richtlinien für die Anlage von Straßen, Teil: Landschaftspflege, Abschnitt 2: Landschaftspflegerische Ausführung (RAS – LP 2).
- MINISTERIUM FÜR STADTENTWICKLUNG UND VERKEHR UND MINISTERIUM FÜR UMWELT, RAUMORDNUNG UND LANDWIRTSCHAFT NORDRHEIN-WESTFALEN (1992): Ergänzende Hinweise zur Planung und Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (§§ 4 und 5 Landschaftsgesetz – LG NW) bei Bundesfern- und Landesstraßen. – Gem. RdErl. d. MSW u. d. MURL vom 13.2.1992 (MBL. NW. S. 460).

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1989): Liegenschaftsmäßige Behandlung von Grundstücken im Zusammenhang mit Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes bei Bundesfernstraßen und Landesstraßen. – Gem. RdErl. d. MW u. d. ML vom 20. 6. 1989 (Nds. MBl. 23/1989, S. 668 – 670).

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR UND MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1980): Richtlinien für die Berechnung der Ablösungsbeträge der Erhaltungskosten für Brücken und sonstige Ingenieurbauwerke – Ablösungsrichtlinien – sowie für sonstige Bestand- und Zubehörteile von Straßen. – Gem. RdErl. d. MW u. d. ML v. 26. 2. 1980 (Nds. MBl. 23/1980, S. 521).

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR UND MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1986): Richtlinien für die Berechnung der Ablösungsbeträge der Erhaltungskosten für Straßen und Wege – Ablösungsrichtlinien Sra W 85 –. – Gem. RdErl. d. MW u. d. ML v. 16. 6. 1986 (Nds. MBl. 25/1986, S. 622).

Der Autor



Dietmar Ulbrich, geboren 1957, studierte Landespflege an der Universität Hannover. Mehrjährige Berufstätigkeit als Pressesprecher beim BUND-Landesverband Niedersachsen, als Gutachter in einem Planungsbüro, als Referent für UVP im Niedersächsischen Umweltministerium und als Dezernent für Eingriffsregelung beim Regierungspräsidium Kassel, dazwischen Referendariat in Niedersachsen. Seit Mitte 1997 freiberuflich mit eigenem Büro.

Die rechtliche Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen¹⁾

von Hans Walter Louis

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden im Regelfall als Nebenbestimmungen zu Genehmigungen festgelegt. Sie stellen daher keine planungsrechtlichen Maßnahmen dar, solange sie nicht Teil eines Planfeststellungsbeschlusses sind. Daher sind die Flächen, auf denen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festgesetzt sind, anderen Planungen, z. B. der Bauleitplanung, nicht entzogen. Darüber hinaus kann es erforderlich sein, die Durchführung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf den betroffenen Grundstücken gegenüber Rechtsnachfolgern zu sichern. Für solche Zwecke bietet sich eine rechtliche Sicherung durch Grundbucheintrag oder durch Baulast an.

Die grundbuchrechtliche Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Sollen die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder der dadurch entstandene Zustand der betroffenen Grundstücke gesichert werden, kann eine grundbuchrechtliche Sicherung angemessen sein. Wirkt eine Genehmigung, die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorsieht, auch für den Rechtsnachfolger, ist er auch zur Durchführung oder Erhaltung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verpflichtet. Das ist bei Vorhabengenehmigungen grundsätzlich der Fall. Eine Ausnahme besteht nur, wenn die Genehmigung auf die persönliche Zuverlässigkeit des Betreibers der Anlage abstellt. Dann bedarf der neue Betreiber einer neuen Genehmigung, in der ihm dann auch die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aufgegeben werden. Einer weiteren Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bedarf es nicht; sie wäre unverhältnismäßig. Das gilt aber nur, wenn die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf dem gleichen Grundstück wie das Vorhaben festgesetzt sind. Befinden sie sich auf einem anderen Grundstück des Verursachers oder auf dem Grundstück im Eigentum eines Dritten, ist regelmäßig eine rechtliche Sicherung erforderlich. Dabei ist zu bedenken, daß eine zeitlich unbeschränkte Sicherung gegen zukünftige Entwicklungen nicht durchsetzbar und häufig auch nicht erstrebenswert ist. Da auch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf der Grundlage des aktuellen Wissens festgelegt werden, können sie späteren und besseren Erkenntnissen nicht verschlossen bleiben. Im übrigen ist die Erhaltung solcher Maßnahmen letztlich immer eine Frage der gesellschaftlichen Situation, da auch gesetzliche Sicherungen einer Änderung durch den Gesetzgeber zugänglich sind.

Ist eine rechtliche Sicherung erforderlich, kann dies durch Eintragung der Vorgaben durch die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ins Grundbuch erfolgen. Soweit es um den Ausschluß bestimmter Handlungen auf dem Grundstück oder die Duldung der Nutzung durch Dritte geht, ist die Eintragung einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit nach § 1090 BGB möglich. Die Eintragung kann nur zugunsten einer natürlichen oder juristischen Person erfolgen, wobei ein öffentliches Interesse für die

Begründung einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit genügt²⁾. Die Bestellung erfolgt gemäß § 873 BGB durch notariell beurkundete Einigung und die Eintragung des Rechts ins Grundbuch. Die eingetragene Dienstbarkeit bindet den Grundstückseigentümer und seine Rechtsnachfolger. Sie entfällt durch Löschung der Eintragung im Grundbuch, wofür eine Löschungsbewilligung des Begünstigten und die Zustimmung des Eigentümers erforderlich ist. Für Maßnahmen nach dem Naturschutzgesetz ist als Begünstigter vorzugsweise die Körperschaft einzutragen, die Träger der Naturschutzbehörde ist (Landkreis, kreisfreie Stadt, Land Niedersachsen). Eine Eintragung zugunsten der Funktionseinheit »Naturschutzbehörde« als Amt oder Referat ist nicht möglich. Es kann jedoch die Zweckbestimmung des Grundstücks eingetragen werden, z. B. »Land Niedersachsen/Naturschutz«. Die Entscheidung, ob die Rechte der eingetragenen Grunddienstbarkeit wahrgenommen oder ob auf die Grunddienstbarkeit verzichtet wird, trifft im Zweifel der Behördenleiter, bei Kommunen der Hauptverwaltungsbeamte. Die Eintragung kann auch zugunsten eines Naturschutzverbandes erfolgen.

Sicherung durch Baulast

Zur rechtlichen Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist auch die Bestellung einer Baulast geeignet. Nach § 92 NBauO können Grundstückseigentümer gegenüber der Bauaufsichtsbehörde öffentlich-rechtliche Verpflichtungen zu einem ihr Grundstück betreffenden Tun, Dulden oder Unterlassen übernehmen, die sich nicht schon aus dem öffentlichen Baurecht ergeben. Als Baulast können aber nur Belastungen eingetragen werden, die eine baurechtliche Relevanz besitzen, d. h. die tatsächlichen Voraussetzungen für die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens schaffen³⁾. Darüber hinaus müssen die durch die Baulast gesicherten Handlungen und Maßnahmen grundstücksbezogen sein und den Belasteten gerade in seiner Stellung als Eigentümer einschränken⁴⁾. Die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist Voraussetzung für die Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens, das zu einem Eingriff führt, so daß eine Baulast für diese Maßnahmen möglich ist. Zudem handelt es sich um rein grundstücksbezogene Maßnahmen, da es um Handlungen oder Duldungen auf einem Grundstück geht. Anders als bei einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit kann über eine Baulast auch aktives Tun und nicht nur Duldung oder Unterlassen gesichert werden⁵⁾. Eine Baulast wird durch

¹⁾ Der Text basiert auf den Erläuterungen zu § 6 im Kommentar LOUIS/ENGELKE, Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz, Braunschweig 1997.

²⁾ Bassenge in Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 55. Aufl., München 1996, § 1090, Anm. 3.

³⁾ Grosse-Suchsdorf u. a.: Niedersächsische Bauordnung, Kommentar, 6. Auflage, Hannover, 1996, § 92, Rn 12.

⁴⁾ Grosse-Suchsdorf, Fn 2; NBauO, § 92, Rn 10.

⁵⁾ Grosse-Suchsdorf, Fn 2, NBauO, § 92, Rn 11.

schriftliche Erklärung gegenüber der Baubehörde bestellt. Die Unterschrift muß gemäß § 92 (2) NBauO öffentlich beglaubigt, vor der Baubehörde geleistet oder vor ihr anerkannt sein. Sie wird durch Eintragung im Baulastenverzeichnis wirksam und gilt auch gegenüber den Rechtsnachfolgern. Sie endet nur, wenn die Bauaufsichtsbehörde gemäß § 92 (3) NBauO auf die Baulast verzichtet, weil kein öffentliches Interesse an der Baulast mehr besteht.

Kompensationsflächenkataster

Um eine systematische Kontrolle der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vornehmen zu können und zu verhindern, daß Flächen mehrfach für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen herangezogen werden, können die Behörden Kompensationsflächenkataster führen (vgl. ULBRICH 1997, S. 136 ff. dieses Heftes). Gegen die Erstellung solcher Kataster bestehen keine rechtlichen Bedenken, auch nicht, wenn sie auf EDV geführt werden. Zu beachten ist aber, daß personenbezogene Daten in Register oder Dateien nur aufgenommen werden dürfen, wenn sie erforderlich sind. Dazu gehören nicht die Angaben über den Planer der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder die ausführende Firma.

Rechtsquellen und Literatur

BGB – Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. 8. 1896 (RGBl. I S. 195),
zul. geänd. durch Gesetz vom 21. 2. 1996 (BGBl. I S. 222)
NBauO – Niedersächsische Bauordnung in der Fassung vom
13. Juli 1995 (Nds. GVBl. S. 200)
ULBRICH, D. (1997): Verwaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach ihrer Durchführung. – Inform.d. Naturschutz
Niedersachs. 17, Nr. 4: 136-156, Hannover.

Der Autor



Prof. Dr. jur. Hans Walter Louis,
geboren 1948, Leiter des Referats
Naturschutzrecht im Niedersächsi-
schen Umweltministerium, Vorlesun-
gen zum Umwelt- und Planungsrecht
an der Universität Hannover und der
Technischen Universität Braun-
schweig.

Hinweise der Fachbehörde für Naturschutz zu Aufbau und Führung von Kompensationsflächenkatastern unterer Naturschutzbehörden

bearbeitet von Wilhelm Breuer

1 Vorbemerkung

Kompensationsflächenkataster können zu einem verbesserten Vollzug der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung beitragen und sollten in Niedersachsen bei den unteren Naturschutzbehörden geführt werden. Dort ist der Aufbau solcher Kataster bisher unterschiedlich weit fortgeschritten. In den vorliegenden Hinweisen wird ein gestuftes Konzept vorgeschlagen: Ein auch ohne Einsatz von EDV zu führendes Kompensationsflächenkataster und ein noch näher auszuarbeitendes EDV-gestütztes Kataster (s. UPHUES 1997, S. 187 dieses Heftes). Diese Hinweise sollen die unteren Naturschutzbehörden bei Aufbau und Führung von Kompensationsflächenkatastern unterstützen und zur Vergleichbarkeit und Wirksamkeit dieser Kataster beitragen.

Für diese Hinweise konnten (neben der angegebenen Literatur) ausgewertet werden:

- die Kompensationsflächenkataster der Städte Delmenhorst, Emden, Oldenburg und Wilhelmshaven sowie der Landkreise Aurich, Emsland, Friesland, Göttingen, Grafschaft Bentheim, Leer, Osnabrück und Wittmund,
- ein Vorschlag der Bezirksregierung Lüneburg für die standardisierte Eingabe und Datenstruktur eines entsprechenden Katasters,
- die Ergebnisse der Arbeitsgruppe »Erfolgskontrollen in der Eingriffsregelung« bei den Schneverdinger Naturschutztagen am 15.12.95.

Die Hinweise wurden 1996 an die unteren und oberen Naturschutzbehörden verschickt. Mit Veröffentlichung im Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen sollen sie nun einem größeren Kreis von Interessierten zugänglich gemacht werden.

2 Aufgaben eines Kompensationsflächenkatasters

Die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung führt häufig zu der Festlegung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen¹⁾. Gerade wegen der Vielzahl dieser Fälle ist es schwierig, einen vollständigen Überblick über Art, Lage und Flächenumfang rechtsverbindlich festgelegter Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu erhalten²⁾. Dies begünstigt eine Reihe vermeidbarer

Mängel im Vollzug der Eingriffsregelung. Diese Mängel sind insbesondere die mehrfache Verwendung ein und derselben Flächen für Kompensationsmaßnahmen verschiedener Eingriffsvorhaben, die Erschwerung von Kontrollen und die Inanspruchnahme von Kompensationsflächen durch neue Eingriffsvorhaben.

Eines der Probleme beim Vollzug der Eingriffsregelung ist insofern die Verwirklichung der rechtsverbindlich festgelegten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Dies gilt sowohl für die Ausführung als auch für ihre langfristige Pflege und Sicherung. Die LÄNDERARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR NATURSCHUTZ, LANDSCHAFTSPFLEGE UND ERHOLUNG (LANA) (1991: 33) beschreibt in den Lübecker Grundsätzen dieses Problem so: »Auch wenn die Kompensationsmaßnahmen planerisch festgesetzt werden, ist nicht sicher, ob sie ausgeführt werden, der Ausgleich sich einstellt und der Ausgleich dann auch nachhaltig gesichert wird.« Eine Reihe von Untersuchungen und Veröffentlichungen bestätigt diese Einschätzung, z. B. HEMPEN et al. (1991), WERNICK (1993), ÖKOPLAN (1993).

Die unteren Naturschutzbehörden sollten deshalb ein Kataster führen, in dem alle Flächen in ihrem Zuständigkeitsbereich verzeichnet sind, für die Verpflichtungen zur Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bestehen (Kompensationsflächenkataster)³⁾.

Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen sollten in das Kompensationsflächenkataster aufgenommen werden, wenn sie bestimmten Flächen zugeordnet sind und einen »Maßnahmencharakter« haben (z. B. Anpflanzungen als Sicht- und Immissionsschutz, Amphibiendurchlässe, Versickerungsmulden im Straßenbau) und die Aufnahme in das Kompensationsflächenkataster zweckmäßig erscheint.

In ein solches Kompensationsflächenkataster können auch Flächen aufgenommen werden, auf denen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durchgeführt werden, die nicht als Rechtsfolgen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, sondern aufgrund anderer Vorschriften, die der Vermeidung oder Kompensation von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft dienen, auferlegt worden sind (z. B. Benutzungsbedingungen und Auflagen gemäß Nieders. Wassergesetz). Veranlassung, Verfahrensart, Rechtsgrundlage und Art der Maßnahme sind in einem solchen Fall entsprechend anzugeben (s. Abb. 1, Nr. 1 und Nr. 2 des Muster-Dateiblattes).

Ein solches Kompensationsflächenkataster soll den Naturschutzbehörden einen raschen Überblick über alle relevanten Informationen zu den festgelegten Flächen

¹⁾ In den vorliegenden Hinweisen werden z. T. für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vereinfachend die Begriffe »Kompensationsmaßnahmen« oder »Kompensation« verwendet, wenn zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht unterschieden werden muß. Dementsprechend werden hier unter Kompensationsflächen Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verstanden.

²⁾ Den Ergebnissen von HOFFMANN & HOFFMANN (1990) zufolge, sind die niedersächsischen unteren Naturschutzbehörden jährlich schätzungsweise an 15.000 Eingriffsvorhaben beteiligt. Dies sind etwa 4.500 Eingriffsvorhaben je untere Naturschutzbehörde seit Einführung des NNatG 1981.

³⁾ In der Literatur werden synonym auch die Bezeichnungen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen-Kataster sowie Eingriffskataster verwendet. Der Begriff Eingriffskataster ist in diesem Zusammenhang nicht zutreffend, da es nicht um die Verwaltung der von einem Eingriff betroffenen Flächen oder der Eingriffe selbst, sondern um die Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geht.

von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie den dazugehörigen Eingriffsvorhaben ermöglichen. Dieses Kataster soll mindestens folgende Aufgaben erfüllen:

- das mehrfache Verwenden ein und derselben Fläche für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verschiedener Eingriffsvorhaben vermeiden;
- Nachkontrollen der Durchführung festgelegter Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (Erstellungskontrollen) erleichtern (Wiedervorlagensystem);
- die Inanspruchnahme von Kompensationsflächen und die Gefährdung des Kompensationserfolges durch neue Eingriffsvorhaben vermeiden.

Über diese vordringlichsten Kontrollfunktionen hinaus kann ein Kompensationsflächenkataster statistische Auswertungen über alle erfaßten Eingriffsvorhaben, bezogen auf ausgewählte räumliche, zeitliche oder naturschutzfachliche Aspekte, ermöglichen. Die Naturschutzbehörden können damit auch ihren Berichtspflichten gegenüber Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit leichter nachkommen. Die Auswertungen können Tendenzen in der Entwicklung von Natur und Landschaft aufzeigen (z. B. die Massierung von Eingriffsvorhaben, die summarische Betrachtung von Eingriffsfolgen, Monitoring-Ergebnisse von Kompensationsflächen, Rückschlüsse auf die langfristige Gebietsentwicklung). Auf diese Weise könnte das »Nehmen und Geben« und damit auch die Wirksamkeit der Eingriffsregelung vor einem räumlichen, zeitlichen und thematischen Hintergrund leichter beurteilt werden. Die zu erwartenden Erkenntnisse könnten im Naturschutzhandeln einen wichtigen Beitrag leisten sowohl für die Verbesserung der Praxis und der Handlungsmethoden als auch für die Politikberatung auf allen Ebenen und für die rechtliche Weiterentwicklung der Eingriffsregelung. Dies erfordert allerdings überwiegend EDV-gestützte Systeme.

Das Niedersächsische Naturschutzgesetz enthält keine Vorschriften, die bestimmte Kontrollen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder die Führung von Kompensationsflächenkatastern verlangen. Demgegenüber sehen die Naturschutzgesetze von Brandenburg und Thüringen die Führung von Kompensationsflächenkataster vor, und zwar in Brandenburg als Aufgabe des Landesumweltamtes (§ 16 BbgNatSchG), in Thüringen als Aufgabe der oberen Naturschutzbehörden (§ 9 VorlThürNatG).

Die Notwendigkeit der Führung von Kompensationsflächenkatastern läßt sich aber auch ohne explizite gesetzliche Verpflichtung aufgrund der o. g. Aufgaben begründen. Auch läßt sich die Zuständigkeit der Naturschutzbehörde für ein solches Kataster begründen. Zwar ist die Kontrolle der Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen Aufgabe der Zulassungsbehörden, so daß die Führung eines Katasters für Kontrollaufgaben auch Aufgabe der jeweiligen Zulassungsbehörde wäre. Eine solche Vorgehensweise würde jedoch zu einer Vielzahl solcher Kataster führen, die nicht aufeinander abgestimmt wären und von der Naturschutzbehörde auch nicht für ihre Aufgaben genutzt werden könnten. Daher ist es zweckmäßig, daß die untere Naturschutzbehörde ein Kompensationsflächenkataster führt. Hierfür sprechen auch folgende Sachverhalte:

■ Die untere Naturschutzbehörde ist in einigen Fällen selbst Zulassungsbehörde nach dem Naturschutzgesetz. Hierzu zählen Bodenabbau- und Tiergehege-Genehmigungen, Befreiungen und Erlaubnisse nach den Verordnungen über besonders geschützte Teile von Natur und Landschaft sowie von den Verboten der §§ 28 a

und b NNatG. Die untere Naturschutzbehörde muß daher selbst entsprechende Kontroll- und Überwachungsaufgaben wahrnehmen.

■ Bei den übrigen Eingriffsvorhaben ist die untere Naturschutzbehörde am Vollzug der Eingriffsregelung beteiligt. Für die Vertretung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege gegenüber Zulassungsbehörden und Vorhabenträger benötigt sie auch Informationen über Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

■ Die untere Naturschutzbehörde erarbeitet mit dem Landschaftsrahmenplan Konzepte für die Entwicklung von Natur und Landschaft. Entsprechend dargestellte Flächen sind häufig auch als Flächen für Kompensationsmaßnahmen geeignet.

■ Im übrigen haben die Naturschutzbehörden nach § 55 (1) NNatG darauf hinzuwirken, daß die Rechtsvorschriften über Naturschutz und Landschaftspflege eingehalten werden. Hierzu gehören auch die Rechtspflichten der Eingriffsregelung.

Es kann aber auch für andere Behörden, öffentliche Stellen und Vorhabensträger erforderlich oder zumindest zweckmäßig sein, eigene Kataster über Kompensationsflächen zu führen, insbesondere wenn diese Stellen im großen Umfang Kompensationsflächen verwalten, kontrollieren oder gewährleisten müssen. Dies ist z. B. bei der Landesstraßenbauverwaltung oder den Gemeinden der Fall. Diese Kataster beziehen sich aufgabengemäß nur auf die Kompensationsflächen im sachlichen Zuständigkeitsbereich dieser Stellen. Diese Kompensationsflächen müssen aus den o. g. Erwägungen heraus aber auch in dem Kataster der unteren Naturschutzbehörde enthalten sein. Dies ist insbesondere auch deshalb notwendig, solange die Naturschutzbehörden nicht davon ausgehen können, daß die Kompensationsflächen von den zuständigen Zulassungsbehörden, öffentlichen Stellen oder Vorhabensträgern hinreichend kontrolliert und gewährleistet werden.

Die Kataster anderer Stellen sollen hier nicht weiter behandelt werden. Die im folgenden genannten Inhalte sind aber gleichermaßen für die Kompensationsflächenkataster anderer Stellen von Bedeutung. Überdies sollten die Katasterinhalte verschiedener Ebenen möglichst kompatibel sein, um den Informationstransfer an die untere Naturschutzbehörde zu erleichtern.

3 Inhalt und Aufbau eines Kompensationsflächenkatasters

In einem Kompensationsflächenkataster, das von einer unteren Naturschutzbehörde geführt wird, sollten alle Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (ggf. auch andere Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die für die Zulässigkeit von Vorhaben erforderlich sind) und die Flächen, auf denen diese Maßnahmen durchzuführen sind, im räumlichen Zuständigkeitsbereich der Behörde erfaßt werden.

Das Kompensationsflächenkataster sollte aus einer Datei der Kompensationsmaßnahmen und -flächen sowie Übersichtskarten bestehen.

Das Kataster sollte so aufgebaut sein, daß jede Kompensationsmaßnahme grundsätzlich einzeln auf einem Dateiblatt dokumentiert wird (Muster s. Abb. 2). Dies bedeutet, daß für Eingriffsvorhaben mit mehreren Kompensationsmaßnahmen auch mehrere Kataster-Dateiblätter erstellt und geführt werden müssen.

0. Signatur und Ordnungsnummer der Kompensationsfläche

1. Eingriffsvorhaben

- 1.1 Vorhaben*
- 1.2 Vorhabensart und Rechtsgrundlage*
- 1.3 Vorhabenträger* (Name, Anschrift, Telefon, Ansprechpartner)
- 1.4 Zeitpunkt der Zulassung*
- 1.5 Zulassungsbehörde* (Name, Anschrift, Telefon, Ansprechpartner)
- 1.6 Aktenzeichen des Vorganges bei der unteren Naturschutzbehörde

2. Kompensationsmaßnahme

- 2.1 Art der Maßnahme* (Vorkehrung zur Vermeidung, Ausgleichsmaßnahme, Ersatzmaßnahme, sonstige Maßnahme)
- 2.2 Beschreibung der Maßnahme und Maßnahmenziel*
- 2.3 Voraussichtlicher Zeitpunkt der Zielerreichung*
- 2.4 Fertigstellungszeiten und Gewährleistungspflichten*
- 2.5 Pflegemaßnahmen und Pflegeintervalle, Bewirtschaftungsauflagen*
- 2.6 Langfristige Sicherung der Flächen und ggf. festgelegter Pflegemaßnahmen*
- 2.7 Durchführende Stelle/Person* (Name, Anschrift, Telefon, Ansprechpartner)

3. Kompensationsfläche

- 3.1 Lage der Kompensationsfläche*
 - 3.1.1 Gemeinde*
 - 3.1.2 Gemarkung*
 - 3.1.3 Flur und Flurstück*
 - 3.1.4 DGK-Nr.*
 - 3.1.5 Kopie des Kartenausschnittes*
(falls erforderlich größerer Maßstab)
- 3.2 Flächengröße*
- 3.3 Ausgangszustand der Kompensationsfläche*
- 3.4 Grundstückseigentümer* (Name, Anschrift, Telefon, Ansprechpartner)
- 3.5 Nutzungsberechtigter* (Name, Anschrift, Telefon, Ansprechpartner)
- 3.6 Hinweis auf weitere Kompensationsflächen für das gleiche Eingriffsvorhaben*

4. Erstellungskontrolle (einschließlich regelmäßig durchzuführender Kontrollen von Pflegemaßnahmen und Bewirtschaftungsauflagen)

- 4.1 Durchzuführen von: (Stelle/Person)*
- 4.2 Durchzuführen am: *
- 4.3 Durchgeführt von:
- 4.4 Durchgeführt am:
- 4.5 Ergebnis:

5. Sonstiges

- 5.1 Verweis auf andere Akten
- 5.2 Bemerkungen

6. Bearbeitung des Dateiblattes und Datum der Eingabe

*) Informationen, die im Zulassungsbescheid enthalten sein müssen bzw. von der Zulassungsbehörde der Naturschutzbehörde zur Verfügung zu stellen sind.

Erläuterungen des Inhalts eines Muster-Dateiblattes

Die Fläche jeder einzelnen Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme ist in Nr. 0 mit einer eindeutigen Signatur oder Ordnungsnummer zu kennzeichnen, um sie jederzeit identifizieren und wiederfinden zu können (Verbindungen von DGK-Nr. und fortlaufender Numerierung der Flächen). Außerdem dient die Signatur oder Ordnungsnummer der Verknüpfung mit den Karteneinträgen und den Akten des Kompensationsflächenkatasters.

In Nr. 1 werden die wichtigsten Daten des Eingriffsvorhabens erfaßt, um die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen dem verursachenden Vorhaben zuordnen zu können.

In Nr. 1.2 sind die Art des Eingriffsvorhabens und ihre Rechtsgrundlage anzugeben, z. B. »Planfeststellung nach § 17 FStrG«, »Baugenehmigung nach § 35 (1) BauGB« usw.

In Nr. 2 ist die Art der Maßnahmen – Vorkehrung zur Vermeidung, Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme –, wie sie im Zulassungsbescheid festgelegt wurde, zu beschreiben. Es ist darauf zu achten, daß die Maßnahme im Hinblick auf die Umsetzbarkeit sowie für die Durchführbarkeit von Erstellungs- und Funktionskontrollen hinreichend genau dargestellt wird. Eine bloße Benennung der zu veranlassenden Aktionen ist unzureichend.

In Nr. 2.1 ist in jedem Fall anzugeben, ob es sich um eine Vorkehrung zur Vermeidung, Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme handelt.

In Nr. 2.2 müssen die Funktionen und Werte angegeben werden, welche mit den Kompensationsmaßnahmen erreicht oder auch erhalten werden sollen. Dies können z. B. hinsichtlich des Schutzgutes »Arten und Lebensgemeinschaften« sein: die anzustrebenden Biotoptypen, ihre Ausprägung, besondere Habitatstrukturen. Außerdem sind die bei der Ausführung der Kompensationsmaßnahme herzustellenden baulichen, technischen und logistischen Voraussetzungen anzugeben, die für die Entwicklung der angestrebten Funktionen und Werte benötigt werden. Dies können z. B. hinsichtlich des Bodens sein: Bodenrelief, Bodenaufbau, Bodenart, Nährstoffversorgung, pH-Wert, Wasserstände oder bei Anpflanzungen: Anzahl, Qualität und Herkunft der Gehölze. Bei technischen Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen (z. B. Amphibiendurchlässen, Lärmschutzmaßnahmen) sind die entsprechenden technischen Angaben erforderlich.

In Nr. 2.3 sind die Zeitpunkte anzugeben, zu denen die angestrebten Funktionen und Werte erreicht werden sollen bzw. können. Dies erfordert die Abschätzung ihrer Entwicklungsdauer.

In Nr. 2.4 ist anzugeben, bis zu welchem Zeitpunkt die in Nr. 2.2 genannten Voraussetzungen fertiggestellt, d. h. die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme durchgeführt sein müssen.

In Nr. 2.5 ist anzugeben, ob und wann welche Pflegemaßnahmen durchzuführen oder bestimmte für die Gewährleistung des Kompensationserfolges notwendige Bewirtschaftungsauflagen einzuhalten sind.

In Nr. 2.6 ist anzugeben, auf welche Weise die Kompensationsfläche für die erforderlichen Ziele des Naturschutzes langfristig gesichert wird (z. B. Grunddienstbarkeit, Baulast, Verträge, Schutzvorschriften nach den Abschnitten 5 und 6 NNatG). An dieser Stelle können Hinweise auf ggf. zu beachtende Risiken hinsichtlich des Erreichens oder der Gewährleistung des Kompensationserfolges vermerkt werden.

In Nr. 3 sind alle relevanten Angaben zur Identifizierung und Wiederauffindbarkeit der Kompensationsfläche zu vermerken. Zu berücksichtigen ist, daß für eine Kompensationsmaßnahme auch mehrere (u. U. auch räumlich getrennt liegende) Flächen erforderlich oder festgelegt sein können.

In Nr. 4 ist anzugeben, zu welchem Zeitpunkt (bei wiederholt durchzuführenden Kontrollen: zu welchen Zeitpunkten) und von welcher Stelle die erforderlichen Erstellungskontrollen bzw. die regelmäßig durchzuführenden Kontrollen von Pflegemaßnahmen und Bewirtschaftungsauflagen durchzuführen sind. In Nr. 4 sind auch die Kontrollergebnisse zu dokumentieren.

Nr. 5.1 enthält Hinweise auf Informationen, die für die Verwaltung der Kompensationsflächen zusätzlich von Interesse sein können, z. B. auf die Akten des Zulassungsverfahrens für das Vorhaben, Fotodokumentationen, Gutachten usw.

In Nr. 5.2 kann z. B. dokumentiert werden, ob die Kompensationsmaßnahmen mit Vollstreckungsmaßnahmen durchgeführt werden müssen oder die Kompensationsflächen über die in Nr. 4 angegebenen Erstellungskontrollen hinaus einer weiteren Kontrolle (Funktionskontrolle) unterliegen.

Abb. 1: Inhalt eines Muster-Dateiblattes des Kompensationsflächenkatasters

Kompensationsflächenkataster Signatur und Ordnungs-Nr. der Kompensationsfläche
Eingriffsvorhaben Vorhaben Vorhabensart und Rechtsgrundlage Vorhabenträger Zeitpunkt der Genehmigung Genehmigungsbehörde Aktenzeichen des Vorgangs bei der unteren Naturschutzbehörde
Kompensationsmaßnahme ☐ Vorkehrung zur Vermeidung (gem. § 8 NNatG) ☐ Ausgleichsmaßnahme (gem. § 10 NNatG) ☐ Ersatzmaßnahme (gem. § 12 NNatG) ☐ sonstige Maßnahme, und zwar ...
Beschreibung der Maßnahme und Maßnahmenziel Voraussichtlicher Zeitpunkt der Zielerreichung ☐ Maßnahmenziel ist kurzfristig erreichbar (< 10 Jahre) ☐ Maßnahmenziel ist mittelfristig erreichbar (10 – 25 Jahre) ☐ Maßnahmenziel ist langfristig erreichbar (> 25 Jahre) Fertigstellungszeiten und Gewährleistungsfristen Pflegemaßnahmen und Pflegeintervalle, Bewirtschaftungsauflagen Langfristige Sicherung der Fläche und ggf. festgelegter Pflegemaßnahmen Durchführende Stelle/Person

Lage der Kompensationsfläche Gemeinde Flur und Flurstück	Gemarkung DGK-Nr.		
Kopie des Kartenausschnittes, M. 1:			
Flächengröße Ausgangszustand der Kompensationsfläche Grundstückseigentümer Nutzungsberechtigter Hinweis auf weitere Kompensationsflächen für das gleiche Eingriffsvorhaben			
Erstellungskontrolle			
durchzuführen am:	durchgeführt am:	durchgeführt von:	Ergebnis
Verweis auf andere Akten / Bemerkungen			
Bearbeitung des Dateiblattes und Datum der Eingabe			

Abb. 2: Muster-Dateiblatt

Da auf jedem Blatt auch die Angaben über Vorhaben und Vorhabenträger enthalten sind, können auch vorhabenbezogene Auswertungen vorgenommen werden. Abbildung 1 enthält einen Vorschlag für die mindestens in der Datei zu erfassenden Informationen.

Für die Führung des Kompensationsflächenkatasters eignet sich am besten ein EDV-gestütztes Datenbanksystem. Die vordringlichsten Aufgaben von Kompensationsflächenkatastern können aber auch ohne EDV erreicht werden. Da ein großer Teil der niedersächsischen unteren Naturschutzbehörden bisher keine EDV einsetzt, kommt einem nicht EDV-gestützten Kompensationsflächenkataster zunächst die größere Bedeutung zu.

Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind zusätzlich in Übersichtskarten im Maßstab 1:5.000 parzellenscharf zu kennzeichnen, um stets einen schnellen Überblick über die Flächen für rechtsverbindlich festgesetzte und durchgeführte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu haben. Der entsprechende Kartenausschnitt, in dem die Kompensationsfläche dargestellt ist, kann zusätzlich in das Dateiblatt übernommen werden, falls erforderlich, auch in größeren Maßstäben. Jede in den Karten dargestellte Fläche erhält eine Numerierung, mit der sie der Datei zugeordnet werden kann (Verbindung von DGK-Nr. mit fortlaufender Nummer).

Damit die untere Naturschutzbehörde ein solches Kataster führen kann, muß sie in den Fällen, in denen sie nicht selbst Zulassungsbehörde ist, die für die Eingabe in das Kataster erforderlichen Informationen von der Zulassungsbehörde erhalten. Bei diesen Informationen handelt es sich um Angaben, die im Bescheid über die Zulassung des Vorhabens (Planfeststellungsbeschuß,

Plangenehmigung, Bewilligung, Erlaubnis usw.) enthalten sein müssen. Die Informationen, die im Hinblick auf die Führung des Kompensationsflächenkatasters im Zulassungsbescheid enthalten sein müssen, sind im Inhaltsverzeichnis des Muster-Dateiblattes (Abb. 1) gekennzeichnet. Die untere Naturschutzbehörde muß im Rahmen der Benehmensherstellung darauf hinwirken, daß sie von der Zulassungsbehörde die erforderlichen Informationen erhält. In jedem Fall sollte der Naturschutzbehörde der Zulassungsbescheid zur Verfügung gestellt werden¹⁾. Sofern sich nach der Zulassung des Eingriffs Änderungen hinsichtlich der Kompensationsflächen und -maßnahmen ergeben, die für die Führung des Kompensationsflächenkatasters von Bedeutung sind, muß die untere Naturschutzbehörde über diese Veränderungen unterrichtet werden.

Der Naturschutzbehörde wird die Eingabe der erforderlichen Angaben in das Kataster wesentlich erleichtert, wenn die Zulassungsbehörde diese Informationen der Naturschutzbehörde in der Form eines entwickelten Dateiblattes (s. Abb. 2) getrennt für jede Kompensationsmaßnahme mitteilt. Dies würde die Verwirklichung der Naturschutzziele unterstützen, wozu die Zulassungsbehörden in § 56 Abs. 1 NNatG ausdrücklich aufgefordert sind. Soweit diese Unterstützung im Hinblick auf das Kompensationsflächenkataster konkretisiert werden müßte, könnte dies ohne eine Gesetzesänderung in Zusammenarbeitserlassen geschehen.

¹⁾ Im Brandenburgischen Naturschutzgesetz ist festgelegt, daß die zuständigen Behörden der Fachbehörde für Naturschutz und Landschaftspflege die zur Führung des Katasters erforderlichen Unterlagen zur Verfügung stellen (§ 16 (1) BbgNatSchG).

Innerhalb der Einheitsverwaltungen (Landkreis, kreisfreie Stadt, große selbständige Stadt) sollte ein Kompensationsflächenkataster als Kontrollinstrument zweckmäßigerweise nicht allein von der Naturschutzbehörde; sondern gemeinsam mit den anderen Zulassungsbehörden, insbesondere der Bauaufsichtsbehörde, genutzt werden. Ebenfalls wäre es für die kreisfreien und großen selbständigen Städte sinnvoll, ein solches Kataster gleichzeitig als Verwaltungsinstrument durch die Grünflächenämter mit zu nutzen, wenn diese die Durchführung und Pflege von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Bebauungsplangebiete übernehmen. In diesen Fällen sind die Aufgaben, Zuständigkeiten und Zugriffsmöglichkeiten der Beteiligten klar zu regeln.

4 Probleme

Der Aufbau und die Führung eines Kompensationsflächenkatasters unterer Naturschutzbehörden ist zeitaufwendig. Der Aufwand kann bei Einsatz von EDV verringert werden. Der Aufwand ist aber für die Wirksamkeit der Eingriffsregelung unbedingt erforderlich.

Aufgrund der personellen Situation der unteren Naturschutzbehörden kann nicht erwartet werden, daß bei allen Naturschutzbehörden sofort und in umfassender Weise Kompensationsflächenkataster geführt werden können.

Mit Priorität sollten die Kompensationsflächen in das Kataster aufgenommen werden, die von der unteren Naturschutzbehörde als Zulassungsbehörde festgelegt worden sind. Für die Kontrolle dieser Flächen ist in der Regel die untere Naturschutzbehörde zuständig.

In allen anderen Fällen sollten die Kompensationsflächen zumindest hinsichtlich ihrer Lage im Raum in das Kataster aufgenommen werden, um eine mehrfache Verwendung ein und derselben Fläche für Kompensationsmaßnahmen verschiedener Eingriffsvorhaben leichter ausschließen zu können.

Diese Vorgehensweise entspricht auch der Vorgehensweise der meisten unteren Naturschutzbehörden, soweit sie bereits ein Kompensationsflächenkataster führen und diese für die vorliegenden Hinweise ausgewertet werden konnten.

5 Literatur

- ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG DER LANDESANSTALTEN/ÄMTER UND DES BUNDESAMTES FÜR NATURSCHUTZ (1995): Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung Teil II: Inhaltlich-methodische Anforderungen an Erfassungen und Bewertungen.
- BREUER, W. (1993): Erfolgskontrollen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen – Bedarf und Anforderungen. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 13, Nr. 5: 181-186. Hannover.
- HEMPEN, D., R. KRÜGER & M. MÖNNECKE (1991): Die Eingriffsregelung – ein ambitioniertes Instrument wird zum Alltagsgeschäft. Darstellung der Praxis der Eingriffsregelung anhand verschiedener Fallbeispiele im nordwestlichen Teil des Landkreises Hannover. – 3./4. Projektarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover.
- HOFFMANN, A. & B. HOFFMANN (1990): Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes – Bisherige Handhabung und Verbesserungsvorschläge. – Untersuchung im Auftrag der Fachbehörde für Naturschutz. Ergebnisse veröffentlicht in BREUER, W. (1991): 10 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in Niedersachsen. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 11, Nr. 4: 43-39. Hannover.

- LANA – LÄNDERARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR NATURSCHUTZ, LANDSCHAFTSPFLEGE UND ERHOLUNG (1991): Lübecker Grundsätze des Naturschutzes. – Schr.reihe der LANA, Heft 3, 1992.
- LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG (1995): EKIS Eingriffsregelungs- und Kompensationsflächen-Informationssystem beim Landesumweltamt Brandenburg.
- ÖKOPLAN (1993): Umweltwirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. – Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes (UFOPLAN-Nr. 101 09 002).
- PASCHKE, E. (1995): Ziele und Aufgaben des Eingriffs- und Kompensationsflächenkatasters. – Unveröff. Manuskript.
- THÜRINGER MINISTERIUM FÜR UMWELT UND LANDESPLANUNG (1993): Leitfaden Umweltverträglichkeitsprüfung und Eingriffsregelung in Thüringen. Anhang II: Arbeitshilfen, Materialien. – 17. Eingriffsregister: 1-5.
- ULBRICH, D. (1995): Verwaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach ihrer Durchführung. – Häusliche Prüfungsarbeit im Rahmen der Großen Staatsprüfung für die Laufbahn des höheren technischen Verwaltungsdienstes der Fachrichtung Landespflege im Lande Niedersachsen.
- ULBRICH, D. (1997): Die Verwaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach ihrer Durchführung. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 17, Nr. 4: 136-156 Hannover.
- UPHUES, L. (1997): Modellvorhaben »Nachweis von Kompensationsflächen auf der Grundlage des Liegenschaftskatasters«. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 17, Nr. 4: 187. Hannover.
- WERNICK, M. (1993): Erfolgskontrolle zu Ausgleich und Ersatz nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz bei Straßenbauvorhaben. – Vorschläge für die Verwaltungspraxis. Diplomarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover.

Der Autor



Wilhelm Breuer, Jahrgang 1960, ist Diplom-Ingenieur der Landespflege. Seit 1984 arbeitet er im Dezernat Landschaftsplanung/Eingriffsregelung des Niedersächsischen Landesamts für Ökologie. Er erarbeitet fachliche Grundlagen und Arbeitshilfen für die Anwendung der Eingriffsregelung sowie Stellungnahmen zu einzelnen Eingriffsvorhaben.

Ergebnisse einer Umfrage zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung

von Wilhelm Breuer und Manfred Weyer

Vorbemerkungen

Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund hat 1995 die niedersächsischen Städte und Gemeinden über die Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung befragt und im September 1995 die Ergebnisse präsentiert: Die Aufstellung von Bauleitplänen sei mit der Einführung der §§ 8 a-c u. a. aufgrund der Haltung der Naturschutzbehörden wesentlich erschwert worden. Diese Umfrageergebnisse nahm das Niedersächsische Umweltministerium (MU) Ende 1995 zum Anlaß, seinerseits die Naturschutzbehörden um Stellungnahme zu den Ergebnissen zu bitten. Dabei war auf die in Abb. 1 angegebenen Fragen einzugehen. Die Ergebnisse dieser Umfrage des MU werden im folgenden dargestellt.

Befragungsergebnisse liegen vor von 41 (von 52) Landkreisen, kreisfreien Städten sowie großen selbstständigen Gemeinden, denen die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörde übertragen wurden. Die Angaben des vorliegenden Berichtes beziehen sich, sofern nicht anders angegeben, auf diese 41 Antworten. Die Befragungsergebnisse weichen überwiegend stark voneinander ab, z. T. sind sie auch widersprüchlich. Dies dürfte insbesondere darauf zurückzuführen sein, daß die Fragen – je nach der organisatorischen Einbindung der unteren Naturschutzbehörde und dem Stellenwert des Naturschutzes in der jeweiligen Verwaltung – nicht allein von der unteren Naturschutzbehörde beantwortet wurden und die Angaben insofern auch die Auffassungen anderer Ressorts widerspiegeln. Außerdem wurden einige Fragen z. T. unterschiedlich verstanden. Die Angaben müssen deshalb unter einem gewissen Vorbehalt gesehen werden. Gleichwohl ergibt sich nach den Umfrageergebnissen des MU ein anderes Bild als das vom Städte- und Gemeindebund gezeichnete.

Zum Zeitpunkt der Umfrage waren die neuen gesetzlichen Regelungen weniger als drei Jahre in Kraft. Die Autoren gehen davon aus, daß sich in der Zwischenzeit das Umsetzungsdefizit verringert hat.

Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung (Frage 1a)

Die Antwortenden geben eine Vielzahl von Problemen (und Gründen für diese) im Zusammenhang mit der Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung an:

- fehlendes (Naturschutz-)Fachpersonal bei Städten, Gemeinden und den von ihnen beauftragten Planern bei hohen naturschutzfachlichen Anforderungen an die Bauleitplanung (14 UNB)
- rechtliche Unsicherheiten (insbesondere hinsichtlich der Zulässigkeit von B-Plänen mit getrennten Geltungsbereichen, Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) (10 UNB)
- generelle Akzeptanzprobleme bei Städten und

1. Mit der Einführung der §§ 8 a-c BNatschG ist die Eingriffsregelung vom Baugenehmigungsverfahren in das Bauleitplanverfahren verlagert worden.
 - a) Wo sehen Sie die hauptsächlichen Schwierigkeiten?
 - b) Hat es durch die Umstellung bei den Gemeinden Arbeits- und finanzielle Be- oder Entlastungen gegeben?
2. Stellungnahmen der Naturschutzbehörden
 - a) Wie viele B-Pläne wurden bearbeitet?
 - b) Bei wie vielen B-Plänen wurden Anregungen und Bedenken geäußert?
 - c) Welcher Art sind die Anregungen und Bedenken?
 - d) Welchen Einfluß haben die Stellungnahmen der Naturschutzbehörden im Rahmen der Eingriffsregelung auf die Bauleitplanung?
3. Bei vielen Gemeinden soll es nach Angaben des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes nicht einen einzigen Bebauungsplan geben, bei dem die Naturschutzbehörde keine Einwände erhoben habe.
 - a) Ist dies richtig?
 - b) Wenn ja, welche Ursachen liegen dem zu Grunde?
4. Landschaftspläne
 - a) Werden die Inhalte von Landschaftsplänen, sofern diese vorliegen, bei der Aufstellung von Bauleitplänen ausreichend berücksichtigt?
 - b) Wie wird der Naturschutz bei denjenigen Kommunen in der Bauleitplanung berücksichtigt, bei denen Landschaftspläne noch nicht vorliegen?
 - c) Gibt es in Ihrem Zuständigkeitsbereich B-Pläne mit erheblichen Eingriffen in Natur und Landschaft, die ohne Ausgleich oder Ersatz beschlossen worden sind?
 - d) Wenn ja, welche Konsequenzen sind hieraus gezogen worden?
5. Wie hoch ist der Anteil von B-Plänen, bei deren Aufstellung Grünordnungspläne erstellt worden sind?
6. Wie wird die Umsetzung von in B-Plänen festgesetzten Naturschutzmaßnahmen beurteilt? Welche Probleme werden gesehen?
7. Welche Maßnahmen werden ergriffen, wenn die in den B-Plänen festgelegten Maßnahmen nicht umgesetzt werden? Wird die Kommunalaufsicht eingeschaltet?

Abb. 1: Fragen des MU vom 27. 12. 1995

Gemeinden, z.T. auch Bauherren und Investoren gegenüber Naturschutz und Landschaftspflege und insbesondere der Anwendung der Eingriffsregelung (8 UNB)

- mangelnde Flächenverfügbarkeit für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (8 UNB)
- naturschutzfachliche Unsicherheiten bei der Quantifizierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, insbesondere mangels verbindlicher Vorgaben (7 UNB)
- Erhöhung der Planungs- und Baukosten (7 UNB)
- unzureichende Informationen über Natur und Landschaft wegen fehlender Landschaftspläne, Grünordnungspläne und Bestandsaufnahmen (6 UNB)
- unzureichende Anwendung der Eingriffsregelung einschließlich Verzicht auf Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (6 UNB)
- Abwägungsvorbehalt für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (4 UNB)
- unzureichende Umsetzung und Durchsetzbarkeit festgesetzter Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, insbesondere auf privaten Flächen (3 UNB)
- zu späte Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bzw. unzureichende Integration dieser Belange im F-Plan (3 UNB)
- zeitliche Verzögerungen wegen faunistischer Untersuchungen (2 UNB)
- fehlende Aufstellungspflicht für Landschafts- und Grünordnungspläne (1 UNB)
- keine Verkürzung der Dauer von Bauleitplanverfahren (1 UNB)
- keine wesentliche Entlastung von Baugenehmigungsverfahren (1 UNB)

Vier der Antwortenden sehen keine besonderen Schwierigkeiten. Fünf Antwortende unterstreichen die Vorteile, die sich aus der Vorverlagerung der Eingriffsregelung in die Bauleitplanung ergeben haben oder betonen, daß die Anfangsschwierigkeiten bei den Städten und Gemeinden durch Vorgespräche, Erfahrungen, Veröffentlichungen und Rechtsprechung zunehmend überwunden worden seien.

Be- oder Entlastung der Städte und Gemeinden (Frage 1b)

Die Frage, inwieweit die Verlagerung der Eingriffsregelung zu Arbeits- oder finanziellen Be- oder Entlastungen bei den Städten und Gemeinden geführt hat, beantworten die unteren Naturschutzbehörden wie folgt:

- Arbeits- und finanzielle Belastungen gestiegen (12 UNB)
- kann nicht beantwortet werden bzw. keine Angabe (11 UNB)
- Arbeits- und finanzielle Belastungen gleich geblieben (6 UNB)
- finanzielle Belastung gestiegen (6 UNB)
- Arbeitsbelastung gestiegen (4 UNB)

Anzahl der B-Pläne (Frage 2a)

Insgesamt waren die antwortenden unteren Naturschutzbehörden nach Einführung der §§ 8a – c BNatSchG (01. 05. 93 bis Ende 1995/Anfang 1996) an ca. 4.450 B-Plänen bzw. Bebauungsplanverfahren beteiligt. Fünf der Rücksendungen geben allerdings keine Anzahl an. Die Fallzahl je untere Naturschutzbehörde lag zwischen 3 und 551.

Anteil der B-Pläne mit Bedenken und Anregungen (Frage 2b)

Zu ca. 50 % aller B-Pläne, die den unteren Naturschutzbehörden vorgelegt wurden, haben diese keine Bedenken oder Anregungen geäußert. Der Anteil der B-Pläne, zu denen die unteren Naturschutzbehörden im Berichtszeitraum Bedenken und Anregungen äußerten, beträgt nach eigenen Angaben

- < 25 % bei 3,
- 25 – 50 % bei 7,
- 51 – 75 % bei 10 und
- 76 – 100 % bei 15 unteren Naturschutzbehörden (davon geben 5 an, zu allen B-Plänen Anregungen und Bedenken geäußert zu haben).

Art der Bedenken und Anregungen (Frage 2c)

Die Bedenken und Anregungen beziehen sich auf folgende Aspekte:

- unzureichende oder fehlerhafte Anwendung der Eingriffsregelung (alle Arbeitsschritte) sowie unzureichende oder ungeeignete Festsetzungen von Vorkehrungen zur Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (29 UNB)
- Art, Einzelaspekte und Ausführung (»Optimierung«) von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (9 UNB)
- unzureichende Bestandsaufnahmen (4 UNB)
- sonstige (Forderung nach Grünordnungsplan, Sicherung von Gehölzen, Gehölzauswahl, Abstände zu besonders geschützten Teilen von Natur und Landschaft, unzureichende Begründung des Abwägungsergebnisses) (7 UNB)

Einfluß der Stellungnahme der unteren Naturschutzbehörde (Frage 2d)

Zu dem Einfluß der Bedenken und Anregungen der unteren Naturschutzbehörde machen die Befragten folgende Angaben:

- Bedenken und Anregungen werden vollständig oder überwiegend berücksichtigt (19 UNB).
- Bedenken und Anregungen führen zu Modifizierungen der Planung und zu einer stärkeren Berücksichtigung von Naturschutz und Landschaftspflege (10 UNB).
- Bedenken und Anregungen werden je nach Sensibilität von Politik und Verwaltung, Eingriffsschwere und Engagement der unteren Naturschutzbehörde sehr unterschiedlich berücksichtigt (3 UNB).
- Stellungnahme der unteren Naturschutzbehörde wird als Abwägungsmaterial benutzt (3 UNB).
- Bedenken und Anregungen veranlassen die Städte und Gemeinden zunehmend, Landschafts-, Grünordnungspläne oder entsprechende Fachbeiträge zu erarbeiten (1 UNB).
- Angaben nicht möglich, unklare oder keine Angabe (5 UNB).

Zusätzliche Angaben: Bei der Ausweisung von Windparkflächen würden grundsätzliche Bedenken kaum berücksichtigt (1 UNB). Stellungnahme der unteren Naturschutzbehörde führe nur ausnahmsweise zur Aufgabe eines Vorhabens (3 UNB).

Behauptung des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes (Frage 3a und b)

Die Aussage des Städte- und Gemeindebundes, es gäbe Gemeinden, bei denen die untere Naturschutzbehörde zu allen B-Plänen Einwände erhoben hätten, halten 37 der Antwortenden für nicht zutreffend. Zwei untere Naturschutzbehörden geben an, alle von einigen Gemeinden vorgelegte B-Pläne seien wegen gravierender Mängel hinsichtlich der Anwendung der Eingriffsregelung beanstandet worden. Zwei der Rücksendungen machen hierzu keine Angaben.

Möglicherweise hat der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund jede Äußerung der Naturschutzbehörden zu Bauleitplanverfahren als Einwände gewertet, obwohl es sich meist um Hinweise, Vorschläge oder Anregungen handelte.

Berücksichtigung von Landschaftsplänen (Frage 4a)

Inhalte von Landschaftsplänen werden

- überwiegend berücksichtigt: 21 UNB,
- teilweise oder sehr unterschiedlich berücksichtigt: 4 UNB,
- kaum berücksichtigt bei konkurrierenden Zielen: 2 UNB.

Zehn Antwortende geben an, es lägen keine Landschaftspläne vor, Landschaftspläne seien erst in Bearbeitung oder kürzlich aufgestellt worden oder es lägen noch keine Erfahrungen über ihre Berücksichtigung vor. Zwei Befragte machen unklare oder keine Angaben.

Zusätzliche Angaben: Einige Befragte weisen darauf hin, daß die Bedeutung des Landschaftsplanes wegen des hohen Abstraktionsgrades für die Bebauungsplanung eher gering sei bzw. die Inhalte des Landschaftsplanes vor allem bei der Neuaufstellung von F-Plänen berücksichtigt würden. Bei der Ausweisung von Windparkflächen würden die Inhalte der Landschaftspläne kaum berücksichtigt. Falls die Aussagen des Bauleitplanes über Natur und Landschaft von den Aussagen des Landschaftsplanes abweichen würden, fordere die untere Naturschutzbehörde eine Begründung. Diskrepanzen zwischen B- und Grünordnungsplan bzw. F- und Landschaftsplan seien darauf zurückzuführen, daß die Pläne von unterschiedlichen Planungsbüros erstellt würden und die erforderliche Koordination unter den Büros bzw. durch die Gemeinde nicht erfolge.

Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, wenn kein Landschaftsplan vorliegt (Frage 4 b)

Wenn kein Landschaftsplan vorliegt, werden die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Aufstellung von Bebauungsplänen auf folgende Weise berücksichtigt:

- Aufstellung von Grünordnungsplänen oder Erarbeitung von entsprechenden Fachbeiträgen (22 UNB)
- verstärkte Berücksichtigung des Landschaftsrahmens (bzw. Vorentwurfes) und anderer vorhandener Informationsgrundlagen (12 UNB)
- Bestandsaufnahmen von Natur und Landschaft (5 UNB)
- verstärkter Aufwand der unteren Naturschutzbehörde (5 UNB)

Jeweils eine Antwort gibt an, es würde ein »Teillandschaftsplan« aufgestellt, es erfolge eine eigenständige Abarbeitung der Eingriffsregelung im B-Plan, es würden bevorratete Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen berücksichtigt, Unterschiede bei der Berücksichtigung mit oder ohne Landschaftsplan seien nicht erkennbar.

Vier Antwortende bemängeln, daß die Flächenauswahl für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ohne Landschaftsplan eingeschränkt sei bzw. Naturschutz und Landschaftspflege nur sehr schwer im Gesamtzusammenhang des Gemeindegebietes berücksichtigt werden könnten.

B-Pläne mit Eingriffen ohne Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (Frage 4c und d)

Frage 4c ist von den Antwortenden überwiegend so verstanden worden, ob B-Pläne, obwohl sie Eingriffe vorbereiteten, vollständig ohne Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beschlossen worden sind – und nicht inwiefern einzelne erhebliche Beeinträchtigungen nicht kompensiert wurden.

- Es wurde kein B-Plan mit Eingriffen ohne Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beschlossen (27 UNB).
- B-Pläne mit Eingriffen wurden nur in einem Fall, in wenigen Fällen oder nur in der ersten Zeit nach der Einführung der §§ 8a – c BNatSchG ohne Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beschlossen (4 UNB).
- Für einzelne erhebliche Beeinträchtigungen sind keine ausreichenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beschlossen worden (4 UNB). Eine untere Naturschutzbehörde gibt einen B-Plan ohne ausreichende Eingriffsfolgenbewältigung an, rechnet aber mit weiteren. Eine andere Naturschutzbehörde gibt eine »Kompensationsquote« von 70 % an.
- Keine Angaben enthalten hierzu 6 Rücksendungen.

Hinsichtlich der Konsequenzen bei B-Plänen mit unzureichender Eingriffsfolgenbewältigung machen die unteren Naturschutzbehörden folgende Angaben:

- B-Plan wurde nach § 11 (3) BauGB beanstandet (2 UNB).
- B-Plan wurde der Bezirksregierung vorgelegt (1 UNB).
- B-Pläne wurden auf Veranlassung der unteren Naturschutzbehörde von der Gemeinde nachgebessert (1 UNB).
- B-Plan wurde wegen mangelnder Verfügbarkeit von Flächen für Ersatzmaßnahmen nicht beanstandet (1 UNB).
- Es kann zukünftig wie bisher nur (rechtsaufsichtsbehördlich) auf die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege hingewiesen werden (1 UNB).

Anteil der B-Pläne mit Grünordnungsplan (Frage 5)

Den Anteil von B-Plänen, zu denen Grünordnungspläne aufgestellt wurden, geben die Antwortenden wie folgt an:

- < 10 %: 4 UNB,
- 10 – 25 %: 13 UNB,
- 26 – 50 %: 7 UNB,
- 51 – 75 %: 4 UNB,
- 76 – 100 %: 5 UNB.

Sonstige oder zusätzliche Angaben: Die Aufstellung eines Grünordnungsplanes sage noch nichts über die Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege aus (1 UNB). Grünordnungspläne seien nicht immer notwendig (1 UNB). Falls Grünordnungspläne erforderlich seien, würden sie aufgestellt (1 UNB). Grünordnungspläne seien in 80 % der Fälle erforderlich, in diesen Fällen würden diese Pläne aufgestellt oder entsprechende Fachbeiträge erarbeitet (1 UNB). Grünordnungspläne würden nur in wenigen Fällen aufgestellt, in allen anderen Fällen würden entsprechende Fachbeiträge erarbeitet (1 UNB). Zu B-Plänen würden zunehmend Grünordnungspläne aufgestellt (3 UNB).

Realisierung festgesetzter Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (Frage 6)

Die Realisierung der festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hält die Mehrheit der Antwortenden nicht für gewährleistet oder für unsicher.

- Auf Privatflächen festgesetzte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden nur unzureichend oder nicht ausgeführt (16 UNB). (2 geben an, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen würden aber häufig auf solchen Flächen festgesetzt.)
- Es ist zweifelhaft, ob die festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ausgeführt und Erstellungskontrollen durchgeführt werden (15 UNB).
- Für die Durchführung von Erstellungskontrollen sind die Städte und Gemeinden zuständig (9 UNB).
- Bisher liegen keine Erfahrungen vor oder keine Angaben (7 UNB).
- Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden ordnungsgemäß ausgeführt, wenn die Städte und Gemeinden sie durchführen müssen (4 UNB).
- Die untere Naturschutzbehörde kann wegen Personalmangel keine Erstellungskontrollen durchführen (4 UNB).
- Erstellungskontrollen sind von der unteren Naturschutzbehörde beabsichtigt (3 UNB).
- Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden wegen unzureichender Vorgaben zeitlich verzögert ausgeführt (2 UNB).
- Die Zuständigkeit für die Durchführung von Erstellungskontrollen ist unklar (2 UNB).

Konsequenzen bei nicht oder unzureichend realisierten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (Frage 7)

- bisher keine Erstellungskontrollen durchgeführt oder Mängel nicht festgestellt bzw. die Einschaltung der Kommunalaufsicht sei nicht notwendig: 13 UNB.
- Kommunalaufsicht nicht eingeschaltet, sondern mit der Stadt oder Gemeinde Kontakt aufgenommen und die Durchführung der Maßnahmen angemahnt: 10 UNB.
- Einschaltung der Kommunalaufsicht keine geeignete Lösung bzw. die Kommunalaufsicht würde in keinem Fall eingeschaltet: 4 UNB.
- Kommunalaufsicht würde ggf. eingeschaltet: 2 UNB
- Maßnahmen nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz bzw. § 89 NBauO wurden eingeleitet: 2 UNB.
- bisher wurden keine Konsequenzen veranlaßt: 1 UNB.

Sonstige bemerkenswerte Angaben

Nach Angaben der Antwortenden wird die Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung wesentlich erleichtert, wenn

- Landschaftspläne vorliegen,
- keine Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf privaten Flächen festgesetzt werden,
- die untere Naturschutzbehörde frühzeitig beteiligt wird und Vorgespräche stattfinden,
- Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bevorratet werden,
- B-Pläne mit getrennten Geltungsbereichen aufgestellt werden.

Für eine Verbesserung hält eine untere Naturschutzbehörde die Erhebung einer Geldleistung (statt Naturalrestitution) und eine andere untere Naturschutzbehörde geringere Anforderungen an Bestandsaufnahmen (Einsparung von Kosten käme Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zugute).

Zwei untere Naturschutzbehörden halten Kompensationserfordernisse, die sich nach den naturschutzfachlichen Hinweisen zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung des NLO für die Versiegelung von Ackerflächen ohne besondere oder allgemeine Bedeutung für Arten und Lebensgemeinschaften ergeben, für zu gering. Eine untere Naturschutzbehörde erwartet eine Verbesserung von der Arbeitshilfe des Niedersächsischen Städtetages; eine andere untere Naturschutzbehörde gibt an, daß diese Arbeitshilfe an den grundsätzlichen Anwendungsproblemen nichts ändern würde. Nach Auffassung einer unteren Naturschutzbehörde sollten Zuständigkeit und Durchführung von Erstellungskontrollen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Bauleitplanung per Erlass geregelt werden.

Die Autoren

Wilhelm Breuer s. Seite 163.



Manfred Weyer, geboren 1956, studierte Landespflege an der Universität Hannover. Seit Juli 1990 als Referent tätig im Niedersächsischen Umweltministerium. Zur Zeit zuständig für Eingriffsregelung, Bodenabbau, Beiträge des Naturschutzes zu Vorhaben und Maßnahmen anderer Planungen sowie Landschaftsplanung.

Neuer Runderlaß regelt Zulassung von Wasserkraftanlagen

Der im folgenden abgedruckte Runderlaß »Zulassung von Wasserkraftanlagen« beruht im wesentlichen auf den Empfehlungen eines interdisziplinären Arbeitskreises »Nutzung der Wasserkraft in Niedersachsen« beim Niedersächsischen Umweltministerium, in dem von Oktober 1991 bis Februar 1993 Mitglieder folgender Institutionen (z. T. nicht ständig) vertreten waren:

Arbeitsgemeinschaft Wasserkraftwerke Niedersachsen und Schleswig-Holstein, Niedersächsische Mühlenvereini-gung, BUND-Landesverband Niedersachsen, Niedersäch-sisches Landesamt für Ökologie, Niedersächsische Energie-agentur, Niedersächsische Staatskanzlei, Niedersächsi-sches Finanzministerium, Niedersächsisches Wirtschafts-ministerium, Niedersächsisches Umweltministerium.

K. Umweltministerium

Zulassung von Wasserkraftanlagen

RdErl. d. MU v. 15.7.1996 – 206-32344/3/1 –

- VORIS 28000 00 00 00 008 -

- Im Einvernehmen mit dem MW und dem ML -

1. Allgemeines

Wasserkraft ist eine wertvolle erneuerbare Energiequelle. Die Nutzung der Wasserkraft zur Gewinnung elektrischer Energie hat, verglichen mit der Nutzung fossiler Energieträger und der Atomenergie, den Vorteil, daß sie sich einer unerschöpflichen Energiequelle bedient und dabei weder Kohlendioxid sowie Schadstoffe emittiert, Abfälle verursacht, Abwärme freisetzt noch ein atomares Risiko mit sich bringt. Daher stellt die Wasserkraftnutzung auch einen wichtigen öffentlichen Belang dar.

Das »Programm für eine kernenergiefreie Elektrizitätsversorgung in Niedersachsen« der LReg geht von einem Zubau von etwa 50 Megawatt der in Wasserkraft installierten elektrischen Leistung in Niedersachsen bis zum Jahr 2006 aus. Die derzeit in Wasserkraft installierte elektrische Leistung in Niedersachsen beträgt etwa 60 Megawatt.

Die Wasserkraft soll überall dort genutzt werden, wo dies mit den sonstigen Belangen des Wohls der Allgemeinheit unter Berücksichtigung möglicher Auswirkungen für Dritte vereinbar ist. Dabei sind insbesondere auch die Belange des Naturschutzes zu berücksichtigen.

Um dem Ziel der LReg an einer verstärkten Nutzung der Wasserkraft in Niedersachsen im wasserrechtlichen Vollzug zu entsprechen, ist folgendes zu beachten:

2. Rechtliche Behandlung von Wasserkraftanlagen

2.1 Wasserrechtliche Voraussetzungen

Im wasserrechtlichen Verfahren (Erlaubnis-, Bewilligungs-, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren) sind die Aspekte einer Nutzung der Wasserkraft mit den übrigen Aspekten des Wohls der Allgemeinheit sowie mit den Interessen und Rechten Dritter abzuwägen.

Ein wasserrechtliches Verfahren ist erforderlich, wenn

- eine neue Benutzung aufgenommen werden soll,
- die Benutzung über ein bestehendes altes Recht oder eine bestehende alte Befugnis oder über eine bestehende sonstige wasserrechtliche Zulassung hinaus ausgedehnt werden soll. Die neue Erlaubnis oder Bewilligung für die erweiterte Benutzung ersetzt die bestehenden alten Rechte oder Befugnisse.

Entstehung, Inhalt, Umfang und Weiterbestehen eines alten Rechts sowie einer alten Befugnis richten sich nach dem bisherigen Recht. Alte Rechte oder Befugnisse bestehen, soweit sie nicht bereits erloschen sind, fort, solange keine bestandskräftige Entziehung oder ein bestandskräftiger Widerruf des alten Rechts vorliegt.

Erneuerung von Anlagenteilen oder sonstige technische Änderungen der Anlage bedürfen keiner neuen Erlaubnis oder Bewilligung, wenn die insoweit von der geänderten Anlage ausgehenden Wassernutzungen nicht über die bisher gestattete Nutzung hinausgehen; dies gilt auch für bestehende alte Rechte oder Befugnisse.

Mit der Errichtung, der Änderung oder dem Ausbau und mit dem Betrieb einer Wasserkraftanlage kann der Tatbestand mehrerer Gewässerbenutzungen (§ 4 NWG) und eines Gewässerausbau (§§ 119 ff. NWG) erfüllt sein.

2.1.1 Gewässerbenutzungen

Die Benutzung von Gewässern (§ 4 NWG) bedarf außer bei erlaubnisfreien Benutzungen der behördlichen Erlaubnis (§§ 10, 11 NWG) oder Bewilligung (§ 13 NWG).

Bei Vorliegen mehrerer Benutzungstatbestände sollen diese in einer Erlaubnis oder Bewilligung zugelassen werden.

Eine Bewilligung darf nur unter den Voraussetzungen des § 13 Abs. 2 NWG erteilt werden. Dazu gehört u. a., daß dem Unternehmen die Durchführung seines Vorhabens ohne eine gesicherte Rechtsstellung nicht zugemutet werden kann. Dies ist auf Grund einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise hinsichtlich der Verhältnisse des Unternehmers zu beurteilen. Der Betrieb einer Wasserkraftanlage kann dem Unternehmer in der Regel nicht ohne Bewilligung zugemutet werden, wenn

- hierfür Fremdkapital investiert werden muß oder
- hierdurch das Gesamtbild der Firmenbilanz erheblich beeinträchtigt würde.

Dabei ist der Kapitalaufwand zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unternehmers in Beziehung zu setzen.

Die Bewilligung ist angemessen zu befristen. Dabei sind u. a. zunächst die Belange des Wasserhaushalts und sodann die wirtschaftliche Bedeutung der Benutzung für den Unternehmer (z. B. hinsichtlich der voraussichtlichen steuerlichen Abschreibungszeiten) zu berücksichtigen.

Die Bewilligung kann in besonderen Fällen über 30 Jahre hinaus ausgedehnt werden (§ 13 Abs. 5 NWG), wenn eine Befristung von weniger als 30 Jahren die wirtschaftlichen Verhältnisse (z. B. die Abschreibung der Aufwendungen während der Laufzeit der Bewilligung, die der Unternehmer im Zusammenhang mit der Benutzung tätigt) des Unternehmens in einer Härte treffen würde, die unter Berücksichtigung des Wohls der Allgemeinheit nicht zumutbar wäre. Dies gilt auch, wenn ein unbefristetes altes Recht ersetzt werden soll.

2.1.2 Gewässerausbau

Ist mit der Errichtung, Änderung oder dem Betrieb einer Wasserkraftanlage die Herstellung, Beseitigung oder wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer (Ausbau) verbunden, finden die Vorschriften der §§ 119 ff. NWG Anwendung.

Eine wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer liegt insbesondere vor, wenn das Gewässer so verändert wird, daß sich dies z. B. auf den Wasserstand, den Wasserabfluß oder das Selbstreinigungsvermögen auswirkt.

Nach § 127 Abs. 2 NWG ist bei der Planfeststellung die Umweltverträglichkeit zu prüfen.

2.2 Wasserkraftnutzung und Fließgewässerökologie

Die Errichtung, der Betrieb und die Beseitigung auch kleinerer Wasserkraftanlagen (bis 1000 kW) kann sich auf ein Fließgewässersystem in folgenden Bereichen auswirken:

- Abfluß- und Strömungsverhältnisse, Fließgeschwindigkeit
- Stoffhaushalt eines Gewässers
- Temperatur- und Sauerstoffregime
- Durchwanderbarkeit
- Lebensraum für Flora und Fauna
- Grundwasser.

Die Auswirkungen sind im einzelnen zu bewerten.

2.2.1 Zulässigkeit von Vorhaben

Die zuständige Genehmigungsbehörde hat alle öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen. Sie hat dabei u. a. zu prüfen, ob und inwieweit gewässerökologischen Belangen Vorrang vor z. B. den Belangen einer umweltfreundlichen Energieversorgung (sofern die Belange konträr sind) zu geben ist. Die Wasserkraftnutzung soll dort zugelassen werden, wo der Nutzen der Wasserkraft in der Gesamtschau überwiegt. Beeinträchtigungen des Gewässers durch die Wasserkraftnutzung müssen soweit wie möglich vermieden werden.

Bei der Prüfung der Zulässigkeit von Vorhaben (Neubauten, Ausbauten oder Modernisierung bestehender Anlagen, Reaktivierung von Altanlagen) sind u. a. die Vorschriften des Naturschutzrechts zu berücksichtigen.

Bei der Prüfung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung gemäß den §§ 7 ff. des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes (im folgenden: NNatG) überwiegen im Rahmen der Abwägung nach § 11 NNatG in Vorranggebieten für Natur und Landschaft nach dem Landesraumordnungsprogramm auf Grund des Niedersächsischen Fließgewässerschutzprogramms – vorbehaltlich einer Einzelfallprüfung – grundsätzlich die Belange von Natur und Landschaft.

In den nachstehend aufgeführten geschützten Teilen von Natur und Landschaft ist die Nutzung der Wasserkraft unzulässig, soweit sie nicht durch die Naturschutzverordnung oder -satzung freigestellt ist oder eine Ausnahme oder Befreiung nach dem Naturschutzrecht für die Nutzung erteilt wird:

2.2.1.1 auf Grund der Bestimmungen des NNatG:

- besonders geschützte Biotope nach § 28 a und b NNatG

2.2.1.2 auf Grund von Schutzgebietsverordnungen und Satzungen nach dem NNatG:

- bestehende und einstweilig sichergestellte Naturschutzgebiete (§ 24 NNatG)
- Nationalparke (§ 25 NNatG)
- Naturdenkmale (§ 27 NNatG)
- Landschaftsschutzgebiete (§ 26 NNatG) und geschützte Landschaftsbestandteile (§ 28 NNatG), soweit hier der Schutzzweck die Erhaltung oder Wiederherstellung naturnaher Fließgewässer ist.

Die zuständige Wasserbehörde soll so frühzeitig wie möglich die zuständige Naturschutzbehörde beteiligen.

Das NLO soll hinzugezogen werden, wenn die Beurteilung des Einzelfalles besondere Fachkunde erfordert.

2.2.2 Anforderungen aus gewässerökologischer Sicht

Die Belange der Fließgewässerökologie sind bei dem angestrebten verstärkten Einsatz der umweltfreundlichen Energiequelle Wasserkraft in Niedersachsen bereits im Planungsstadium von Wasserkraftanlagen zu berücksichtigen. Dadurch soll die Leistungsfähigkeit der Fließgewässer als Teil des Naturhaushaltes erhalten oder womöglich wiederhergestellt oder gefördert werden. Dies setzt eine enge und frühzeitige Zusammenarbeit von potentiellen Betreibern (Antragstellern) von Wasserkraftanlagen und Naturschutzbehörden voraus.

Falls die Wasserkraftnutzung zu Beeinträchtigungen eines Gewässers führt, ist zu prüfen, ob und ggf. wie diese vermieden oder gemindert werden können, z. B. können in Frage kommen:

- ein Umflut bei Flußkraftwerken
- eine ausreichende Restwassermenge bei Ausleitungskraftwerken
- andere im Einzelfall zu prüfende Maßnahmen.

2.3 Fischerei und Tierschutz

Bau, Betrieb und Beseitigung von Wasserkraftanlagen können sich auch auf das Fischereirecht und die Fischbestände in den angrenzenden Gewässerstrecken auswirken.

2.3.1 Fischeaufstieg

Wird der freie Wechsel von Fischen durch den Bau einer Wasserkraftanlage unterbrochen, sind ausreichende Fischwege anzulegen und zu unterhalten.

2.3.2 Fischabstieg

Der Wechsel von Fischen in unterhalb gelegene Gewässerstrecken ist durch einen ausreichend bemessenen Umfluter (Bypass) oder sonstige Vorrichtungen sicherzustellen.

2.3.3 Tierschutz

Ein- und Auslauf einer Wasserkraftanlage sind durch geeignete Vorrichtungen gegen das Eindringen von Fischen zu schützen. Soweit technische Einrichtungen bei einer umfangreichen Abwanderung von Aalen nicht ausreichen, ist die Wasserkraftanlage während der Hauptwanderzeit des Aales abzuschalten.

Die zuständige Wasserbehörde soll so frühzeitig wie möglich die für den Tierschutz zuständige Behörde und das Dezernat Binnenfischerei beim NLO beteiligen.

An die

Bezirksregierungen

Landkreise, kreisfreien Städte und großen selbständigen Städte

– Nds. MBl. Nr. 41/1996 S. 1620

Zusammenarbeitserlaß »Straßenbau- und Naturschutzverwaltung« überarbeitet

von Heiner Haßmann

Die geregelte Zusammenarbeit zwischen der Straßenbauverwaltung und der Naturschutzverwaltung hat in Niedersachsen eine 20jährige Geschichte. Als Reaktion auf das Bundesnaturschutzgesetz von 1976 ist in Niedersachsen im Jahr 1977, also noch fünf Jahre vor Inkrafttreten des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes, der erste Gemeinsame Runderlaß »Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Straßenbau; Zusammenarbeit zwischen Straßenbauverwaltung und Naturschutzbehörden« eingeführt worden¹⁾. Mit diesem Erlaß wurde in Niedersachsen eine wichtige Grundlage zu einer verstärkten Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Planung, dem Bau und der Unterhaltung von Straßen geschaffen.

So war bereits festgelegt, daß bei der Linienplanung von Straßen die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen sind. Hierzu wurden sogenannte landschaftspflegerische Vorberichte, die etwa den Status der heute üblichen Umweltverträglichkeitsstudie hatten, erstellt. Ferner wurde zur konkreten Planung von Straßen die gutachtliche Stellungnahme der oberen Naturschutzbehörden (heute Dezernate 503 der Bezirksregierungen) eingeführt. Diese gutachtlichen Stellungnahmen sollten bereits Vorschläge zur Minimierung und zum Ausgleich von Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes durch Straßenbauvorhaben enthalten. Der Straßenbauverwaltung fiel die Aufgabe zu, als Bestandteil des Straßenentwurfes einen landschaftspflegerischen Begleitplan zu erarbeiten, in dem Maßnahmen zur Sicherung und zur Erhaltung von Lebensstätten schützenswerter Pflanzen und Tiere sowie Gestaltungsmaßnahmen ausgewiesen wurden. Auch die »Benehmensherstellung« über die getroffenen Vorkehrungen und Maßnahmen war in diesem Erlaß bereits verankert.

Eine erste Überarbeitung des Erlasses wurde 1983 nach Inkrafttreten des Nds. Naturschutzgesetzes (NNatG) erforderlich. Im Gemeinsamen Runderlaß des MW und ML vom 13.06.1983²⁾ erfolgte die Anpassung an die Gesetzesformulierungen.

Die Zuständigkeit für die Erarbeitung der Stellungnahmen der Naturschutzverwaltung wurde auf die Unteren Naturschutzbehörden bei den Landkreisen verlagert. Als wesentliche Neuerung ist herauszustellen, daß die von den Naturschutzbehörden abzugebenden Stellungnahmen gemäß § 56 und § 14 NNatG sowie der von der Straßenbauverwaltung zu erarbeitende landschaftspflegerische Begleitplan inhaltlich strukturiert wurden. Hierzu wurden in der Anlage 3 Gliederungsmuster aufgestellt.

Mit Ablauf des Jahres 1995 ist dieser Erlaß entsprechend der VORIS-Verfallsautomatik außer Kraft getreten. Seitens der Nds. Straßenbauverwaltung und des

Tab. 1: Wesentliche Änderungen im Runderlaß vom 25. 6. 1996 gegenüber der bisherigen Regelung.

Angleichung der nach UVPG und NNatG vorgesehenen Beteiligungen und Abstimmungen	
Regelungsgegenstand	Inhalte des Erlasses
Antragskonferenz und Projektkonferenz	2.2.1 Beteiligung der unteren Naturschutzbehörde und Stellungnahme zum Vorschlag der SBV zum Untersuchungsrahmen
projektbegleitender Arbeitskreis	2.2.3 Beteiligung der UNB
sonstige Projekte z. B. Landesstraßen	2.2.2 Formlose Abstimmung hinsichtlich des Untersuchungsrahmens mit der UNB
Anpassung des Erlasses an die gängige Praxis	
Unterrichtung gem. § 56 NNatG	2.1.1 Die SBV unterrichtet die UNB bei der Vorbereitung eines Vorhabens
Vorinformation gem. § 56 NNatG	2.1.2 Die UNB gibt der SBV die ihr vorliegenden Kenntnisse über Natur und Landschaft sowie die Zielsetzungen für den Planungsraum bekannt (Anlage 1) 2.1.5 Planungen mit vorausgegangenen ROV lediglich Aktualisierung der Vorinformation
Stellungnahme zu Trassen- und Bauvarianten	2.4.1 und 2.4.2 Stellungnahme der UNB zu Varianten bzw. unterschiedlichen Lösungen mündlich bei Arbeitskreissitzung und Orts-termin (Protokoll) oder schriftliche Stellungnahme
Straffung und Vereinfachung des Planungsablaufes	
8-Wochen-Frist	2.1.1 Die Vorinformation erfolgt innerhalb von 8 Wochen 2.5.3 Die gutachtliche Stellungnahme ist innerhalb von 8 Wochen abzugeben
Inhalte der Stellungnahme gem. § 14 NNatG	2.5.2 Unterlagen der SBV – Beschreibung des Vorhabens – Begründung für die gewählte Lösung – Bestandsaufnahme und -bewertung – Übersicht über zu erwartende Beeinträchtigungen 2.5.3 Stellungnahme der UNB (Anlage 2) – Stellungnahmen zu den Unterlagen der SBV – Konzentrierung der Angaben zur Vermeidung und zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen
formlose Stellungnahme	2.5.4 Formlose Stellungnahme insbesondere möglich wenn: – Hinweise der UNB ausreichend in den Planungsprozeß eingeflossen sind – Einvernehmen zwischen UNB und SBV hinsichtlich der Maßnahmen besteht – Vorhaben nur geringe Beeinträchtigungen hervorrufen

¹⁾ Gem. RdErl. d. MW u.d. ML v. 20.12.1977 – 59-25.91 (96/76)

²⁾ Nds. MBl. S. 599

Niedersächsischen Landesamtes für Ökologie wurde der Erlaß für überarbeitungsbedürftig gehalten, vor allem aufgrund des zwischenzeitlich in Kraft getretenen Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes von 1990 (UVPG) und der daraus abgeleiteten Handlungsanweisungen des Nds. Innenministeriums und der Straßenbauverwaltung. Dies gilt insbesondere für die Angleichung der nach UVPG und NNatG vorgesehenen Beteiligungen und Abstimmungen (Antragskonferenz gemäß RdErl. d. MI vom 02.12.1991 – 61.2-20002/4 – sowie Nds. ROG vom 27.04.1994; Projektkonferenz gem. Erlaß des MW u. MU vom 01.12.1994 - 409-05500/0 -). Ferner war eine Anpassung des Erlasses an die gängige Praxis der Zusammenarbeit zwischen der Straßenbauverwaltung und Naturschutzverwaltung erforderlich geworden.

In einer Arbeitsgruppe, in der Vertreter des MW, des MU, der Bezirksregierungen Hannover und Lüneburg, des Nds. Landesamtes für Ökologie und der Straßenbauverwaltung mitgewirkt haben, wurde die Neufassung des Gem. Runderlasses des MW und MU vom 25.06.1996 erarbeitet (Nds. MBl. Nr. 30/1996, S. 1241). Die jetzige Fassung des Erlasses sieht u. a. eine Vereinfachung des Verfahrensablaufes durch eine flexible

Handhabung der Vorinformation gemäß § 56 NNatG und der gutachtlichen Stellungnahme gemäß § 14 NNatG vor. Diese Stellungnahmen der Naturschutzbehörden sind in den gesamten Abstimmungsprozeß zur Ermittlung des Untersuchungsrahmens gemäß § 5 UVPG eingebunden.

Die wesentlichen Änderungen des Erlasses sind in Tabelle 1 aufgeführt.

Der Autor



Heiner Haßmann, geboren 1948, studierte an der TU Hannover Landschaftspflege mit Schwerpunkt Landschaftsplanung/Naturschutz. Seit 1977 ist er im Niedersächsischen Landesamt für Straßenbau tätig und leitet dort das Dezernat für Landschaftspflege und Landschaftsbau. Zu seinem Aufgabenbereich zählen die Erstellung der landespflegerischen Fachplanungen zu den einzelnen Stufen der Straßenplanung: Umweltverträglichkeitsstudien, landschaftspflegerische Begleit- und Ausführungsplanung, Pflege- und Entwicklungsplanung.

F. Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Straßenplanung; Zusammenarbeit zwischen Straßenbau- und Naturschutzverwaltung

Gem. RdErl. d. MW u. d. MU v. 25. 6. 1996 — 412-31430 —

— VORIS 92100 00 00 00 011 —

Bezug: Gem. RdErl. v. 13. 6. 1983 (Nds. MBl. S. 599)

I.

Für die Zusammenarbeit zwischen Straßenbau- und Naturschutzverwaltung gilt folgendes:

1. Grundsatz

Bei Planungen der Straßenbauverwaltung sollen die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst frühzeitig in den Planungsprozeß einbezogen werden. Die Straßenbauverwaltung soll sich mit den für Naturschutz zuständigen Behörden während des gesamten Planungsprozesses abstimmen und mit ihnen zusammenarbeiten.

2. Arbeitsschritte und Inhalte

2.1 Unterrichtung gemäß § 56 des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes und Vorinformation

2.1.1 Die Straßenbauverwaltung unterrichtet gemäß § 56 Abs.1 des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes (im folgenden: NNatG) i. d. F. vom 11. 4. 1994 (Nds. GVBl. S.155), geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 28. 5. 1996 (Nds. GVBl. S. 242), die untere Naturschutzbehörde bei der Vorbereitung der Planung eines Vorhabens.

2.1.2 Die untere Naturschutzbehörde gibt der Straßenbauverwaltung innerhalb von acht Wochen die bei ihr vorhandenen Informationen über Natur und Landschaft sowie über Zielsetzungen, Planungen und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in dem vom Vorhaben voraussichtlich betroffenen Planungsraum in einer Vorinformation nach dem Gliederungsmuster der Anlage 1 bekannt. Grundlage der Vorinformation sind

— der Landschaftsrahmenplan,

- das Verzeichnis besonders geschützter Teile von Natur und Landschaft,
- Daten aus dem Niedersächsischen Pflanzen- und Tierarterenferfassungsprogramm des NLO,
- sonstige der unteren Naturschutzbehörde vorliegende Daten über das Plangebiet.

2.1.3 Sofern bestehende oder geplante Naturschutzgebiete, Nationalparke oder durch Regelungen der Europäischen Gemeinschaft geschützte Gebiete betroffen sein könnten, unterrichtet die Straßenbauverwaltung auch die obere Naturschutzbehörde.

2.1.4 Die Straßenbauverwaltung berücksichtigt diese Informationen bei der Erarbeitung des Projektkonzeptes und der Ermittlung von Inhalt und Umfang des vorläufigen Untersuchungsrahmens.

2.1.5 Ist dem geplanten Vorhaben ein Raumordnungsverfahren vorausgegangen, ist keine nochmalige Vorinformation gemäß Anlage 1 notwendig. Die zur Linienfindung gemachten Angaben sind lediglich auf ihre Aktualität zu überprüfen.

2.2 Klärung des voraussichtlichen Untersuchungsrahmens

2.2.1 Zur Klärung des voraussichtlichen Untersuchungsrahmens dient bei Raumordnungsverfahren gemäß RdErl. des MI vom 2. 12. 1991 (Nds. MBl. 1992 S. 93) die Antragskonferenz, bei Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen die Projektkonferenz. An beiden ist die untere Naturschutzbehörde beteiligt. Die untere Naturschutzbehörde nimmt bei der Konferenz dazu Stellung, ob sie dem Vorschlag der Straßenbauverwaltung zum Untersuchungsrahmen zustimmt oder Ergänzungen für erforderlich hält.

2.2.2 Für den Bau oder die Änderung von Landesstraßen ist der Untersuchungsrahmen mit der unteren Naturschutzbehörde formlos abzustimmen.

2.2.3 Falls die Straßenbauverwaltung für den weiteren Planungsablauf einen projektbegleitenden Arbeitskreis einrichtet, wird die untere Naturschutzbehörde an diesem Arbeitskreis beteiligt.

2.3 Bestandsaufnahme und Bewertung

Die Straßenbauverwaltung hält während der Bestandsaufnahme und deren fachlicher Bewertung, die im Rahmen von landschaftsplanerischen Fachbeiträgen (Umweltverträglichkeitsstudie, landschaftspflegerischer Begleitplan) durchgeführt werden, Kontakt zur unteren Naturschutzbehörde. Straßenbauverwaltung und untere Naturschutzbehörde erörtern abschließend die Ergebnisse.

2.4 Stellungnahme der unteren Naturschutzbehörde zu Trassen- und Bauvarianten

2.4.1 Bei der Linienplanung zur Vorbereitung eines Raumordnungsverfahrens beurteilt die untere Naturschutzbehörde die Varianten, die sich nach der Raumanalyse der Umweltverträglichkeitsstudie ergeben. Dies kann durch eine gesonderte Stellungnahme oder durch eine entsprechende Äußerung der unteren Naturschutzbehörde (z. B. im projektbegleitenden Arbeitskreis) erfolgen.

2.4.2 Ergeben sich bei der Entwurfsbearbeitung Bauvarianten oder bestehen unterschiedliche technische Lösungsmöglichkeiten, so ist die untere Naturschutzbehörde anzuhören, sofern erhebliche Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes zu erwarten sind. Die untere Naturschutzbehörde kann dazu schriftlich Stellung nehmen oder sich entsprechend (z. B. bei einer Projektkonferenz oder einem Ortstermin) mündlich äußern.

2.5 Gutachtliche Stellungnahme der unteren Naturschutzbehörde gemäß § 14 NNatG

2.5.1 Ist durch das geplante Vorhaben ein Eingriff i. S. des § 7 NNatG zu erwarten, so holt die Straßenbauverwaltung zur Erstellung des Vorentwurfs eine gutachtliche Stellungnahme bei der unteren Naturschutzbehörde ein.

2.5.2 Die Straßenbauverwaltung legt dazu in der Regel folgende Unterlagen vor:

- Beschreibung des Vorhabens und seiner Wirkfaktoren,
- Begründung für die gewählte Lösung,
- Ergebnisse der Bestandsaufnahme und -bewertung,
- Übersicht über zu erwartende Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes.

Soweit zu diesem Zeitpunkt bereits konzeptionelle Vorstellungen über Vorkehrungen zur Vermeidung oder zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bestehen, sind diese der unteren Naturschutzbehörde ebenfalls zur Abgabe ihrer Stellungnahme bekanntzugeben.

2.5.3 Die gutachtliche Stellungnahme ist entsprechend dem Gliederungsmuster der **Anlage 2** zu fassen und von der unteren Naturschutzbehörde innerhalb von acht Wochen abzugeben. Falls erforderlich, sollen Karten, Zeichnungen u. a. beigefügt werden. Die Frist von acht Wochen kann sich bei der Beteiligung von anderen Behörden (siehe Nr. 2.5.5) um vier Wochen verlängern.

2.5.4 Eine formlose gutachtliche Stellungnahme der unteren Naturschutzbehörde kann insbesondere in folgenden Fällen eine ausführliche Stellungnahme gemäß Anlage 2 ersetzen,

- wenn durch Beteiligung der unteren Naturschutzbehörde die Inhalte der Anlage 2 ausreichend in den Planungsprozeß eingeflossen sind,
- wenn Einvernehmen über den Untersuchungsrahmen, die Vorkehrungen zur Vermeidung sowie die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen besteht,
- wenn es sich um ein Vorhaben mit geringen Beeinträchtigungen handelt, bei dem eine Abstimmung oder ein Ortstermin als ausreichend angesehen wird.

Die untere Naturschutzbehörde begründet, warum eine formlose gutachtliche Stellungnahme ausreicht.

2.5.5 Sind von dem Vorhaben Auswirkungen auf bestehende oder geplante Naturschutzgebiete, Nationalparke oder Gebiete, die Schutzbestimmungen der Europäischen Gemeinschaft unterliegen, zu erwarten, beteiligt die untere Naturschutzbehörde die obere Naturschutzbehörde vor Abgabe der gutachtlichen Stellungnahme.

2.6 Landschaftspflegerischer Begleitplan

Unter Berücksichtigung der gutachtlichen Stellungnahme erarbeitet die Straßenbauverwaltung die Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im landschaftspflegerischen Begleitplan oder im Plan für das Vorhaben.

2.7 Benehmensherstellung

2.7.1 Die erforderlichen Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen sowie die Ausgleichsmaßnahmen werden im Benehmen mit der unteren Naturschutzbehörde im landschaftspflegerischen Begleitplan oder im Plan für das

Vorhaben festgelegt. Gleichzeitig wird das Benehmen über die ggf. notwendigen Ersatzmaßnahmen hergestellt.

2.7.2 Die Benehmensherstellung und deren Ergebnis sind zu vermerken und werden vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens der BezReg übersandt.

2.7.3 Sofern sich das Projekt oder die festgelegten Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege wesentlich ändern, ist dazu eine erneute Benehmensherstellung zwischen der Straßenbauverwaltung und der unteren Naturschutzbehörde erforderlich.

3. Sonstige Hinweise

3.1 Plangenehmigung

Die Plangenehmigung ist eine behördliche Genehmigung i. S. von § 9 Nr. 1 NNatG, so daß sich das Verfahren nach § 13 NNatG richtet. Die Straßenbauverwaltung unterrichtet die untere Naturschutzbehörde über das geplante Vorhaben. Eine Vorinformation gemäß Anlage 1 ist nur erforderlich, wenn dies von der unteren Naturschutzbehörde als zweckmäßig angesehen wird. Sind mit dem Vorhaben Eingriffe i. S. des § 7 NNatG zu erwarten, so werden die vorgesehenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Benehmen mit der unteren Naturschutzbehörde festgelegt. Die gutachtliche Stellungnahme gemäß § 14 NNatG entfällt.

3.2 Verzicht auf Planfeststellung

Auch der Verzicht auf Planfeststellung ist ein Verwaltungsakt (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. 1. 1982, NJW 1982 S. 1546) i. S. von § 9 Nr. 1 NNatG. Die Ausführungen in Nr. 3.1 gelten daher mit der Maßgabe entsprechend, daß die erforderlichen Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen sowie die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einvernehmlich zwischen der Straßenbauverwaltung und der unteren Naturschutzbehörde festzulegen sind.

3.3 Änderung während der Bauausführung

Wenn während der Bauausführung Änderungen notwendig werden, die die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berühren, ist eine Abstimmung mit der unteren Naturschutzbehörde erforderlich.

3.4 Kompensationsflächenkataster

Die Straßenbauverwaltung stellt der unteren Naturschutzbehörde die für die Führung eines Kompensationsflächenkatasters notwendigen Unterlagen zur Verfügung.

II.

Der Bezugserlaß ist mit Ablauf des 31. 12. 1995 außer Kraft getreten.

An die
Behörden der Straßenbauverwaltung
Naturschutzbehörden
Nachrichtlich:
An die
Landkreise und Gemeinden

– Nds. MBl. Nr. 30/1996 S. 1241

Anlage 1

(zu Nr. 2.1.2)

Gliederungsmuster

für die Vorinformation der unteren Naturschutzbehörde

1. Situation von Natur und Landschaft

Bekanntgabe von Informationen, die für die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege von besonderer Bedeutung sind, insbesondere über

- die nach den §§ 24 bis 28 b und § 33 NNatG besonders geschützten Flächen und Objekte,
- Vorranggebiete für Natur und Landschaft und für Grünlandbewirtschaftung, -pflege und -entwicklung nach dem Landes- und dem Regionalen Raumordnungsprogramm,
- für den Naturschutz landesweit wertvolle Bereiche nach der Kartierung des NLO,
- Flächen mit besonderer Bedeutung für den Naturschutz gemäß der naturschutzfachlichen Bewertung der Hochmoore Niedersachsens,

Gliederungsmuster

für die gutachtliche Stellungnahme der unteren Naturschutzbehörde

- Flächen und Objekte, die nach den Darstellungen des Landschaftsrahmenplanes die Voraussetzungen nach den §§ 24 bis 28 b NNatG erfüllen oder „wichtige Bereiche“ i. S. der Landschaftsrahmenpläne darstellen,
- Vorkommen von Pflanzen- und Tierarten (insbesondere die Daten aus dem Niedersächsischen Pflanzen- und Tierarterfassungsprogramm),
- Gebiete nach der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. 4. 1979 über die Erhaltung wildlebender Vogelarten (ABl. EG Nr. L 103 S. 1), zuletzt geändert durch die Richtlinie 91/244/EWG des Rates vom 8. 5. 1991 (ABl. EG Nr. L 115 S. 41), — Vogelschutzrichtlinie — und der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG Nr. L 206 S. 7) — FFH-Richtlinie —,
- unzerschnittene Verkehrsarme Räume in Niedersachsen.

2. Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den voraussichtlich vom Vorhaben betroffenen Raum

Bekanntgabe räumlich konkreter Naturschutzqualitätsziele wie sie z. B. in Landschaftsrahmenplänen, Regionalen Raumordnungsprogrammen und sonstigen Planungen und landesweiten Naturschutzprogrammen angestrebt werden.

3. Hinweise zu dem geplanten Vorhaben

Hierzu zählen Hinweise

- zum Untersuchungsrahmen,
- zu voraussichtlich erheblichen Beeinträchtigungen,
- zur Notwendigkeit eines landschaftspflegerischen Begleitplanes,
- zur Anwendung der Eingriffsregelung.

1. Konkretisierung und Aktualisierung der in der Vorinformation bekanntgegebenen Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den vom Vorhaben betroffenen Raum, soweit notwendig
2. Stellungnahme zur Bestandsaufnahme und zu den vorhabenbedingten Beeinträchtigungen
 - 2.1 Bestandsaufnahme und -bewertung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes
 - 2.2 Art und Umfang von zu erwartenden erheblichen Beeinträchtigungen
3. Hinweise zu Vorkehrungen zur Vermeidung und zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen
 - 3.1 Vorkehrungen zur Vermeidung und Verminderung von Beeinträchtigungen
 - 3.2 Ausgleichbarkeit von unvermeidlichen erheblichen Beeinträchtigungen
 - 3.3 Art und Umfang von Ausgleichsmaßnahmen
 - 3.4 Ersatzmaßnahmen
 - 3.5 Absicherung von Vorkehrungen zur Vermeidung sowie von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen
 - 3.6 Erstellungskontrollen und ggf. erforderliche Funktionskontrollen
4. Hinweise auf mögliche Maßnahmen der Straßenbauverwaltung zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege über die Anwendung der Eingriffsregelung hinaus.

Sicherung, Pflege und Kontrolle von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen infolge von Straßenbauvorhaben

von Gesa Schwoon

1 Einleitung

Straßenbauvorhaben sind i. d. R. Eingriffe in Natur und Landschaft. Daran knüpfen Verpflichtungen für den Straßenbaulastträger an, die in den Naturschutzgesetzen des Bundes und der Länder niedergelegt sind. Straßenbauvorhaben des Landes oder des Bundes, die einer Planfeststellung oder Plangenehmigung bedürfen, werden nur zugelassen, wenn Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen für die konkreten Eingriffsfolgen in den Planunterlagen ausgewiesen sind.

Wie sieht der Vollzug der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung bei der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aus? Werden die Maßnahmen, die zumeist auf fremdem Grund und Boden geplant sind, durchgeführt? Werden die Flächen gesichert, die Maßnahmen kontrolliert und gepflegt?

Um ein umfassendes Bild von der Umsetzung der Eingriffsregelung im Rahmen von Straßenbauvorhaben des Bundes und der Länder zu erhalten, habe ich im Zuge einer von mir verfaßten Studie (SCHWOON 1996) einen 18 Fragen umfassenden Katalog an die mittleren bzw. oberen Straßenbaubehörden der Länder sowie die Deutsche Einheitsverkehrswegeplanungs- und -bau GmbH (DEGES) mit der Bitte um Beantwortung verschickt. Dieser Fragebogen, der die Themenkomplexe Planung, Bauvorbereitung, Baudurchführung, liegenschaftsmäßige Behandlung und Kontrolle umfaßte, wurde von 11 Verwaltungen beantwortet.

Zur Umsetzung und Erfolgskontrolle wurden die Planfeststellungsbehörden sowie Untere Naturschutzbehörden in Niedersachsen befragt; anerkannte Naturschutzverbände, Naturschutzbehörden und weitere Behörden und Organisationen wie z. B. die Staatliche Moorverwaltung, Domänenverwaltung, Bundesvermögensverwaltung, Landschaftspflegeverbände zu Fragen der Unterhaltung und Pflege. Darüber hinaus konnte eine 1992 vom Nieders. Landesamt für Straßenbau bei niedersächsischen Straßenbauämtern durchgeführte Befragung zur liegenschaftsmäßigen Behandlung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ausgewertet werden (NLStB 1992).

2 Darstellung der Umfrage-Ergebnisse aus den Bundesländern

2.1 Planung

Landschaftspflegerische Begleitplanung

Die Auswertung der Umfrage (SCHWOON 1996) zeigt, daß Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Maßnahmenblättern oder in einem Fließtext im landschaftspflegerischen Begleitplan (LBP) beschrieben und festgelegt und die eingereichten Unterlagen auch planfestgestellt oder genehmigt werden.

Zielvorstellungen für die Entwicklung der Maßnahmen werden formuliert – teilweise als Angabe der Entwicklungstendenz (z. B. Sukzession, gelenkte Sukzession, extensives Feuchtgrünland), da eine zu differenzierte Festlegung nicht für sinnvoll gehalten wird. Zum Teil ändert sich das Kompensationsziel im Laufe der Entwicklung, oder eine Präzisierung des Entwicklungszieles erfolgt zur Aufstellung des landschaftspflegerischen Ausführungsplanes.

Eine Prüfung der Realisierbarkeit der Maßnahmen erfolgt bei den meisten Straßenbauverwaltungen (SBV) im Rahmen der LBP-Prüfung, wobei diese zumeist eine Prüfung der fachlichen Durchführbarkeit ist. Sporadisch wird in diesem Zusammenhang auch geprüft, ob die beplanten Grundstücksflächen zur Verfügung stehen.

Landschaftspflegerische Ausführungsplanung

Landschaftspflegerische Ausführungspläne (LAP) werden von den meisten SBV für größere Maßnahmen und für komplexere Biotopstrukturen entsprechend der Richtlinie für die Anlage von Straßen, Teilabschnitt 2, Landschaftspflegerische Ausführung (RAS-LP 2; FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR DAS STRASSENWESEN 1993) erarbeitet, wobei insgesamt noch recht wenige Erfahrungen vorliegen. Meist handelt es sich um Detailierungen von Gehölzpflanzungen, Obstwiesen oder Leiteinrichtungen.

Pflege- und Entwicklungspläne

Pflege- und Entwicklungspläne werden für komplexe Biotope (z. B. Feuchtgrünlandbereiche) gem. RAS-LP2 bzw. § 49 c HOAI erarbeitet. In den meisten Fällen wird auf das im LBP beschriebene Pflegekonzept zurückgegriffen.

2.2 Herstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Ein zentrales Problem beim Vollzug der Eingriffsregelung ist die Umsetzung der rechtsverbindlich festgesetzten Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Dies gilt sowohl für ihre Herstellung als auch für ihre langfristige Pflege und Sicherung.

An der Universität Hannover wurde 1993 im Rahmen einer Diplomarbeit (WERNICK 1993) eine Erfolgskontrolle der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für ein Landesstraßenprojekt in Niedersachsen durchgeführt. Die Verfasserin kam dabei zu dem Ergebnis, daß für die 27 Einzelmaßnahmen des landschaftspflegerischen Begleitplanes die Herstellungserfüllung nur bei 48 % der Maßnahmen erfolgte, während eine vollständige Funktionserfüllung bei keiner einzigen Maßnahme gegeben war.

Diese Aussage deckt sich mit den von mir ermittelten Ergebnissen aus einigen Bundesländern. Auch wenn die Kompensationsmaßnahmen planerisch festgesetzt

wurden, ist nicht immer sicher, ob sie ausgeführt werden, der Ausgleich sich einstellt und der Ausgleich dann auch nachhaltig gesichert wird. Es zeigt sich, daß

- teilweise ganz andere Maßnahmen durchgeführt werden, weil sich die Ursprungsmaßnahmen nicht durchsetzen lassen oder gar nicht realisierbar sind,
- die Maßnahmen auf anderen Standorten als geplant durchgeführt werden,
- sie eine geringere Flächenausdehnung als geplant haben,
- die in Planfeststellungsbeschlüssen aufgeführten Vorgaben zum Schutz von Natur und Landschaft bei der Bauausführung nicht beachtet werden,
- Umsetzungsprobleme durch die fehlende Verfügbarkeit der Flächen bestehen. Dies ist insbesondere bei hohem Flächenbedarf ausgeprägt (z. B. Wiesenvogel-lebensräume). In den neuen Bundesländern kommt das Problem immer noch ungeklärter Eigentumsverhältnisse erschwerend hinzu.

Einige Länderverwaltungen melden Zeitverzögerungen bei der Maßnahmenumsetzung gegenüber der ursprünglichen Planung. Die Verzögerungen betragen häufig mehr als zwei Jahre und sind besonders bei nicht planfeststellungspflichtigen Vorhaben festzustellen. Von einigen Landesstraßenbauverwaltungen werden zwar Maßnahmenrealisierungen auch vor Straßenbaubeginn als möglich erachtet und geplant, indessen sind längere Vorlaufzeiten als 1 bis 2 Jahre vor Straßenbaubeginn aufgrund noch nicht bereitstehender Haushaltsmittel problematisch.

Mithin sind Defizite bei der Maßnahmenumsetzung die Regel, ungeachtet dessen, daß auch im planerischen Bereich die ggf. fachlich zu stellenden Anforderungen nicht immer in dem erforderlichen Maße Berücksichtigung finden.

2.3 Liegenschaftsmäßige Behandlung und Pflege

Die liegenschaftsmäßige Behandlung der Flächen ist z. T. ungeklärt und bereitet Schwierigkeiten, ebenso wie die damit verbundene oft langwierige Pflege.

Flächen für landschaftspflegerische Maßnahmen werden größtenteils erworben; bei privaten Flächen werden dingliche Sicherungen präferiert, die auf Dauer ins Grundbuch eingetragen werden sollen.

Der Erwerb von Flächen für landschaftspflegerische Maßnahmen bei Straßenbauvorhaben sowie deren spätere liegenschaftsmäßige Behandlung ist Gegenstand eines Erlasses vom 22. 11. 1988, in dem das Bundesverkehrsministerium (BMV) die Straßenbauverwaltungen der Länder mit entsprechenden Weisungen versieht: »Die Flächen sollen nach Durchführung der landschaftspflegerischen Maßnahmen an die Bundesvermögensverwaltung abgegeben oder an eine sachkundige Verwaltung oder – nach grundbuchmäßiger Absicherung der Duldungs- und Unterhaltungspflichten – an Dritte veräußert werden« (BMV 1988). Einen entsprechenden Erlass für Landesstraßen gibt es auch in Niedersachsen (MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR 1989).

Bei Abgabe der Flächen an die Bundesvermögensverwaltung sollen diese durch die Bundesforstämter bewirtschaftet werden (Erlass des Bundesfinanzministeriums, BMF 1988).

Eine durchgängige Vorgehensweise ist in der Bundesrepublik Deutschland trotz BMV/BMF-Erlass nicht

vorhanden. Ob und an wen die Flächen abgegeben werden, hängt ab von der Struktur der Träger und ihrer Bereitschaft, diese zu übernehmen.

Die meisten Flächen – insbesondere straßennahe sowie wirtschaftlich unrentable »Restflächen« – verbleiben bei der Straßenbauverwaltung. Teilweise werden Pflegeverträge abgeschlossen, z. B. mit Landwirten. Forstwirtschaftliche Flächen werden – sofern sie nicht im Privateigentum verbleiben – an die Forstämter des Bundes oder Landes abgegeben, womit positive Erfahrungen gemacht wurden.

Von einigen Bundesländern wurde beklagt, daß Pflegeleistungen unterbleiben und Maßnahmenflächen bei Abgabe an Dritte zu »Aktenleichen« werden.

Welchen Umfang die liegenschaftsmäßige Sicherung und Pflege von Kompensationsmaßnahmen annehmen kann, zeigt die Auswertung einer Bestandsaufnahme des Niedersächsischen Landesamtes für Straßenbau (NLStB 1992).

Im Frühjahr 1992 führte das NLStB bei den nachgeordneten Straßenbauämtern eine Bestandsaufnahme durch über die Umsetzung und weitere Trägerschaft von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen außerhalb des unmittelbaren Straßenbereichs von Bundesautobahnen, Bundesstraßen und Landesstraßen.

Erfaßt wurden Flächen, die größer als 0,05 ha waren. Ermittelt wurden so 831 Einzelmaßnahmen auf 632 Flächen (im weiteren Maßnahmen genannt), differenziert nach der vorgesehenen Nutzung bzw. Bestand nach Fertigstellung der Maßnahme.

Von 632 Maßnahmen auf 2.178 ha waren 274 planfestgestellt (auf 740 ha). Fertiggestellt waren 108 Maßnahmen (auf 299 ha). Die Trägerschaft war bezogen auf die 274 planfestgestellten Maßnahmen bei 26 % (auf 147 ha) geregelt, bei den fertiggestellten bei 52 % (auf 157 ha). Von den fertiggestellten, in ihrer Trägerschaft geregelten Maßnahmen verbleiben

- 37 % bei einer Körperschaft des öffentlichen Rechts,
- 36 % bei der Straßenbauverwaltung,
- 16 % bei Privaten,
- 9 % beim bisherigen Eigentümer,
- 2 % bei Verbänden/Vereinen und
- 0 % bei der Bundesvermögensverwaltung.

Interessant ist, daß keine Fläche an die Bundesvermögensverwaltung (BVV) abgegeben wurde, obwohl dies gemäß BMV-Erlass der Regelfall sein sollte. Die Körperschaften öffentlichen Rechts nehmen mit 37 % der Maßnahmen den größten Teil der Trägerschaft ein. Leider läßt sich aus der NLStB-Umfrage nicht feststellen, welche Träger dies im einzelnen sind.

Bei den von der Straßenbauverwaltung übernommenen Maßnahmen handelt es sich z. T. um weit verstreut liegende Flächen, die aufgrund ihrer geringen Größe (56 % der Flächen sind kleiner 1 ha) ohne wirtschaftlichen Restnutzen sind (z. B. Sukzessionsflächen, Mager-rasen, Teiche, Tümpel, naturnahe Gräben).

Die Bereitschaft, die Kompensationsflächen in der Straßenbauverwaltung zu behalten und von den Straßen- und Autobahnmeistereien (SM/AM) pflegen und unterhalten zu lassen, ist in Niedersachsen und auch in den übrigen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeprägt. Einige Ämter betrachten die Pflege und Unterhaltung landschaftspflegerischer Maßnahmen als zusätzliches Standbein bei sich verändernden Aufgaben des Straßenbaus. Außerdem wird die Chance des Erfahrungsgewinns für zukünftige Maßnahmen gesehen.

Bei vielen Ämtern besteht jedoch die Tendenz, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen so schnell wie möglich an Dritte abzugeben. Dies geschieht häufig direkt nach technischer Herstellung und Abrechnung der Bauleistung vor Erreichen des eigentlichen Kompensationszieles. Dagegen wäre wenig einzuwenden, wenn die zur Maßnahme gehörenden, vom neuen Eigentümer zu leistenden Aufwendungen, z. B. für Biotopentwicklungsmaßnahmen, auch tatsächlich durchgeführt würden. Dies bedarf jedoch der Kontrolle durch den Verursacher.

Oft wird die Ausführung der Pflegemaßnahmen dem neuen Eigentümer – insbesondere dem privaten – zur Last. Problematisch ist hierbei die einmalige Auszahlung der aufgezinnten Ablösebeträge für zu erbringende Pflegeleistungen. Schnell sind die oft ansehnlichen Beträge ausgegeben und die Zweckgebundenheit vergessen, so daß die mit dem erhaltenen Geldbetrag verbundene Pflegepflicht immer mehr in Vergessenheit gerät.

Die Gründe für die geringe Bereitschaft zur Übernahme einer unbefristeten und häufig aufwendigen Pflegeverantwortung durch die Straßenbauämter sind hauptsächlich in der Bindung finanzieller und personeller Ressourcen zu sehen. Eine Einbeziehung dieser Folgekosten in eine längere Finanzplanung findet bisher nicht statt.

2.4 Kontrolle und Dokumentation

Für die Kontrolle der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden in der Literatur die verschiedensten Begriffe verwendet. Dabei wird von Vollzugs-, Erstellungs-, Erfolgs-, Effizienz-, Funktions- oder Wirksamkeitskontrolle gesprochen. WERNICK (1993) definiert die Begriffe in ihrer Studie umfassend und füllt sie inhaltlich differenziert aus. Dieser Definition folgend, wird der Begriff »Erfolgskontrolle« zur Eingriffsregelung differenziert in:

■ **Verfahrenskontrollen.** Sie dienen der materiell- und verfahrensrechtlichen sowie methodisch-inhaltlichen Überprüfung.

■ **Ergebniskontrollen.** Sie gelten als die eigentlichen Erfolgskontrollen und werden im allgemeinen differenziert in

- **Herstellungskontrollen** und
- **Funktionskontrollen**

Dabei dienen Herstellungskontrollen der Überprüfung der genehmigungsgerechten Herstellung der Maßnahmen, während Funktionskontrollen die eigentliche Umweltwirksamkeit entsprechend der definierten Ziele überprüfen (vgl. auch BREUER 1993, ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG 1995).

Herstellungskontrollen, ob alle Genehmigungsaufgaben erfüllt sind, erfolgen durch die Straßenbauverwaltung nur selten. Kontrollen durch die Genehmigungsbehörden erfolgen, wenn diesen Beanstandungen durch Naturschutzbehörden oder -verbänden zugehen.

Kontrollen im Sinne einer Bauabnahme werden regelmäßig durch die Straßenbauämter im Rahmen der Überwachung der Gewährleistung nach VOB (Verdingungsordnung für Bauleistungen) durchgeführt. Funktionskontrollen erfolgen sporadisch. Konsequenzen aus dem Nichtfunktionieren von Maßnahmen werden insofern gezogen, als im Einvernehmen mit den zuständigen unteren Naturschutzbehörden überlegt wird,

ob die Festsetzung des Entwicklungszieles in der Begleitplanung richtig war bzw. unbedingt beibehalten werden muß, oder ob die eingetretene Entwicklung toleriert werden kann.

Von acht Bundesländern werden Defizite im Bereich der Ergebniskontrollen gesehen, obwohl einige Naturschutzgesetze (in Schleswig Holstein, Thüringen, Baden-Württemberg, Berlin und im Saarland) oder untergesetzliche Regelungen (in Nordrhein-Westfalen oder Bayern) sogar Kontrollen vorschreiben.

Eine Dokumentation der Biotopflächen fehlt weitgehend oder befindet sich im Aufbau – z. B. auch in den Ländern wie Brandenburg, deren Naturschutzgesetze das Führen eines Katasters vorschreiben.

3 Zusammenfassung der Umfrage-Ergebnisse

Auch wenn Kompensationsmaßnahmen planerisch festgelegt werden, ist nicht sicher, ob sie zeitgerecht ausgeführt werden, der Ausgleich sich einstellt und der Ausgleich dann auch nachhaltig gesichert wird.

Es liegen kaum verlässliche Erkenntnisse über die grundlegende Wirksamkeit bisher geplanter Maßnahmen vor, was die Frage aufwirft, inwieweit der LBP mit seinen Maßnahmen den gesetzlichen Anforderungen an den Ausgleich gerecht wird.

4 Ursachen der festgestellten Mängel

4.1 Personalmangel

Eine wesentliche Ursache des Vollzugsdefizites der Eingriffsregelung im Straßenbau ist der Mangel an Fachpersonal des Naturschutzes in den Straßenbauverwaltungen, der in den neuen Bundesländern z. T. noch gravierender ist als in den alten. In einigen Bundesländern gibt es keine entsprechenden Fachkräfte in den Straßenbauämtern. In der Regel ist eine Fachkraft pro Straßenbauamt tätig, in seltenen Fällen zwei. Fachkundiges Personal für die Durchführung und Überwachung anspruchsvoller Biotop-Pflegemaßnahmen steht nur selten zur Verfügung.

Die in den Straßenbauämtern eingesetzten Landespfleger/innen nehmen einen weitreichenden Aufgabenbereich wahr, während der Eingriffsdisziplin Straßenbau eine breite und differenzierte Infrastruktur zur Verfügung steht. Dies ermöglicht es selbst qualifizierten und engagierten Mitarbeiter/innen kaum, mit der erforderlichen Sorgfalt und Gründlichkeit alle Vorgänge in einem zeitlich strukturierten Ablauf abzuarbeiten.

Ein strukturelles Problem ist die Schwerpunktsetzung der landschaftspflegerischen Tätigkeiten auf die Planung, was verständlich ist, stellt sie doch die Voraussetzung für die Baugenehmigung dar. Die Praxis ist daher dadurch gekennzeichnet, daß die Landespfleger/innen der Flut der terminlich vorgegebenen Eingriffsvorgänge nachlaufen und die der Planung nachfolgenden Arbeitsschritte nur mit zeitlicher Verzögerung umgesetzt werden.

Die Umsetzung der Eingriffsregelung im Planungsbe-
reich stellt sich daher verhältnismäßig gut dar, während die landschaftspflegerische Baudurchführung und die nachfolgende liegenschaftsmäßige Behandlung, Pflege und Unterhaltung der Kompensationsmaßnahmen erhebliche Defizite aufweisen.

4.2 Verständnismangel

Wie bei allen Instrumenten des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die zu materiellen Konsequenzen gegenüber Dritten führen oder mit Vorhabenverteuern den Forderungen verbunden sind, treten auch bei der Eingriffsregelung Probleme auf, die in erster Linie durch die fehlende Akzeptanz bei den Betroffenen geprägt sind. Eine ablehnende Haltung wird sowohl von betroffenen Bürgern – bei denen dieser Widerstand aufgrund ihrer direkten Grundstücksbetroffenheit noch verständlich ist –, als auch z. T. von Vertretern der verursachenden Behörden eingenommen und findet nicht selten Unterstützung im politisch bestimmten Entscheidungsfeld.

Bis in die Ausschreibung und Baudurchführung hinein hat sich die Erkenntnis der Notwendigkeit der Berücksichtigung landschaftspflegerischer Folgemaßnahmen bisher nur zögerlich durchgesetzt, weil einer Nichtumsetzung bisher keine Konsequenzen, z. B. für spätere Verfahren, gefolgt sind.

Bei Ausschreibenden und Bauausführenden existiert z. T. ein ausgeprägtes Gefühl von »Nicht-zuständig-Sein« für landschaftspflegerische Maßnahmen. Der LBP und die Maßnahmenblätter sind im Bewußtsein der Baudurchführung nicht verankert.

Der Planungsbeitrag zur Ausführung landschaftspflegerischer Maßnahmen wird z. T. auch heute noch mit dem Bepflanzungsplan gleichgesetzt. Inhalte und Erfordernisse von landschaftspflegerischen Kompensationsmaßnahmen werden nicht hinreichend verstanden. Den meisten nicht hinsichtlich der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege geschulten Menschen fällt es schwer, in ökosystemaren Zusammenhängen zu denken.

Dabei ist den Mitarbeitern der Ausschreibung und Baudurchführung kein böser Wille zu unterstellen. Die Ursache ist vielmehr in Kommunikationsdefiziten innerhalb der Straßenbauverwaltung zu suchen: »Erzähl mir etwas, und ich vergesse es. Zeig mir etwas, und ich erinnere mich vielleicht daran. Beteilige mich, und ich verstehe.« (Altes amerikanisches Sprichwort).

4.3 Organisations- und Kontrolldefizite

Bauvorbereitung

Wie bereits ausgeführt, ist ein immer wieder auftreten des Problem die mangelnde Verfügbarkeit von Flächen, insbesondere bei hohem Flächenbedarf für Kompensationsmaßnahmen. Eine Prüfung der Realisierbarkeit von Maßnahmen in bezug auf die Flächenverfügbarkeit bereits zur Plangenehmigung findet nur selten statt.

Übergabebesprechungen zwischen planendem und ausführendem Dezernat finden im allgemeinen selten statt oder unter Ausschuß der Landespfleger/innen, so daß erhebliche Informationsverluste entstehen.

Eine Erarbeitung landschaftspflegerischer Ausführungsunterlagen oder eine Einarbeitung landschaftspflegerischer Belange in die straßenbaulichen Bauausführungsunterlagen erfolgt daher nur vereinzelt.

Integrierte Bauzeitenpläne, wie sie gemäß der Hinweise zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Bundesfernstraßenbau (BMV 1987) und der RAS LP 2 gefordert werden, entfallen in der Regel, bzw. es fehlen in ihnen die landschaftspflegerischen Maßnahmen.

Problematisch ist die Durchführung landschaftspflegerischer Maßnahmen vor Baubeginn, weil erst mit Baubeginn die erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Dabei wird regelmäßig der Baubeginn der Straße als Baubeginn definiert. Fehlende Bauzeitenpläne und Kommunikationsmängel führen dazu, daß landschaftspflegerische Maßnahmen erst nach Abschluß der Straßenbaumaßnahme durchgeführt werden oder schlicht vergessen werden, weil Kompensationsflächenkataster, die eine Kontrolle erleichtern würden, fehlen (vgl. ULBRICH 1997, S. 136 ff. dieses Heftes).

Kontrolle

Die Umsetzungsdefizite resultieren auch aus fehlendem Druck von Naturschutzbehörden und -verbänden und fehlender Kontrolle der Genehmigungsbehörde. Eine Überprüfung der Herstellung von Maßnahmen und damit die genehmigungsgerechte Schaffung der Voraussetzung für Kompensationsleistungen durch die die Genehmigung erteilende Behörde erfolgt entweder nicht oder nur bei begründetem Verdacht oder wenn Beanstandungen von Naturschutzbehörden oder Naturschutzverbänden an sie herangetragen werden.

Die häufig ebenfalls unterbesetzten und arbeitsüberlasteten Naturschutzbehörden sind zeitlich nicht in der Lage, Kontrollen überhaupt durchzuführen, so daß den Planfeststellungsbehörden keine Beanstandungen zugehen.

Darüber hinaus geht den beteiligten Naturschutzbehörden der Genehmigungsinhalt häufig nicht zu, so daß Art, Lage und Umfang der letztendlich festgesetzten Kompensationsmaßnahmen dort nicht bekannt sind. Auf die Aktualität und Vollständigkeit der Unterlagen sind die Naturschutzbehörden jedoch angewiesen.

Weitere Kontrollprobleme ergeben sich durch Änderungen während der Grunderwerbsverhandlungen oder, wenn im nachhinein Änderungen durch die Straßenbauverwaltung an den Kompensationsmaßnahmen vorgenommen werden, ohne dies den Naturschutzbehörden mitzuteilen. Bei den Naturschutzbehörden werden häufig keine Kompensationsflächenkataster geführt, oder diese befinden sich selbst in den Ländern, die Kataster in den Naturschutzgesetzen vorschreiben, erst im Aufbau.

Liegenschaftsmäßige Behandlung und Pflege

Die liegenschaftsmäßige Behandlung und Pflege ist wie die Baudurchführung von personellen und organisatorischen Problemen geprägt.

Nach Erlaß des Bundesfinanzministers sollen die Flächen kostenneutral an Dritte abgegeben werden, wobei der genaue Abgabezeitpunkt nicht definiert ist: »Soweit die Flächen nur einen geringen Verkehrswert haben sollten, kann die Gegenleistung bei Abgabe an Dritte in der kostenlosen Übernahme der Unterhaltung gesehen werden. Hierzu bedarf es meines Einverständnisses« (BMF 1988).

Diese Form der »Abgabe« scheitert jedoch daran, daß Dritte sich nicht bereit erklären, eine Fläche mit sehr geringem Verkehrswert auf Dauer zu unterhalten, weil die Pflegekosten i. d. R. höher sind als der Wert des Flurstücks. Selbst wenn die Unterhaltungspflichten durch eine Entschädigung kapitalisiert werden, bleibt die Bereitschaft zur Übernahme von Kompensationsflächen gering, weil ein wirtschaftlicher Anreiz fehlt.

Andere Fachverwaltungen haben zudem ein ähnliches Personalproblem wie die Straßenbauverwaltung und lehnen eine Übernahme von Pflegearbeiten ab. Problematisch ist diese Form der Abgabe auch zu sehen wegen der dem Verursacher auferlegten Pflichten zur Kompensationserfüllung. Eine Kontrolle Dritter ist kaum möglich.

Von einigen Ländern wird beklagt, daß selbst die Oberfinanzdirektionen nur solche Flächen in Verwaltung und Pflege übernehmen, die einen wirtschaftlichen Wert haben, und die Übernahme der übrigen Flächen ablehnen. Zum Teil werden die Flächen auch nicht gemäß Erlaß abgegeben, weil die Bundesvermögensverwaltung nicht flächendeckend präsent ist und derzeit weder über geschultes Personal noch über entsprechende Geräte verfügt, um sämtliche bei der Biotoppflege anfallenden Arbeiten ausführen zu können. Es müßten daher entweder entsprechende Strukturen in dieser Verwaltung geschaffen oder aber Fremdfirmen für die Unterhaltung beauftragt werden.

Im Ergebnis bleiben Verwaltung und Pflege der Flächen häufig in der Zuständigkeit der Straßenbauverwaltung. Die personelle und finanzielle Ausstattung der Straßen- und Autobahnmeistereien ist derzeit jedoch in vielen Bundesländern auf die Unterhaltung von Straßen beschränkt, so daß die weitergehende Pflege von Kompensationsflächen unterbleibt.

4.4 Inhaltliche Mängel

Zum Teil weisen landschaftspflegerische Begleitpläne Schwächen in der Bestandsanalyse sowie der Feststellung der eingriffsbedingt betroffenen Funktionen und Werte der betroffenen Schutzgüter auf.

Auf die Feststellung der Erheblichkeit von Beeinträchtigungen sowie auf die Erarbeitung von Leistungsprofilen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wird z. T. verzichtet, oder diese werden nicht oder nur unzureichend an den tatsächlich vom Eingriff betroffenen Werten und Funktionen orientiert. Vorgenommene Gegenüberstellungen von »Eingriff« und »Ausgleich/ Ersatz« sind keine Zuordnungen von Beeinträchtigungen und funktionsbezogenen Kompensationsmaßnahmen, sondern weitgehend **wertundifferenzierte Flächenaufrechnungen**, was durch die Verwendung sogenannter »Kompensationsmodelle« noch verschärft wird (vgl. BREUER 1991: 48ff.).

Zielbeschreibungen im LBP wie »die Biotopvielfalt soll erhöht werden« oder »Lebensräume sollen geschaffen werden«, sind zudem für Effektivitätsbelege, die im Rahmen von Vorher-Nachher-Analysen oder Soll-Ist-Vergleichen erbracht werden können, völlig unbrauchbar. Im Rahmen von Evaluierungen sind sie erst recht nicht einsetzbar.

Ein weiterer bedenklicher Planungsfehler ist die **fehlende Berücksichtigung der Ausgangsqualität** von Kompensationsflächen, insbesondere wenn schutzbedürftige, wertvolle Flächen für Ausgleichszwecke in Anspruch genommen werden.

5 Zusammenfassung der aufgetretenen Defizite

In den Landesstraßenbauverwaltungen sind zwar z. T. differenzierte Vorgaben definiert, die für die praktische Gewährleistung der korrekten Maßnahmenumsetzung

heranzuziehen sind. Diese können jedoch aufgrund von personellen, organisatorischen und auch finanziellen Restriktionen und Problemen regelmäßig nicht umgesetzt werden, oder es mangelt grundsätzlich an einer ausreichend effizienten Umsetzung von solchen Anforderungen (BMV 1995).

6 Verbesserungsvorschläge und Handlungshinweise

6.1 Struktur und Kommunikation

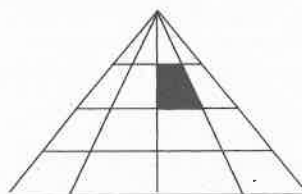
Personal

Wie die Ausführungen gezeigt haben, ist ein erheblicher Anteil der Umsetzungsdefizite von Kompensationsmaßnahmen bei Straßenbauvorhaben auf die dünne Personaldecke insbesondere im grünen Bereich zurückzuführen. Der Hinweis auf fehlendes Personal zieht sich wie ein roter Faden durch die Aussagen der Straßenbauverwaltungen vieler Bundesländer. Ähnlich desolat sieht die Personalsituation in vielen Naturschutzbehörden und Bezirksregierungen aus, so daß Kontrollaufgaben unterbleiben.

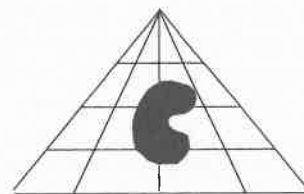
Abhilfe kann auf Dauer nur durch die Einstellung weiterer Fachkräfte geschaffen werden, wobei hiervon in der gegenwärtigen gesamtfinaizpolitischen Situation kaum ausgegangen werden kann. Es ist daher erforderlich, die gegebenen Strukturen so zu nutzen, zu verändern und zu effektivieren, daß eine Verbesserung der Umsetzung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege eintritt.

Struktur und Kommunikation

Für eine Verbesserung der Kommunikation und Arbeitsabläufe innerhalb der Straßenbauämter möchte ich eine Veränderung des organisierenden Prinzips vorschlagen. Neben der bestehenden hierarchischen Struktur sollten projektbezogene Arbeitsgruppen geschaffen werden, die interdisziplinär arbeiten (Abb 1). Im Bereich der Straßenplanung ist dies vielerorts in Form projektbegleitender Arbeitskreise unter Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, der Verbände und privater Interessengruppen mit recht guten Ergebnissen schon verwirklicht.



a) Hierarchische Struktur von Verwaltung mit Unterteilung in Dezernate und Sachgebiete: ideal für die Erledigung von Routinearbeiten.



b) Hierarchie- und fachbereichsübergreifende Sekundärstruktur von Verwaltung – zur wirtschaftlichen Bewältigung komplexer, interdisziplinärer Projekte.

Abb. 1: Verbesserung der Kommunikation durch ergänzende Arbeitsstrukturen. Für eine effektivere Umsetzung der Eingriffsregelung wäre dies eine wichtige Voraussetzung.

Für die der Planung nachfolgenden Arbeitsschritte – Bauvorbereitung, Baudurchführung, Sicherung, Kontrolle und Pflege – lassen sich ähnliche – voraussichtlich

überwiegend straßenbauinterne – Arbeitsgruppen schaffen. Ziel für jede Projektplanung sollte sein, nicht nur das Fachziel Straßenbau zu verwirklichen, sondern von vornherein Naturschutz und Landschaftspflege als eigene Aufgabe mitzubedenken und abzuarbeiten. Dies ist nur prozeßhaft entsprechend des Fortganges der Planung und Ausführung zu leisten.

Für die Herstellung komplexer Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist die Schaffung einer »ökologischer Bauleitung« sinnvoll.

Die Straßenplanung sollte durch ein gesondertes »Kapitel« Realisierbarkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bzw. Verfügbarkeit von Kompensationsflächen als Bestandteil der Planung ergänzt werden.

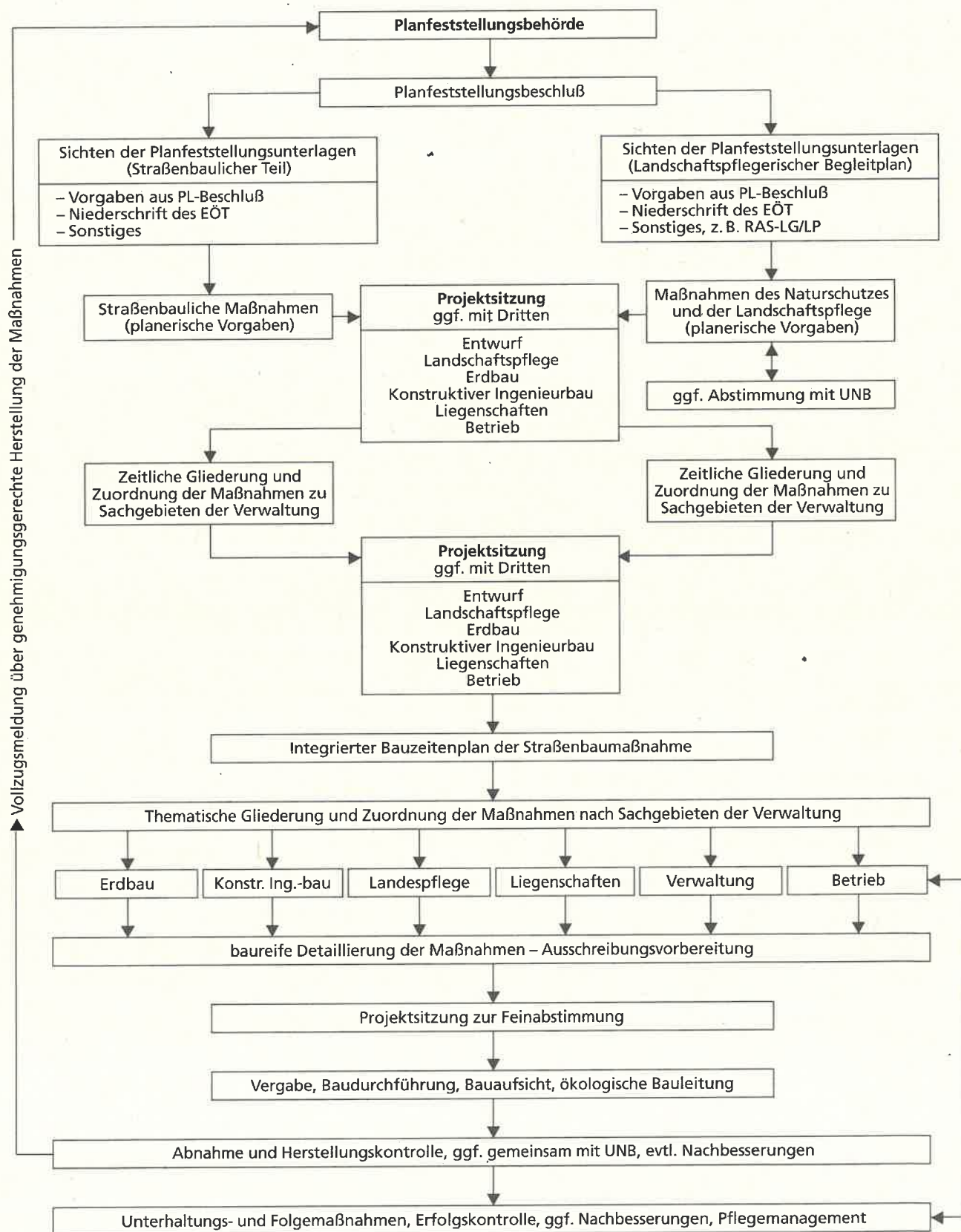


Abb. 2: Ausführung einer Straßenbaumaßnahme mit Verbesserungsvorschlägen zur Berücksichtigung landschaftspflegerischer Belange

Inhaltliche Hinweise

Die Hinweise zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Bundesfernstraßenbau (BMV 1987) stellen zwar die dem bisherigen Recht entsprechenden Anforderungen an Untersuchungen von straßenbaubedingten Umweltauswirkungen dar. Sie regeln die durchzuführenden Arbeitsschritte, die Bestandserfassung und Bewertung der Empfindlichkeit, umreißen aber nur grob das der Straßenbauverwaltung aufgegebenen Vorgehen und enthalten sich einer **Festlegung von Untersuchungsmethoden** und Regelungen hinsichtlich der **Untersuchungsdichte und -tiefe**. Es ist insoweit kein standardisiertes Vorgehen hinsichtlich der Beurteilung von straßenbedingten Umweltauswirkungen möglich, so daß nicht gewährleistet ist, daß jede Planfeststellungsbehörde bezüglich jedweden Verfahrens nach den gleichen methodischen Vorgaben ein auch von Gerichten auf Vollständigkeit und Richtigkeit überprüfungsfähiges Untersuchungsergebnis erarbeitet.

Um die erforderliche Bereitschaft zur Umsetzung der Eingriffsregelung bei den Verursachern zu fördern, ist eine fachlich überzeugende, begründete, nachvollziehbare, wissenschaftlich unstrittige Methodik zur Beurteilung der Eingriffstatbestände sowie der Ableitung von Kompensationsmaßnahmen eine wesentliche Voraussetzung.

Zusammen mit der Aufstellung der für die Plangenehmigung erforderlichen landschaftspflegerischen Planunterlagen ist für die Entwicklung und Erhaltung der Funktionsfähigkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ein Pflegekonzept in den Grundzügen zu erstellen. Hieraus müssen Art, Umfang und zeitlicher Ablauf der Pflegemaßnahmen hervorgehen. Sollten für komplexe Biotoptypen umfangreiche Pflege- und Entwicklungspläne erforderlich werden, so sind diese unmittelbar nach Ablauf der Planfeststellung – in Zusammenarbeit mit der unteren Naturschutzbehörde – zu erarbeiten. Eine entsprechende Festlegung muß im LBP erfolgen.

Es ist sinnvoll, **Herstellungskontrollen** in der Zulassung des Eingriffsvorhabens als **Auflage** festzulegen. Die Beschreibung der Kompensationsmaßnahmen hinsichtlich Art, Umfang, Lage und Herstellungszeitpunkt muß eindeutig und hinreichend bestimmt sein, um Herstellungskontrollen zu ermöglichen (vgl. BREUER 1993). In diesem Zusammenhang ist die Eignung der Maßnahmen durch den Verursacher nachzuweisen, um Fehlplanungen von vornherein zu vermeiden (etwa die Planung von Trockenrasen auf »fetten« Ackerstandorten). Die in den Zulassungsbescheid für das Straßenbauvorhaben aufzunehmenden Fristen sind in einem Zeitplan in den Planunterlagen darzustellen. Diese Zeitvorgaben sind bei der Vorbereitung der Baudurchführung in den Bauzeitenplan einzustellen.

Über die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit zusätzlicher **Funktionskontrollen** ist es sinnvoll, im Rahmen der Genehmigung zu entscheiden. Diese sollten sich dabei auf die zum Zeitpunkt der Genehmigung nicht ausreichend beurteilungsfähigen Eingriffswirkungen und Kompensationsleistungen beschränken. Die Festsetzungen für diese Maßnahmen, bei denen sich der Erfolg nur schwer prognostizieren läßt, sollten unter den Vorbehalt zusätzlicher Nachbesserungen gestellt werden.

Kontrollen

Systematische Ergebniskontrollen müssen angesichts der aufgezeigten Defizite in der Praxis der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen sowie der erheblichen Prognoseunsicherheiten bezogen auf ihre Wirksamkeit zu den künftig besonders zu intensivierenden Aufgaben der Straßenbauverwaltung gehören. In diesem Zusammenhang ist jedoch festzuhalten, daß sich die SBV nur auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit statt auf die Sicherung der Funktionserfüllung verpflichten kann.

Neben dem Inhalt der erforderlichen Untersuchungen müssen auch die Zeitpunkte der Durchführung von Ergebniskontrollen angegeben werden. Eine erste Herstellungskontrolle sollte erstmals direkt nach baulicher Herstellung erfolgen (Zeitpunkt der Abnahme). Sinn dieser Kontrolle soll sein, zu dokumentieren, daß die baulichen Voraussetzungen gewährleistet sind, damit sich die durch den Eingriff gestörten Funktionen, Prozesse und Strukturen wieder einstellen können, und um ggf. noch korrigierend eingreifen zu können. Der zum Abschluß der Herstellungskontrollen (Ende der Gewährleistung als zweiter Kontrollzeitpunkt) dokumentierte Ausgangszustand dient neben dem im LBP formulierten Zielen als Maßstab für die Soll-Ist-Vergleiche. Funktionskontrollen sollten je nach Biotoptyp erstmals 3 – 5 Jahre nach Herstellung durchgeführt werden und dann in Abständen von ca. 5 Jahren. Kontrollen sind auf Dauer schon allein aus Verkehrssicherungsgründen erforderlich.

Sowohl die Herstellungs- als auch die Funktionskontrollen sollten bei komplexen Biotopen gemeinsam von Straßenbauverwaltung und Naturschutzbehörde durchgeführt werden; die Ergebnisse der Begehungen sind systematisch zu erfassen und in einem Kompensationsflächenkataster zu dokumentieren (vgl. NLO 1997, S. 159 ff. dieses Heftes).

Ein Erfordernis für Funktionskontrollen besteht insbesondere bei Maßnahmen mit einem erheblichen Pflege- und Entwicklungsaufwand sowie bei Maßnahmen, deren Entwicklung zum Zeitpunkt des Vorhabens sich nicht vorhersagen lassen. Die Funktionskontrolle sollte dabei insbesondere die Beurteilung beinhalten, ob die Maßnahmen funktionsfähig entsprechend der definierten Ziele sind und somit die Funktion überhaupt erreichen können. Grundsätzliche Voraussetzung zur Durchführung von Herstellungs- und Funktionskontrollen sind entsprechend exakt beschriebene Kompensationsmaßnahmen und eindeutige Zielformulierungen zu Funktionsausprägungen oder Zuständen, die erreicht werden sollen.

6.3 Dokumentation

Da die Straßenbauverwaltung für die Einhaltung der Genehmigungsaufgaben verantwortlich ist, sollte sie sich ein Instrumentarium schaffen, das dies ermöglicht. Hierzu gehört neben der Schaffung der personellen und strukturellen Voraussetzungen die Schaffung der notwendigen Informationsbasis. Als Instrument bietet sich die Schaffung einer EDV-gestützten Kompensationsflächendatei an. In einer Reihe von Bundesländern wie z. B. Niedersachsen, Bayern, Brandenburg oder Rheinland-Pfalz befinden sich Kompensationsflächendateien der Straßenbauverwaltung im Aufbau.

Das Instrument »Kompensationsflächendatei« dient der Erfassung, Überwachung, Verwaltung und Dokumentation der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im räumlichen und sachlichen Zuständigkeitsbereich eines Straßenbauamtes. Für Eingriffsverursacher wie die Straßenbauverwaltung, die in größerem Umfang Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchzuführen und zu verwalten hat, kann eine derartige Datei auch für statistische Auswertungen hilfreich sein, um damit Berichtspflichten gegenüber der vorgesetzten Behörde, Politik und Öffentlichkeit nachzukommen.

Eine Kompensationsflächendatei kann sich aus folgenden Elementen zusammensetzen:

- EDV-gestützte Datei der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen
- Übersichtskarten im Maßstab 1 : 5.000/25.000 und ggf. Fotos
- ergänzende Akten.

Einen Vorschlag für einen Erfassungsbogen enthält Abb. 3.

Straße	A	B	L	Maßnahmencode		Landkreis	
km	Fahrtrichtung			Bezeichnung der Maßnahme im LBP			
Baumaßnahme							
Gemeinde/nächster Ort				Straßenmeisterei		Autobahnmeisterei	
Gemarkung				Osnabrück		Osnabrück	
Flur				Bad Iburg		Holdorf	
Flurstück				Bohmte		Lathen	
Größe qm				Fürstenau		Schüttorf	
Eigentümer			Unterhaltungspflichtiger			Schutzstatus/Sicherung/Sonstiges	
Maßnahmenziel/angestrebte Funktionen und Werte:							
Vorgesehener Biotyp nach Fertigstellung der Maßnahme	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐					

6.4 Sicherung und Biotopmanagement

Trotz der vermeintlich bestehenden Regelungen muß eine abschließende, grundsätzliche Klärung in der Frage der künftigen Betreuung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen getroffen werden.

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen auf Dauer gesichert werden. Für Maßnahmen, die auf Dauer angelegt sind, ist im Regelfall der Grunderwerb und nicht nur eine Dienstbarkeit das angemessene Mittel.

Für eine straßenbauinterne Sicherung ist – wie bereits aufgezeigt – das Führen eines Kompensationsflächenkatasters sinnvoll.

Bei Abgabe an geeignete Dritte sind die Nutzungsbeschränkungen und Pflegeauflagen durch entsprechende Eintragungen im Grundbuch zu sichern (vgl. LOUIS 1997, S. 157 f. dieses Heftes). Dabei ist die Eintragung der Eigentumsbeschränkung an rangerster Stelle im Grundbuch von größter Bedeutung. Bei Abgabe an die Bundesvermögensverwaltung müssen die Genehmigungsvorbehalte in die zu schließende Vereinbarung aufgenommen werden.

Eine Abgabe der Flächen darf nicht vor Erreichen des Kompensationszieles erfolgen.

Meines Erachtens sollte die künftige Betreuung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Regel von der Straßenbauverwaltung durchgeführt werden. Dies hat nicht nur eine besondere Bedeutung im Hinblick auf die mittel- und langfristige Personal- und Finanzdisposition, sondern vielmehr auch im Hinblick auf das Selbstverständnis dieser Verwaltung. Selbstverständlich sind in diesem Zusammenhang die erforderlichen Haushaltsmittel im Einzelplan Straßenbau des Bundes- bzw. Landeshaushalts auszuweisen.

Eine langfristige Steuerung der Pflege von Kompensationsmaßnahmen und eine Überwachung in bezug auf ihre Funktionserfüllung (Monitoring) sind für eine sinnvolle Planung unbedingt erforderlich, um künftige Maßnahmen fachlich und kostenmäßig optimieren zu können. Diese Rückkopplung kann nur erfolgen, wenn die langfristige Betreuung im Zuständigkeitsbereich der planenden Behörde bleibt.

Zur Bewältigung der Pflege sind grundsätzlich unterschiedliche Modelle denkbar:

1. Durchführung der Pflege- und Unterhaltungsarbeiten in Eigenregie der Straßenbauverwaltung (Auto-bahn- bzw. Straßenmeisterei, Am/Sm), Eigentum verbleibt bei der Straßenbauverwaltung.
2. Auftragsvergabe durch die Straßenbauverwaltung (Amt/Am/Sm) an Dritte, Eigentum verbleibt bei der Straßenbauverwaltung.
3. Nutzungs- und Pflegeverträge mit Dritten. Eigentum verbleibt bei der Straßenbauverwaltung.
4. Abgabe von Eigentum und Pflege an geeignete Dritte.

Bei der weiteren Behandlung der Flächen muß differenziert werden nach unterschiedlichen Biotoptypen und Folgenutzungen:

■ Flächen, die weiterhin landwirtschaftlich genutzt werden können oder zur Erhaltung ihrer Funktion sogar müssen (Wiesenbrüterflächen, Streuobstwiesen), sollten unter Einbindung ortsansässiger Landwirte bewirtschaftet werden. Dies kann auch in Form von Landschaftspflegeverbänden erfolgen. Für diese Biotope würde sich Modell 3 anbieten.

■ Es ist sinnvoll, Aufforstungsflächen gemäß BMV/BMF-Erlaß durch die Bundesvermögensämter/Bundesforstämter (BVÄ/BFÄ) aufpflanzen und auch weiterhin pflegen zu lassen, soweit es sich nicht um eine Arrondierung vorhandener privater Waldflächen o. ä. handelt (Modell 4).

■ Gewässerrandstreifen sollten von Unterhaltungsverbänden, Wasser- und Bodenverbänden gepflegt werden (z. T. gesetzliche Verpflichtung) (Kombination mit verschiedenen Modellen denkbar).

■ Für Moorrenaturierungsflächen bietet sich die Staatliche Moorverwaltung an (Modell 4).

■ Sonstige Flächen mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verbleiben in der Straßenbauverwaltung. Die anfallenden Pflegearbeiten sind im wesentlichen den Straßenmeistereien nicht fremd. Es handelt sich um Mäharbeiten, Entbuschung, Gehölzpflege, Unterhaltung von Zäunen und besonderen Habitatstrukturen (Modell 1 und 2).

Bei Abgabe der Flächen an Dritte ist die Eignung eines Trägers zu prüfen. Diese ist grundsätzlich abhängig von der Erfüllung folgender Kriterien:

- Träger muß über fachtechnisch geschultes Personal – insbesondere zum Zeitpunkt der anfallenden Arbeiten – verfügen sowie über Fachkräfte zur Fortschreibung/Anpassung des Pflegekonzeptes inkl. Funktionskontrolle und Schulung der Pflegekräfte.
- Träger muß über einen geeigneten Gerätepark (z. T. Spezialmaschinen) für die Erfüllung der gestellten Aufgabe verfügen.
- Träger muß im Raum präsent sein.
- Träger muß Pflegekontinuität gewährleisten.
- Die Gefahr der Zweckentfremdung muß gering sein.
- Ausreichende Kontrollmöglichkeiten müssen gegeben sein.
- Träger sollte über Möglichkeiten verfügen, Schnitt-/Mähgut zu verwerten.

Eine Abgabe von Flächen und Pflegeleistungen an Dritte – insbesondere an Körperschaften des öffentlichen Rechts – mag im Einzelfall sinnvoll sein, en gros führt sie lediglich zu einer Umschichtung staatlicher Haushalte, die wenig sachgerecht ist.

7 Zusammenfassung

Die Auswertung meiner bundesweiten Umfrage bei den oberen und mittleren Straßenbaubehörden der Länder sowie die Auswertung einer vom Nieders. Landesamt für Straßenbau bei den nachgeordneten Straßenbauämtern durchgeführten Umfrage zeigte deutliche Umsetzungs- und Regelungsdefizite auf. Dies gilt für die bauliche Herstellung von Kompensationsmaßnahmen, ihre weitere liegenschaftsmäßige Behandlung und dauerhafte Sicherung sowie die erforderliche Pflege der Maßnahmen.

Die Ursachen dieser Defizite konnten als Personal-, Verständnis-, Organisations- und Kontrollmängel sowie inhaltliche Mängel ermittelt und belegt werden. Mit der Zielsetzung, die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen in der Straßenbauverwaltung zu verbessern und damit den Vollzug der Eingriffsregelung zu effektivieren, werden Vorschläge und Handlungshinweise gegeben.

Da bei der derzeitigen finanziellen Lage der meisten Bundesländer nicht mit der Einstellung weiterer Fachkräfte des Naturschutzes und der Landschaftspflege gerechnet werden kann, ist es erforderlich, die vorhandenen Strukturen in den Straßenbauämtern dahingehend zu verändern und zu nutzen, daß die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen effektiver wird. Es wird dazu die Einrichtung planungs- und bauausführungs begleitender Arbeitskreise vorgeschlagen sowie die Einführung einer »ökologischen Bauleitung« für landschaftspflegerische Folgemaßnahmen.

Deutlich wurde herausgearbeitet, daß die inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmenblätter im LBP künftig eine genaue Zieldefinition enthalten muß, die eine spätere Erfolgskontrolle anhand meßbarer Parameter ermöglicht. Um keine Mißerfolge vorzuprogrammieren, wird vorgeschlagen, sich auf die Erfüllung der Funktionsfähigkeit und nicht auf die Funktionserfüllung von Maßnahmen zu verpflichten.

In den Planfeststellungsbeschlüssen sind Auflagen zur Herstellungskontrolle und in bestimmten Fällen zur Funktionskontrolle aufzunehmen. Der Planfeststellungsbehörde als Kontrollinstanz wird besondere Bedeutung beigemessen.

Für die Sicherung von Kompensationsmaßnahmen sowie den Ablauf von Kontrollen werden konkrete Hinweise gegeben. Bei den meisten Maßnahmen ist dabei dem Grunderwerb vor der dinglichen Sicherung der Vorzug zu geben. Als Kontroll-, Verwaltungs-, Dokumentations- und Planungsinstrument wird die Einführung einer EDV-geführten Kompensationsflächendatei auf der Basis eines Datenbanksystems vorgeschlagen.

Für ein langfristiges Biotopmanagement wurden mehrere Modelle entwickelt und herausgearbeitet, daß für die Optimierung weiterer Planung im Sinne eines sparsamen Umgangs mit investierten Steuermitteln eine langfristige Überwachung der Flächen (Monitoring) in bezug auf ihre Funktionserfüllung unbedingt erforderlich ist. Eine solche Rückkopplung kann sinnvollerweise nur dann erfolgen, wenn die langfristige Betreuung im Zuständigkeitsbereich der planenden Straßenbaubehörde bleibt.

8 Literatur

- ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG DER LANDESANSTALTEN/ÄMTER UND DES BUNDESAMTES FÜR NATURSCHUTZ (1995): Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung. Teil II: Inhaltlich-methodische Anforderungen an Erfassungen und Bewertungen. 129 S.
- BMF - BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (1988): Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie der Erhaltung des Waldes, hier: Verkehrs- u. Verteidigungsbe- reich. - Erlaß vom 02.08.1988, Az: VI C 1 - 0 4005 -9/88.
- BMV - BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR (1987): Hinweise zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Bundesfernstraßenbau (HNL-StB). - Ausgabe 1987.
- BMV (1988): Liegenschaftsmäßige Behandlung von Grundstücken im Zusammenhang mit Maßnahmen des Natur- u. Landschaftsschutzes. - Erlaß vom 22.11.1988, Az: StB 16/StB 25/08.22.00/31 BM 88.
- BMV (1995): Richtwerte für Kompensationsmaßnahmen beim Bundesfernstraßenbau. - Forschungsbericht VU 18003 V 94, Planungsgruppe Ökologie u. Umwelt, Hannover.
- BREUER, W. (1991): 10 Jahre Eingriffsregelung in Niedersachsen. - Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 11, Nr. 4: 43-59, Hannover.
- BREUER, W. (1993): Erfolgskontrollen für Ausgleichs- u. Ersatzmaßnahmen - Bedarf und Anforderungen. - Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 13, Nr. 5: 181-186, Hannover.

- KAULE, G. & RECK, H. (1992): Straßen und Lebensräume - Ermittlung und Beurteilung straßenbedingter Auswirkungen auf die Lebensräume von Pflanzen und Tieren. - Auszug aus dem vorläufigen Bericht eines Forschungs- und Entwicklungsprojektes im Auftrag des BMV Bonn.
- LOUIS, H.W. (1997): Die rechtliche Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. - Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 17, Nr. 4: 157-158, Hannover.
- MSV & MURL - Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr und Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (1992): Ergänzende Hinweise zur Planung und Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (§§ 4 u. 5 Landschaftsgesetz - LG NW) bei Bundesfern- und Landesstraßen. - Gem. RdErlaß des MSV und des MURL, MinBl. des Landes Nordrhein-Westfalen vom 19.03.1992.
- MW - MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1989): Liegenschaftsmäßige Behandlung von Grundstücken im Zusammenhang mit Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes bei Bundesfernstraßen und Landesstraßen. - Gem. RdErl. d. MW u. d. ML vom 20. 6. 1989 (Nds. MBl. 23/1989, S. 668 - 670).
- NATURSCHUTZRECHT (1995). - Naturschutzgesetze des Bundes und der Länder, Beck-Texte, 7. Auflage, DTV, München.
- NLÖ - Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (1997): Hinweise der Fachbehörde für Naturschutz zu Aufbau und Führung von Kompensationsflächenkatastern unterer Naturschutzbehörden. - Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 17, Nr. 4: 159-163, Hannover.
- NLStB - Niedersächsisches Landesamt für Straßenbau (1992): Erhebungsbögen über Unterhaltung und Trägerschaft von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen außerhalb des unmittelbaren Straßenbereiches an BAB, B und L. - Hannover.
- FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR DAS STRASSENWESEN (1993): Richtlinien für die Anlage von Straßen, Teil: Landschaftspflege, Abschnitt 2: Landschaftspflegerische Ausführung (RAS-LP 2).
- SCHWOON, G. (1996): Sicherung, Pflege und Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen am Beispiel von Straßenbauvorhaben des Bundes und des Landes Niedersachsen. - Diplomarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover.
- ULBRICH, D. (1997): Verwaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach ihrer Durchführung. - Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 17, Nr. 4: 136-156, Hannover.
- VOB (1992), Verdingungsordnung für Bauleistungen. - Dt. Verdingungsausschuß für Bauleistungen, Berlin-Köln.
- WERNICK, M. (1993): Erfolgskontrolle zu Ausgleich und Ersatz nach § 8 BNatSchG bei Straßenbauvorhaben - Vorschläge für die Verwaltungspraxis. - Diplomarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover.

Die Autorin



Gesa Schwoon, geboren 1961, studierte an der FH Osnabrück und TU Hannover Landschaftspflege mit Schwerpunkt Landschaftsplanung/ Naturschutz. Nach kurzer Tätigkeit in einem Planungsbüro arbeitet sie seit 1986 in der Niedersächsischen Straßenbauverwaltung im Straßenbauamt Osnabrück. Die fachliche Betreuung von Umweltverträglichkeitsstudien, landschaftspflegerischen Begleitplänen sowie landschaftspflegerischen Ausführungsplänen zu Straßenbauprojekten gehören zu ihren Hauptaufgabengebieten.

Die Verträglichkeitsprüfung der FFH-Richtlinie und ihr Verhältnis zu Eingriffsregelung und UVP

von Hans Meier

Allgemeines zur FFH-Richtlinie

Die »Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie« wurde 1992 vom Rat der EU erlassen und hätte bereits 1994 in nationales Recht umgesetzt sein müssen. Dies hat die Bundesregierung bisher noch nicht vollzogen. Sie plant, die FFH-Richtlinie in die Novelle des BNatSchG zu integrieren.

Die FFH-Richtlinie verfolgt das Ziel, die biologische Vielfalt als Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung im Gebiet der Mitgliedstaaten zu fördern. Hierzu soll unter Berücksichtigung wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und regionaler Anforderungen ein europaweites vernetztes Schutzgebietssystem (»Natura 2000«) aufgebaut und mit EU-Finanzmitteln unterstützt werden. Die FFH-Richtlinie sieht u. a. vor, daß die Mitgliedstaaten

- nach den in ihrem Anhang III genannten Kriterien bestimmte Gebiete der EU-Kommission melden, die
 - natürliche Lebensraumtypen (gemäß Anhang I) und/oder
 - Tier- bzw. Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse (gemäß Anhang II)

enthalten. Die Abgrenzung und Auswahl der Gebiete liegt in Deutschland bei den Bundesländern. Die EU-Kommission kann jedoch auch selbst agieren und über ein »bilaterales Konzertierungsverfahren« gemäß Art. 5 FFH-Richtlinie eine Meldung bestimmter Gebiete einfordern.

Schon 1979 hat die Europäische Union die Vogelschutzrichtlinie erlassen, die in ihrer Zielsetzung der FFH-Richtlinie ähnelt. Die FFH-Richtlinie korrespondiert insofern mit der Vogelschutzrichtlinie, als sie die Gebiete, die für die Erhaltung von Vogelarten besonderen Wert haben, in den Gebietsverbund Natura 2000 einbezieht. Die von Niedersachsen im Jahre 1983 der EU übermittelten Wasservogelschutzgebiete und der 1988 als EU-Vogelschutzgebiet nachgemeldete Nationalpark »Niedersächsisches Wattenmeer« sind damit automatisch Bestandteil von Natura 2000 und müssen im Gegensatz zu FFH-Gebieten nicht mehr gemeldet werden.

Nach der Aufnahme gemeldeter FFH-Bereiche in die offizielle Liste der »Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung« durch die EU-Kommission muß der Mitgliedstaat (bzw. in Deutschland die Bundesländer) innerhalb von 6 Jahren die erforderlichen Maßnahmen zur Sicherung des »erhaltenswerten Zustands« ergreifen. Auch wenn Verbesserungen dieses Zustands im Sinne des Naturschutzes ausdrücklich wünschenswert sind, fordert die Richtlinie explizit nur, Verschlechterungen des Naturschutzwertes gemeldeter Gebiete zu verhindern. Nutzungen mit Bestandsschutz werden von der FFH-Richtlinie nicht eingeschränkt.

Die erforderlichen Sicherungsmaßnahmen sollen nach nationalem Recht durchgeführt werden. Sie können sowohl hoheitlicher Art sein (z. B. Ausweisung von Schutzgebieten nach Naturschutz- oder anderem Fachrecht) als auch auf freiwilliger Basis stattfinden (z. B.

Vertragsnaturschutz). Ein der EU gemeldetes Vogelschutz- oder FFH-Gebiet eröffnet die Chance auf Einwerbung von EU-Fördermitteln.

Die EU-Kommission hat in diesem Zusammenhang mehrfach angedeutet, daß sie ihre Förderschwerpunkte auf nachhaltige Landnutzungsformen verlagern wird, und festgelegt, daß ihr Förderprogramm LIFE/Natur zukünftig nur noch innerhalb des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 zum Tragen kommt. Diese Richtungskorrektur der EU wird in Anbetracht immer knapper werdender öffentlicher Haushalte sicher nicht ohne Einfluß auf den zur Kofinanzierung benötigten Einsatz von Landesmitteln bleiben.

Stand der FFH-Umsetzung in Niedersachsen

Das Niedersächsische Landesamt für Ökologie (NLÖ) legte im September 1996 einen Vorschlag für den niedersächsischen Beitrag zum europaweiten ökologischen Gebietsnetz Natura 2000 vor. Dieser unabgestimmte naturschutzfachliche Entwurf umfaßt 156 Gebiete (ca. 523.000 ha), die die Kriterien des Anhangs III der FFH-Richtlinie erfüllen. Er wurde von den Bezirksregierungen daraufhin überprüft, ob Nutzungen oder Planungen einer FFH-Gebietsmeldung entgegenstehen. Die Bezirksregierungen haben dem Umweltministerium inzwischen berichtet, ob und wie der Entwurf aus ihrer Sicht modifiziert werden sollte. Ferner wurden Anfang 1997 auf Initiative des Ministerpräsidenten Arbeitskreise unter der Leitung des Umweltministeriums mit Vertretern der Wirtschaft und der Landwirtschaft gebildet, um den naturschutzfachlichen Vorschlag mit diesen Belangen abzustimmen, was inzwischen ebenfalls geschehen ist.

Angesichts der seitens der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtumsetzung der FFH-Richtlinie ist Niedersachsen in der Pflicht, nach erfolgter Umsetzung der FFH-Richtlinie in nationales Recht als ersten Schritt unverzüglich diejenigen Gebiete zu melden, die den Kriterien der Anhänge I bis III der FFH-Richtlinie entsprechen und bei denen keine anderen Belange einer Meldung entgegenstehen. In diesem Sinne hat das Umweltministerium im Konsens mit den Kommunalen Spitzenverbänden, den Bezirksregierungen, den anderen Ressorts und den o.g. Arbeitskreisen eine Liste aus 84 derzeit meldefähigen Gebieten aufgestellt. (Bei der Gebietsauswahl und -abgrenzung war außer Betracht zu lassen, ob es sich um ein bereits der EU gemeldetes Vogelschutzgebiet handelte). Die 84 einvernehmlichen Gebietsvorschläge machen eine Größenordnung von insgesamt ca. 310.000 ha aus. Davon sind rund 300.000 ha bereits als Nationalpark oder NSG ausgewiesen. Die Gebietsliste wurde inzwischen von der Landesregierung am 15.07.1997 als erster Meldeabschnitt beschlossen. Niedersachsen wird die Liste

jedoch erst an den Bund weiterleiten, wenn die FFH-Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt ist und somit die rechtlichen Rahmenbedingungen der Gebietsmeldung geklärt sind.

Bei den anderen Gebieten ist ein Dissens mit Betroffenen erkennbar, bzw. es konnten die Gespräche mit den Betroffenen noch nicht abgeschlossen werden. Für weitere Erörterungen mit dem Ziel der Herstellung des Einvernehmens mit den Betroffenen müssen zunächst die Rechtsfolgen der nationalen Umsetzung und die sich eventuell daraus ergebenden finanziellen Konsequenzen bekannt sein. Diese Gebiete werden daher vom Umweltministerium zum jetzigen Zeitpunkt als noch nicht meldefähig angesehen.

Die FFH-Verträglichkeitsprüfung und ihr Verhältnis zu Eingriffsregelung und UVP

Für Pläne und Projekte innerhalb oder außerhalb der Natura 2000-Gebiete, die deren Schutzziel erheblich beeinträchtigen können, muß gemäß Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie eine Verträglichkeitsprüfung durchgeführt werden. Kann ein Vorhaben den schutzwürdigen Zustand erheblich beeinträchtigen, so ist es nur unter bestimmten Bedingungen zulässig. Eine Pflicht zur Durchführung der FFH-Verträglichkeitsprüfung besteht jedoch nur, wenn die drei folgenden Bedingungen zutreffen:

1. Bei dem zu prüfenden Vorhaben muß es sich um einen Plan oder ein Projekt i. S. d. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie handeln (nähere Bestimmung im nationalen Recht erforderlich).
2. Das betreffende Gebiet muß entweder bereits Bestandteil des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 sein (indem es offiziell in der EU-Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung geführt wird), oder es muß sich im Konzertierungsverfahren gemäß Art. 5 FFH-Richtlinie befinden.
3. Der Plan bzw. das Projekt muß einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen/Projekten ein solches Gebiet (Nr. 2) erheblich beeinträchtigen können.

Die Verträglichkeitsprüfung ist in der FFH-Richtlinie zwar namentlich erwähnt. Nach welchen Methoden und fachlichen Kriterien sie vorgenommen werden soll, ist aber nicht näher beschrieben. Sie bedarf daher der näheren Ausfüllung durch den Bundesgesetzgeber. Hingegen sind bereits in der FFH-Richtlinie detaillierte Regelungen enthalten, wie mit den Ergebnissen der Verträglichkeitsprüfung im Hinblick auf die Prüfung der Genehmigungsfähigkeit des Plans bzw. auf die Projektzulassung umzugehen ist. Diese Bestimmungen sind insofern bemerkenswert, als sie in mehrfachen Stufen den Spielraum einschränken, den die für die Entscheidung zuständige Behörde bei der Interessenabwägung hat (s. Kasten).

Über die o. g. Antworten entscheidet die für die Genehmigung des Plans bzw. für die Projektzulassung zuständige Behörde nach Abwägung aller Belange. Die Schlußfolgerungen aus den Antworten ergeben sich aus Art. 6 Abs. 3 u. 4 der FFH-Richtlinie. Die Form der Mitwirkung der Naturschutzverwaltung am Abwägungs- und Entscheidungsprozeß auf der Grundlage der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung (z. B. Benehmens- oder Einvernehmensherstellung) bedarf der Regelung im Rahmen der Umsetzung der FFH-Richtlinie in nationales Recht.

Abwägungsschritte nach Abschluß der FFH-Verträglichkeitsprüfung

Frage 1:

Hat die Verträglichkeitsprüfung ein negatives Ergebnis erbracht? (Wird das Natura 2000-Gebiet als solches durch den Plan bzw. das Projekt beeinträchtigt?)

☐ **nein** → Dem Plan/Projekt kann zugestimmt werden.

☐ **ja** → Frage 2.

Frage 2:

Ist eine Alternativlösung durchführbar, die das Gebiet als solches nicht oder weniger beeinträchtigt?

☐ **ja** → Das ursprüngliche Vorhaben ist abzulehnen. Die Alternative kann genehmigt/zugelassen werden, wenn sie das Gebiet nicht beeinträchtigt. Sie kann weiterverfolgt werden, wenn sie (geringere) Beeinträchtigungen verursacht (→ Frage 3).

☐ **nein** → Frage 3.

Frage 3:

Sprechen zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses (einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art) für die Durchführung des Plans bzw. Projekts?

☐ **nein** → Der Plan bzw. das Projekt muß abgelehnt werden.

☐ **ja** → Frage 4.

Frage 4:

Schließt das betroffene Schutzgebiet einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp gemäß Anhang I und/oder eine prioritäre Art gemäß Anhang II ein?

☐ **nein** → Der Plan/das Projekt kann unter Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen genehmigt/zugelassen werden.

☐ **ja** → Frage 5.

Frage 5:

Sprechen Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen oder der öffentlichen Sicherheit oder aber maßgebliche günstige Umweltauswirkungen für die Durchführung des Plans bzw. des Projekts?

☐ **ja** → Der Plan/das Projekt kann unter Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen genehmigt/zugelassen werden.

☐ **nein** → Frage 6.

Frage 6:

Sprechen (nach Stellungnahme der EU-Kommission) andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses für die Durchführung des Plans bzw. des Projekts?

☐ **nein** → Der Plan/das Projekt muß abgelehnt werden.

☐ **ja** → Der Plan/das Projekt kann unter Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen genehmigt/zugelassen werden.

Nach der Definition des Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie sollen Ausgleichsmaßnahmen sicherstellen, daß die globale Vernetzung der Natura 2000-Gebiete geschützt ist. Der FFH-Begriff »Ausgleichsmaßnahmen« ist deshalb nach Meinung des Verfassers nicht deckungsgleich mit dem funktional eng mit einem Eingriff verknüpften Ausgleichsbegriff nach § 8 BNatSchG/§ 10 NNatG, sondern schließt auch Ersatzmaßnahmen gemäß § 12 NNatG ein.

Derzeit ist noch keine Tendenz zu erkennen, wie die FFH-Begriffe »Plan« und »Projekt« in der Novelle des BNatSchG definiert werden. Der aktuelle Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 05.12.1996 (BT-Drs. 13/6441) sieht deren Gleichsetzung mit dem naturschutzrechtlichen Eingriffsbegriff vor. Der Gesetzentwurf des Bundesrates vom 08.11.1996 (Drs. 118/96) führt dagegen den Plan- und Projektbegriff im Sinne der FFH-Richtlinie näher aus.

Es ist absehbar, daß die nationale Umsetzung der FFH-Richtlinie durch die Novelle des BNatSchG darauf hinausläuft, die Verträglichkeitsprüfung in bestehende Verwaltungsverfahren zu integrieren. Dies kann auf die aktuellen politischen Bestrebungen zur Vereinfachung und Verfahrensbeschleunigung zurückgeführt werden, ist aber aus der Sicht des Verfassers auch fachlich sinnvoll: Mit der Eingriffsregelung und der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) stehen bereits zwei Umweltvorsorgeinstrumente zur Verfügung, die mit der FFH-Verträglichkeitsprüfung problemlos kombinierbar sind (s. u.). Die Einführung eines dritten Instruments würde vermutlich die in der Praxis zu beobachtenden Koordinations- bzw. Abgrenzungsprobleme an der Schnittstelle zwischen Eingriffsregelung und UVP noch verstärken.

Ein pragmatischer Weg, eine FFH-Verträglichkeitsprüfung zur genauen Positionierung naturschutzfachlicher Interessen bei Einzelvorhaben durchzuführen, ohne dafür ein neues Verfahren etablieren zu müssen, wäre folgendes Vorgehen: Wenn ein Plan oder Projekt ein gemeldetes oder im Konzertiervungsverfahren befindliches Natura 2000-Gebiet beeinträchtigen kann, das bereits ausreichend im Sinne des Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie geschützt ist (z. B. als NSG), liefern der Schutzzweck und der Verbotskatalog der betreffenden Schutzverordnung die fachlichen Maßstäbe zur Bewertung der Auswirkungen auf das Gebiet und zur Bestimmung der Kompensationsmaßnahmen. Eine Schutzverordnung liefert im Regelfall aufgrund der räumlichen und fachlichen Konkretisierung detailliertere Anhaltspunkte zur Beschreibung der Schutzgüter als die Eingriffsregelung.

Steht das betreffende Gebiet nicht oder nicht ausreichend unter rechtlichem Schutz, um den gemäß FFH-Richtlinie bzw. Vogelschutzrichtlinie erhaltenswerten Zustand zu sichern, kann die FFH-Verträglichkeitsprüfung mit der fachgerechten Anwendung der Vorschriften der Eingriffsregelung als abgearbeitet gelten.

Analog sollte bei Projekten vorgegangen werden, die zusätzlich der Durchführung einer UVP gemäß UVPG bedürfen. Hier ist die FFH-Verträglichkeitsprüfung (wie jede für die Genehmigung des Plans bzw. die Zulassung des Projekts relevante Rechtsvorschrift) aufgrund der Bündelungsfunktion der UVP zwingend in deren Verfahrensschritte zu integrieren.

Zusammenfassung

Die Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Richtlinie der EU bedarf der Umsetzung in nationales Recht, was in Deutschland noch nicht geschehen ist. Sie hat zum Ziel, ein europaweit vernetztes Schutzgebietssystem (Natura 2000) aufzubauen. Hierfür stellt die EU Fördermittel in Aussicht und verlangt von den Mitgliedstaaten, nach näher dargelegten fachlichen Kriterien geeignete Gebiete abzugrenzen und der EU-Kommission zu melden. Bereits gemeldete Vogelschutzgebiete sind automatisch fester Bestandteil von Natura 2000. Innerhalb von 6 Jahren nach offizieller Registrierung müssen FFH-Gebiete entweder über hoheitliche Maßnahmen oder über (freiwilligen) Vertragsnaturschutz in ihrem schützenswerten Zustand gesichert sein.

Die FFH-Richtlinie schreibt für noch näher zu bestimmende Pläne und Projekte, wenn sie ein Natura 2000-Gebiet beeinträchtigen können, eine Verträglichkeitsprüfung vor, überläßt es aber den Mitgliedstaaten, Methoden und Kriterien hierfür näher zu regeln. Unter der Prämisse, kein neues Prüfungsverfahren zu etablieren, bietet sich eine Verzahnung der FFH-Verträglichkeitsprüfung mit den fachlichen Inhalten von Schutzgebietsverordnungen, der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und den methodischen Vorschriften der UVP an.

Literatur und Rechtsquellen

- MEIER, H. (1993): Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und ihr Verhältnis zur Eingriffsregelung in Niedersachsen. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 13., Nr. 5: 205-215, Hannover.
- FFH-Richtlinie – Richtlinie 92/43 EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. – Amtsbl. Europ. Gem. Nr. L 206/7 vom 22.7.1992.
- Vogelschutz-Richtlinie – Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG). – Amtsbl. Europ. Gem. Nr. L 103/1 vom 25.4.1979.
- EU-Umweltfinanzierungsinstrument LIFE/Natur, EU Verordnung Nr. 1404/96 vom 15. Juli 1996 zur Änderung der Verordnung Nr. 1973/92.

Der Autor



Hans Meier, Baudirektor, geboren 1951. – Studium der Landespflege an der Universität Hannover. Von 1980 bis 1987 bei der Fachbehörde für Naturschutz, anschließend bis 1991 Naturschutzdezernent bei der Bezirksregierung Weser-Ems, anschließend Referent im Niedersächsischen Umweltministerium: 1991 bis 1997 im Referat »UVP«, ab März 1997 im Referat »Flächen- und Biotopschutz, Bodenschutz«.

Nachrichten und Hinweise

1 Modellvorhaben »Nachweis von Kompensationsflächen auf der Grundlage des Liegenschaftskatasters«

Notwendigkeit

Flächen, die einmal für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festgelegt worden sind, sollen nicht erneut zur Kompensation herangezogen werden. Eine Gefährdung des Kompensationserfolges durch neue Eingriffsvorhaben ist zu vermeiden. Deshalb, und um die Erstellungs- und Funktionskontrollen zu erleichtern, wurde am 19. 8. 1996 zwischen Landkreistag, Landkreis Osnabrück, Städtetag, Stadt Osnabrück, Innenministerium und Umweltministerium ein zweijähriger Modellversuch vereinbart.

Modellvorhaben Osnabrück

Das angestrebte Kompensationsflächenkataster wird als Grafisches Informationssystem (GIS) angestrebt, in dem die öffentlich-rechtliche Festlegung der Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahme aufgenommen wird. Grundlage für die Erfassung der Kompensationsflächen ist die von der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung neu entwickelte automatisierte Liegenschaftskarte (ALK).

Da die ALK im Raum Osnabrück fast vollständig vorliegt, haben sich der Landkreis wie auch die Stadt Osnabrück für das Modellvorhaben zur Verfügung gestellt. Sie sollen ein Verfahren entwickeln, das alle unteren Naturschutzbehörden anwenden können. Erprobt werden u. a. Meldepflichten durch die Verursacher bzw. Planfeststellungsbehörden an die untere Naturschutzbehörde wie auch erforderliche Eintragungen in die ALK über die vorhandenen GIS-Systeme beim Landkreis und bei der Stadt Osnabrück als öffentlich-rechtliche Festlegung in Zusammenarbeit mit der Vermessungs- und Katasterverwaltung.

Nach Einschätzung des Landkreises und der Stadt gibt es gute Voraussetzungen für das Gelingen des Modellvorhabens. Es wird im August 1998 mit der Vorstellung des Endberichtes zunächst abgeschlossen werden.

In Realisierung des Modellvorhabens haben zwischenzeitlich Stadt und Landkreis mittels MS-Access eine Datenbank erstellt, die zur Aufnahme der alphanumerischen Daten bzgl. des Kompensationsflächenkatasters dienen soll. Als Grundlage dienen die »Hinweise zu Aufbau und von Kompensationsflächenkatastern unterer Naturschutzbehörden«, erstellt vom NLO am 15. 4. 1996.

Zielvorstellungen nach erfolgreichem Modellvorhaben

Da die Kommunen mit unteren Naturschutzbehörden als Träger der Information über Eingriffe in den Naturhaushalt und das Landschaftsbild anzusehen sind, sollten sie nach erfolgreichem Modellvorhaben als die Fachstellen ausgebaut werden, die die öffentlich-rechtliche Festlegung begründen und diese auf der Basis eines GIS-Systems, nach Festlegung einheitlicher

Schnittstellen und Entwicklung eines fehlerfreien Verfahrens, mit der Vermessungs- und Katasterverwaltung austauschen.

Der Beschluß der Landesregierung zum Vorhaben »Digitale Karte« vom 16. 10. 1990 sieht vor, daß Daten der Informationssysteme Automatisiertes Topographisches Informationssystem« (ATKIS) und ALK in allen raumbezogenen Informations- und Entscheidungsebenen des Landes als geometrische Basisdaten zu verwenden sind. Den Kommunen wird empfohlen, entsprechend zu verfahren.

Diese Service-Leistungen der Vermessungs- und Katasterverwaltung sollten u. a. mit anderen Informationen des Naturschutzes und der Regionalplanung EDV-technisch verknüpft werden können. Die Verknüpfung sollte je nach Möglichkeiten und Ermessen des Landkreises nach einheitlichen Vorgaben auch ausgebaut werden können, um die gesamten Daten für die Landkreis-Vorhabenplanung zu nutzen. Eine Verknüpfung, z. B. mit regionalplanerischen Daten, Flächenpool-Planungen, »Benutzerfreundlichen Fachinformationssystemen für die obere Naturschutzbehörden« (BISON) – aufgebaut als Fachdatenbanksystem in der Bezirksregierung Weser-Ems –, Landschaftsrahmenplanung u. a. ermöglicht die durchgängige Abfragung aller ineinandergreifenden Daten und Dateien, wobei das Kompensationsflächenkataster lediglich ein Teilprodukt darstellt. Hierzu ist ein Verfahren vorzuschlagen, an welcher Stelle z. B. im Landkreis die Info-Daten zentral verwaltet und welche Daten und Dateien wie und an welcher Stelle integriert werden können.

Ludwig Uphues

Die Agenda 21 ist der weltweite Konsens über Umwelt, und Entwicklung und somit für die Zukunft der Erde. Der zentrale Begriff der Agenda 21, die Nachhaltigkeit, ist im politischen Raum in aller Munde. Trotzdem ist ein weltweites Umsteuern zugunsten dieses Zieles bisher nicht einmal in Ansätzen erkennbar. Und nach der jüngsten veröffentlichten Repräsentativumfrage »Umweltbewußtsein in Deutschland« haben nur 11 % der Westdeutschen und 7 % der Ostdeutschen schon einmal von dem Begriff der nachhaltigen Entwicklung

gehört¹⁾. Doch solche Prozesse brauchen Zeit. In vielen Ländern und Kommunen, auch in Niedersachsen, laufen Agenda-Aktivitäten und Dialogprozesse zur Zeit erst an.

Die zunehmende Bedeutung der Agenda 21 in der gesamtgesellschaftlichen Diskussion um die zukünftige und dabei zukunftsfähige Entwicklung des Landes Niedersachsen nehmen wir zum Anlaß für einige kurze Sachstandsinformationen im Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen.

Die Schriftleitung

2 Die Agenda 21 und ihre Umsetzung in Niedersachsen

Fünf Jahre nach Rio hat die internationale Staatengemeinschaft vom 23. bis 27. Juni 1997 auf der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen in New York erstmals eine umfassende Zwischenbilanz der bei der Umsetzung der 1992 verabschiedeten Agenda 21 erzielten Fortschritte gezogen. Inhaltlich vorbereitet wurde die Sondergeneralversammlung auf der 5. Tagung der Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD; 07. bis 25. April 1997 in New York). Bereits der auf dieser Tagung der CDS verabschiedete Entwurf des Schlußdokuments der Sondergeneralversammlung enthielt noch zahlreiche strittige (geklammerte) Textpassagen. Die deutsche Übersetzung des letztlich verabschiedeten Schlußdokuments liegt noch nicht vor. Die Ergebnisse sind jedoch ernüchternd. Erfolge zeichnen sich (wenn überhaupt) nur minimal ab. Neben dem »Statement of commitment«, dem erzielten Minimalkonsens, und der Beschreibung des seit 1992 Erreichten (Assessment of progress made since the United Nations Conference on Environment and Development) benennt das Schlußdokument die Prioritäten, sektorale und sektorübergreifende Themen mit dringendem Handlungsbedarf (Implementation in areas requiring urgent action). Absolute Priorität hat das Thema Süßwasser, gefolgt von »Oceans and seas« und »Forests«.

Die Ergebnisse der Sondergeneralversammlung sind aber kein Grund zur Resignation. Im Gegenteil.

Rückblick

Halten wir uns kurz vor Augen. Was war die Ausgangssituation für die Verabschiedung der Agenda 21? »Die Menschheit steht an einem entscheidenden Punkt ihrer Geschichte. Wir erleben eine zunehmende Ungleichheit zwischen Völkern und innerhalb von Völkern, eine immer größere Armut, immer mehr Hunger, Krankheit und Analphabetentum sowie eine fortschreitende Schädigung der Ökosysteme, von denen unser Wohlergehen abhängt. Durch eine Vereinigung von Umwelt- und Entwicklungsinteressen und ihre stärkere Beachtung kann es uns jedoch gelingen, die Deckung der Grundbedürfnisse, die Verbesserung des Lebensstandards aller Menschen, einen größeren Schutz und eine bessere Bewirtschaftung der Ökosysteme und eine gesicherte, gedeichlichere Zukunft zu gewährleisten. Das vermag keine Nation allein zu erreichen, während es uns gemeinsam gelingen kann: in einer globalen Partnerschaft, die auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet ist.«

So die Präambel des im Juni 1992 von mehr als 170 Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, auf dem Umweltgipfel in Rio verabschiedeten Aktionsprogramms Agenda 21.

Welche Ziele verfolgt die Agenda 21?

Die Agenda 21 formuliert die dringlichsten Fragen von heute und versucht gleichzeitig, die Welt auf die Herausforderungen des nächsten Jahrhunderts vorzubereiten. Sie beschreibt für alle wesentlichen Politikbereiche Lösungsansätze und Handlungsaufträge, um einer weiteren Verschlechterung der Situation entgegenzuwirken, eine schrittweise Verbesserung zu erreichen und eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen sicherzustellen. Wesentlicher Ansatz ist dabei die Integration von Umweltaspekten.

Das Programm enthält aus globaler Sicht erforderliche Ansätze u. a. zur Armutsbekämpfung, zur Bevölkerungspolitik, zu Handel und Umwelt, Klima- und Energiepolitik sowie zur Landwirtschaftspolitik. Entscheidendes Qualitätsmerkmal nachhaltiger Entwicklung ist die inhaltliche Zusammenführung der gleichrangig wichtigen Aspekte umweltgerechte Entwicklung, soziale Verträglichkeit und wirtschaftliche Tragfähigkeit. Ökologie, Ökonomie und soziale Sicherheit bilden eine untrennbare Einheit.

Eine solche Entwicklung erfordert zunächst querschnittsorientierte, fächerübergreifende Konzepte für die verschiedenen Handlungsebenen der Verwaltungen, die ihrerseits rein sektoral ausgerichtete Vorgehensweisen aufzugeben haben.

Eine nachhaltige Entwicklung mit der notwendigen Breitenwirkung ist jedoch nicht allein von staatlicher Seite zu erreichen. Vielmehr ist dazu ein enges Zusammenspiel aller gesellschaftlichen Kräfte erforderlich. Neben dem Leitbild der »nachhaltigen Entwicklung« ist daher maßgebliches politisches Prinzip der Agenda 21 die Partizipation, der Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Staat, Politikern und Wirtschaft, die gegenseitige Beteiligung und die gegenseitige Information. Die Umsetzung der Agenda 21 ist damit maßgeblich auch in die Hände der Bevölkerung gelegt. Denn ein wesentlicher Faktor für die wirksame Umsetzung der Agenda 21 ist das Engagement und die echte Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen.

Neben dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und der Partizipation hat ein drittes Prinzip, das der Subsidiarität, ebenfalls Eingang in die Agenda 21 gefunden. Es bedeutet, daß Entscheidungen jeweils auf der untersten hierarchischen und politischen Ebene herbeigeführt werden. Nicht nur Behörden, die Menschen selbst sollen

¹⁾ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1996, Hrsg.): Umweltbewußtsein in Deutschland – Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage 1996. 86 S., Bonn. – Zahlen von 1997 liegen noch nicht vor.

Richtung und Ausmaß des Wandels mitbestimmen. Es verwundert daher nicht, daß neben den Regierungen auf nationaler Ebene und Länderebene die Kommunen eine Schlüsselstellung in der Umsetzung der Agenda 21 einnehmen. Das Aktionsprogramm weist ausdrücklich auf die Notwendigkeit hin, lokale Agenden aufzustellen, und formuliert in Kap. 28 speziell für die kommunale Ebene Handlungsziele für die Einleitung nachhaltiger Entwicklung. Es gibt den Kommunen die Aufgabe, mit allen Gruppierungen ihrer Bürgerschaft in einen Dialogprozeß einzutreten, mit dem Ziel, einen Konsens über eine Lokale Agenda 21 zu erzielen. Diese Schlüsselstellung der Kommunen kommt nicht von ungefähr, denn:

- sie errichten und verwalten die wirtschaftliche, soziale und ökologische Infrastruktur,
- sie gestalten kommunale Umweltpolitik. Sie sind die Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten ist,
- sie spielen eine entscheidende Rolle bei der Information und der Mobilisierung der Bevölkerung gerade auch zu Umweltthemen.

Was tut das Land Niedersachsen zur Umsetzung der Agenda 21?

Als Teil eines föderalistischen Staatsgefüges haben die Bundesländer ihren Beitrag zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung zu leisten. Die Ministerpräsidenten der Länder haben die Bedeutung des Rio-Folgeprozesses anlässlich ihrer Konferenz Ende 1994 in Dessau hervorgehoben und nachdrücklich ihre Unterstützung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erklärt. Die Umweltministerkonferenz (UMK) hat sich wiederholt mit der Umsetzung der Agenda 21 befaßt. Am 04./05. Juni 1997 hat die 48. UMK hierzu die Jenaer-10-Punkte-Erklärung »Umweltschutz im Verhältnis zur Gesamtpolitik – Leitziele einer modernen Umweltpolitik« verabschiedet.

Im April 1996 wurde unter der Federführung des Niedersächsischen Umweltministeriums eine interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) gebildet, um den Dialogprozeß mit den in der Agenda 21 genannten gesellschaftlichen Gruppen vorzubereiten und koordinierend zu begleiten.

Von April bis August 1996 führte der IMA Vorgespräche mit zahlreichen Organisationen, die als Repräsentanten dieser Gruppen gelten können. Als Beispiele seien genannt: Kommunale Spitzenverbände, Verbraucherzentrale, Landvolkverband, Deutscher Gewerkschaftsbund, Unternehmerverbände, Verband der Chemischen Industrie, Industrie- und Handelskammern, Landesfrauenrat, Umweltverbände, Landesschülerrat, evangelische und katholische Kirche.

Im Oktober 1996 hat die Niedersächsische Landesregierung durch Kabinettsbeschluß deutlich gemacht, daß sie das Konzept der nachhaltigen Entwicklung unterstützen wird. Selbstverpflichtend hat sie erklärt, ein Programm »Nachhaltige Entwicklung in Niedersachsen« zu erarbeiten.

Gleichzeitig hat die Landesregierung gemeinsam mit allen gesellschaftlich relevanten Gruppen einen landesweiten öffentlichen Dialogprozeß initiiert, der mit der Auftaktveranstaltung am 05. Dezember 1996 begonnen wurde.

Die Landesregierung und alle bisher am Dialogprozeß beteiligten Organisationen haben anlässlich der Auftaktveranstaltung in einer gemeinsamen Erklärung ihre Bereitschaft bekundet, am weiteren Dialogprozeß

mitzuwirken, ihn zu fördern und die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung im Sinne der Agenda 21 in den eigenen Strukturen voranzubringen.

Der Auftaktveranstaltung folgte am 26. Februar 1997 die Einrichtung eines Runden Tisches, der von Umweltministerin Griefahn moderiert wird. Dies war zugleich der Startpunkt für den fachlichen Dialogprozeß. Der Runde Tisch hat Arbeitskreise zu den folgenden thematischen Schwerpunkten eingerichtet:

- Klimaschutz
- Produktion, Produkte, Konsum, Lebensstil
- Wohnen, Siedlungsentwicklung, Verkehr
- Bildung und Medien
- Globalisierung, globale Verantwortung.

Den Arbeitskreisen kommt die Aufgabe zu, in einem Positionspapier das Leitbild der Nachhaltigkeit zu präzisieren, Vereinbarungen zu entwerfen und möglicherweise auch Selbstverpflichtungen zu formulieren.

Der Dialogprozeß wird durch öffentliche Foren zu zentralen umweltpolitischen Themen wie umweltfreundliche Produkte und Verbraucherverhalten, Bildung, nachhaltige Siedlungsentwicklung und Klimaschutz ergänzt. Zu diesen Foren wird das Land kompetente Fachleute einladen und die verschiedenen Fachfragen öffentlich diskutieren (Abb.).

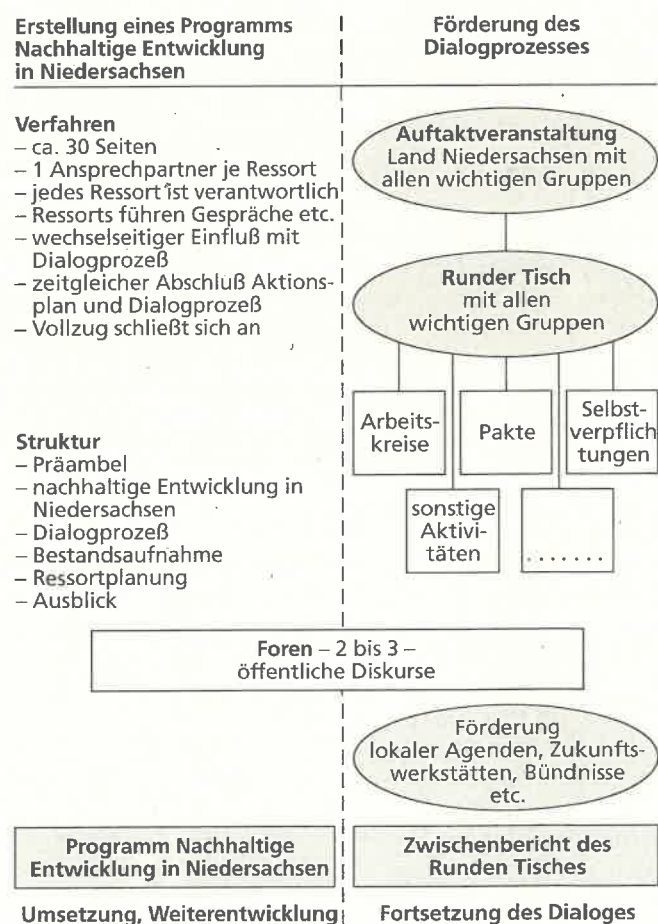


Abb.: Umsetzung der Agenda 21 in Niedersachsen (Erster Schritt – Dauer 1 Jahr)

Der Dialogprozeß soll Ende 1997 in einen gemeinsamen Zwischenbericht des Runden Tisches münden. Dieser wird die Ergebnisse aufzeigen, bei denen Einigung erzielt worden ist. Es wird aber auch die Themen benennen, bei denen die Beteiligten unterschiedlicher Meinung geblieben sind und die ggf. in einer zweiten Runde wieder aufgegriffen werden sollen. Um der

Agenda 21 gerecht zu werden, trägt jede der beteiligten Organisationen für das Gelingen des Dialogs die gleiche Verantwortung wie das Land. Der Dialogprozeß soll in 1998 fortgesetzt werden.

Das Programm »Nachhaltige Entwicklung in Niedersachsen« wird in einer Art Bestandsaufnahme die auf Landesebene bereits realisierten bzw. begonnenen Agenda-gemäßen Vorhaben beschreiben, verknüpft mit Aussagen über bestehende Planungen der einzelnen Ressorts zur Agenda 21. Denn, und diese Aussage gilt

besonders für den Bereich des Naturschutzes, es ist ja nicht so, daß mit der Umsetzung der Agenda 21 bzgl. einer nachhaltigen Entwicklung bei Null angefangen wird. Bestandsaufnahmen und Bilanzierungen machen deutlich, daß es bereits eine Vielzahl von Projekten, Programmen, Modellen gibt, die den Anforderungen der »Nachhaltigkeit« gerecht werden. Dies sollte für alle Akteure Anreiz sein, in ihren Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung in allen Bereichen nicht nachzugeben.

Peter Grabowski und Heidi Plüschke

3 Beiträge zur Agenda 21 im Niedersächsischen Landesamt für Ökologie

Im Rahmen einer Bestandsaufnahme, welche Schritte zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung in Niedersachsen bereits realisiert sind, wurden auch die Aktivitäten des Niedersächsischen Landesamts für Ökologie unter diesem Gesichtspunkt analysiert. Die Zusammenstellung zeigt, daß bereits gegenwärtig an vielen Projekten und Vorhaben gearbeitet wird, die weitgehend den Anforderungen und Zielvorgaben der Agenda 21 entsprechen.

In einer Übersicht mit Stand März 1997 wurden 59 Projekte des NLO nach den Zielen der Agenda aufgelistet,

eine Kurzbeschreibung erstellt sowie die AnsprechpartnerInnen im NLO benannt. Diese Zusammenstellung ist in Verbindung mit grundsätzlichen Informationen und Erläuterungen zur Agenda 21 in einem 29seitigen Papier des NLO enthalten und kann von dort kostenlos unter der Telefonnummer 05121/509-127 (Frau Strube-Neumann) oder per Fax (05121/509-196) bezogen werden. Die Inhalte sind in Kürze auch im Internet-Angebot des NLO präsent (<http://www.nloe.de>).

Jan Schilling

4 Die Umsetzung der Agenda 21 in der Naturschutzverwaltung

Die Agenda 21 behandelt, gegliedert in vier Sektionen und 40 Kapitel, insgesamt 115 Einzelthemen der Umwelt- und Entwicklungspolitik, von denen die nachfolgend genannten von besonderer Bedeutung für den Naturschutz sind:

- Kap. 15: Erhaltung der biologischen Vielfalt
- Kap. 10: Integrierter Ansatz für die Planung und Bewirtschaftung der Bodenressourcen
- Kap. 18: Schutz der Süßwasserressourcen
- Kap. 14: Nachhaltige Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
- Kap. 11: Bekämpfung der Entwaldung
- Kap. 7: Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung.

- Defizite werden aufgezeigt.
- Handlungsbedarf, Maßnahmen, Forderungen werden zusammengestellt.

Die AGNat ist der Auffassung, daß die Ergebnisse dieses Papiers aufgegriffen, an die verantwortlichen Stellen gebracht und umgesetzt werden müssen.

Um dies zu erreichen, soll das weitere Vorgehen mit der LANA geklärt werden. Eine Veröffentlichung in »Natur und Landschaft« noch in 1997 wird angestrebt.

Hanns-Jörg Dahl

Fünf Jahre nach Verabschiedung der Agenda 21 in Rio sollte auch bzgl. der Umsetzung in der Naturschutzverwaltung Bilanz gezogen werden. Die Arbeitsgemeinschaft Naturschutz der Fachbehörden der Länder und des Bundes (AGNat) hat deshalb dieses Thema in einem Arbeitskreis bearbeitet. Im Juni 1997 legte der Arbeitskreis ein Ergebnispapier vor, das sich gliedert in einen zusammenfassenden Maßnahmenkatalog und 6 Einzelbeiträge zu den o. g. naturschutzrelevanten Kapiteln der Agenda 21.

Die Einzelbeiträge zu den naturschutzrelevanten Kapiteln enthalten jeweils folgende Punkte:

- Zusammenfassung der Situationseinschätzung und der Ziele aus der Agenda 21 und
- Gegenüberstellung mit den entsprechenden Aussagen der Lübecker Grundsätze.¹⁾
- Stand der Umsetzung hinsichtlich Konzeptionen, Instrumenten der Naturschutzverwaltung und Handlungsnotwendigkeiten Dritter.

¹⁾ LANA – Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (1992): Lübecker Grundsätze des Naturschutzes. – Schriftenreihe der LANA H. 3.

5 Literatur und Material zur Agenda 21

Die Agenda 21

Wer es noch nicht getan hat: Es lohnt sich, das Original zu lesen! Der ins Deutsche übersetzte Text der Agenda 21 ist vom Bundesumweltministerium herausgegeben worden und dort kostenlos erhältlich:

Agenda 21, Dokumente der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. – 289 Seiten, Herausgabe und kostenloser Bezug durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Postfach 12 06 29, 53048 Bonn.

Umsetzung der Agenda 21 in Niedersachsen

Niedersächsisches Umweltministerium (Hrsg., 1996): Tagungsband zur Auftaktveranstaltung vom 5. Dezember 1996, 76 Seiten.

ECOLOG-Institut im Auftrag des Niedersächsischen Umweltministeriums (1996): Nachhaltiges Niedersachsen – erste Bausteine zur Umsetzung der Agenda 21.

Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.): Agenda 21 für Niedersachsen – Stand und Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene. – Loccumer Protokolle 24/97.

Wer-Was-Wo: Agenda 21 in Niedersachsen

64 Seiten, Schutzgebühr 5,- DM. Gefördert von der Niedersächsischen Umweltstiftung, Herausgabe und Bezug durch die Stiftung Leben & Umwelt, Ahornstr. 2, 27798 Hude, Tel. 04408/9287-0, Fax 04408/9287-19.

Dieser Leitfaden im handlichen DIN A 6-Format enthält neben den Adressen der auf Landesebene koordinierenden Verbände und Organisationen auch zahlreiche Einrichtungen, Initiativen und Projekte, die explizit oder »schon immer« zu Agenda-Inhalten arbeiten. Die Zusammenstellung umfaßt 12 thematische Kapitel mit kurzen Texten zu den Kernaussagen der Agenda 21 und den jeweiligen Adressen in Niedersachsen: Internationale Entwicklungszusammenarbeit; Frauen; Kinder und Jugendliche; Wirtschaft und Industrie; Land- und Forstwirtschaft; Schutz der natürlichen Umwelt und Ressourcen; Umwelt- und gesundheitsbewußter Lebensstil; Bildung; Entwicklung zukunftsfähiger Lebensräume; Energie; kommunale Ebene; Vernetzung und Koordination.

Kommunale Aktivitäten zur Agenda 21 in Niedersachsen

Eine Übersicht der Lokale-Agenda 21-Aktivitäten seiner Mitglieder hat der Nds. Städtetag zusammengestellt und im NST-Umwelt-Info Nr. 05/97, S. 6-7 publiziert.

Grundsätzliche Literatur zum Thema Agenda 21 / Nachhaltigkeit

Umweltbundesamt (Hrsg., 1997): Nachhaltiges Deutschland – Wege zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. – 355 Seiten, Berlin, 29,80 DM, ISBN 3-503-04301-2

Misereor, BUND (Hrsg., 1996): Zukunftsfähiges Deutschland – Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. – 380 Seiten, Berlin, 39,80 DM, ISBN 3-7643-5711-8

MÖRSDORF, R. (1996): Zukunftsfähiges Deutschland. – Videocassette, 59,- DM, ISBN 3-7643-5369-4.

Keating, M. (1993): Erdgipfel 1992 – Agenda für eine nachhaltige Entwicklung. Eine allgemein verständliche Fassung der Agenda 21 und der anderen Abkommen von Rio. Veröffentlicht vom Centre for Our Common Future, 72 Seiten, Genf, 10,- US \$, ISBN: 2-940070-02-4.

Rettungsaktion Planet Erde (1994): Kinder der Welt zum Umweltgipfel von Rio / Peace Child International, in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen. – 96 S., Mannheim, 24,80 DM, ISBN 3-411-08011-6.

Geduldsspiel Nachhaltigkeit – Agenda 21 als Leitfaden für das nächste Jahrhundert. – Politische Ökologie 52, Juli/August 1997. – Bezug zum Preis von 19,80 DM zzgl. Versandkosten bei: Politische Ökologie, Leser- und Abonnement-Service, Tel. 089/85709-112, Fax 089/85709-466.

Schwerpunktheft mit derzeit wohl umfassendstem Überblick und kritischer Würdigung der Agenda-Aktivitäten in Deutschland; hier auch noch mehr Literatur, Internet-Adressen u.v.m.

Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): Materialien zur Situation der biologischen Vielfalt in Deutschland, 112 Seiten, Bonn, ISBN: 3-89624-600-3. – Bezug zum Preis von 10,- DM zzgl. Versandkosten beim Landwirtschaftsverlag GmbH, Hülsebrockstr. 2, 48165 Münster.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Die umweltbewußte Gemeinde – Leitfaden für eine nachhaltige Kommunalentwicklung. – Herausgabe und Bezug gegen 85,- DM zzgl. 10,- DM Versandkosten: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Referat Umwelt und Wirtschaft, Rosenkavalierplatz 2, 81925 München.

Handbuch mit rund 1.400 Seiten voller konkreter Handlungskonzepte und Maßnahmenbeschreibungen, rund 600 Beispiele vornehmlich bayerischer Gemeinden.

Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland. – Bericht der Bundesregierung anläßlich der UN-Sondergeneralversammlung über Umwelt und Entwicklung 1997 in New York, 90 Seiten, Bonn 1997. – Herausgabe und kostenloser Bezug: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Adresse s. o.)

Material zur kostenlosen Verteilung

»Halt' die Welt im Gleichgewicht – Nachhaltige Entwicklung sichert unsere Zukunft.« – 20 Seiten, Stand April 1997, Herausgabe und kostenloser Bezug durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Adresse s. o.).

Die einzige der Redaktion bekannte Veröffentlichung, die allgemeinverständlich zum Themenbereich Agenda 21 informiert und kostenlos verteilt werden kann.

Neue Veröffentlichungen mit Bezügen zur Eingriffsregelung

1 Empfehlungen der AGNat zum Vollzug der Eingriffsregelung II

ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG DER LANDESANSTALTEN/-ÄMTER UND DES BUNDESAMTES FÜR NATURSCHUTZ (1995): Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung – Teil II: Inhaltlich-methodische Anforderungen an Erfassungen und Bewertungen. 129. S.

Die Fachdiskussion über die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung unter inhaltlichen und methodischen Aspekten hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Aus diesem Grund hat die »Konferenz der Landesanstalten/-ämter für Naturschutz und Landschaftspflege sowie des Bundesamtes für Naturschutz« (AGNat) ihre Arbeitsgruppe »Eingriffsregelung« beauftragt, Empfehlungen im Hinblick auf die inhaltlich-methodischen Anforderungen an die Erfassungen und Bewertungen im Vollzug der Eingriffsregelung zu erarbeiten. Diese Empfehlungen liegen nun vor. Sie ergänzen die von der gleichnamigen Arbeitsgruppe bereits 1988 erschienenen »Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung«, die sich vorrangig auf rechtlich-definitive und Verfahrensaspekte und weniger auf inhaltlich-methodische Fragen beziehen.

Gegenstand der nun vorliegenden Veröffentlichung sind die naturschutzfachlichen Erfassungs- und Bewertungsaufgaben der Eingriffsregelung, wie sie z. B. bei landschaftspflegerischen Begleitplanungen und Umweltverträglichkeitsprüfungen immer wieder gelöst werden müssen. Die Empfehlungen gliedern sich in einen allgemeinen und in einen schutzgutspezifischen Teil. Im allgemeinen Teil sind die Anforderungen, Bearbeitungsempfehlungen und Vorgehensweisen für jeden Einzelschritt der Eingriffsregelung (von der Abgrenzung des Untersuchungsraumes bis zur Durchführung von Erfolgskontrollen) dargestellt. Der schutzgutspezifische Teil enthält Hilfen für die Festlegung von Erfassungsinhalten für die jeweiligen Verfahrensebenen.

Die Bundesländer sind in der rechtlichen Ausgestaltung der Eingriffsregelung bekanntlich eigene Wege gegangen. Die vorliegenden Empfehlungen beziehen sich daher auf § 8 BNatSchG im Sinne eines »kleinsten gemeinsamen Nenners«. Sie verstehen sich als Rahmen, der gemäß den landesnaturschutzrechtlichen Vorschriften für einzelne Vorhabentypen oder Fragestellungen von den Ländern, Naturschutzbehörden, Vorhabensträgern und ihren Planern ausgefüllt werden sollte und auch muß. Die Veröffentlichung der Arbeitsgruppe bleibt damit bewußt oberhalb des konkreten Regelungsbedarfs der Länder, versucht aber mit den Anforderungen einen Rahmen aus fachlicher Sicht zu bestimmen – auch um einer Zersplitterung und Zerfaserung des Naturschutzes im Aufgabenbereich der Eingriffsregelung entgegenzuwirken.

2 Empfehlungen der AGNat zum Aufbau eines Katasters der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG DER LANDESANSTALTEN/-ÄMTER UND DES BUNDESAMTES FÜR NATURSCHUTZ (1997): Empfehlungen zum Aufbau

eines Katasters der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Naturschutzverwaltung. – Natur und Landschaft 72, H. 4: 199–202.

Die Anwendung der Eingriffsregelung führt, wenn schon nicht zu der Unterlassung oder Untersagung von Eingriffen, so doch zunehmend zu der Festlegung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Gerade wegen der Vielzahl dieser Fälle ist es schwierig, einen vollständigen Überblick über Art, Lage und Flächenumfang rechtsverbindlich festgelegter Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu erhalten. Dies begünstigt eine Reihe vermeidbarer Mängel im Vollzug der Eingriffsregelung. Diese Mängel sind insbesondere die mehrfache Verwendung ein und derselben Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verschiedener Eingriffsvorhaben, die Erschwerung von Kontrollen und die Inanspruchnahme von Kompensationsflächen durch neue Eingriffsvorhaben.

Verzeichnisse, in denen Informationen über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (einschl. der Flächen, auf denen diese durchgeführt werden müssen) aufgezeichnet, fortgeschrieben und abrufbar bereitgehalten werden, können zu einem verbesserten Vollzug der Eingriffsregelung beitragen. Solche Kataster werden als Kataster der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder auch Kompensationsflächenkataster bezeichnet (vgl. die Hinweise S. 159 ff. dieses Heftes).

Zwar schreibt das Bundesnaturschutzgesetz den Aufbau und die Führung solcher Kataster nicht ausdrücklich vor, die Ausgleichspflicht des § 8 Abs. 2 BNatSchG verlangt aber nicht nur eine planerische Bewältigung der Eingriffsfolgen, sondern auch den tatsächlichen Ausgleich und seine Gewährleistung. Die hierfür erforderlichen Kontrollen sind ohne ein Kataster der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kaum durchführbar.

So haben die Länder Brandenburg, Hessen und Thüringen in ihren Landesnaturschutzgesetzen den Aufbau und die Führung von Katastern über festgesetzte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ausdrücklich vorgesehen. Auch in den anderen Bundesländern wird ein Bedarf für solche Kataster gesehen. Die Einrichtung solcher Kataster ist in den Bundesländern unterschiedlich weit fortgeschritten; sie reicht von ersten konzeptionellen Überlegungen bis zur abgeschlossenen Realisierung und praktischen Anwendung.

Die vorliegenden Empfehlungen der Arbeitsgruppe berücksichtigen die Erfahrungen aus den verschiedenen Bundesländern und sollen einen vergleichbaren Aufbau solcher Kataster ermöglichen. Diese Empfehlungen beziehen sich auf die Kataster der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen der Naturschutzverwaltung. Die Empfehlungen haben aber auch Bedeutung für andere Behörden, öffentliche Stellen und Vorhabenträger, für die es erforderlich oder sinnvoll sein kann, eigene Kataster über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu führen, insbesondere wenn diese Stellen im großen Umfang Flächen mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verwalten, kontrollieren oder gewährleisten müssen.

3 Flurbereinigung und Naturschutz

ALFRED TOEPFER AKADEMIE FÜR NATURSCHUTZ (Hrsg.) (1996): Flurbereinigung und Naturschutz. – NNA-Mitteilungen 7, H. 2: 55 S.

Einblicke in das aktuelle Verhältnis von Flurbereinigung und Naturschutz in Niedersachsen eröffnen neun Beiträge eines Seminars an der NNA im Oktober 1995, die in diesem Heft abgedruckt sind. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Aufgabenfelder der Flurbereinigung und der heutigen Erwartungen des Naturschutzes an diesen Bereich staatlichen Handelns beleuchten die Aufsätze dreierlei: die Anwendung der Eingriffsregelung in Flurbereinigungsverfahren, die Verwirklichung der Naturschutzziele mit Mitteln und Möglichkeiten der Flurbereinigung sowie die Zusammenarbeit zwischen Flurbereinigungs- und Naturschutzverwaltung. Auch wenn die Beiträge möglicherweise vor allem die »Schokoladenseite« der Flurbereinigung betonen (7 der 9 Beiträge sind von Autoren der Flurbereinigungsverwaltung), wird deutlich, daß die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege vor allem seit Ende der 90er Jahre systematisch berücksichtigt werden, die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der Flurbereinigung genutzt werden müssen und es hierfür schon eine Vielzahl erfolgreich abgeschlossener Beispiele gibt.

4 Standortplanung von Windkraftanlagen

ALFRED TOEPFER AKADEMIE FÜR NATURSCHUTZ (Hrsg.) (1996): Standortplanung von Windenergieanlagen unter Berücksichtigung von Naturschutzaspekten. – NNA-Berichte 9, H. 3: 53 S.

In 17 Beiträgen verschiedener Vertreter der Windenergie-, Naturschutz- und Planerseite werden technische, energie- und umweltpolitische Aspekte der Windkraftnutzung, mögliche Konflikte mit Naturschutz und Landschaftspflege sowie Anforderungen an die Standortplanung von Windkraftanlagen dargestellt. Fünf der Beiträge sind von anerkannten Naturschutzverbänden.

Die Anforderungen an die Standortplanung berücksichtigen alle Planungsebenen: die eines Landes, Regionalplanung, Bauleitplanung und die konkrete Vorhabensplanung. Das Heft enthält die Beiträge mehrerer Seminare der NNA zu diesem Thema aus den Jahren 1994 bis 1996. Es berücksichtigt insofern noch nicht die 1997 in Kraft getretene Änderung des § 35 BauGB; gleichwohl hat das Heft kaum an Aktualität verloren.

5 Bibliographie »Naturschutz und Windkraft«

Naturschutz und Windkraft (1997). – Sonderheft 27 der Dokumentation Natur und Landschaft (Bibliographie Nr. 75), Deutscher Gemeindeverlag Köln, 20 S.

Mit dem beginnenden Ausbau der Windenergienutzung ab Anfang der 90er Jahre bis heute haben Fragestellungen über die Wirkungen von Windkraftanlagen auf Natur und Landschaft sowie die sich daraus ergebenden planerischen Aspekte an Bedeutung gewonnen. Dies zeigt sich auch in der in kurzer Zeit hierzu erschienenen Vielzahl von Veröffentlichungen. Aufgrund der großen Nachfrage von Naturschutzbehörden und -verbänden, Vorhabenträgern, Planungsbüros sowie Politik und Verwaltung nach einem Überblick über das schon unübersichtlich werdende Schrifttum

wird hierzu eine erste Bibliographie vorgelegt. Sie enthält mit Stand Ende 1996 annähernd 250 Titel, die folgenden vorwiegend behandelten Aspekten zugeordnet worden sind:

- Naturschutz und Windkraft allgemein
- Auswirkungen auf die Avifauna
- Auswirkungen auf das Landschaftsbild
- Planerische Aspekte einschl. regionale und lokale Standortuntersuchungen bzw. -planungen
- Rechtliche Aspekte
- Bestimmungen der Bundesländer.

Veröffentlichungen, die ausschließlich die technische oder wirtschaftliche Seite (Windpotential, Anlagentechnik, Effizienz usw.) der Windkraft behandeln und keinen unmittelbaren Bezug zu Naturschutz und Landschaftspflege haben, wurden nicht aufgenommen.

6 Privilegierung von Windkraftanlagen

NIEDERSÄCHSISCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (Hrsg.) (1996): Privilegierung von Windkraftanlagen. – Schriftenreihe des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes Heft 52: 63 S.

Um eine »Beseitigung der eingetretenen baurechtlichen Hemmnisse zu erreichen und den Anteil erneuerbarer Energie an der Energieversorgung zu steigern«, hat der Deutsche Bundestag am 20. Juni 1996 einstimmig beschlossen, Vorhaben zur Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie durch eine Ergänzung des § 35 Abs. 1 BauGB um eine neue Nr. 7 zu privilegieren. Nimmt man diese Privilegierung für sich alleine, würde dies bedeuten, daß ab dem 01.01.1997 solche Anlagen – wenn ihnen keine öffentlichen Belange entgegenstehen – im Außenbereich bei entsprechender Antragstellung zuzulassen wären. Um dies zu vermeiden, hat der Gesetzgeber durch eine Ergänzung des § 35 Abs. 3 BauGB bewußt den Städten und Gemeinden eine planungsrechtliche Steuerungsmöglichkeit für die Ansiedlung von Windkraftanlagen gegeben.

Mit der planungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeit soll der Außenbereichsschutz gewährleistet und eine Bündelung von Windenergieanlagen zu »Windenergieparks« ermöglicht werden. Dementsprechend sieht die Neuerung in § 35 Abs. 3 BauGB einen umfassenden Planungsvorbehalt für die Städte und Gemeinden vor. Danach können im Rahmen der Flächennutzungsplanung Windkraftanlagen durch entsprechende Darstellungen an geeigneten Stellen ermöglicht und damit umgekehrt an ungeeigneten Stellen im Außenbereich verhindert werden. Neben dieser Möglichkeit einer positiven Standortzuweisung durch die Flächennutzungsplanung hat auch die Regionalplanung die Möglichkeit, ein nicht speziell zur Ausweisung von Windkraftanlagen vorgesehenes Gebiet von den durch den Gesetzgeber privilegierten Anlagen freizuhalten.

Die vom Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund herausgegebene Broschüre beschäftigt sich in 11 Einzelbeiträgen mit dieser Gesetzesänderung und ihren Folgerungen für Bauleitplanung und Regionalplanung.

7 »Flächenpool« für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Bauleitplanung

WINKELBRANDT, A. et al. (1997): Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich in der Bauleitplanung. – *Natur und Landschaft* (in Vorbereitung).

Städte und Gemeinden sollten Flächen auf ihre Eignung für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hin untersuchen bzw. geeignete Flächen im Vorgriff auf zukünftige Bauvorhaben schon im Flächennutzungsplan räumlich und funktional sichern. Eine solche rechtzeitige Flächenbevorratung kann für die Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen entscheidend sein, wenn Flächenknappheit oder hohe Bodenpreise die Beschaffung geeigneter Kompensationsflächen behindern. Auch können auf diese Weise Flächen für Kompensationsmaßnahmen leichter räumlich konzentriert und gleichzeitig wichtige Bereiche im Gemeindegebiet unter Berücksichtigung übergeordneter Naturschutzziele zurückgewonnen werden. In der Veröffentlichung werden diese und andere Vorteile sowie die planerischen und administrativen Bedingungen für eine solche Flächenbevorratung aufgezeigt, z. B.: Welche Kriterien sind bei der Flächenauswahl zu beachten? In welchem Zusammenhang steht die Flächenbevorratung zur Flächennutzungs- und Bebauungsplanung sowie zum Landschafts- und Grünordnungsplan? Zu welchem Zeitpunkt sollten die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf den bevorrateten Flächen durchgeführt werden?

Darüber hinaus erörtern die Autoren, die im Bundesamt und verschiedenen Landesämtern für Naturschutz mit dieser Problematik befaßt sind, das Bestreben vieler Städte und Gemeinden, Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Vorgriff auf noch unbestimmte Eingriffe durchführen und sich als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gleichsam auf einem »Ökokonto« gutschreiben zu können. In der Veröffentlichung werden Für und Wider einer solchen »Anrechenbarkeit« diskutiert, sich daraus ergebende erhebliche Risiken für Naturschutz und Landschaftspflege aufgedeckt und schließlich konkrete Handlungsempfehlungen für die Praxis formuliert.

Naturschutz kann gar nicht weit genug . . .



. . . entfernt sein?

Ob die Beschlüsse von Rio und die jetzt so häufige Verwendung der Worte »nachhaltig« und »Nachhaltigkeit« den Naturschutz in Deutschland positiv beeinflussen werden, bleibt abzuwarten. – Unterdessen hat die Deutsche Post eine neue schöne Briefmarke herausgebracht: »Schützt die tropischen Lebensräume«, mit 50 Pfennig Zuschlag für die Welttrophenhilfe und mit viel, viel Grün und exotischen Tieren darauf (s. Abbildung). Vielleicht (so schrieb kürzlich der Kolumnist der Wochenzeitung »Die Zeit«) sollte, kleiner Tip unter Philatelisten, die brasilianische oder senegalesische Post einmal ihrerseits eine Briefmarke auflegen: »Schützt die nordischen Lebensräume«, mit viel, viel Grün und heimischen Tieren darauf. Und vor allem mit Zuschlag für die Finanzierung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der armen Bundesrepublik Deutschland. – Wir haben uns mit einer fiktiven Briefmarke für die sudanesische Post entschieden.

W. Breuer



Impressum

Herausgabe: Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (NLÖ) – Fachbehörde für Naturschutz –

Der »Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen« erscheint unregelmäßig. ISSN 0934-7135.

Abonnement: 20 DM/Jahr. Einzelhefte kostenlos.

Diese Schrift darf nicht verkauft werden; Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Für den sachlichen Inhalt sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

1. Auflage 1997, 1 – 10.000

Gedruckt auf Recycling-Papier.

Titelbild und Briefmarke S. 194: M. Papenberg ©

Fotos: W. Breuer (S. 138, 141, 152, 154), R. Podlousky (S. 151)

Schriftleitung dieser Ausgabe:

Doris Schupp, NLÖ – Abt. Naturschutz –

Anschriften der Verfasserinnen und Verfasser:

Dietmar Ulbrich, Dorfstr. 7, 24884 Gellorf

Wilhelm Breuer, Dr. Hanns-Jörg Dahl, NLÖ – Abt. Naturschutz –,

Prof. Dr. Hans Walter Louis, Manfred Weyer, Hans Meier, Ludwig

Uphues, Peter Grabowski, Heidi Plüschke, Niedersächsisches

Umweltministerium, Archivstr. 2, 30169 Hannover,

Jan Schilling, NLÖ – Abt. Ökologische Gesamtplanung, Grund-

satzangelegenheiten –,

Heiner Haßmann, Niedersächsisches Landesamt für Straßenbau,

Sophienstr. 7, 30159 Hannover,

Gesa Schwoon, Straßenbauamt Osnabrück, Mönkedieckstraße

3, 49088 Osnabrück.

Bezug: Niedersächsisches Landesamt für Ökologie – Abt. Natur-

schutz – Scharnhorststr. 1, 30175 Hannover.

Internet: <http://www.nloe.de>

