Informationsdienst
Naturschutz
Niedersachsen 2/2017

Niedersächsischer Landesbetrieb für
Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz

Beiträge zur Eingriffsregelung VII

40 Jahre Eingriffsregelung • Statements Naturschutz-vereinigungen • Mindestinhalte Kompensationsverzeichnis • Umfrage Kompensation • Kompensationsverzeichnis Region Hannover • Ersatzzahlung • Ersatzgeld Region Hannover • Umweltbaubegleitung • 10 Gebote Artenschutzrecht

Niedersachsen

Inhalt

Vorwort

BREUER, W.:
Beobachtungen aus 40 Jahren Eingriffsregelung S. 36

Statements anerkannter Naturschutzvereinigungen zur Eingriffsregelung S. 50

BREUER, W.:
Kompensationsverzeichnis – Mindestinhalte und weitergehende Inhalte S. 54

WEYER, M., W. BREUER, M. HORMANN & I. BUROW:
Kompensationsverzeichnisse und die Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen – Ergebnisse einer Umfrage S. 57

WYATT, A.:
Die Führung des Kompensationsverzeichnisses in der Region Hannover – Praktische Erfahrungen mit der Anwendung der Niedersächsischen Kompensationsverzeichnis-Verordnung (NKompVzVO) S. 60

BREUER, W.:
Ersatzzahlung im Bundesnaturschutzgesetz und in Niedersachsen – ein Rückblick S. 63

MELCEL, N. & A. WYATT:
Verwendung des Ersatzgeldes in der Region Hannover S. 67

SCHLIEMER, C.:
Umweltbaubegleitung – Herausforderungen an der Schnittstelle zwischen Umweltauflagen und Baugeschehen S. 70

VON HERZ, G.:
Umweltbaubegleitung in der Praxis aus Sicht einer unteren Naturschutzbehörde S. 74

BREUER, W.:
10 Gebote für den Umgang mit den artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverboten S. 78

Vorwort

Vor 40 Jahren (1976) trat mit dem Bundesnaturschutzgesetz die Eingriffsregelung in Kraft; fünf Jahre später mit dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz 1981 galt die Eingriffsregelung dann endlich auch in Niedersachsen. Grund genug für einen kursorischen Rückblick auf dieses Instrument des Naturschutzhandelns, das manche in seiner Wirkung für die Sache des Naturschutzes überschätzen, andere unterschätzen, und mit dem mehr erreicht werden könnte, wäre es im täglichen Vollzug – nach 35 und 40 Jahren – mit weniger Abschwächungen, Schwächen und Schwachstellen konfrontiert.

Defizite bestehen nicht nur bei der Festlegung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, sondern mindestens ebenso bei der Sicherung der Maßnahmen selbst und ihres Erfolges. Zulange wurden die Maßnahmen entweder gar nicht, mit erheblichen Verzögerungen oder Änderungen durchgeführt, nicht kontrolliert oder nicht dauerhaft gesichert. Endlich – 2009 – hat der Bundesgesetzgeber deswegen den Fokus zu recht mit einer ganzen Reihe von Bestimmungen im Bundesnaturschutzgesetz genau hierauf gerichtet.

Dem tragen die Beiträge in diesem Heft Rechnung: Sie befassen sich mit dem Kompensationsverzeichnis im Verantwortungsbereich der Naturschutzbehörden, mit der Kontrolle der Kompensationsmaßnahmen im Verantwortungsbereich der Behörden, die Eingriffe zulassen, und mit der Umweltbaubegleitung im Verantwortungsbereich der Eingriffsverursacher.

Gegenstand des vorliegenden Heftes sind auch die Störungs- und Schädigungsverbote des BNatSchG, die mit der sogenannten „Kleinen Artenschutzrechtnovelle“ 2007, also vor zehn Jahren, in Kraft traten.

Die Vermeidung von Eingriffsfolgen und die bestmögliche Bewältigung der unvermeidbaren Eingriffsfolgen bleibt auch im fünften Jahrzehnt eine Herausforderung für alle Akteure der Eingriffsregelung: Eingriffsverursacher, Zulassungsbehörden, Naturschutzbehörden, Naturschutzvereinigungen, Staat, Wirtschaft und Kommunen – damit die Praxis dieses Instruments nicht hinter dem gesetzlichen Anspruch und den Möglichkeiten zurückbleibt.

Wilhelm Breuer

Beobachtungen aus 40 Jahren Eingriffsregelung[1]

von Wilhelm Breuer

Inhalt

1 Anfänge 36
2 Eingriffsregelung in der Bauleitplanung 36
3 Zweifel an der Wirksamkeit 37
4 Angriffe auf die Eingriffsregelung 38
5 Missverstandene Kompensation 39
6 Energiewende und Bundeskompensationsverordnung 41
7 Stationen der Eingriffsregelung 41
8 Ausblick 43
9 Literatur 44
10 Zeittafel 45

1 Anfänge

Die Ansichten über das Naturschutzrecht gehen auseinander. Das gilt erst recht für die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes, die unter der Bezeichnung „Eingriffsregelung" die Zulassung bestimmter Vorhaben an Rechtsfolgen binden – Rechtsfolgen, welche Natur und Landschaft vor Beeinträchtigungen schützen und nach zugelassenen Eingriffen die unvermeidbaren Beeinträchtigungen bestmöglich kompensieren sollen.

Während manche Naturschützer darin nur einen Papiertiger sehen, haben Teile von Politik und Wirtschaft der Eingriffsregelung das Verzögern, Verteuern oder gar Verhindern von Beschäftigung, Wachstum und Wohlstand angelastet und auf ein Ende oder wenigstens das Abschwächen dieser Vorschriften gedrängt. Der beschlossene Umbau der Stromversorgung, der mit neuen Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden ist, hat die Kritik erneut entfacht wie Jahre zuvor die Debatte um den Wirtschaftsstandort Deutschland. 2016 wurde die Eingriffsregelung des Bundesnaturschutzgesetzes 40 Jahre alt. In Niedersachsen wurde sie erst 1981 Bestandteil des Landesnaturschutzrechts.

Die Eingriffsregelung ist eine Errungenschaft der 1970er Jahre. Den Aufmerksamkeits- und Bewusstseinswandel jener Jahre markieren die Studie des Club of Rome „Die Grenzen des Wachstums" (1972) und das Buch von Herbert Gruhl „Ein Planet wird geplündert" (1975). In diesem Jahrzehnt schreibt der Journalist Horst Stern in 26 Folgen „Sterns Stunde" für die Sache des Naturschutzes zur besten Sendezeit Fernsehgeschichte, entwickelt sich die Umweltbewegung zu einem Motor der Umweltpolitik.

Die 70er Jahre sind ein Jahrzehnt des Umweltschutzes. Es beginnt mit einem europäischen Naturschutzjahr und der Gründung des ersten deutschen Nationalparks. Die 1969 ins Amt gekommene sozial-liberale Bundesregierung beschließt 1970 ein Sofortprogramm zum Umweltschutz und 1971 ein Umweltprogramm. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes wird 1972 auf die Bereiche der Abfallbeseitigung, der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung ausgedehnt. In den Folgejahren entstehen die auf den Schutz der einzelnen Umweltmedien ausgerichteten Fachgesetze, 1976 das Bundesnaturschutzgesetz.

Die Eingriffsregelung entstand aus dem aufkeimenden Bewusstsein für die Grenzen des Wachstums. Der Schutz von Natur und Landschaft sollte nicht länger nur die Sache der Reservate sein. Naturschutz und Landschaftspflege sollten als ein alle Politik- und Wirtschaftsbereiche durchdringendes Handlungs- und Gestaltungsprinzip auch und gerade dort zur Geltung gebracht werden, wo Vorhaben „die Gestalt oder Nutzung von Grundflächen verändern und diese Veränderungen die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können." Die Liste der so definierten Eingriffe reicht von A wie Abfalldeponie, Abgrabung und Autobahn bis Z wie Zentralkläranlage und umfasst praktisch jedes neue Natur und Landschaft beanspruchende Bauvorhaben.

Die Rechtsfolgen der Eingriffsregelung sind bekannt: Der Eingriffsverursacher ist verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen und die unvermeidbaren erheblichen Beeinträchtigungen bestmöglich zu kompensieren. Können die Eingriffsfolgen nicht kompensiert werden, ist der Eingriff nur zulässig, wenn der Schutz von Natur und Landschaft nicht vorrangig ist. In diesem Fall tritt an die Stelle von Kompensationsmaßnahmen als Ultima Ratio eine Zahlung, mit der Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu finanzieren sind.

2 Eingriffsregelung in der Bauleitplanung

In der Bauleitplanung hat die Eingriffsregelung lange Zeit keine Rolle gespielt. Das änderte sich erst 1993. Bis dahin war die Eingriffsregelung zwar schon bei der Aufstellung der Bauleitpläne vorausschauend zu berücksichtigen (was praktisch nicht geschah); die Anwendung der Eingriffsregelung knüpfte aber erst an die Zulassung des einzelnen Bauvorhabens an. Erfahrungsgemäß war es

[1] *Der Beitrag ist der Erinnerung an Dietrich Lüderwaldt gewidmet. Dietrich Lüderwaldt leitete von 1976 bis 1990 die Niedersächsische Fachbehörde für Naturschutz. Danach war er bis zu seiner Pensionierung im Jahre 1992 Leiter der Koordinierungsgruppe Naturschutz im Niedersächsischen Umweltministerium. Der Bundesverband Beruflicher Naturschutz (BBN) verlieh ihm im Jahr 2006 für Verdienste um den Naturschutz die Hugo-Conwentz-Medaille. Dietrich Lüderwaldt (1927-2008) wäre 2017 90 Jahre alt geworden.*

dort für Vermeidungsstrategien zu spät und der Spielraum für Kompensationsmaßnahmen zu gering. Aus diesen Gründen waren die Vollzugsdefizite der Eingriffsregelung nirgends so groß wie in den auf bauleitplanerischen Entscheidungen beruhenden Baugenehmigungsverfahren.

Der Gesetzgeber hat auf dieses Manko 1993 mit Artikel 5 des am 01.05.1993 in Kraft getretenen Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes reagiert, der das Bundesnaturschutzgesetz mit einer unmittelbar geltenden Rahmenvorschrift ergänzte (§§ 8a bis 8c BNatSchG a. F.). Das geschah auch deswegen, weil die Rechtsprechung zuvor zunehmend Bauleitpläne beanstandet hatte, in denen die Konsequenzen der Eingriffsregelung nicht vorausschauend berücksichtigt worden waren.

Nach weiteren Änderungen stellt sich der Rechtsrahmen heute so dar:

- Sind aufgrund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten, ist unter Anwendung der Eingriffsregelung über die Vermeidung, den Ausgleich und den Ersatz im Bauleitplan in der Abwägung nach § 1a Baugesetzbuch (BauGB) zu entscheiden.
- Eine strikte Rechtspflicht zur Kompensation besteht, anders als bei der Eingriffsregelung außerhalb der Bauleitplanung, nicht. Gleichwohl wird sich das Abwägungsermessen in den meisten Fällen zu einer Pflicht verdichten, weil es im Regelfall ausreichende Möglichkeiten zur Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gibt.
- Eine Ersatzzahlung kann nach herrschender Auffassung für bauleitplanerisch festgesetzte Eingriffe nicht erhoben werden, jedenfalls ist in § 1a BauGB von Ersatzzahlung keine Rede.
- Die nach § 1a Abs. 3 BauGB erforderliche Kompensation der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft erfolgt durch geeignete Darstellungen nach § 5 bzw. Festsetzungen nach § 9 BauGB als Flächen oder Maßnahmen zur Kompensation.
- Die erforderlichen Festsetzungen zur Kompensation sind mit dem Instrumentarium des § 9 BauGB zu treffen. Die Flächen und Maßnahmen zur Kompensation können den Bauflächen zugeordnet werden, um den Verursacher des Eingriffs später zu den Maßnahmen oder Kosten der Kompensation heranzuziehen.
- Nach § 135a Abs. 1 BauGB sind die festgesetzten Maßnahmen zur Kompensation vom Eingriffsverursacher durchzuführen. Soweit die Maßnahmen an anderer Stelle durchgeführt werden müssen und nach § 9 Abs. 1a BauGB den Eingriffsflächen zugeordnet sind, soll die Gemeinde die Maßnahmen auf Kosten des Eingriffsverursachers durchführen.
- Die Kostenzuordnung erfolgt durch Beitragsbescheide, mit denen die Gemeinde nach dem Muster des Erschließungsbeitragsrechts die Kosten für die Kompensation auf die Eingriffsgrundstücke umlegt. Die Verteilungsmaßstäbe enthält § 135b BauGB. Verteilungsmaßstäbe – diese können mit einander verbunden werden – sind die überbaubare Grundstücksfläche, die zulässige Grundfläche, die zu erwartende Versiegelung oder die Schwere der zu erwartenden Eingriffe.

Die Bauleitplanung ist also nicht der Eingriffsregelung unterworfen, sondern es wurden einige ihrer Elemente in die Bauleitplanung implementiert, zudem verändert und gleichsam zu einer „städtebaulichen Eingriffsregelung“ „fortentwickelt“.

3 Zweifel an der Wirksamkeit

Das Steuerungsprogramm der Eingriffsregelung hat nicht nur Stärken, sondern auch Schwächen und bleibt wegen vieler Schwachstellen im Vollzug hinter den rechtlichen Anforderungen zurück. Deswegen wird an der Wirksamkeit der Eingriffsregelung seitjeher gezweifelt – so etwa aus folgenden Gründen:

- Die Eingriffsregelung untersagt nicht den Eingriff an sich, sondern nur solche Eingriffe, deren Folgen so schwerwiegend sind, dass sie nicht kompensiert werden können – und dies auch nur, soweit dem Schutz von Natur und Landschaft Vorrang vor dem Eingriffsinteresse zuerkannt wird. Die Entscheidung darüber liegt nur ausnahmsweise bei der Naturschutzbehörde. Die Erfahrung zeigt, dass nahezu keinem Eingriff aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege die Zulassung versagt wird.
- In der Eingriffsregelung können sich bereits rein privatwirtschaftlich oder egoistisch motivierte Eingriffe gegen das öffentliche Integritätsinteresse an Natur und Landschaft durchsetzen. Anders als beim gemeinschaftsrechtlichen Gebiets- und Artenschutz erfordert die Zulässigkeit des Eingriffs keine zwingenden Gründe des überwiegenden Interesses und der Eingriff kann auch trotz zumutbarer Standortalternativen zulässig sein.

Abb. 1: Täglich werden in Deutschland 70 Hektar überbaut. In der Bauleitplanung ist die Kompensation nicht striktes Recht, sondern unter den Vorbehalt der Abwägung gestellt. Der größte Teil des Flächenverbrauchs vollzieht sich aber in der Bauleitplanung. (Foto Maulwurf: Jörg Kamel)

- Die Praxis der Eingriffsregelung beschränkt sich nahezu ausschließlich auf die Festlegung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder eine Ersatzzahlung. Insofern ist die Eingriffsregelung überwiegend ein Reparaturbetrieb.
- Oft stehen Art und Umfang der Kompensationsmaßnahmen in keinem rechten Verhältnis zum Schadensmaß oder den Kompensationsmaßnahmen wird eine Wirksamkeit zugesprochen, die sie bei realistischer Betrachtung nicht erreichen können. Mitunter werden Maßnahmen realisiert, die für sich gesehen durchaus sinnvoll sein mögen, die aber fälschlich an Stelle der tatsächlich geschuldeten Kompensation erbracht werden.
- In der Bauleitplanung ist die Kompensation nicht striktes Recht, sondern unter den Vorbehalt der Abwägung gestellt. Der größte Teil des Flächenverbrauchs vollzieht sich aber in der Bauleitplanung.
- Die mit der Eingriffsregelung verbundenen Kompensationspflichten sind selbst im Falle schwerwiegender Eingriffsfolgen eher gering, so dass es an einem ökonomischen Anreiz für die Bevorzugung minder schwerwiegender Eingriffsalternativen fehlt. Die finanziellen Aufwendungen für Kompensationsmaßnahmen bewegen sich jedenfalls zumeist unter fünf Prozent bezogen auf die Kosten für Planung und Ausführung des Eingriffs. So gesehen bewegt sich die Kompensation im Finanzvolumen von „Kunst am Bau".
- Dieses Niveau wird noch weiter unterschritten, denn im Mittel der untersuchten Fälle werden nur etwa 50 % der auferlegten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wie vorgesehen realisiert. Vielfach erfolgt die Realisierung gar nicht, nur unvollständig, in modifizierter Form, unter Nichtbeachtung zeitlicher Fristen oder die Maßnahmen werden nicht dauerhaft erhalten (s. z. B. MUROWATZ & SPERBER 1999, MEYHÖFER 2000, SIEMERS 2015). Auf Grund dieser Umsetzungsdefizite bleiben erhebliche Restschäden an Natur und Landschaft zurück, die sich angesichts der Vielzahl der Eingriffe zu einem gravierenden Problem entwickeln.
- Der Anteil von Kompensationsflächen liegt auch 40 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung entgegen anderslautender Mutmaßungen eher im Promillebereich. Die in Deutschland mit Kompensationsmaßnahmen belegte Fläche ist im Übrigen so gering, dass die Landesbehörden für Statistik diese Flächen nicht erfassen.

Diese Umstände erklären, warum in Deutschland täglich etwa 70 ha Grund und Boden überbaut werden.

4 Angriffe auf die Eingriffsregelung

Auch wenn es an einer breiten empirischen Studie über die Wirksamkeit der Eingriffsregelung bis heute fehlt: Fest steht, dass die Anforderungen der Eingriffsregelung nicht ausgeschöpft und der Vollzug hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibt. Dieser ernüchternde Befund spricht nicht gegen das Instrument an sich. Sprechen für die Eingriffsregelung nicht vielmehr die gegen sie gerichteten Initiativen? Dazu zählt beispielsweise,

- die Pflicht zur Kompensation als striktes Recht aufzugeben und unter Abwägungsvorbehalt zu stellen,

Abb. 2: Die in Niedersachsen mit Windenergieanlagen belegte Fläche steuert einen Anteil an der Landfläche von zwei Prozent an. Zum Vergleich: Die seit 1981 mit Kompensationsverpflichtungen belegte Fläche für alle seitdem zugelassene Eingriffe beträgt vermutlich weniger als ein Prozent. (Foto: Manfred Knake)

wie in der Bauleitplanung geschehen, die sich nur unter dieser Bedingung 1993 dem Vermeidungs- und Kompensationsgebot der Eingriffsregelung geöffnet hat,

- sogenannte umweltfreundliche Vorhaben aus dem Geltungsbereich der Eingriffsregelung herauszulösen oder bedingt von Kompensationspflichten freizustellen, was einige Landesgesetzgeber Windenergieanlagen eine Zeit lang gewährt haben. So waren in Niedersachsen Einzelanlagen und Anlagengruppen von bis zu fünf Windenergieanlagen von Ersatzmaßnahmen für das Landschaftsbild 10 Jahre freigestellt,
- die Untersagung von Eingriffen zu erschweren, was mit der 2002 im Bundesnaturschutzgesetz verschobenen Stufenfolge der Eingriffsregelung erreicht worden ist. Seitdem können Eingriffe nur untersagt werden, wenn Eingriffsfolgen in keiner Weise kompensiert werden können. Zuvor war eine Untersagung bereits möglich, wenn die Eingriffsfolgen nicht ausgeglichen werden konnten,
- die Herauslösung der Eingriffsregelung aus dem Naturschutzrecht und – nach ihrer Veränderung – ihre Integration in andere Gesetze, was im Baugesetzbuch für bauleitplanerisch vorbereitete oder festgesetzte Eingriffe und beispielsweise im niedersächsischen Landeswaldgesetz für Eingriffe in den Wald durchgesetzt worden ist,
- der Verzicht auf einen Zulassungsvorbehalt für Eingriffe, die nicht bereits nach anderen Vorschriften einer behördlichen Zulassung bedürfen oder einer Behörde anzuzeigen oder von einer Behörde durchgeführt werden. So hat entgegen der Vorgabe des § 17 Abs. 3 BNatSchG der niedersächsische Gesetzgeber von einem solchen Vorbehalt nicht nur abgesehen, sondern diese Eingriffe zum Nicht-Eingriff erklärt (§ 5 NAGBNatSchG),
- die Absicht, den gesetzlichen Vorrang naturaler vor monetärer Kompensation aufzugeben, was 2009 eine frühere Bundesregierung durchzusetzen im Koalitionsvertrag vereinbart hatte, ihr dann aber doch nicht gelang,
- das 2010 von der Landwirtschaft erreichte Rücksichtnahmegebot zugunsten landwirtschaftlicher Interessen bei der Kompensation. „Für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden" dürfen zwar für Eingriffe, für die geschuldete Kompensation hingegen nur „im notwendigen Umfang" in Anspruch genommen werden. Überhaupt ist vorrangig zu prüfen, ob die Kompensation nicht auch erreicht werden kann, ohne Flächen aus der Nutzung zu nehmen: mit Bodenentsiegelung, Wiedervernetzung von Lebensräumen und Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen, die der dauerhaften Verbesserung von Natur und Landschaft dienen (s. § 15 Abs. 3 BNatSchG),
- vielleicht auch die Kompensationsverordnung des Bundes, deren Fertigstellung und Einführung die Bundesregierung im Koalitionsvertrag von 2013 bemerkenswerterweise nicht unter dem Kapitel „Naturschutz", sondern „Landwirtschaft" vereinbart hat.

Abb. 3: 2010 neu in das Bundesnaturschutzgesetz aufgenommen: Für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden dürfen nur im notwendigen Umfang für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Anspruch genommen werde. (Foto: Ulrike Steinbrenner / pitopia.de)

5 Missverstandene Kompensation

40 Jahre nach ihrer Einführung sollte über die Intention der Eingriffsregelung Klarheit herrschen. Das gilt vor allem für die Frage nach Ort, Art und Umfang der Kompensation, der in der Praxis wichtigsten Rechtsfolge der Eingriffsregelung. In der Praxis stehen jedoch häufig nicht die Vermeidung und die Behebung konkreter Beeinträchtigungen im Vordergrund. Ergebnis ist vielmehr „irgendeine Form der Kompensation".

Als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden mitunter unterschiedslos alle Maßnahmen herangezogen, wenn sie nur in irgendeiner Weise Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind oder dies von ihnen angenommen wird. Dabei sind Kompensationsmaßnahmen definitionsgemäß keine beliebigen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, sondern sie müssen auf die Bewältigung der prognostizierten Beeinträchtigungen gerichtet sein, die mit einem bestimmten Eingriff verbunden sind.

Dies gilt auch für die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Zwar ist hier die Kompensation nicht striktes Recht, sondern Gegenstand der Abwägung. Zwar werden hier Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als Maßnahmen zum Ausgleich begrifflich zusammengefasst. Zwar können diese Maßnahmen – wie auch außerhalb der Bauleitplanung – u. U. auch außerhalb der überbauten Grundstücke durchgeführt werden (§ 200a BauGB). Die Grundverpflichtung ist aber dieselbe. Der Begriff des Ausgleichs bezieht seine Inhaltsbestimmung aus dem Bundesnaturschutzgesetz und verlangt insofern die nach den Umständen bestmögliche Kompensation (vgl. § 1a Abs. 3 BauGB).

Anstatt, wie vom Gesetz verlangt, die in Folge des Eingriffs zerstörten oder erheblich beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes und das Landschaftsbild gleichartig oder gleichwertig wiederherzustellen, werden mitunter Maßnahmen realisiert, die für sich gesehen durchaus sinnvoll sein mögen, die aber fälschlich an Stelle der tatsächlich geschuldeten Kompensation erbracht werden. Der Eindruck entsteht, Kompensation sei zwar obligatorisch, die Art der Kompensation aber beliebig.

Vielerorts wird die Kompensationspflicht der Eingriffsregelung als ein Handel missdeutet, bei dem für die vom Eingriff in Mitleidenschaft gezogene Natur und Landschaft irgendwo irgendetwas anderes „Schönes“ geschaffen wird. Dieser Handel basiert oft auf einer besonderen Währung, nämlich einem System von Punktwerten, die bestimmten Biotoptypen zugeordnet werden und im Falle des Eingriffs mit der Größe der betroffenen Fläche multipliziert einen „Eingriffswert“ abbilden sollen. Diesem muss nur noch das Produkt aus Fläche und Wertpunkt des angestrebten Biotoptyps als „Ausgleichswert“ bis zu rechnerischem Gleichstand oder „Überkompensation“ entgegengehalten werden.

Auf diese Weise werden die Eingriffsfolgen nicht bewältigt, sondern nur scheinbar gleichwertige Verhältnisse geschaffen und Natur und Landschaft lediglich den vier Grundrechenarten zugeführt. Der rechnerische Gleichstand gewährleistet noch nicht die gleichwertige Kompensation, die dem Gesetz nach geschuldet ist.

Es geht also nicht um eine abstrakt-rechnerische, sondern um eine ökologisch-funktionale Gleichwertigkeit – auch nicht allein von Biotoptypen, sondern der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes. Einzubeziehen sind alle Schutzgüter der Eingriffsregelung: Die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts (mit Boden, Wasser, Klima, Luft, Pflanzen, Tieren und Biotopen und ihren Wechselwirkungen) und das Landschaftsbild. Die Behörden scheinen froh zu sein, dass überhaupt „irgendetwas“ zugunsten von Natur und Landschaft geschieht. Rechtlich ausreichend ist das nicht.

Hinzu kommt die seit Beginn der Eingriffsregelung verbreitete Tendenz, die Kompensationsverpflichtungen der Eingriffsregelung für andere Ziele einzusetzen als die „bloße“ bestmögliche Bewältigung der Eingriffsfolgen. Während beispielsweise auf der Höhe der BSE-Krise um das Jahr 2000 die Kompensation in besonderer Weise für die Förderung des ökologischen Landbaus in Anspruch genommen werden sollte, sind es heute insbesondere die Sicherung der Natura 2000-Gebiete und das Erreichen eines guten ökologischen Zustandes der Gewässer. So gesehen ist die Eingriffsregelung ein offenbar außergewöhnlich erfolgreiches Instrument des Naturschutzes – zumindest wenn sich Erfolg an Nachfrage misst. Sie scheint allem oder fast allem, was als gut und richtig erkannt worden ist, auch oder vorrangig dienen zu können oder dienen zu sollen.

Kompensation ist darüber zu einem Objekt von Nachfrage und Angebot geworden. Beispielsweise bietet die Forstwirtschaft ökologische Leistungen im Wald gegen eine Honorierung als Kompensationsmaßnahmen an. Dabei ist jedoch eine Reihe von Anforderungen zu beachten, die diesen Bestrebungen Grenzen setzen, u. a.:

- **Gute fachliche Praxis**: Als mögliche Kompensationsleistung kann nur anerkannt werden, was über die in § 5 Abs. 3 BNatSchG von der Forstwirtschaft geschuldete gute fachliche Praxis hinausreicht. Dieses Bezugsniveau ist vor einer Anrechenbarkeit ökologischer Leistungen zu definieren.
- **Artenschutzrechtliche Verbote**: Beachtlich sind die artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverbote des § 44 Abs.1 BNatSchG. Von diesen Verboten ist die forstwirtschaftliche Bodennutzung nur ausgenommen, soweit sich durch die Bewirtschaftung der Erhaltungszustand der lokalen Population der europäischen Vogelarten und der Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie nicht verschlechtert.

Abb. 4: Schön anzusehen: Haubentaucher auf einem Baggersee. Werden in Biotopwertverfahren solche Gewässer nur hoch genug mit Punkten bewertet, lässt sich mit einem Baggersee so mancher Eingriff „kompensieren“. Allerdings unter Vernachlässigung der tatsächlichen Eingriffsfolgen und nur rechnerisch. Fehlinterpretationen und Missbräuche in der Kompensationspraxis sind selbst nach 40 Jahren Eingriffsregelung nicht überwunden. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-Erde.de)

- **Artikel 14 Grundgesetz**: Weitergehende Anforderungen können sich aus der in Artikel 14 Grundgesetz geschuldeten Sozialbindung des Eigentums ergeben.
- **Vorbildfunktion**: Einschränkungen können sich aufgrund der Maßgabe des § 2 Abs.4 BNatSchG bei Flächen der öffentliche Hand stellen: „Bei der Bewirtschaftung von Grundflächen im Eigentum oder Besitz der öffentlichen Hand sollen die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in besonderer Weise berücksichtigt werden." Wegen der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand ist Staat und Kommunen als Waldbesitzern mehr an ökologischen Leistungen honorarfrei abzuverlangen als privaten Waldbesitzern.
- **Fördermittel**: Eine Vielzahl ökologischer Wald(um)baumaßnahmen wird mit öffentlichen Mitteln (beispielsweise aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes") in allen Waldbesitzarten gefördert. Wegen des Verbots der Doppelförderung können diese Maßnahmen nicht auf mögliche Kompensationsmaßnahmen angerechnet werden.
- **Selbstverständnis**: Keine andere Landnutzung nimmt für sich in Selbstdarstellung und Selbstverständnis in Anspruch, bereits aus sich selbst heraus so sehr dem Naturschutz zu dienen, ja Naturschutz zu sein, wie die Forstwirtschaft, so dass die „Aufwertungspotenziale" auch deshalb hinterfragt werden sollten.

Ähnliches gilt für in betriebswirtschaftliche Abläufe integrierte ökologische Leistungen der Landwirtschaft, die an Vergütungsanreize geknüpft und an vertragliche Regelungen gebunden sind („produktionsintegrierte" Kompensation). Dabei wird leicht übersehen, dass die Kompensation solange zu gewährleisten ist, wie auch die Eingriffsfolgen wirksam sind. Das ist zumeist auf Dauer, weswegen Vertragsnaturschutz keine Basis ist für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Nachdem der Bundesgesetzgeber 2010 den Raum für Kompensationsmaßnahmen für Beeinträchtigungen des Naturhaushalts auf den Naturraum ausgedehnt hat, kommt es zu einem weiteren Missverständnis, denken doch viele Akteure in der Eingriffsregelung, diese Ausdehnung gelte auch für Kompensationsmaßnahmen für das Landschaftsbild.

Die Ausweitung der Kompensation in den Naturraum ist allerdings nur für den Naturhaushalt möglich. Maßnahmen zur Wiederherstellung oder landschaftsgerechten Neugestaltung des Landschaftsbildes müssen sich hingegen auf Ort und Stelle des Eingriffs beziehen, da anderenfalls die Anforderungen verfehlt werden, welche die Rechtsprechung an eine Wiederherstellung oder landschaftsgerechte Neugestaltung des Landschaftsbildes richtet. Die Wiederherstellung des Landschaftsbildes setzt nämlich voraus, dass in dem betroffenen Landschaftsraum selbst ein Zustand geschaffen wird, der das optische Beziehungsgefüge des vor dem Eingriff vorhandenen Zustands in gleicher Art, mit gleichen Funktionen und ohne Preisgabe wesentlicher Faktoren in weitestmöglicher Annäherung fortführt (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.9.1990, BVerwGE 85, 348, 360; SCHUMACHER/FISCHER-HÜFTLE, BNatSchG, 2. Aufl. 2011, § 15 Rn. 55).

Die landschaftsgerechte Neugestaltung ist demgegenüber weiter zu fassen und darauf gerichtet, die durch den Eingriff zerstörten Funktionen und Werte in ähnlicher Art und Weise unter Wahrung des Charakters des Landschaftsbildes und der Eigenart der Landschaft zu gestalten (vgl. Senatsurteil v. 16.12.2009 - 4 LC 730/07; SCHUMACHER/FISCHER-HÜFTLE, a.a.O., § 15 Rn. 56). Ziel sowohl von Ausgleichs- als auch Ersatzmaßnahmen ist gleichermaßen die vollständige Kompensation des Eingriffs (vgl. Senatsurteil v. 16.12.2009 - 4 LC 730/07).

Mit vom Eingriff entfernt realisierten oder bevorrateten Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, wie sie für den Naturhaushalt vielleicht möglich sein können, lassen sich die Kompensationspflichten für das Landschaftsbild jedenfalls nicht einlösen. Eine Mehrfachfunktion, die sonst ein und derselben Kompensationsmaßnahme gerne zugeschrieben wird, kommt hier schon im Grundsatz nicht in Frage.

6 Energiewende und Bundeskompensationsverordnung

Mit dem in Deutschland beschlossenen Umbau der Stromwirtschaft ist die Eingriffsregelung erneut unter Druck geraten. Ihre Durchsetzung könnte zu einem steigenden Bedarf an Kompensationsflächen führen. Die dauerhafte Aufgabe landwirtschaftlicher Fläche für die gesetzlich geschuldete Kompensation wird von der Landwirtschaft als „Flächenverbrauch" ablehnt. Bisher liegt der Anteil von Kompensationsmaßnahmen an der landwirtschaftlich genutzten Fläche im Promillebereich, wie beispielsweise die Antwort auf eine parlamentarische Anfrage für Bayern bestätigt hat (BAYERISCHER LANDTAG 2012).

Die Erzeugung von Bioenergie vom Acker ist als Teil der „guten landwirtschaftlichen Praxis" von der Eingriffsregelung sogar komplett ausgenommen. Die Kompensation beschränkt sich auf das Eingrünen der Biogasanlagen, den Ausgleich für die überbaute Fläche und erstreckt sich gerade nicht auf den Energiepflanzenanbau. Der Ausbau der regenerativen Energiewirtschaft und der Stromnetze beansprucht nicht dramatisch viel Fläche für Kompensation, wie bisher realisierte Windparks, Freiflächen-Photovoltaikanlagen und Stromtrassen zeigen. Auch für diese Vorhaben betragen die Aufwendungen für naturale wie monetäre Kompensation zumeist weniger als fünf Prozent der Gesamtkosten.

Die mit Windenergieanlagen und Energiefreileitungen verbundenen Folgen für das Landschaftsbild führen zumeist ohnehin nicht zu Kompensationsmaßnahmen, sondern zu Ersatzzahlungen, deren Verwendung nicht von vornherein die landwirtschaftliche Nutzung einschränkt. Aus der Ersatzzahlung finanzierte Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind nämlich im Unterschied zu Kompensationsmaßnahmen an keine besonderen Bedingungen geknüpft. Mit Ersatzzahlungen können auch Umweltmaßnahmen der Landwirtschaft finanziert und insofern die Aufgabe landwirtschaftlicher Nutzflächen vermieden werden.

7 Stationen der Eingriffsregelung

Im Rückblick auf 40 Jahre Eingriffsregelung erscheinen folgende Stationen und Aspekte für die Durchsetzung der Eingriffsregelung von besonderer Bedeutung:
Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Eingriffsregelung: Mitte der 1980er Jahren waren die Erwartungen an die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung schon etwas

Abb. 5: Der Maisanbau nimmt in Deutschland ein Viertel der Anbaufläche und doppelt so viel Fläche ein wie alle Naturschutzgebiete zusammengenommen. Der Mais ist Grundlage für die Tierproduktion und den Betrieb von Biogasanlagen. (Foto: Michael Papenberg / natursehen.de)

abgeklungen. Die Hoffnungen richteten sich umso mehr an die 1985 vom Gemeinschaftsrecht normierte und erst 1990 in Deutschland verankerte UVP. Allerdings wurde rasch sichtbar, dass mit der UVP die Eingriffsregelung nicht obsolet ist, sondern im Gegenteil die Eingriffsregelung für UVP-pflichtige Vorhaben Bewertungsmaßstäbe liefert und die Vorschriften bereithält, mit denen die Eingriffsfolgen bewältigt werden müssen.

Die UVP unterstützt die Anwendung der Eingriffsregelung aber bis heute in der Weise wesentlich, weil die UVP die Abschätzung von Umweltfolgen als Pflicht von Vorhabenträgern und öffentlichen Stellen herausstellt. Der schutzgutdifferenzierte Ansatz der UVP hat zudem deutlich gemacht, dass eine Beschränkung der Entscheidungen der Eingriffsregelung auf Biotope unzureichend ist, sondern die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und das Landschaftsbild in ihrer Gesamtheit gesehen werden müssen.

Eingriffsregelung in der Bauleitplanung: Die 1993 erfolgte Vorverlagerung der Anwendung der Eingriffsregelung in die Bauleitplanung markiert gewiss einen Schritt hin zu einer stärkeren Integration von Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in den Städtebau. Die Eingriffsregelung ist aber mit den bekannten Durchsetzungsproblemen aufgrund der dort wirksamen Sonderbedingungen zu Lasten von Natur und Landschaft konfrontiert. Der Naturschutz stößt in den Städten und Gemeinden im Übrigen auf ein Geflecht von naturschutzkritischen Einzel- und Gruppeninteressen, in welchem sich die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nur schwer durchsetzen.

Zudem ist 1998 der Genehmigungsvorbehalt für aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne entfallen, so dass die Mitwirkungsmöglichkeiten der Naturschutzbehörden stark eingeschränkt sind. Später wurden überdies bestimmte bauplanungsrechtliche Vorhaben vollständig von der Eingriffsregelung freigestellt (§ 13 a BauGB, Bebauungspläne der Innenentwicklung; §13 b, Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren).

Bevorratung von Naturschutzmaßnahmen („Ökokonten"): Zu der erreichten Flexibilisierung in der Eingriffsregelung gehört auch, dass Maßnahmen zur Kompensation noch unbestimmter künftiger Eingriffe gleichsam bevorratet und später auf die geschuldete Kompensation angerechnet werden können. Ausgehend von der Bauleitplanung wurde diese Möglichkeit schließlich in der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes von 2002 für die Eingriffsregelung auch außerhalb der Bauleitplanung eröffnet.

Zwar bietet diese Möglichkeit eine Reihe von Vorteilen auch für Naturschutz und Landschaftspflege, allerdings auch Risiken. Zu diesen zählt die Vernachlässigung der Vermeidung von Beeinträchtigungen, wie sie mit Standortalternativen erreicht werden kann. Wenn nämlich bereits genügend „anrechenbare" Maßnahmen bevorratet wurden, könnten Verminderungsbestrebungen umso leichter ins Hintertreffen geraten. Wird nur „irgendetwas Schönes" für Naturschutz und Landschaftspflege als Kompensation angerechnet, besteht die Gefahr, dass die tatsächlichen Eingriffsfolgen gar nicht bewältigt werden.

Ersatzzahlung: Die in Niedersachsen erst 2004 als Vervollständigung des Steuerungsprogramms der Eingriffsregelung eingeführte Ersatzzahlung hat sich als sinnvoll erwiesen, weil so auch Eingriffe zumindest eine monetäre Kompensation erfordern, die zuvor ohne Kompensation zugelassen werden konnten. Die Ersatzzahlung hat nicht zu einer Abkehr vom Vorrang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geführt. Nur eine Minderzahl der Eingriffe führt zu einer Ersatzzahlung (2005: nur 1,8 % der Eingriffe; BREUER et al. 2008).

Kleine Artenschutzrechtsnovelle: Spätestens mit der 2007 erfolgten Kleinen Artenschutzrechtsnovelle ist die Berücksichtigung besonders geschützter Arten unausweichlich auch Gegenstand der Eingriffsregelung geworden. Zwar gelten hier die Schädigungs- und Störungsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG nur dem Schutz der etwa 600 europäischen Vogelarten und der Arten des Anhanges IV der FFH-Richtlinie. Den Schutz der etwa 2.000 „nur" national besonders geschützten Arten erwartet der Gesetzgeber indessen von der rechtmäßigen Anwendung der Eingriffsregelung. Bei einer fehlerhaften Anwendung gelten auch für diese Arten die strengen Vorschriften des Artenschutzrechts der Europäischen Union (BVerwG, Urteil vom14.07.2011 – 9 A 12.10). Seitdem kann die Anwendung der Eingriffsregelung sich noch weniger allein auf die Berücksichtigung von Biotoptypen stützen.

Bundesnaturschutzgesetz: Der Gesetzgeber hat den Fokus 2010 zu Recht mit einer ganzen Reihe von Bestimmungen auf die Sicherung von Kompensationsmaßnahmen gerichtet. Zu lange wurden diese entweder gar nicht, mit erheblichen Verzögerungen oder Änderungen durchgeführt, nicht kontrolliert oder nicht dauerhaft gesichert. Allerdings hat der Gesetzgeber den Vorrang der bestmöglichen Kompensation vor irgendeiner Kompensation mit der Gleichstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie der Festlegung u. U. vorrangig zu ergreifender Maßnahmen als Kompensation eher verunklart als geschärft.

Kompensationsverzeichnis: Zu den wesentlichen Verbesserungen im Bereich der Eingriffsregelung zählt die Pflicht zum Aufbau und zur Führung eines Kompensationsverzeichnisses. In Niedersachsen ist das seit 2013 die Aufgabe der Naturschutzbehörden. Damit die Naturschutzbehörden dieses Verzeichnis führen können, müssen die Zulassungsbehörden die dazu notwendigen Informationen bereitstellen (Niedersächsische Verordnung über das Kompensationsverzeichnis vom 01.02.2013). Das Kompensationsverzeichnis soll gewährleisten, dass die Kompensation nicht vorzeitig untergeht, sondern solange gewährleistet bleibt, wie auch die Eingriffsfolgen fortwirken. Das Verzeichnis soll die damit verbundenen Kontrollen erleichtern.

Bundeskompensationsverordnung: Sie könnte die Sache der Eingriffsregelung stärken, würden die darin vorgeschriebenen Anforderungen an die Einzelschritte der Eingriffsregelung den besten verfügbaren Erkenntnissen und Verfahrensweisen entsprechen. Daran bestanden aber von Anfang an Zweifel, was ein Grund sein könnte, weswegen bisher hierfür keine Mehrheit im Bundesrat zustande gekommen ist. Die Vielzahl von verschiedener Seite in 16 Bundesländern in 40 Jahren entwickelten, teils stark mangelbehafteten Verfahren zur Eingriffsregelung bleiben deswegen bis auf Weiteres eine Realität in Deutschland und ein größtmöglicher fachlich orientierter Konsens in der Eingriffsregelung bleibt aus. Für fachfremde Erwägungen spricht der Umstand, dass im Koalitionsvertrag von 2013 die Fertigstellung der Bundeskompensationsverordnung nicht unter dem Kapitel „Naturschutz", sondern „Landwirtschaft" vereinbart worden ist.

Anwendungshilfen in Niedersachsen: Die Anwendung der Eingriffsregelung ist Sache der Stellen, welche über die Zulassung des Eingriffs entscheiden. Das sind bis auf Ausnahmefälle nicht die Naturschutzbehörden. Die Anwendung der Eingriffsregelung liegt insofern nur bedingt im Verantwortungsbereich der Naturschutzbehörden. Die Naturschutzbehörden wirken jedoch an der Bewertung und Bewältigung von Eingriffsfolgen mit. Es liegt auf der Hand, dass die Vorstellungen über die Anwendung der Eingriffsregelung – z. B. über den Umfang von Kompensationsmaßnahmen – zwischen Eingriffsverursachern, Zulassungsbehörden und Naturschutzbehörden unterschiedlich sein können.

Allgemein anerkannte Bewertungsmaßstäbe und -verfahren können bei gleichen Eingriffen bzw. Eingriffsfolgen zu einer einheitlichen sowie rechtlich einwandfreien und damit im Interesse aller Beteiligten besseren Anwendung der Eingriffsregelung beitragen. Der bisherige Weg, solche Anwendungshilfen gemeinsam mit allen Betroffenen zu entwickeln, hat sich bewährt.

Die in den Anwendungshilfen empfohlenen pragmatischen Anforderungen und Konventionsvorschläge sind gewissermaßen Grundregeln für die gute fachliche Praxis der Eingriffsregelung. Sie werden von der Rechtsprechung als so genannter antizipierter Sachverstand ausdrücklich akzeptiert. Insoweit hat die Landesnaturschutzverwaltung wesentliche Voraussetzungen für eine einheitliche, rechtssichere und fachlich zufriedenstellende Anwendung der Eingriffsregelung geschaffen. In der beigefügten Tabelle (s. Kap. 10) sind diese Anwendungshilfen aufgeführt.

8 Ausblick

Die Eingriffsregelung steht immer wieder in der Gefahr, abgeschwächt zu werden. Dazu trägt der Umstand bei, dass sie ihre Existenz nicht – wie etwa der Schutz des europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 oder Teile des Artenschutzrechts – dem Gemeinschaftsrecht verdankt, sondern eine bloß nationale Angelegenheit ist, die vergleichsweise leicht verändert oder aufgegeben werden kann. Den Spielraum für Änderungen hat der Gesetzgeber zuletzt 2010 genutzt und „für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden" vor einer Inanspruchnahme für Kompensationsmaßnahmen geschützt.

Die Bestrebungen, einzelne Typen von Eingriffen ganz oder teilweise aus der Anwendung der Eingriffsregelung auszunehmen oder naturale oder monetäre Kompensationspflichten abzusenken, halten an; ebenso die Tendenz, in der Eingriffsregelung nicht die Verpflichtung zur bestmöglichen Kompensation konkreter Eingriffsfolgen, sondern ein Flächenbeschaffungs- oder Finanzierungsinstrument generell für Maßnahmen des Naturschutzes zu sehen. Zugleich sind die bekannten Vollzugsdefizite der Eingriffsregelung längst nicht überwunden. Deshalb haben die bisherigen Forderungen weiterhin Bestand:

- Die gegebenen Möglichkeiten zur Vermeidung von Beeinträchtigungen müssen ausgeschöpft und der Eingriff und seine Wirkungen auf das unabdingbare Maß begrenzt werden.
- Die Prognose der Eingriffsfolgen muss alle Beeinträchtigungen einschließen, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit auftreten können. Einzubeziehen ist nicht allein die Versiegelung von Boden, sondern alle der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie dem Landschaftsbild abträglichen Eingriffsfolgen.
- An die Stelle einer angemessenen Sachverhaltsermittlung dürfen keine Bewertungsverfahren treten, die die Fragen der Eingriffsregelung – anhand einfacher Parameter wie Flächenversiegelung oder biotopbezogener Wertpunkte auf einem unzureichenden Erfassungsniveau – nur scheinbar einlösen und Natur und Landschaft lediglich den vier Grundrechenarten zuführen.
- Kompensation bedeutet nicht einfach irgendwo irgendetwas Gutes für den Naturschutz zu tun, sondern die Kompensationsmaßnahmen müssen auf die konkreten Eingriffsfolgen ausgerichtet sein und diese vollständig und bestmöglich kompensieren.
- Den Kompensationsmaßnahmen darf nur die Wirksamkeit zugesprochen werden, die sie unter realistischen Bedingungen tatsächlich erreichen können.
- Insbesondere die Kompensation bauleitplanerisch festgesetzter Eingriffe gehört in den öffentlichen Raum, nicht auf das Grundstück privater Bauherren.
- Die Kompensation bedarf der dauerhaften Absicherung und der Kontrolle.

Der Gesetzgeber weiß, dass die Naturschutzbehörden alleine nicht in der Lage sind, die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verteidigen, und um die Stärke der konkurrierenden Interessen. Der Gesetzgeber hat deshalb die Naturschutzvereinigungen mit Mitwirkungs- und Klagerechten ausgestattet.

Zusammen mit den Personen in den Naturschutzbehörden sollten sich die Naturschutzvereinigungen das wichtigste und erfolgreichste Evolutionsprinzip der Natur zu Eigen machen: Arbeitsteilung – sich ergänzen, nicht kopieren – kooperieren, nicht konkurrieren – Eintreten für die gemeinsame Sache mit verteilten Aufgaben und Rollen: Eine Naturschutzverwaltung, die fachlich kompetent Erfordernisse und Maßnahmen in Verwaltungshandeln umsetzt, und politisch unabhängige, starke Vereinigungen, die als Lobby den politischen Druck für die Sache des Naturschutzes erzeugen (DAHL & BREUER 1992). Dazu zählen das Ausschöpfen der bestehenden Mitwirkungs- und Klagerechte bei Eingriffen sowie die Dokumentation und Politisierung von Vollzugsdefiziten naturschutzrechtlicher Vorschriften und schließlich die Wahrnehmung der Rolle eines öffentlichen Gewissens.

9 Literatur

BAYERISCHER LANDTAG (2012): Antwort des Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit vom 14.1.2012 auf eine schriftliche Landtagsanfrage vom 10.11.2011 „Ausgleichs- und Ersatzflächen in Bayern". – 16. Wahlperiode, Drucksache 16/10836.

BREUER, W., U. KILLIG & M. WEYER (2008): Ersatzzahlung in Niedersachsen 2004 und 2005. Umfrageergebnisse. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 26 (3) (3/08): 181-185.

DAHL, H.-J. & W. BREUER (1992): Welche Ziele haben Verwaltung und Verbände im Naturschutz? – Gemeinsamkeiten, Unterschiede, Konsequenzen. – Jb. Naturschutz Landschaftspfl. 46: 9-20.

MEYHÖFER, T. (2000): Ausgleich und Ersatz in Bebauungsplänen. Umsetzungsdefizite, Ursachen und Lösungswege. – Naturschutz Landschaftspfl. 32 (11): 325-328.

MUROWATZ, H. & H. H. SPERBER (1999): Landschaftspflegerische Festsetzungen im Bebauungsplan. – Stadt und Grün 48 (9): 636-640.

SIEMERS, D. (2015): Kontrolle von im Rahmen der Eingriffsregelung festgesetzten Kompensationsmaßnahmen. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 35 (2) (2/15): 105-106.

10 Zeittafel

Jahr	Rechtliche Grundlagen	Erlasse, Arbeitshilfen, Fachbeiträge	Bemerkungen
1976	**Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)**; darin Vorschriften für Zulassung von Eingriffen in Natur und Landschaft (Eingriffsregelung) Eingriffsregelung markiert die Fortentwicklung des Naturschutzrechts. Die Eingriffsregelung ist ein wesentlicher Schritt von der Orientierung des Naturschutzes primär am Schutz ausgewählter Teile von Natur und Landschaft zu querschnittsorientiertem Ansatz hin mit dem Ziel, raumdeckend die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwirklichen. Der Schutz kann aufgrund der Abstufungen der Rechtsnormen der Eingriffsregelung nur stark relativiert erreicht werden, nämlich in Form von nicht erheblich oder nachhaltig beeinträchtigter Natur und Landschaft, die zu erhalten oder nach Beeinträchtigung wiederherzustellen ist.		
1981	**Niedersächsisches Naturschutzgesetz (NNatG)**; darin Vorschriften für Zulassung von Eingriffen in Natur und Landschaft (Eingriffsregelung). NNatG löst das bis dahin in Niedersachsen geltende Reichsnaturschutzgesetz von 1935 ab.		
1983		Gemeinsamer Runderlass des niedersächsischen MW und ML: Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Straßenbau; Zusammenarbeit zwischen Straßenbauverwaltung und Naturschutzverwaltung	Runderlass aktualisiert einen entsprechenden Runderlass aus dem Jahr 1977.
1985	**Richtlinie 85/337/EWG des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei bestimmten öffentlichen und privaten Objekten** In Deutschland erfolgt die Umsetzung in nationales Recht erst 1990. Lange Zeit steht die Eingriffsregelung im Schatten der Erwartungen an die UVP.		
1986		Runderlass des niedersächsischen ML: Naturschutz und Landschaftspflege in der Flurbereinigung	Runderlass regelt erstmals die Zusammenarbeit zwischen Flurbereinigungs- und Naturschutzbehörden sowie die Zusammenarbeit der Flurbereinigungsbehörden mit den Naturschutzverbänden. Runderlass reagiert auf die damals gravierenden Konflikte zwischen Flurbereinigung und Naturschutz.
1987		MEIER, H.: Die Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes. – Naturschutz Landschaftspfl. Niedersachs. Beih. 16: 1-60.	Veröffentlichung ist eine erste Anwendungshilfe zur Eingriffsregelung in Niedersachsen.
1988		ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG der Landesanstalten/-ämter für Naturschutz und Landschaftspflege und der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie: Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung. – Natur und Landschaft 63 (5), Beilage.	Veröffentlichung befasst sich insbesondere mit rechtlich-definitorischen und Verfahrensaspekten der Eingriffsregelung.
1989		FREISE-HARENBERG, D. & D. SCHUPP: Golf und Naturschutz. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 9 (5) (5/89): 73-85.	
1990	**Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)** Gesetz hat auch Bedeutung für Eingriffe, sofern diese einer UVP-Pflicht unterliegen. UVPG stärkt die Anforderungen an die Sachverhaltsermittlung für Prognose und Bewältigung von Eingriffsfolgen und sichert eine Öffentlichkeitsbeteiligung.		
		HOFFMANN A. & B. HOFFMANN: Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes – Bisherige Handhabung und Verbesserungsvorschläge. – Gutachten im Auftrag der Fachbehörde für Naturschutz.	Vollzugsuntersuchungen über 10 Jahre Eingriffsregelung in Niedersachsen
1991			Die Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) beschließt 1991 mit einem Gutachten zur Methodik der Eingriffsregelung, eine Grundlage zu einer Standardisierung der Bewertungen und der Verfahrensschritte zu schaffen.
		NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN: Leitlinie Naturschutz und Landschaftspflege und Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz.	Leitlinie reagiert auf die damals gravierenden Konflikte zwischen Flurbereinigung und Naturschutz.
		Beiträge zur Eingriffsregelung I – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 11 (4) (4/91): 43-92.	Der Informationsdienst erscheint 10 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung in Niedersachsen. Er umfasst u. a. die Ergebnisse aus HOFFMANN A. & B. HOFFMANN (1990) sowie Fachbeiträge zur Anwendung der Eingriffsregelung in Flurbereinigungsverfahren sowie bei Grundwasserentnahmen und zum Verhältnis von Eingriffsregelung und UVP.
1992	**Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie)** Die FFH-Richtlinie dient dem Schutz bestimmter Lebensraumtypen, Pflanzen- und Tierarten; sie unterwirft Projekte und Pläne, die Gebiete des Europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 beeinträchtigen könnten, einer Verträglichkeitsprüfung.		
1993	**Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz Art. 5** dieses Gesetzes regelt das Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung des BNatSchG zum Bauplanungsrecht. Bis dahin war die Eingriffsregelung zwar schon bei der Aufstellung der Bauleitpläne vorausschauend zu berücksichtigen, was aber praktisch kaum geschah. Weitere Änderungen folgen 1998 mit der Novelle des Baugesetzbuches.		
	Novelle des NNatG – Mit der Änderung werden Untersuchungspflichten für den Antragsteller eines Eingriffs festgelegt. – Einzelanlagen und Anlagengruppen von bis zu fünf Windenergieanlagen werden von Ersatzmaßnahmen für das Landschaftsbild freigestellt. Diese Regelung bleibt bis 2004 in Kraft.		

Jahr	Rechtliche Grundlagen	Erlasse, Arbeitshilfen, Fachbeiträge	Bemerkungen
1993		NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM: Leitlinie zur Anwendung der Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes bei der Errichtung von Windenergieanlagen	Leitlinie reagiert auf sich abzeichnende Konflikte zwischen Windenergiewirtschaft und Naturschutz.
		Runderlass des niedersächsischen ML: Naturschutz und Landschaftspflege in der Flurbereinigung	Die Überarbeitung des Runderlasses berücksichtigt u. a. die Leitlinie „Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz" von 1991.
		Beiträge zur Eingriffsregelung II – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 13 (5) (5/93): 149-220.	Der Informationsdienst umfasst Fachbeiträge u. a. zu folgenden Themen: Anwendung der Eingriffsregelung beim Bau von Windenergieanlagen, Erfolgskontrollen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, Verhältnis von Eingriffsregelung und UVP.
1994		NIEDERSÄCHSISCHES LANDEAMT FÜR ÖKOLOGIE (Hrsg): Naturschutzfachliche Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs 14 (1) (1/94): 1-60.	Veröffentlichung wendet sich ein Jahr nach Ausdehnung der Eingriffsregelung in die Bauleitplanung insbesondere an Städte und Gemeinden. Ähnliche Arbeitshilfen erscheinen in den Folgejahren auch für andere Anwendungsbereiche der Eingriffsregelung. Eine einheitliche Anwendung der Eingriffsregelung wird in der Bauleitplanung allerdings nicht erreicht, da die Städte und Gemeinden an dieser Arbeitshilfe nicht gebunden sind.
		DRACHENFELS, O. v.: Kartierschlüssel für Biotoptypen in Niedersachsen unter besonderer Berücksichtigung der nach § 28 a und § 18b NNatG geschützten Biotope, Stand September 1994. – Naturschutz Landschaftspfl. Niedersachs. H. A/4: 1-192.	Einführung einer fünfstufigen Bewertung von Biotoptypen. Diese ist mehrfach aktualisiert worden und bis heute eine wichtige Bewertungsgrundlage in der Eingriffsregelung.
1995		ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG der Landesanstalten/-ämter und des Bundesamtes für Naturschutz: Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung – Teil II. Inhaltlich-methodische Anforderungen an Erfassungen und Bewertungen, 129 S.	Veröffentlichung befasst sich insbesondere mit fachlich-methodischen Aspekten der Eingriffsregelung und ergänzt insofern die Veröffentlichung dieser Arbeitsgruppe aus dem Jahr 1988.
1996		Gemeinsamer Runderlass des niedersächsischen MW und MU „Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Straßenbau; Zusammenarbeit zwischen Straßenbauverwaltung und Naturschutzbehörden"	Teil III „Vorschläge zur bundeseinheitlichen Anwendung der Eingriffsregelung nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz" des von der LANA in Auftrag gegebenen Gutachtens zur Methodik der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft, zur Bemessung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie von Ausgleichszahlungen liegt vor.
1997		Beiträge zur Eingriffsregelung III – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 17 (4) (4/97) 133-196.	Der Informationsdienst umfasst Fachbeiträge u. a. zu folgenden Themen: Sicherung, Pflege und Kontrolle von Kompensation, Kompensationsflächenkataster, Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, Verhältnis von FFH-Verträglichkeitsprüfung, UVP und Eingriffsregelung.
		ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG der Landesanstalten/-ämter und des Bundesamtes für Naturschutz: Empfehlungen zum Aufbau eines Katasters der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Naturschutzverwaltung. – Natur u. Landschaft 72 (4): 199-202.	
2000		Beiträge zur Eingriffsregelung IV – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 20 (3) (3/2000): 113-180.	Der Informationsdienst umfasst Fachbeiträge u. a. zu folgenden Themen: Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, Kritik an Eingriffsbeurteilung allein auf der Grundlage von Biotoptypen, Sicherung, Pflege und Kontrolle von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Verhältnis von FFH-Verträglichkeitsprüfung, UVP und Eingriffsregelung.
2002		NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (Hrsg.): Leitlinie Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz.. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs 22 (2) (2/02): 57-136.	

Jahr	Rechtliche Grundlagen	Erlasse, Arbeitshilfen, Fachbeiträge	Bemerkungen
2002	**Novelle des BNatSchG**; Die Novelle betrifft auch die Eingriffsregelung: – Eingriffstatbestand wird auf Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels ausgedehnt. – Für die Unterscheidung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gibt das Gesetz Merkmale vor: Beim Naturhaushalt „gleichartig wiederherstellen" für Ausgleichsmaßnahmen, „gleichwertig ersetzen" für Ersatzmaßnahmen. Beim Landschaftsbild „landschaftsgerecht wiederherstellen" und „landschaftsgerecht neugestalten" für Ausgleichsmaßnahmen, „landschaftsgerecht neugestalten" außerdem für Ersatzmaßnahmen. Es bleibt bei dem Vorrang der Ausgleichsmaßnahmen vor den Ersatzmaßnahmen. – Untersagt werden können Eingriffe mit Bezug auf die Eingriffsregelung nur noch, wenn auch Ersatzmaßnahmen nicht möglich oder Lebensräume bestimmter Arten nicht ersetzbar sind. – Eingriffe, welche unersetzbare Biotope der streng geschützten Arten zerstören, sind nur noch dann zulässig, wenn zwingende öffentliche Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses dies rechtfertigen. – Die Länder können weitergehende Regelungen über die Verursacherpflichten sowie die Unzulässigkeit von Eingriffen erlassen; insbesondere können sie Vorgaben zur Anrechnung von Kompensationsmaßnahmen treffen und wie bisher vorsehen, dass bei zuzulassenden Eingriffen für nicht ausgleichbare oder nicht in sonstiger Weise kompensierbare Beeinträchtigungen Ersatz in Geld zu leisten ist. – Bundesrechtliche Verankerung der Verbandsklage Das NNatG wird an die Novelle nicht angepasst, so dass die Änderungen hier nicht wirksam werden.		
2003		NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM UND NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR ÖKOLOGIE (Hrsg.): Arbeitshilfe zur Anwendung der Eingriffsregelung bei Bodenabbauvorhaben. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 23 (4) (4/03): 117-152.	Die zwischen Naturschutz und Wirtschaft abgestimmte Arbeitshilfe trägt wesentlich zur Lösung von Konflikten bei.
2004	**Novelle des NNatG** – Einführung der Ersatzzahlung vervollständigt das Steuerungsprogramms der Eingriffsregelung: Ersatzzahlungen, sofern Ersatzmaßnahmen nicht möglich, die für ihre Durchführung benötigten Grundstücke nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohen Aufwendungen zu beschaffen oder die Maßnahmen mit den Darstellungen der Landschaftsplanung nicht vereinbar sind. Sind keine Ersatzmaßnahmen möglich, bemisst sich die Höhe der Ersatzzahlung nach der Dauer und Schwere des Eingriffs. Sie beträgt höchstens 7 % der Kosten für Planung und Ausführung des Eingriffsvorhabens einschließlich Grunderwerb. In den übrigen Fällen umfasst sie die Kosten der Planung und Durchführung der unterbliebenen Maßnahmen. Die Ersatzzahlung steht der unteren Naturschutzbehörde zu und ist für die Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft zu verwenden. – Die 1993 erfolgte Freistellung von Ersatzmaßnahmen für das Landschaftsbild bei Errichtung von bis zu fünf Windenergieanlagen wird aufgehoben. – Naturschutzbehörden wird die Möglichkeit eröffnet, nicht nur wie schon zuvor Ersatz-, sondern auch Ausgleichsmaßnahmen auf Kosten des Eingriffsverursachers durchzuführen, wenn dieser nicht selbst für die Durchführung sorgen kann oder eine solche Vorgehensweise mit der Naturschutzbehörde vereinbart hat.		
		BIERHALS, E., O. v. DRACHENFELS & M. RASPER: Wertstufen und Regenerationsfähigkeit der Biotoptypen in Niedersachsen. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 24 (4) (4/04): 231-240.	
		RASPER, M.: Hinweise zur Berücksichtigung von Naturschutz und Landschaftspflege bei Grundwasserentnahmen. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs 24 (4) (4/04): 199-230.	Die Veröffentlichung reagiert auf die Erweiterung des Eingriffstatbestandes im BNatSchG 2002.
2005		NIEDERSÄCHSISCHER LANDKREISTAG: Hinweise zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei Standortplanung und Zulassung von Windenergieanlagen.	NLT reagiert auf die Herausforderungen des Ausbaus der Windenergiewirtschaft für die Naturschutzbehörden.
2006		BREUER, W., U. KILLIG & M. WEYER: Ersatzzahlung in Niedersachsen 2004 und 2005 – Umfrageergebnisse. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs 26 (3) (3/06): 181-185.	Die Veröffentlichung liefert erstmals Zahlen und Fakten zur Ersatzzahlungspraxis in Niedersachsen.
		Beiträge zur Eingriffsregelung V – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 26 (1) (1/06): 1-72. Darin u. a: – NIEDERSÄCHSISCHE LANDESBEHÖRDE FÜR STRASSENBAU UND VERKEHR & NIEDERSÄCHSISCHER LANDESBETRIEB FÜR WASSERWIRTSCHAFT, KÜSTEN- UND NATURSCHUTZ: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beim Aus- und Neubau von Straßen. – NIEDERSÄCHSISCHER LANDKREISTAG: Hinweise zur Anwendung der §§ 12 a und 12 b des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes. – BREUER, W.: Landwirtschaftliche Bauten: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen – Warum, wo und wie? – BREUER, W.: Aktualisierung „Naturschutzfachliche Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung".	Weitere Fachbeiträge in diesem Heft: Perspektiven der Eingriffsregelung, Auswirkungen von Windenergieanlagen auf Vögel und Fledermäuse, Zeitliche Aspekte von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Kompensationsflächenkataster und Ersatzzahlung.
2007	**Novelle des BNatSchG „Kleine Artenschutzrechtsnovelle"** Nach der Verurteilung Deutschlands vor dem Europäischen Gerichtshof korrigiert die Novelle u. a. Regelungen, die Eingriffe unzulässiger Weise von artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverboten ausgenommen haben. Der Schutz von Arten hat eine hohe Bedeutung auch für Entscheidungen über Eingriffe.		
		THEUNERT, R.: Verzeichnis der in Niedersachsen besonders oder streng geschützten Arten – Schutz, Gefährdung, Lebensräume, Bestand, Verbreitung. Teil A: Wirbeltiere, Pflanzen und Pilze. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs 28 (3) (3/07): 69-141. Teil B: Wirbellose Tiere. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 28 (4) (4/07): 153-210.	Verzeichnisse umfassen die Arten, die für die Berücksichtigung der Schädigungs- und Störungsverbote u. a. bei Eingriffen von Bedeutung sein können. Veröffentlichung liefert insofern eine Arbeitsgrunde auch für die Anwendung der Eingriffsregelung.

Jahr	Rechtliche Grundlagen	Erlasse, Arbeitshilfen, Fachbeiträge	Bemerkungen
2009			Koalitionsvertrag der Bundesregierung: Koalitionäre wollen „den Bundesländern die Kompetenz geben, beim Ausgleich von Eingriffen in die Natur das Ersatzgeld anderen Kompensationsmaßnahmen gleichzustellen“. Erreicht wird dieses umstrittene Ziel nicht. In Niedersachsen führt die Vereinbarung jedoch zu einer Behinderung der Weiterarbeit an Arbeitshilfen der Landesnaturschutzverwaltung für Kompensationsmaßnahmen. Die Arbeit erfolgt nun verstärkt in Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Landkreistag, der in der Folge eine Reihe neuer Arbeitshilfen herausgibt.
		NIEDERSÄCHSISCHER LANDKREISTAG: Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung beim Bau von Hoch- und Höchstspannungsfreileitungen und Erdkabeln	Veröffentlichung reagiert auf die Netzausbaupläne in Niedersachsen. Die zwischen Naturschutz und Netzbetreibern abgestimmte Arbeitshilfe trägt wesentlich zur Lösung von Konflikten bei.
2010		NIEDERSÄCHSISCHER LANDKREISTAG: Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung bei der Errichtung von Mobilfunkmasten	Die zwischen Naturschutz und Netzbetreibern abgestimmte Arbeitshilfe trägt wesentlich zur Lösung von Konflikten bei.
	Novelle des BNatSchG tritt in Kraft – Da der Bund eine Vollregelung trifft, regelt er nun nicht mehr nur die Verursacherpflichten und die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit eines Eingriffs, sondern auch weitere Einzelheiten, die bislang die Länder geregelt hatten. Dazu zählen z. B. die Sicherung und Unterhaltung der Kompensationsmaßnahmen, Voraussetzungen für Ersatzzahlungen und Regelungen zur Anerkennung bevorrateter Maßnahmen als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. – Neu ist der Gleichrang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die monetäre Kompensation hingegen auch weiterhin keine Alternative zur naturalen Kompensation, sondern zu leisten, wenn die Eingriffsfolgen nicht behoben werden können. Neu ist zudem die räumliche Bindung der Ersatzmaßnahmen für Beeinträchtigungen des Naturhaushalts an den Naturraum. – Bei der Inanspruchnahme land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen für Kompensationsmaßnahmen gilt ein dreifaches Berücksichtigungsgebot zugunsten von Land- und Forstwirtschaft. – Ermächtigung für Bundeskompensationsverordnung	
	Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum BNatSchG (NAGBNatSchG) tritt in Kraft Abweichungen gegenüber Regelungen des BNatSchG. NAGBNatSchG – erklärt bestimmte Vorhaben zum Nicht-Eingriff und schließt ein eigenständiges Zulassungsverfahren für Eingriffe aus. – erlaubt den Naturschutzbehörden auch weiterhin, die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf Kosten des Verursachers durchzuführen, falls Verursacher und Behörde eine solche Vorgehensweise vereinbart haben. – beschränkt die Höhe der Ersatzzahlung, wenn die Kosten für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht feststellbar sind, auf höchsten 7 % der Investitionssumme. – gestattet die Verwendung der Ersatzzahlung auch für bestimmte andere Umweltmaßnahmen (nämlich in bestimmten Schutzgebieten) und in und an Gewässern. – trifft weitere Vorgaben für die Verwendung der Ersatzzahlung, welche die landesrechtlichen Bestimmungen von 2004 weitgehend fortführen. – schließt eine Anwendung einer Bundeskompensationsverordnung für Niedersachsen aus. – bestimmt die untere Naturschutzbehörde zur das Kompensationsverzeichnis führenden Stelle. – trifft ergänzende Vorschriften über die Eingriffsregelung beim Bodenabbau.	
2011		Aktualisierung von Arbeitshilfen des NLT – Hinweise zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei Standortplanung und Zulassung von Windenergieanlagen – Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung bei der Errichtung von Mobilfunkmasten – Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung beim Bau von Hoch- und Höchstspannungsfreileitungen und Erdkabeln – Hinweise zur Festlegung und Verwendung der Ersatzzahlung nach dem Bundesnaturschutzgesetz sowie dem Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz	Aktualisierungen dienen der Anpassung an BNatSchG und NAGBNatSchG, die 2010 in Kraft getreten sind.
		NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM: Leitfaden zur Zulassung des Abbaus von Bodenschätzen unter besonderer Berücksichtigung naturschutzrechtlicher Anforderung	
2012			Erster Entwurf einer Bundeskompensationsverordnung mit gegenüber niedersächsischen Regelungen nachteiligen Regelungen für die Sache des Naturschutzes und der Landschaftspflege
2013	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz: Niedersächsische Verordnung über das Kompensationsverzeichnis (NKompVzVO) vom 01.02.2013 (Nds. GVBl. 2013, S. 42)		
			Koalitionsvertrag der Bundesregierung: Koalitionäre streben „den unverzüglichen Erlass einer Bundeskompensationsverordnung an“, um „den Verlust landwirtschaftlicher Nutzflächen“ für Kompensationsmaßnahmen „weitestgehend zu vermeiden“.

Jahr	Rechtliche Grundlagen	Erlasse, Arbeitshilfen, Fachbeiträge	Bemerkungen
2014		NIEDERSÄCHSISCHER LANDKREISTAG: Hinweise zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei Standortplanung und Zulassung von Windenergieanlagen	5. und vorläufig letzte Auflage
2015		Beiträge zur Eingriffsregelung VI – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 35 (2) (2/15): 50-115. Darin u. a. – BREUER, W. & E. BIERHALS: Hinweise für die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffsfolgen – BREUER, W. (2015): Produktionsintegrierte Kompensation und der Anspruch der Eingriffsregelung – BREUER, W., S. DREESMANN, B. FRIEBEN, E. MEYER-HOFF & M. WEYER (2015): Umweltleistungen des ökologischen Landbaus und ihre Anrechenbarkeit als Kompensationsleistung im Rahmen der Eingriffsregelung – BREUER, W. (2015): Hinweise zu Aufbau und Führung des Kompensationsverzeichnisses unterer Naturschutzbehörden.	Weitere Fachbeiträge in diesem Heft u. a. Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung, Grünlandumbruch und Eingriffsregelung, Verhältnis Wasserrahmenrichtlinie und Eingriffsregelung, Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen.
2016		NIEDERSÄCHSISCHER LANDKREISTAG UND NIEDERSÄCHSISCHER LANDESBETRIEB FÜR WASSERWIRTSCHAFT, KÜSTEN- UND NATURSCHUTZ: Hinweise für die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffsfolgen NIEDERSÄCHSISCHER LANDKREISTAG UND NIEDERSÄCHSISCHER LANDESBETRIEB FÜR WASSERWIRTSCHAFT, KÜSTEN- UND NATURSCHUTZ: Arbeitshilfe Kompensationsverzeichnis	
2017		BREUER, W. (2016): Leitfaden „Berücksichtigung des Feldhamsters in Zulassungsverfahren und in der Bauleitplanung“, unter Mitarbeit von Uwe Kirchberger, Kerstin Mammen und Tobias Wagner. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 36 (4) (4/16): 173-204.	
		Beiträge zur Eingriffsregelung VII – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 37 (2) (2/17): 33-84. Darin u. a. Beobachtungen aus 40 Jahren Eingriffsregelung, Kompensationsverzeichnis, Kontrolle von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Verwendung von Mitteln der Ersatzzahlung	

Der Autor

Wilhelm Breuer, geboren 1960, Dipl.-Ing. der Landespflege. Seit 1984 berät er in der niedersächsischen Fachbehörde für Naturschutz Behörden und öffentliche Stellen in Fragen der Eingriffsregelung, FFH-Verträglichkeitsprüfung und artenschutzrechtlichen Prüfung. Seit 1990 ehrenamtlicher Geschäftsführer der Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e. V. und seit 2012 Lehrbeauftragter für Planungs- und Naturschutzrecht an der Fakultät Agrarwissenschaften und Landschaftsarchitektur der Hochschule Osnabrück.

Wilhelm Breuer
Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
– Landschaftsplanung, Beiträge zu anderen Planungen, Naturschutzinformation –
Göttinger Chaussee 76A
30453 Hannover
wilhelm.breuer@nlwkn-h.niedersachsen.de
www.nlwkn.niedersachsen.de

Statements anerkannter niedersächsischer Naturschutzvereinigungen zur Eingriffsregelung

Die anerkannten Naturschutzvereinigungen verfügen über Mitwirkungs- und Klagerechte auch im Vollzug der Eingriffsregelung. Auch deswegen hat der NLWKN die 15 in Niedersachsen anerkannten Naturschutzvereinigungen um ein kurzes Statement zu folgenden Fragen gebeten:

- Wie bewerten Sie die Eingriffsregelung?
- Was wurde erreicht?
- Welche Defizite sehen Sie?
- Was sollte getan werden, um die Wirksamkeit der Eingriffsregelung zu verbessern.

Wir veröffentlichen hier die Stellungnahmen der Vereinigungen – soweit eine Antwort vorliegt – in der Reihenfolge des Eingangs.

- Landesverband Niedersachsen Deutscher Gebirgs- und Wandervereine e. V (13.03.2017)
- Landesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz Niedersachsen e. V. (27.03.2017)
- NaturFreunde Deutschlands Landesverband Niedersachsen e.V (31.03.2017)
- Niedersächsischer Heimatbund e.V. (04.04.2017)
- Naturschutzbund Deutschland, Landesverband Niedersachsen (07.04.2017)

Landesverband Niedersachsen Deutscher Gebirgs- und Wandervereine e. V.; Frank Bludau (13.03.2017)

Mit der Einführung der Eingriffsregelung sollte erreicht werden, dass die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes u. a. auch außerhalb bestehender Schutzgebiete erhalten bleibt. Dieses gut gedachte Instrument trägt auch zur Sicherung der Naturwerte bei. Jedoch liegt in der Breite eine Abnahme der biologischen Vielfalt vor, dem auch die Eingriffsregelung so allein nicht entgegen wirken kann. Ein Nebeneffekt dieser Regelung ist, dass sich die Arbeit im Naturschutz auf eingriffsbedingte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen fokussiert. Die Handlungsfähigkeit ist oft nur gegeben, wenn an anderer Stelle im Naturhaushalt eingegriffen wird. Die gute alte Naturschutzarbeit um ihrer Selbstwillen bleibt häufig auf der Strecke.

Grundsätzlich sollten nur Kompensationsmodelle zur Anwendung kommen, die sicherstellen, dass die durch den Eingriff verlustig gegangenen Naturwerte ausgeglichen werden. Zu oft werden mit Punkteberechnungen die entgangenen Naturwerte inhaltlich und räumlich entzerrt und in die „Beliebigkeit" gegeben. Besonders in stärker besiedelten Bereichen müssen die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auch für die Bevölkerung zu einer Entlastung führen (Stichwort Naherholung/Stadtklima). Wo belastet wird – muss auch entlastet werden!

Inhaltlich ist mehr Augenmerk auf die fachliche Herrichtung und Unterhaltung von Kompensationsmaßnahmen zu legen. Hier werden landesweit Chancen vergeben, Flächen für die Sicherung und Entwicklung von Naturwerten zu schaffen. Nicht nur, dass die Kompensationsverpflichtungen nicht oder nur unzulänglich umgesetzt werden, auch lassen die Kontrollen oft zu wünschen übrig. Die Unterhaltungsgelder (Mittel, die ja kalkuliert und verbucht wurden) sind zweckgebunden den Flächen betreuenden Stellen zur Verfügung zu stellen, damit die angestrebten Entwicklungsziele auch wirklich erreicht werden. Es gibt im Land zu viele Beispiele für Kompensationsmaßnahmen, die nicht realisiert wurden oder gut gemeint sind, aber das Entwicklungsziel nicht erreichen! Oft fehlen öffentlich einsehbare Kompensationskataster!

Perspektive: Die Flächenbegehrlichkeiten werden größer, was die Verfügbarkeit im räumlichen Zusammenhang zum Eingriff noch weiter erschweren wird. Auch wird mit weiteren „Flächen schonenden" Berechnungsmodellen versucht, den gesetzlich Anforderungen gerecht zu werden. Hier müssen wir schauen, ob dadurch auch tatsächlich eine Verbesserung für die ökologische Gesamtsituation eintritt.

Frank Bludau
Rolandsmauer 23 a
49074 Osnabrück
Tel. 0541 29771
wanderverband-niedersachsen@osnanet.de
www.osnanet.de/wanderverband-niedersachsen

Landesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz Niedersachsen e. V.; Karin Elste (27.03.2017)

Wie bewerten Sie die Eingriffsregelung:

- Gutes und wichtiges Instrument der Verwaltung, um Eingriffe in Natur und Landschaft irgendwie „auszugleichen".
- Kritik an Überbauung.

Was wurde erreicht?

- Verursacherprinzip wird konkretisiert und umgesetzt.
- Die Abwägung sollte jedoch nicht zugunsten des Antragstellers entschieden werden.

Welche Defizite bestehen?

- Die Vermeidung. Laut § 15 Abs. 1 BNatSchG sollte der Vermeidung von Eingriffsfolgen größte Priorität beigemessen werden.

- Interpretationsspielräume bei der Bewertung der Bedeutung Schutzgüter und der Ermittlung und Bewertung von Beeinträchtigungen.
- Defizite bei der Ausführung, Kontrolle und Sicherung der Kompensationsmaßnahmen.
- Es fehlt ein Kataster, in das Berechtigte Einblick nehmen können, wo Kompensation in welcher Form festgelegt wurde.
- Einschränkungen der Verbandsbeteiligung führen zu Informationsdefizit über bauliche Veränderungen in Natur und Landschaft. Die industrielle Landwirtschaft profitiert davon.
- Abwägungsentscheidungen bevorzugen Antragsteller vor allem in der Landwirtschaft (Massentierhaltung). Wirtschaftliche Interessen erhalten in der Regel den Vorrang.
- Vorbesprechungen zwischen Landwirten und den unteren Naturschutzbehörde gleichen oft einem „Kuhhandel". Durchsetzungsfähigkeit der Naturschutzbehörde ist zu gering. Nur für die Landwirtschaft minderwertige Flächen werden für Kompensation angeboten; das ist nicht unbedingt im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes.
- Naturschutz wird von fast allen Akteuren als unnötiges Beiwerk und Hemmnis betrachtet. Umsetzung der Maßnahmen erfolgt nicht, unrichtig, zeitlich sehr verzögert und nicht nach Plan. Genehmigungsbehörde ist oft zeitlich und personell nicht in der Lage, die Umsetzung wie vorgesehen zu gewährleisten bzw. zu überwachen. Sicherheitsleistungen werden nicht in die Genehmigung aufgenommen oder nicht vollzogen.
- Ersatzzahlung: funktioniert.

Was sollte getan werden, um die Wirksamkeit der Eingriffsregelung zu verbessern?

- Gesetzliche Regelungen und Auflagen der Genehmigung vollziehen. Fristen setzen.
- Vollzugsdefizite sanktionieren.
- Verwaltungsvorschriften entsprechend vervollständigen.
- Genehmigung erst nach erfolgreicher Kompensation erteilen.
- Personaleinsatz bei Vollzugsdefizit in Rechnung stellen.
- Kompensationsflächenverzeichnis zur Einsichtnahme.
- Beteiligung der Verbände bei Baumaßnahmen im Außenbereich.

Karin Elste
Landesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz
Niedersachsen e. V.
Goebenstr. 3 a
301619 Hannover
Tel. 0511-96569-78
info@lbu-niedersachsen.de

NaturFreunde Deutschlands Landesverband Niedersachsen e.V.; Christian Helmreich und Dr. Frank Thiel (31.03.2017)

Hinsichtlich des Erhalts ökologischer Funktionen sind gesetzliche Eingriffsregelungen zu begrüßen. Das Prinzip der Vermeidung steht jedoch nach wie vor an erster Stelle und wird von den ausführenden und überwachenden Behörden überwiegend ernst genommen. Der Ausgleich nicht vermeidbarer Eingriffe kann dann prioritär in räumlicher Nähe, mindestens aber im selben Naturraum der Eingriffe stattfinden. Auch diese Vorgabe ist begrüßenswert.

Da Ausgleichsmaßnahmen keine Erweiterungen von Schutzgebieten oder Einschränkungen wirtschaftlicher Nutzungen von Grundflächen mit sich bringen sollten, sind sie in der Vergangenheit oftmals scheinbar losgelöst von übergeordneten raumplanerischen Überlegungen umgesetzt worden. So erklären sich z. B. inselartig in der Landschaft erscheinende Ersatzpflanzungen ohne Bezug zu umliegenden Biotoptypen. Das Prinzip der Biotopvernetzung wurde anfangs noch nicht verfolgt. Ein Umdenken fand Anfang der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts unter Mitwirkung der Naturschutzverbände statt. Nun legte man auch Biotope zur Vernetzung vorhandener Strukturen als Ausgleichsmaßnahmen an.

Dieser Entwicklung im Bewusstsein der Planer und den damit einhergehenden Anpassungen der Maßnahmen stand aber eine zunehmende Intensivierung der Landnutzung entgegen. Die angestrebte Verbesserung der ökosystemaren Dienstleistungen unserer Umwelt ist bis heute nicht zu beobachten – biologische Vielfalt in vielen Bereichen rückläufig.

Durch die Möglichkeit, sog. Ökopools oder Flächenpools zu schaffen und Maßnahmen zu bündeln, können größere Areale einer strikten Nutzungsänderung unterzogen werden. Dabei wäre es wünschenswert, vermehrt historische, extensive Kulturlandschaften, wie Magerrasen, Heiden, Silbergrasfluren etc. als Ausgleichsflächen anzulegen und mit der umliegenden Kulturlandschaft zu vernetzen. Dabei sind durch Bündelung von Ökopoolflächen Synergieeffekte zu erwarten.

Eine ganz andere Entwicklungsrichtung stellen Ausgleichsflächen dar, die nicht der Öffentlichkeit vorenthalten, sondern ausdrücklich zugänglich gemacht werden. Beispielhaft dafür ist die Erweiterung des Hohnhorstparks der Stadt Lehrte. Für die Gestaltung wurden Gelder von Ersatzzahlungen verwendet. Zur ökologischen Funktion solch einer Fläche gehört nicht nur das neu geschaffene Habitat für Flora und Fauna, sondern zählt auch die Naherholung der Bevölkerung.

Ein ganz neues Konzept wäre die umweltpädagogische Begleitung und Nutzung von Kompensationsflächen, die nicht nur Baumpflanzungen oder Streuobstwiesen sind, sondern künftig auch Magerrasen, Heiden oder Hudelandschaften sein könnten. Somit würde ein gleichzeitiger Effekt von Naherholung, Umweltpädagogik und Biodiversitätszuwachs geschaffen und aus den Siedlungsbereichen in die offene Landschaft getragen werden.

Christian Helmreich
Dr. Frank Thiel
NaturFreunde Deutschland
Landesverband Niedersachsen e. V.
Hildesheimer Str. 49
30880 Laatzen

Niedersächsischer Heimatbund e.V.; Dr. Ronald Olomski (04.04.2017)

Seit Jahren begleitet der Niedersächsische Heimatbund (NHB) die rechtliche Entwicklung und praktische Umsetzung der Eingriffsregelung in Niedersachsen. In Grundsatzbeiträgen wie auch an konkreten Eingriffsvorhaben weist der NHB in seiner ROTEN MAPPE – dem kritischen Jahresbericht zur Heimatpflege in Niedersachsen – auf positive und negative Entwicklungen hin und macht Vorschläge zur Beseitigung von Defiziten, so zuletzt 2016 (Beiträge 201/16 – 206/16), zum 40. Jubiläum der Eingriffsregelung. – Weitere Grundsatzbeiträge zum Thema finden sich in den Jahrgängen 1996 (202/96), 1998 (102/98), 2001 (201/01) und 2008 (205/08).

1. Wie wird die Eingriffsregelung bewertet?
Die Eingriffsregelung hat sich als das zentrale Instrument zur Erhaltung unserer heimatlichen Natur und Landschaft bei Eingriffen außerhalb von Schutzgebieten im Grundsatz bewährt. Zum einen wird durch das Regelwerk ein rechtlicher Zwang (Gebot zur Vermeidung und Verminderung) und ökonomischer Druck (je größer der Eingriff, desto größer die Kompensation) zum sparsamen und schonenden Umgang mit den Gütern von Natur und Landschaft auf den Vorhabenträger ausgeübt. Zum anderen schafft es bei fachgerechter Anwendung einen näherungsweisen Ausgleich oder Ersatz für die beeinträchtigten oder verlorengegangenen Werte und Funktionen von Natur und Landschaft.

2. Was wurde erreicht?
Aus mehr als 30 Jahren Erfahrung in der Tätigkeit des NHB als anerkannte Naturschutzvereinigung ist der Eindruck erwachsen, dass die Eingriffsregelung wesentlich zur Eindämmung des „Flächenverbrauchs" und von Arten- und Populationsverlusten beiträgt. Es ist zwar nicht möglich, diese Wirkung zu quantifizieren, doch zahlreiche erfolgreiche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Planänderungen zugunsten von Natur und Landschaft legen dies nahe.

Zudem hat ein positiver Bewusstseinswandel im Umgang mit den Gütern von Natur und Landschaft stattgefunden. Auch wenn es immer wieder Bestrebungen gibt, das Regelwerk der Eingriffsregelung abzuschwächen oder auszusetzen, so wird doch mittlerweile allgemein akzeptiert, dass die Güter von Natur und Landschaft nicht „kostenlos" bzw. „folgenlos" beeinträchtigt oder zerstört werden dürfen, sondern der Verursacher eines Eingriffs für die Schäden materiell oder monetär restitutiv aufzukommen hat.

3. Welche Defizite bestehen?
Defizite für die Eingriffsregelung bestehen v. a. bei der Planung und praktischen Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen. Besonders gravierend treten diese Mängel bei Eingriffen im Rahmen der Bauleitplanung auf. Hier werden die ehrenamtlichen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des NHB immer wieder mit qualitativ und/oder quantitativ unzureichenden Kompensationsmaßnahmen konfrontiert. Auch werden Kompensationsmaßnahmen nicht selten erst nach vielen Jahren oder gar nicht durchgeführt. Eine Ursache für diese Entwicklung liegt in der Herausnahme der Eingriffsregelung aus dem Naturschutzrecht und Überführung in deutlich abschwächender Form in das Baurecht in den 1990er Jahren (aktuell s. § 1a BauGB i. v. M. § 18 BNatSchG). Der NHB hatte die Gesetzesänderungen in den ROTEN MAPPEN 1993 (003/93), 1996 (202/96) und 1998 (102/98) abgelehnt, unter Hinweis auf die dann auch eingetretenen Probleme.

In der Bauleitplanung zeigt sich auch, dass nicht wenige Behörden, die im Rahmen von Genehmigungsverfahren über den Vollzug der Eingriffsregelung Entscheidungen treffen müssen, nur über unzureichenden naturschutzfachlichen Sachverstand verfügen. Häufig erfolgt der Vollzug der Eingriffsregelung sehr schematisch und wenig bezogen auf die speziellen Anforderungen des Einzelfalls. Das führt zu einer fehlerhaften Sachstandsermittlung und schließlich zu Naturschutzauflagen, die dem Zweck der Eingriffsregelung nicht genügen. Gefordert ist eine leistungs- und funktionsgerechte Kompensation; es soll also das ausgeglichen oder ersetzt werden, was auch tatsächlich durch den Eingriff beeinträchtigt wird.

Defizite bestehen zudem bei der Kontrolle und der Durchsetzung von Maßgaben zur Vermeidung, Verminderung oder Kompensation von Eingriffen. Mag eine Durchführungskontrolle noch stattfinden (z. B. Amphibienteich wurde angelegt), die Kontrolle des Maßnahmenerfolgs (Amphibienpopulation hat sich etabliert) wird schon seltener vorgenommen. Dies mag der begrenzten Personalkapazität der Behörde geschuldet sein, ist aber auch Folge unvollständiger Kompensationsmaßnahmenkataster und mangelhafter Zusammenarbeit verschiedener Genehmigungsbehörden mit den Naturschutzämtern.

Bezüglich der Durchsetzung von Kompensationsmaßnahmen (Ausführung oder Nachbesserung) scheinen die Möglichkeiten der Behörden z. T. aufwendig und nicht immer ausreichend zu sein. Zuweilen zeigen sich die Genehmigungsbehörden aber auch nur wenig motiviert, diesen Schritt zu gehen.

Zu weiteren Defiziten führen Ausnahmeregelungen, durch die bestimmte Nutzungen von den Beschränkungen der Eingriffsregelung ganz oder teilweise freigestellt werden (§ 5 NAGBNatSchG), obwohl sie die Schutzgüter erheblich beeinträchtigen können sowie durch Überführungen von Teilen der Eingriffsregelung in andere Fachgesetze in abschwächender Form (§ 8 Abs. 4 bis 6 NWaldLG). Diese führen zu naturschutzfachlich unbegründeten Unterschieden in der Eingriffsbewertung und den daraus folgenden Konsequenzen sowie zu einer Zersplitterung der Behördenzuständigkeit.

4. Was sollte getan werden, um die Wirksamkeit der Eingriffsregelung zu verbessern?
Es sollten die unter Punkt 3. aufgeführten Defizite beseitigt werden. Insbesondere sollte/n:

- auf allen Ebenen der Eingriffsregelung mehr Sorgfalt und Sachverstand aufgebracht werden. Bei den Kompensationsmaßnahmen ist besonders darauf zu achten, dass diese leistungs- und funktionsgerecht sowie zeitnah erfolgen. Speziellen Bedarf sehen wir bei Beeinträchtigungen historischer Kulturlandschaftselemente, deren Beeinträchtigungen nicht durch eine naturnahe Gestaltung, sondern z. B. durch Aufwertung vorhandener historischer Landschaftsrelikte zu kompensieren ist.

- Maßnahmenumsetzung und Maßnahmenerfolg durch Mehrfachkontrolle aller Maßnahmen besser kontrolliert werden. Dazu sollten die Daten der Kompensationsmaßnahmen aller Eingriffsvorhaben in ein zusammenführendes Kataster aufgenommen werden.
- die erfolgreiche Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen konsequenter verfolgt und erforderlichenfalls durchgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die Bauleitplanung. Ggf. sind zu diesem Zweck die Kompetenzen der Naturschutzbehörden bezüglich der Genehmigung von Eingriffen bei Verfahren, die von anderen Behörden durchgeführt werden, zu erweitern.
- die für den Vollzug der Eingriffsregelung zuständigen Behörden mit qualifizierten Fachpersonal besser ausgestattet werden.
- Regelungsinhalte der Eingriffsregelung, die in anderen Fachgesetzen implementiert sind, in den Naturschutzgesetzen gebündelt werden.
- Ausnahmen von Regelungsinhalten der Eingriffsregelung auf ihre naturschutzfachliche Begründbarkeit überprüft und ggf. einschränkt oder aufgehoben werden.

Dr. Ronald Olomski
Niedersächsischer Heimatbund e.V.
An der Börse 5-6
30159 Hannover
Tel.: 0511/368 12 51
olomski@niedersaechsischer-heimatbund.de
www.niedersaechsischer-heimatbund.de

Naturschutzbund Deutschland, Landesverband Niedersachsen; Dr. Holger Buschmann (07.04.2017)

Die Eingriffsregelung ist eine der wichtigsten Säulen des Natur- und Landschaftsschutzes in Deutschland. Diese Regelung schafft die Möglichkeit einer wirtschaftlichen Entwicklung und soll gleichzeitig helfen, unsere Arten, Lebensräume und das Landschaftsbild zu erhalten. Entscheidend ist dabei, dass bei Eingriffen die Kaskade Vermeidung geht vor Ausgleich, Ausgleich geht vor Ersatz und Ersatz geht vor Ersatzgeld eingehalten wird. Je höher der Flächenverbrauch durch Straßenbau und Siedlungsentwicklung ist und je knapper verfügbare Flächen für eine Kompensation werden, desto mehr reduziert sich der Flächenverbrauch wieder und wird aus Kosten- und Verfügbarkeitsgründen darauf geachtet, dass Umweltschäden vermieden werden.

Dies gilt, so lange die Eingriffsregelung sachgerecht angewendet und die Kaskade eingehalten wird. Aufgrund des gestiegenen Druckes auf die Fläche und der damit verbundenen Schwierigkeiten an Ausgleichsflächen zu gelangen, gibt es von Teilen der Politik und der Wirtschaft das Bestreben, das Ersatzgeld dem realen Ausgleich in Fläche gleichzustellen. Das käme einem Ausverkauf der Natur gleich, da der Flächenverbrauch dadurch vereinfacht würde und Flächen für Naturentwicklung nicht in gleichem Maße zur Verfügung stünden, wie sie verbraucht werden.

Trotz der Eingriffsregelung erfahren wir eine stetig zunehmende Verschlechterung des Naturzustands. Das liegt in erster Linie an einer intensivierten landwirtschaftlichen Nutzung, für die die Eingriffsregelung nicht gilt, und an weiteren Gründen, wie dem Flächenverbrauch. Dass der Flächenverbrauch nach wie vor in Deutschland und in Niedersachsen zu hoch ist, liegt auch daran, dass der Vollzug der Eingriffsregelung zu wenig kontrolliert und von verschiedenen Seiten nicht ernst genug genommen wird. Dies betrifft einen Teil der Kommunen, aber auch einen Teil von Landes- und Bundesbehörden.

Obwohl gesetzlich dazu verpflichtet, führen nicht alle unteren Naturschutzbehörden in Niedersachsen ein Kompensationsflächenkataster. Zudem ist die Moral zum Melden der Flächen an die unteren Naturschutzbehörden bei einigen Kommunen und Bundes- sowie Landesbehörden nicht besonders groß. Letztendlich fehlt genügend Personal in den unteren Naturschutzbehörden, um eine unzureichende Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen zu ahnden.

Würde die Eingriffsregelung nicht bestehen, würde es um unsere Arten, Lebensräume und das Landschaftsbild noch deutlich schlechter bestellt sein, als dies der Fall ist. Dennoch fordert der NABU entscheidende Verbesserungen, damit diese Regelung besser greift: 1. Die Behörden müssen in die Lage versetzt werden, die Umsetzung zu kontrollieren und durchzusetzen. 2. Die bestehende Kaskade muss aufrecht erhalten bleiben. 3. Alle unteren Naturschutzbehörden müssen ein Kompensationsflächenkataster führen, dieses aktuell halten und auch die Flächen aufnehmen, die vor Einführung der gesetzlichen Pflicht zur Führung eines Katasters ausgewiesen wurden. 4. Die Kommunen, Bundes- und Landesbehörden müssen dazu verpflichtet werden, ihre Daten den unteren Naturschutzbehörden zu melden. 5. Die landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Nutzung sollten auch der Eingriffsregelung unterliegen.

Dr. Holger Buschmann
NABU Niedersachsen
Alleestr. 36
30167 Hannover
Tel.: 0511/91105-0
holger.buschmann@NABU-Niedersachsen.de

Kompensationsverzeichnis – Mindestinhalte und weitergehende Inhalte

von Wilhelm Breuer

Inhalt

1 Sicherung des Kompensationserfolgs 54
2 Bedeutung des Kompensationsverzeichnisses 55
3 Weitergehende Inhalte 55
4 Literatur 56
5 Veröffentlichungen zum Kompensationsverzeichnis in Niedersachsen 56

1 Sicherung des Kompensationserfolgs

Die Anwendung der Eingriffsregelung ist mit einer Vielzahl von Problemen konfrontiert. Das gilt auch für die Durchführung der auferlegten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Vielfach erfolgt die Realisierung gar nicht, nur unvollständig, in modifizierter Form, unter Nichtbeachtung zeitlicher Fristen oder die Maßnahmen werden nicht dauerhaft erhalten. Auf Grund dieser Umsetzungsdefizite bleiben erhebliche Restschäden an Natur und Landschaft zurück, die sich angesichts der Vielzahl der Eingriffe zu einem gravierenden Problem entwickeln.

Die Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA 1992) beschrieb das Problem bereits 1991 (also vor mehr als 25 Jahren) so: „Auch wenn die Kompensationsmaßnahmen planerisch festgelegt werden, ist nicht sicher, ob sie ausgeführt werden, der Ausgleich sich einstellt und der Ausgleich dann auch nachhaltig gesichert wird."

Der Bundesgesetzgeber hat auf diese Kontrolldefizite im Bundesnaturschutzgesetz von 2010 (BNatSchG) mit einer ganzen Reihe von Regelungen reagiert:

- § 15 Abs. 4 BNatSchG: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind in dem jeweils erforderlichen Zeitraum zu unterhalten und rechtlich zu sichern. Der Unterhaltungszeitraum ist durch die zuständige Behörde im Zulassungsbescheid festzusetzen. Verantwortlich für Ausführung, Unterhaltung und Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist der Verursacher oder dessen Rechtsnachfolger.
- § 17 Abs. 5 BNatSchG: Die zuständige Behörde kann die Leistung einer Sicherheit bis zur Höhe der voraussichtlichen Kosten für die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen verlangen, soweit dies erforderlich ist, um die Erfüllung der Verpflichtungen nach § 15 BNatSchG zu gewährleisten.
- § 17 Abs. 7 BNatSchG: Die für die Zulassung und Durchführung des Eingriffs zuständige Behörde prüft die frist- und sachgerechte Herstellung der im Zulassungsbescheid festgelegten Vorkehrungen zur Vermeidung sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Hierzu kann sie vom Eingriffsverursacher die Vorlage eines Berichts verlangen.[1]
- § 17 Abs. 8 BNatSchG: Wird ein Eingriff ohne die erforderliche Zulassung oder Anzeige vorgenommen, soll die zuständige Behörde den Eingriff untersagen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass in diesen Fällen begonnene Vorhaben nicht weitergeführt werden. Die Untersagung schließt damit auch die Einstellung mit ein. Soweit nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können (etwa mit einer Zulassung des Eingriffs), hat sie Kompensationsmaßnahmen oder die Wiederherstellung des früheren Zustandes anzuordnen. Dies kann Sanierungspflichten nach dem Umweltschadensgesetz einschließen, denn eine Enthaftung ist mangels Anwendung der Eingriffsregelung im Zulassungsverfahren nicht eingetreten.
- § 17 Abs. 9 BNatSchG: Die Beendigung oder eine länger als ein Jahr dauernde Unterbrechung eines Eingriffs ist der zuständigen Behörde anzuzeigen. Eine nur unwesentliche Weiterführung des Eingriffs steht einer Unterbrechung gleich. Wird der Eingriff länger als ein Jahr unterbrochen, kann die Behörde den Verursacher verpflichten, vorläufige Maßnahmen zur Sicherung der Kompensationsmaßnahmen durchzuführen oder, wenn der Abschluss des Eingriffs in angemessener Frist nicht zu realisieren ist, den Eingriff in dem bis dahin vorgenommenen Umfang zu kompensieren.
- § 17 Abs. 6 BNatSchG: Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und die dafür in Anspruch genommenen Flächen werden in einem Kompensationsverzeichnis erfasst. Hierzu übermitteln die zuständigen Behörden der für die Führung des Kompensationsverzeichnisses zuständigen Stelle die erforderlichen Angaben. Die für die Führung zuständige Stelle ist in Niedersachsen aufgrund § 7 Abs. 2 NAGBNatSchG die untere Naturschutzbehörde.

Die aufgeführten Kontrollaufgaben sind Aufgaben der Behörde, die den Eingriff zulässt (Zulassungsbehörde). Dies ist nur in wenigen Fällen die untere Naturschutzbehörde! Hingegen ist die Führung des Kompensations-

[1] *Das dürfte allerdings eher für komplexere Kompensationsmaßnahmen und nicht in jedem Fall angemessen sein und in Frage kommen. Die Zulassungsbehörde kann im Übrigen nur kontrollieren, was sie dem Eingriffsverursacher zur Bewältigung der Eingriffsfolgen auferlegt hat. Die Kontrolle beschränkt sich auf eine bloße Erstellungskontrolle; sie erstreckt sich nicht auf etwaige Funktions- oder Zielerreichungskontrollen. Wenn der Verursacher die Vorgaben des Zulassungsbescheids erfüllt hat, treffen ihn keine weiteren Verpflichtungen, so weit nicht der Zulassungsbescheid weitergehende Auflagen (z. B. über Funktionskontrollen oder Nachbesserungsvorbehalte) enthält.*

verzeichnisses in Niedersachsen die Aufgabe der unteren Naturschutzbehörde.

Die Diskussion um ein Kompensationsverzeichnis hat in Bund und Ländern eine lange Geschichte. Die Übersicht von Veröffentlichungen am Ende dieses Beitrages belegt dies für Niedersachsen. Die LANA hatte bereits 1991 das Erfordernis solcher Verzeichnisse (damals als „Eingriffskataster" bezeichnet) gesehen. In Niedersachsen hatte die Fachbehörde für Naturschutz erstmals 1997 (also vor 20 Jahren) Hinweise für Aufbau und Führung von Kompensationsverzeichnissen unterer Naturschutzbehörden veröffentlicht (BREUER 1997). Diese Veröffentlichung war Grundlage für entsprechende Überlegungen auf Bund-Länder-Ebene (ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG DER LANDESANSTALTEN-/ÄMTER UND DES BUNDESAMTES FÜR NATURSCHUTZ 1997).

Die Führung von Kompensationsverzeichnissen war damals noch keine Pflichtaufgabe. Erst 2010 hat der Bundesgesetzgeber die Pflicht zu Aufbau und Führung von Kompensationsverzeichnissen bundesrechtlich verankert. Im selben Jahr hat der niedersächsische Gesetzgeber diese Pflicht den unteren Naturschutzbehörden auferlegt und 2013 in einer Verordnung die Details festgelegt (NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE UND KLIMASCHUTZ 2013).

Allerdings erstreckt sich die Pflicht nicht auf Kompensationsmaßnahmen für bauleitplanerisch vorbereitete Eingriffe. Erfahrungsgemäß kommt es aber gerade dort zu Vollzugsproblemen. Im Mittel der untersuchten Fälle wurde nur etwa die Hälfte der in Bebauungsplänen festgesetzten Maßnahmen wie festgelegt realisiert (s. z. B. MUROWATZ & SPERBER 1999, MEYHÖFER 2000). In gewisser Weise stellen die Bauleitpläne aber selbst eine Art Kompensationsverzeichnis dar, müssen doch die darin festgesetzten Kompensationsmaßnahmen darin ersichtlich sein.

2 Bedeutung des Kompensationsverzeichnisses

Der Durchsetzung und Gewährleistung der Kompensationsmaßnahmen dient nicht allein das Kompensationsverzeichnis, aber es ist eine hierfür zentrale Einrichtung. Die Vorteile eines solchen Verzeichnisses liegen auf der Hand:

- Vermeidung von Mehrfachnutzung einer Fläche für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verschiedener Eingriffsvorhaben
- Vermeidung der Inanspruchnahme von Kompensationsflächen und der Gefährdung des Kompensationserfolgs durch neue Eingriffsvorhaben (z. B. auch durch Nutzungsänderungen auf der Fläche selbst oder in deren Einwirkungsbereich)
- Erleichterung von Erstellungs- und Funktionskontrollen
- Bei dem Einsatz von EU-Geldern (z. B. Direktzahlungen in der Landwirtschaft) wird die Förderung von Maßnahmen auf Kompensationsflächen ausgeschlossen. Das Führen eines Kompensationsverzeichnisses trägt daher zur Verwaltungsvereinfachung bei und vermindert das Risiko von Fehlern und Anlastungen bei der Verwendung dieser Gelder.
- Ein Kompensationsverzeichnis enthält Informationen, die für die Aufstellung und Fortschreibung von Landschaftsrahmen-, Landschafts- und Grünordnungsplänen wichtig sind.

Über den unmittelbaren Zweck des Verzeichnisses hinaus, zur Durchführung und Gewährleistung der Kompensationsmaßnahmen beizutragen, kann das Verzeichnis einen Mehrwert entfalten, es kann nämlich statistische Auswertungen erleichtern. Auf diese Weise kann die Wirksamkeit der Eingriffsregelung vor einem räumlichen, zeitlichen und thematischen Hintergrund beurteilt werden. Die Auswertungen können Tendenzen in der Entwicklung von Natur und Landschaft zeigen.

Die zu erwartenden Erkenntnisse können 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.

Gerade mit der Möglichkeit der statistischen Auswertung können die Naturschutzbehörden u. a. auch ihre Berichtspflichten gegenüber Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit besser nachkommen. Beispielsweise könnten die insbesondere von der Landwirtschaft erhobenen Vorwürfe, die Kompensation führe zu einem massiven Verbrauch landwirtschaftlicher Nutzfläche, mit statistischen Daten beantwortet und vermutlich widerlegt werden.

Bedauerlicherweise ist in Niedersachsen eine zentrale Zusammenführung der bei unteren Naturschutzbehörden geführten Verzeichnisse nicht vorgesehen und auch nicht ohne weiteres möglich, so dass solche übergreifenden Auswertungen und Aussagen nur schwer möglich sind.

3 Weitergehende Inhalte

Die Niedersächsische Verordnung über das Kompensationsverzeichnis vom 01.02.2013 verlangt lediglich die Aufnahme von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in dieses Verzeichnis.

Es empfiehlt sich indessen weitere Maßnahmen in das Verzeichnis aufzunehmen, und zwar:

- Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen, sofern sie bestimmten Flächen zugeordnet sind und einen „Maßnahmencharakter" haben (dazu zählen beispielsweise Querungshilfen wie Amphibiendurchlässe)
- Vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen nach § 44 Abs. 5 BNatSchG. Diese Maßnahmen können erforderlich werden, um ein Auslösen der Verbotstatbestände des § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG zu vermeiden.
- Maßnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG. Diese Maßnahmen können erforderlich sein, um im Falle einer Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten des § 44 Abs. 1 BNatSchG eine Verschlechterung des Erhaltungszustandes der Populationen bestimmter Arten abzuwenden oder ihren günstigen Erhaltungszustand sicherzustellen.
- Maßnahmen zur Sicherung des Zusammenhangs des Europäischen ökologischen Netzes Natura 2000. Diese können bei Plänen oder Projekten erforderlich werden, welche die für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck der Gebiete maßgebliche Bestandteile erheblich beeinträchtigen können.
- Ersatzzahlungsfinanzierte Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, sofern diese kon-

kreten Flächen zugeordnet sind. Diese Maßnahmen sind zwar rechtlich gesehen keine Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, umfassen aber inhaltlich oft dieselben oder ähnliche flächenbezogene Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. In der Regel sollten auch diese Maßnahmen auf Dauer angelegt sein. Aber auch aus der Ersatzzahlung auf Zeit ermöglichte Maßnahmen (z. B. produktionsintegrierte Maßnahmen) sind für die jeweilige Laufzeit zu sichern und zu kontrollieren.

- Maßnahmen zum Ausgleich nach § 1 a Abs. 3 BauGB, die in der Bauleitplanung nach § 5 BauGB dargestellt oder nach § 9 BauGB festgesetzt oder in städtebaulichen Verträgen vereinbart sind (sofern diese substantiiert sind und über eine bestimmte Größenordnung hinausgehen)
- Sonstige Flächen, auf denen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durchgeführt werden müssen, die aufgrund anderer als naturschutzrechtlicher Rechtsfolgen auferlegt worden sind (z. B. Kompensationsleistungen im Rahmen des § 8 des Landeswaldgesetzes, wasserrechtliche Auflagen und Benutzungsbedingungen, Ersatzgrünland nach Umbruch von Dauergrünland).

Die Sicherung dieser Maßnahmen erfordert häufig dieselben Dokumentations- und Kontrollaufgaben wie die für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Nach Möglichkeit sollten auch Kompensationsmaßnahmen, die vor Inkrafttreten der Verordnung über die Führung eines Kompensationsverzeichnisses festgelegt wurden („Altfälle"), in das Verzeichnis aufgenommen werden.

Über den eigentlichen Bezug zur Eingriffsregelung hinaus ist eine inhaltliche Erweiterung des Kompensationsverzeichnisses zu einem Liegenschaftsverzeichnis des Naturschutzes und der Landschaftspflege denkbar und sinnvoll, in dem auch Informationen über Flächen enthalten sind, für die andere rechtliche Bindungen zugunsten des Naturschutzes und der Landschaftspflege bestehen, z. B.

- Flächen für Vertragsnaturschutz,
- Flächen mit Agrarumweltmaßnahmen,
- Flächen im Zusammenhang mit Naturschutzgroßprojekten,
- für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege angekaufte Flächen,
- Flächen für den Biotopverbund,
- für die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen besonders geeignete oder hierfür planerisch vorgehaltene bzw. bevorratete Flächen.

4 Literatur

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

MEYHÖFER, T. (2000): Ausgleich und Ersatz in Bebauungsplänen. Umsetzungsdefizite, Ursachen und Lösungswege. – Naturschutz und Landschaftsplanung. 32 (11): 325-328.

MUROWATZ, H. & H. H. SPERBER (1999): Landschaftspflegerische Festsetzungen im Bebauungsplan. – Stadt und Grün 48 (9): 636-640.

5 Veröffentlichungen zum Kompensationsverzeichnis in Niedersachsen

Jahr	Autor und Titel	Quelle
1997	BREUER, W.: Hinweise der Fachbehörde für Naturschutz zu Aufbau und Führung von Kompensationsverzeichnissen unterer Naturschutzbehörden	Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 17 (4) (4/97): 159-163
1997	ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG DER LANDESANSTALTEN/-ÄMTER UND DES BUNDESAMTES FÜR NATURSCHUTZ: Empfehlungen zum Aufbau eines Katasters der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Naturschutzverwaltung	Natur und Landschaft 74 (4): 199-202
2000	HEISS, M. & W. VELTRUP: Konzept und Aufbau eines digitalen Kompensationsflächenkatasters mit Hilfe eines Geoinformationssystems	Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 20 (3) (3/2000): 16-37
2006	BREUER, W.: Kompensationsflächenkataster und Ersatzzahlung	Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 26 (1) (1/06): 65-69
2013	NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE UND KLIMASCHUTZ: Niedersächsische Verordnung über das Kompensationsverzeichnis (NKompVzVO) vom 01.02.2013	Nds. GVBl. 2013, S. 42
2015	BREUER, W.: Hinweise zu Aufbau und Führung des Kompensationsverzeichnisses unterer Naturschutzbehörden	Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 35 (2) (2/15): 100-104
2016	NLT & NLWKN: Arbeitshilfe „Hinweise zu Aufbau und Führung des Kompensationsverzeichnisses unterer Naturschutzbehörden"	www.nlt.de/pics/medien/1_1456407074/Kompensationsverzeichnis_Arbeitshilfe-NLT_NLWKN_2016.pdf

Der Autor

Wilhelm Breuer (s. S. 49)

Kompensationsverzeichnisse und die Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen – Ergebnisse einer Umfrage

von Manfred Weyer, Wilhelm Breuer, Michael Hormann und Inka Burow

Inhalt

1 Einleitung 57
2 Umfrageergebnisse „Niedersächsische Kompensationsverzeichnis-Verordnung“ 57
3 Umfrageergebnisse „Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen“ 58
4 Fazit 59
5 Dank 59

1 Einleitung

Der Vollzug der Eingriffsregelung ist mit einer Reihe von Mängeln behaftet. Zu diesen Mängeln zählt, dass die festgelegten Kompensationsmaßnahmen oft nicht, nur unvollständig oder verspätet realisiert werden oder nicht von Dauer sind, obgleich die Eingriffsfolgen fortwirken.

Für die Kontrolle der Kompensationsmaßnahmen sind gemäß § 17 Abs. 7 BNatSchG die Behörden zuständig, welche über die Zulässigkeit des Eingriffs entscheiden und die Kompensationsmaßnahmen festlegen. Das sind zumeist nicht die Naturschutzbehörden; sie wirken bei der Entscheidung über die Eingriffe und die Kompensation lediglich mit und sind nur in wenigen Fällen die Zulassungs- und somit Entscheidungsbehörde!

Allerdings ist die Naturschutzbehörde auch insofern mitverantwortlich für die Kontrolle der Kompensationsmaßnahmen, weil sie nach § 3 Abs. 2 BNatSchG über die Einhaltung der Vorschriften des Naturschutzes und der Landschaftspflege wachen soll. Auch deshalb ist es wichtig, dass die Naturschutzbehörde über die festgelegten Kompensationsmaßnahmen genau informiert ist.

Die seit dem 01.02.2013 geltende Niedersächsische Verordnung über das Kompensationsverzeichnis (NKompVzVO) des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz (Nds. GVBl. 2013, S. 42) soll den Vollzugsmängeln entgegenwirken.

Die Verordnung trifft zu diesem Zweck drei grundlegende Festlegungen:

- In dem Verzeichnis sind die ab Februar 2013 festgelegten Kompensationsmaßnahmen und die von ihnen beanspruchten Flächen zu erfassen.
- Für die Führung des Verzeichnisses ist die jeweilige untere Naturschutzbehörde zuständig.
- Die für die Zulassung des Eingriffs zuständige Stelle ist verpflichtet, der Naturschutzbehörde die erforderlichen Angaben zur Führung des Verzeichnisses zu übermitteln.

Mit Inkrafttreten der Verordnung hat das Niedersächsische Umweltministerium eine dreijährige Evaluierungsphase verbunden. Teil der Evaluierung war ein am 07.03.2016 durchgeführtes Seminar an der Alfred-Toepfer-Akademie (NNA) und eine mit den Kommunalen Spitzenverbänden abgestimmte Umfrage des Ministeriums bei den unteren Naturschutzbehörden. Die Umfrage umfasste sowohl Aufbau und Führung des Kompensationsverzeichnisses als auch die damit in Zusammenhang stehende Frage nach der Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen.

Der im August 2016 versandte Fragebogen enthielt 38 Fragen. Davon bezogen sich 27 auf die Verordnung und 11 Fragen auf die Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen. Auf die Fragen haben alle 56 Naturschutzbehörden geantwortet. Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse der Umfrage bilden die Situation bis Ende 2016 ab.

2 Umfrageergebnisse „Niedersächsische Kompensationsverzeichnis-Verordnung“

Von 56 unteren Naturschutzbehörden führen 54 ein Kompensationsverzeichnis. 23 Naturschutzbehörden haben die seit Inkrafttreten der Verordnung gemeldeten Angaben vollständig eingetragen. 31 Naturschutzbehörden haben noch Rückstände; 24 von ihnen haben mit der Nachführung begonnen.

Als Gründe für eine noch ausstehende Nachführung gaben die Behörden fehlendes Personal, Softwareprobleme, fehlende Hardware und fehlende Übermittlung von Informationen der Zulassungsbehörden an.

37 Naturschutzbehörden haben auch Daten aus der Zeit vor Inkrafttreten der Verordnung nachgeführt (teilweise rückwirkend bis zum Inkrafttreten der Eingriffsregelung 1981).

52 Naturschutzbehörden führen ein digitales – davon 50 ein GIS-gestütztes – Verzeichnis. Bei 42 Naturschutzbehörden ist (ggf. mit technischen Einschränkungen) eine digitale Übermittlung möglich. 15 Naturschutzbehörden

Abb. 1: Übersicht über die Kompensationsverzeichnisse der 56 unteren Naturschutzbehörden (UNB) in Niedersachsen

führen das Verzeichnis (auch) auf analoge Weise; bei zweien davon erfolgt die Führung ausschließlich analog.

45 Naturschutzbehörden nutzen das Verzeichnis auch für die Eintragung von Angaben, die über die Pflichteintragungen hinausgehen (allerdings nicht unbedingt vollständig).

So beispielsweise für

- in Bebauungsplänen festgelegte Kompensationsmaßnahmen (41),
- Flächen mit ersatzzahlungsfinanzierten Maßnahmen (29),
- Flächen mit Maßnahmen nach § 8 Landeswaldgesetz (26) und
- Flächen mit für Pläne und Projekte festgelegte Maßnahmen zur Kohärenzsicherung (19).

Einige Naturschutzbehörden nutzen das Verzeichnis für weitere Eintragungen, beispielsweise für

- Ersatzflächen für den Umbruch von Dauergrünland,
- Kompensationsmaßnahmen für die Zerstörung von gesetzlich geschützten Biotopen,
- im Hinblick auf die Eingriffskompensation bevorratete Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege,
- Vertragsnaturschutzflächen,
- vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen nach § 44 Abs. 5 BNatSchG,
- andere Flächen mit Zweckbindung für Naturschutz und Landschaftspflege.

Neun Naturschutzbehörden führen ein öffentlich einsehbares Verzeichnis.

Die Anzahl der je Naturschutzbehörde im Verzeichnis erfassten Flächen beträgt zwischen 15 und 7.500; die Größe der insgesamt je Naturschutzbehörde erfassten Flächen zwischen 25 und 8.100 ha. Der Flächenanteil der Kompensationsmaßnahmen an der Gesamtfläche des Zuständigkeitsbereichs der Naturschutzbehörde beträgt zwischen 0,04 % und 6 %. Der hiervon land- oder forstwirtschaftlich nutzbare Anteil liegt zwischen 0,7 % und 95 %.

Die Naturschutzbehörden geben hinsichtlich der Übermittlung von Daten seitens der Zulassungsbehörden eine Reihe von Schwierigkeiten an, u. a.:

- Die Zulassungsbehörden sind oft nicht darüber informiert, dass sie die Daten der Naturschutzbehörde bereitstellen müssen.
- Die Datenübermittlung erfolgt oft erst auf Nachfrage der Naturschutzbehörde.
- Die Daten sind häufig zu ungenau.
- Es fehlen bei nachträglichen Änderungen Informationen hinsichtlich Kompensationsmaßnahmen und -flächen.
- Es bestehen technische Probleme und Defizite bei der digitalen Datenübermittlung.

Die Naturschutzbehörden geben folgende Hinweise für eine verbesserte Verordnung:

- Die in der Verordnung getroffenen Vorgaben werden als unzureichend erachtet; in von Arbeitsgruppen erarbeiteten Entwürfen seien wesentlich umfassendere Anforderungen vorgeschlagen worden (Angaben zum Verursacher, Eingriff, Kompensationsziele usw.).
- Die Eintragung von in Bebauungsplänen festgesetzten Kompensationsflächen wird als wichtig und die fehlende Meldepflicht für solche Flächen als Mangel erachtet.
- Die Eintragungspflicht sollte auf für die Eingriffskompensation bevorratete Maßnahmen ausgedehnt werden.
- Langfristig sollte ein digitaler Shape- und Datenaustausch auf der Basis landesweit kompatibler bzw. einheitlicher EDV-Programme angestrebt werden.

3 Umfrageergebnisse „Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen“

52 Naturschutzbehörden geben an, in den Fällen, in denen sie selbst Zulassungsbehörde sind, die Erstellung der Kompensationsmaßnahmen zu kontrollieren. Vier Naturschutzbehörden machen keine Angaben. 36 Naturschutzbehörden kontrollieren auch Kompensationsmaßnahmen, die von anderen Behörden festgelegt wurden. Die Kontrollen sind zumeist anlass- oder vorhabenbezogen oder stichprobenhaft und insofern nicht umfassend.

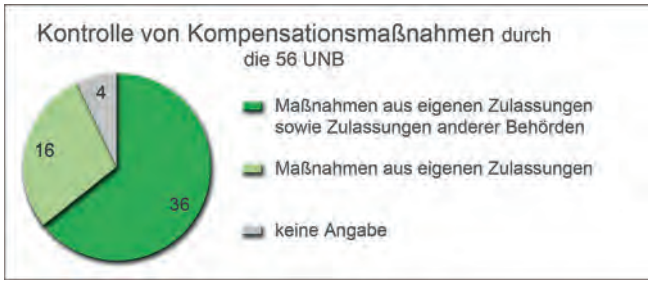

Abb. 2: Übersicht über die Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen durch die 56 unteren Naturschutzbehörden (UNB) in Niedersachsen

18 Naturschutzbehörden weisen darauf hin, dass bei bestimmten Eingriffsvorhaben die Kontrolle der Kompensation besondere Probleme aufwirft bzw. sehr aufwändig sein kann, so bei

- Bewirtschaftungsauflagen für land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen,
- Maßnahmen in und an Gebäuden,
- Bodenabbau,
- häufigen Modifizierungen der Kompensation,
- Kompensation auf einer Vielzahl von Einzelflächen,
- Kompensation bei Bauvorhaben im Außenbereich,
- Kompensation auf öffentlich nicht zugänglichen Flächen (wie etwa an Biogasanlagen und Stallanlagen), bei denen vorherige Terminabsprachen erforderlich sind.

Zu Schwierigkeiten kommt es auch, wenn

- sich die für die Kontrolle zuständige Behörde nicht mit der Naturschutzbehörde abstimmt bzw. diese nicht über das Ergebnis unterrichtet wird,
- bei schlecht dokumentierten Altfällen oder wenn die früher die Sache bearbeitende Person nicht mehr gefragt werden kann.

Nach Wahrnehmung der Naturschutzbehörden kommt die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr ihrer eigenen Kontrollpflicht gut nach. Andere Behörden (insbesondere die Gewerbeaufsichtsämter) haben in diesem Bereich nach Angaben der Naturschutzbehörden teilweise große und sehr große Defizite.

Nur 16 von 56 Naturschutzbehörden ist bekannt, ob die zuständigen anderen Behörden Kontrollen der Kompensationsmaßnahmen durchführen. 40 Naturschutzbehörden haben hierüber keine Kenntnis!

4 Fazit

Nahezu alle Naturschutzbehörden führen ein Kompensationsverzeichnis. Ein digitales GIS-gestütztes Verzeichnis ist Standard. Die Qualität der Verzeichnisse ist abhängig von personellen und organisatorischen Ressourcen, der Zulieferung von Daten durch Dritte sowie der jeweiligen IT-Ausstattung.

Die Kommunikation zwischen Zulassungs- und Naturschutzbehörde ist verbesserungsbedürftig. Viele Naturschutzbehörden tragen aus einer praktischen Notwendigkeit heraus in das Verzeichnis auch Flächen aus der Zeit vor Inkrafttreten der Verordnung oder aus anderen Kompensationsverpflichtungen resultierende Flächen ein.

Die Verordnung hat sich dem Grunde nach bewährt. Sie muss aber von allen Beteiligten in allen Aspekten zur Geltung gebracht werden.

Fast alle Naturschutzbehörden kontrollieren Kompensationsmaßnahmen, wenn sie für diese Kontrollen zuständig sind. Die meisten Naturschutzbehörden kontrollieren auch die Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich anderer Behörden. 40 Naturschutzbehörden ist nicht bekannt, inwieweit andere Behörden überhaupt Kompensationsmaßnahmen kontrollieren.

Offenkundig müssen Zulassungsbehörden immer wieder an ihre Zuständigkeiten für Aufgaben im Zusammenhang mit der Eingriffsregelung erinnert werden.

5 Dank

Den Naturschutzbehörden, die mit der Beantwortung der Fragen und weiterführenden Hinweisen zu diesem Bericht beigetragen haben, sei an dieser Stelle gedankt.

Die Autoren

Manfred Weyer, geboren 1956, Dipl.-Ing. Landespflege, arbeitet seit 1990 im Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz in verschiedenen Aufgabenbereichen. Arbeitsschwerpunkte im Naturschutz sind seit 1995 die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, das Kompensationsflächenmanagement und der Bodenabbau.

Manfred Weyer
Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz
– Naturschutzverwaltung, Moorschutz, Eingriffsregelung –
Archivstr. 2
30169 Hannover
manfred.weyer@mu.niedersachsen.de
www.umwelt.niedersachsen.de

Wilhelm Breuer (s. S. 49)

Michael Hormann, geboren 1976, Dipl.-Ing. Landschafts- und Freiraumplanung, von 2008 bis 2015 im NLWKN u. a. zuständig für die Umsetzung der EG-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie, seit 2016 im Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz tätig, u. a. mit den Schwerpunkten Landschaftsplanung und Raumordnung.

Michael Hormann
Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz
– Naturschutzverwaltung, Moorschutz, Eingriffsregelung –
Archivstr. 2
30169 Hannover
michael.hormann@mu.niedersachsen.de
www.umwelt.niedersachsen.de

Inka Burow, geboren 1973, Dipl.-Oec., von 2001 bis 2014 als Redakteurin, Redaktionsleiterin und Pressesprecherin tätig, von November 2014 bis Januar 2017 als Naturschutzreferentin im Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz u.a. für Eingriffsregelung zuständig, seit Januar 2017 Koordinatorin der Medienarbeit in der Presse- und Informationsstelle der Niedersächsischen Landesregierung.

Inka Burow
(2016 zurzeit der Auswertung der Umfrage im Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, jetzt:)
Niedersächsische Staatskanzlei
– Pressestelle –
Planckstr. 2
30169 Hannover
Inka.burow@stk.niedersachsen.de
www.stk.niedersachsen.de

Die Führung des Kompensationsverzeichnisses in der Region Hannover

Praktische Erfahrungen mit der Anwendung der Niedersächsischen Kompensationsverzeichnis-Verordnung (NKompVzVO)[1]

von Antje Wyatt

Inhalt

1 Vorbemerkung 60
2 Aufbau des Kompensationsverzeichnisses der Region Hannover 60
3 Einpflegen von Informationen 61
4 Bestandsdaten 61
5 Situation nach Einführung der NKompVzVO 62
6 Fazit 62

1 Vorbemerkung

Die Region Hannover besteht aus der Stadt Hannover und 20 Umlandgemeinden. Hier leben auf rund 2.300 km² etwa 1,1 Mio. Menschen. Die Naturschutzbehörde der Region Hannover gliedert sich aufgrund des großräumigen Zuständigkeitsbereiches in zwei Teams (Ost und West) mit insgesamt 16 Planern (Bereichs- und Projektplaner).

Mit der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) und dem Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum BNatSchG (NAGBNatSchG) 2010 wurde das Führen von Kompensationsverzeichnissen verpflichtend festgelegt. Die Region Hannover hat sich daraufhin entschieden, eine (halbe) Stelle für Aufbau und Pflege eines Kompensationsverzeichnisses einzurichten und damit den Personalbestand zu erweitern.

2 Aufbau des Kompensationsverzeichnisses der Region Hannover

2012 wurde damit begonnen, das vorhandene Kompensationsverzeichnis zu überarbeiten: In den Jahren zuvor erfolgte die Erfassung von Kompensationsmaßnahmen nicht flächendeckend, sie war abhängig von der Größe der Maßnahme, dem Eintrag einer grundbuchlichen Sicherung und der individuellen Vorgabe des zuständigen Teams. Es gab zwei parallel genutzte Erfassungswerkzeuge: einen GIS-Layer, in welchem die Flächen räumlich verortet und mit wenigen Sachdaten erfasst wurden und eine Datenbank, welche einen reinen Sachdatenstand abbildete. Beide Komponenten waren jedoch nicht miteinander verknüpft und enthielten einen stark abweichenden Datenbestand.

Das 2012 aufgebaute neue Kompensationsverzeichnis wurde auf Basis eines Dokumentenmanagementsystems

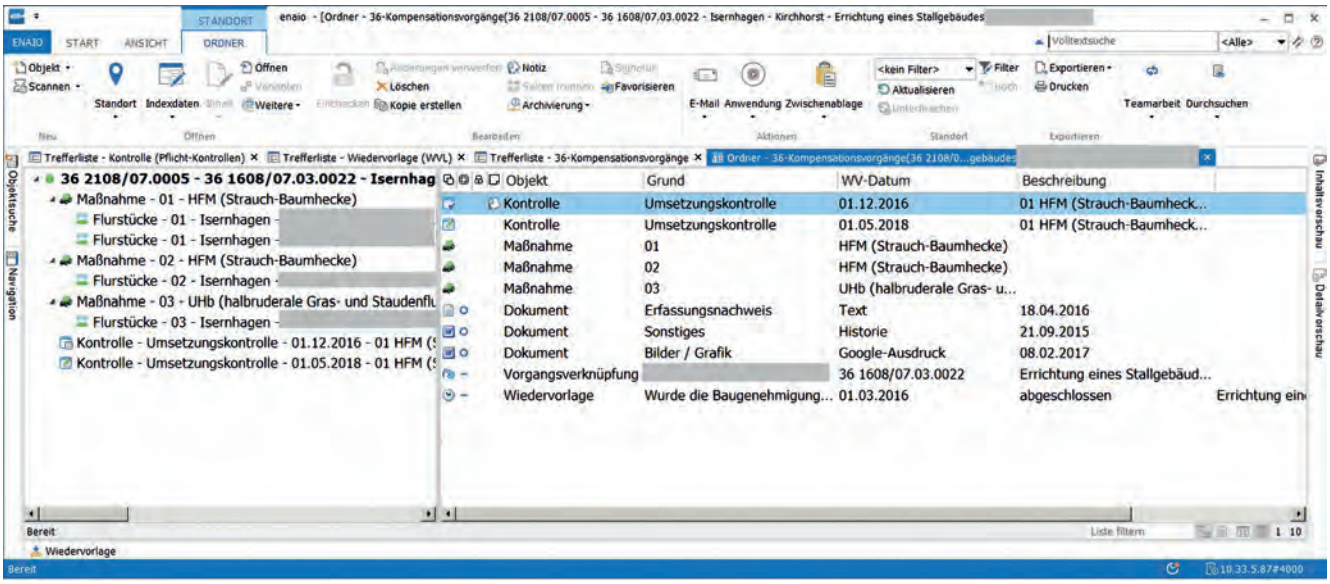

Abb. 1: Kompensationsvorgang im Kompensationsverzeichnis der Region Hannover

[1] *Aktualisierte Zusammenfassung eines Beitrages zu dem Seminar „Führung von Kompensationsverzeichnissen in Niedersachsen" am 07.03.2016 bei der Alfred Toepfer Akademie (NNA)*

(DMS) erstellt, in dem alle Sachdaten zu Eingriffen, Maßnahmen und Kontrollen erfasst und verwaltet werden. Die eigentlichen Kompensationsflächen werden weiterhin zur räumlichen Nachvollziehung in einem GIS-Layer verortet und zusätzlich im hauseigenen Web-GIS ReGeo dargestellt. Durch die Integration digitaler Unterlagen werden die Daten zu einer digitalen Kompensationsakte vervollständigt.

3 Einpflegen von Informationen

Startschuss für die Aufnahme von Kompensationsmaßnahmen in das Verzeichnis ist die Zulassung des vorangehenden Eingriffs. Liegt diese vor, wird die digitale Akte im DMS eröffnet. Im ersten Schritt wird das auslösende Vorhaben mit Abhandlung der Eingriffsregelung, Stellungnahme der Naturschutzbehörde sowie der Zulassung hinterlegt. Hierfür werden entweder die digital eingereichten Dokumente genutzt oder, bei handschriftlichen Ergänzungen in den Unterlagen, die dazugehörigen Ausdrucke neu eingescannt.

Anschließend wird ein Kompensationsvorgang mit eigenem Aktenzeichen angelegt bzw. ein vorhandener ergänzt (z. B. bei der baulichen Erweiterung bestehender landwirtschaftlicher Anlagen). Über eine eigens dafür entwickelte Eingabemaske werden anschließend die Kompensationsmaßnahmen erfasst, die betroffenen Flurstücke angelegt und mit dem Web-GIS verknüpft. Wenn eine Sicherung der Flächen durch Grundbucheintrag, Baulast o. ä. erfolgt, wird das entsprechende Dokument ebenfalls eingescannt und hinterlegt.

Da über das Kompensationsverzeichnis zusätzlich die Kontrollen der Maßnahmen (bei gegebener Zuständigkeit) verwaltet werden, wird anschließend auf der Basis der Maßnahmeninhalte eine dreistufige Kontrollwiedervorlage angelegt. Die drei Stufen setzen sich zusammen aus

- Abnahme: Diese erfolgt in der Regel direkt nach der Fertigstellung der Maßnahmen. Bei Gehölzpflanzungen wird zusätzlich eine Anwuchskontrolle zum Ende der darauffolgenden Vegetationsperiode vorgenommen,
- Entwicklungskontrolle: nach Ablauf von 3 Jahren,
- Zustandskontrolle: je nach Maßnahmenart alle 5-10 Jahre.

Diese Kontrollen werden über die Kontrollwiedervorlagen mit hinterlegten Berichten und Fotodokumentationen erfasst.

Durch eine Schnittstelle zur Textverarbeitung lassen sich individuelle Formulare (z. B. für Abnahmeprotokolle, Mangelanschreiben) generieren, die automatisch mit den jeweiligen Maskeninhalten gefüllt werden. Diese Form der Automatisierung erleichtert die Verwaltung der Kompensationsvorgänge enorm und ist exemplarisch für die Vorteile einer digitalen Aktenführung.

Das Kompensationsverzeichnis umfasst damit umfangreichere Daten als üblich, ersetzt so aber nach der erfolgten Umsetzung die entsprechende Eingriffsakte bei der Naturschutzbehörde.

Die Struktur sowie die fachspezifischen Eingabemasken des Kompensationsverzeichnisses wurden von der Naturschutzbehörde in enger Zusammenarbeit mit dem IT-Dienstleister HannIT entwickelt und als Modul in das Dokumentenmanagementsystem der Region Hannover eingebettet. Ziel dabei war es, zukünftig einen medienbruchfreien Datenfluss vom Antrag eines Vorhabens bis zur Kontrolle der daran gebundenen Kompensationsmaßnahmen zu ermöglichen.

4 Bestandsdaten

Das DMS-basierte Kompensationsverzeichnis der Region Hannover beinhaltet derzeit rund 400 Vorgänge mit über 600 z. T. mehrteiligen Maßnahmen (Stand 12/2016). Dabei sind bisher ca. 77 % der Vorgänge seit Einführung der NKompVzVO 2013 erfasst, ältere Maßnahmen werden sukzessive integriert.

Auf die Fläche übertragen beträgt der Anteil der Kompensationsflächen mit 1.114 ha rund 0,5 % der Gesamtfläche der Region.

Rund 55 % der Kompensationsflächen bestehen aus Gehölzpflanzungen auf der Eingriffsfläche oder auf externen Flächen. Maßnahmen zur Umwandlung von Acker in Grünland bzw. Extensivierung von Grünland nehmen rund 31 % der Kompensationsflächen ein. Die restlichen 14 % der Flächen sind Brachen, Säume und sonstige produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen (z. B. „Hamsterstreifen“).

Zusätzlich zu den Kompensationsmaßnahmen, die nach der NKompVzVO verpflichtend im Verzeichnis zu führen sind, werden in das Kompensationsverzeichnis der Region Hannover auch Maßnahmen aus der Bauleitplanung, ersatzgeldfinanzierte Maßnahmen, Maßnahmen im Zusammenhang mit § 44 Abs. 4 und § 45 Abs. 7 BNatSchG (d. h. so genannte CEF- und FCS-Maßnahmen) und zur Eingriffskompensation bevorratete Flächen und Maßnahmen übernommen.

Abb. 2: Anwuchskontrolle der Eingrünung einer Biogasanlage in der Region Hannover (Foto: Achim Kühne)

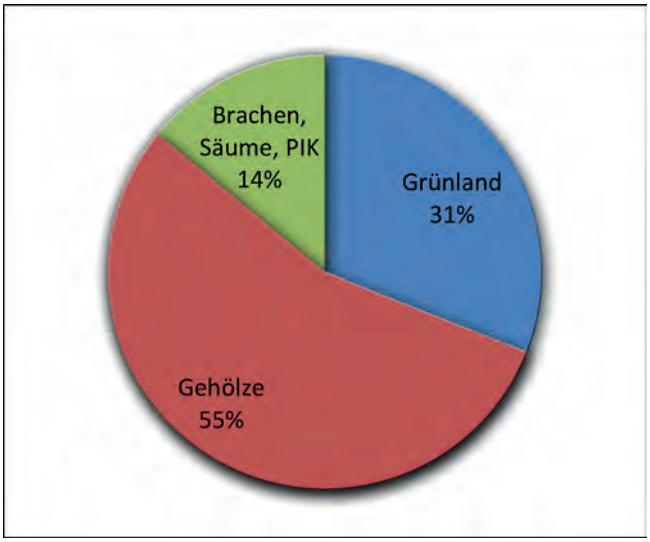

Abb. 3: Flächenanteile der Kompensationsflächen nach Art der Maßnahme (PIK = produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen)

5 Situation nach Einführung der NKompVzVO

Mit Einführung der NKompVzVO 2013 wurden die Genehmigungsbehörden verpflichtet, relevante Angaben an die verzeichnisführende Naturschutzbehörde zu übermitteln. In der Region Hannover gibt es eine Vielzahl von Zulassungsbehörden (allein 14 externe Bauaufsichtsbehörden in den zugehörigen Städten und Gemeinden). Dementsprechend sind viele Stellen an diese Verpflichtung zu erinnern. Im Idealfall wird die Zulassung zeitnah nach deren Erteilung direkt per Mail von der Zulassungsbehörde an den verzeichnisführenden Sachbearbeiter bei der Naturschutzbehörde übersandt; in den meisten Fällen allerdings geht sie mit einigen Wochen Verzögerung über die Bereichsplaner ein; oftmals erst nach direkter Anfrage bei der Zulassungsbehörde.

Bei Großvorhaben wie Flurbereinigungen oder Planfeststellungen besteht nach wie vor das Problem, dass Maßnahmen im Laufe des Verfahrens noch in ihrer Lage verändert und diese Änderungen dann nicht übermittelt werden. So kann es dann trotz gewissenhafter Erfassung zu Doppelbelegungen von Flächen kommen. Hier ist es wichtig, die zuständigen Zulassungsbehörden für eine Protokollierung und Übermittlung veränderter Maßnahmen noch stärker zu sensibilisieren.

Da die NKompVzVO fast zeitgleich mit der Neustrukturierung des Kompensationsverzeichnisses der Region Hannover eingeführt wurde, ist hier kein Mehraufwand entstanden. Viele Aspekte konnten gemeinsam abgehandelt werden, wie z. B. der Hinweis an die Bauaufsichtsbehörden der Kommunen auf ihre Kontrollzuständigkeit und auf die Übermittlung der Daten gemäß Verordnung.

6 Fazit

Die Sachbearbeitung des DMS-basierten Kompensationsverzeichnisses der Region Hannover geht in Art und Umfang über die Vorgaben der NKompVzVO hinaus und stellt damit einen deutlichen Mehrwert für die Umweltverwaltung dar:

- Die Bereichsplaner werden entlastet: Sie können einen Vorgang nach der Zulassung abgeben und erhalten regelmäßig Kontrollergebnisse zur fachlichen Beurteilung, ohne Wiedervorlagen hierfür selbst organisieren zu müssen.
- Recherchen und Statistiken für Politik, Öffentlichkeit und Fachbeiträge lassen sich unkomplizierter und schneller erstellen.
- Im täglichen Umgang mit den beteiligten Behörden und Vorhabenträgern aus 21 Kommunen sind Informationen durch die digitale Kompensationsakte schneller und zuverlässiger abrufbar.
- Die Einbindung in die digitale Dokumentenverwaltung der Region Hannover ermöglicht eine medienbruchfreie Verzahnung mit anderen Fachbereichen (z. B. eigene Bauaufsicht).

Im Mai 2016 wurde die Stelle der Sachbearbeitung für das Kompensationsverzeichnis daher von 50 auf 75 % aufgestockt.

Die Autorin

Antje Wyatt (geb. Kück), Dipl.-Ing. Landschaftsarchitektur, Jahrgang 1973, Ausbildung im Garten- und Landschaftsbau, Studium an der FH Osnabrück, Schwerpunkt Freiraumplanung. Mehrjährige Tätigkeit als Freiraumplanerin in einem interdisziplinären Architekturbüro in Kassel. Seit 2012 Sachbearbeitung Kompensationsverzeichnis und Cross Compliance bei der Naturschutzbehörde der Region Hannover.

Antje Wyatt
Region Hannover
Team Naturschutz Ost (36.25)
Höltystr. 17
30171 Hannover
antje.wyatt@region-hannover.de
www.hannover.de

Ersatzzahlung im Bundesnaturschutzgesetz und in Niedersachsen – ein Rückblick

von Wilhelm Breuer

Inhalt

1 Ersatzzahlung im Bundesnaturschutzgesetz von 1976 63
2 Ersatzzahlung 2004 auch in Niedersachsen 64
3 Ersatzzahlung im BNatSchG und NAGBNatSchG 2010 64
4 Arbeitshilfen des NLT 65
5 Ersatzzahlungspraxis zwischen 2004 und 2008 65
6 Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2009: Gleichstellung naturaler und monetärer Kompensation 65
7 Zur Rechtmäßigkeit von § 6 Abs. 1 NAGBNatSchG 66
8 Literatur 66

1 Ersatzzahlung im Bundesnaturschutzgesetz von 1976

Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) von 1976 stellte es den Ländern frei, über Vermeidung, Ausgleich und Untersagung von Eingriffen hinausgehende Vorschriften zu erlassen. Die meisten Bundesländer haben daraufhin im Falle der Nichtausgleichbarkeit, aber Vorrangigkeit von Eingriffen Ersatzleistungen als eine andere Art der Kompensation vorgeschrieben, die in der Form von Ersatzmaßnahmen oder Ersatzzahlungen (auch unter der Bezeichnung Ausgleichsabgabe) in die Verpflichtung eines Eingriffsverursachers fallen.

Die Ersatzzahlung ist eine verfassungsrechtlich zulässige Sonderabgabe eigener Art, deren Erhebung durch das Verursacherprinzip gerechtfertigt ist. Sie stellt sicher, dass die Unmöglichkeit der realen Kompensation eines Eingriffs nicht zur finanziellen Besserstellung des Verursachers eines solchen Eingriffs gegenüber anderen Eingriffsverursachern führt.

Die von den Ländern getroffenen Regelungen waren sowohl zu Ersatzmaßnahmen als auch Ersatzzahlungen sehr unterschiedlich. Trotz der Regelungen des BNatSchG von 2010 sind die Bemessungsansätze für die Ersatzzahlung der Länder nach wie vor sehr unterschiedlich.

Der niedersächsische Gesetzgeber hat 1981 von der Ermächtigung des BNatSchG von 1976 mit Vorschriften über Ersatzmaßnahmen Gebrauch gemacht, jedoch auf die Möglichkeit einer Ersatzzahlung verzichtet.

Ersatzmaßnahmen sollten – so § 12 des damaligen Niedersächsischen Naturschutzgesetzes (NNatG) – die vom Eingriff zerstörten Funktionen und Werte des Naturhaushalts oder Landschaftsbildes in ähnlicher Art und Weise wiederherstellen. Es liegt auf der Hand, dass hierfür nicht jedwede Maßnahme des Naturschutzes und der Landschaftspflege infrage kommt. LOUIS (1990, S. 193 Rn. 3) formulierte es so: „Ersatzmaßnahmen dürfen (…) nicht beliebig gestaltet werden. Der Verlust von Wald oder Trockenrasenflächen kann nicht durch Anlage eines Feuchtgebietes aufgefangen werden. Hierin liegt keine geeignete Maßnahme."

Abb. 1: Viele umgangssprachliche Begriffe für Geld sind der unbelebten und belebten Natur entnommen: Asche, Kohle, Kies, Schotter, Holz, Heu, Moos, Flöhe, Mücken, Mäuse, Kröten (im Bild: Wechselköte). Falschgeld wird als Blüten bezeichnet. Für Ersatzgeld fehlt ein der Natur entlehnter Begriff. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)

Die Gefahr, dass wegen der Unmöglichkeit ähnliche Funktionen und Werte wiederherzustellen, Ersatzmaßnahmen entfallen, Eingriffe also kompensationslos zugelassen werden konnten, wurde durchaus gesehen. Es gab deswegen früh Bestrebungen, Ersatzmaßnahmen mit der Verpflichtung zur Wiederherstellung „möglichst ähnlicher Werte und Funktionen" (MEIER 1987) inhaltlich weiterzufassen, was auch so praktiziert worden ist. Der Umstand, dass das NNatG die Möglichkeit der Ersatzzahlung

nicht vorsah, ist deswegen innerhalb des Naturschutzes kaum als Mangel empfunden worden.

Dabei war bereits damals klar, dass insbesondere bei hohen mastenartigen Bauwerken wie Fernmeldetürmen und Windenergieanlagen die Bewältigung der Eingriffsfolgen für das Landschaftsbild, d. h. nicht nur die Wiederherstellung, sondern auch die landschaftsgerechte Neugestaltung des Landschaftsbildes, an Grenzen stieß und diese Vorhaben Gegenstand einer Ersatzzahlung hätten sein müssen, die aber das NNatG – wie gesagt – nicht vorsah.[1] So suchte man nach Lösungen, die Errichtung von Windenergieanlagen für das Landschaftsbild nicht kompensationslos zuzulassen (BREUER 2001).

2 Ersatzzahlung 2004 auch in Niedersachsen

2004 fand – auf Betreiben der 2003 ins Amt gekommenen christlich-liberalen Landesregierung – die Ersatzzahlung Eingang in das NNatG. Damit sollte der Bedarf landwirtschaftlicher Fläche für Kompensationsmaßnahmen gesenkt, die aufgezeigte Regelungslücke geschlossen und der Handlungsspielraum der Naturschutzbehörden vergrößert werden.

Seitdem müssen Verursacher unter bestimmten Voraussetzungen eine Ersatzzahlung leisten, die für die Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft zu verwenden ist. Sie steht der unteren Naturschutzbehörde zu, in deren Zuständigkeitsbereich der Eingriff verwirklicht wird.

Nach dem NNatG von 2004 konnte eine Ersatzzahlung bei Vorliegen einer von drei Voraussetzungen erforderlich sein:

1. Ersatzmaßnahmen sind möglich, aber die für ihre Durchführung benötigten Grundstücke sind nicht oder nur mit unverhältnismäßigen Aufwendungen zu beschaffen.
2. Die Maßnahmen sind mit den Darstellungen der Landschaftsplanung nicht vereinbar.
3. Ersatzmaßnahmen sind nicht möglich.

In den Fällen nach Nr. 1 und 2 umfasst die Ersatzzahlung die Kosten der Planung und Durchführung der unterbliebenen Kompensationsmaßnahmen.

In den Fällen der Nr. 3 bemaß sich die Ersatzzahlung nach der Dauer und Schwere des Eingriffs; sie betrug höchstens 7 % der Kosten für Planung und Ausführung des Eingriffsvorhabens einschließlich Grunderwerb.

Die bis heute geltende 7 %-Grenze hat der niedersächsische Gesetzgeber von einem Erfahrungswert durchschnittlicher Kosten von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aus dem Fernstraßenbau abgeleitet.[2] Der Gesetzgeber ist damit hinter den Möglichkeiten zurückgeblieben, denn in der Rechtsprechung wird die noch im verhältnismäßigen Rahmen liegende Höchstgrenze für die Kosten sämtlicher Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und -zahlungen bei etwa 10 % der Gesamtinvestitionskosten gesehen, sie kann aber in Einzelfällen auch darüber liegen.[3]

Zugleich wurde 2004 die 1993 bei Errichtung von Einzelanlagen und Kleingruppen bis zu fünf Windenergieanlagen gewährte Freistellung von Ersatzmaßnahmen für das Landschaftsbild aufgehoben. Bis dahin wurden in Niedersachsen fast 4.000 der heute etwa 6.000 Windenergieanlagen errichtet – viele folglich ohne Ersatzmaßnahmen und Ersatzzahlungen für das Landschaftsbild.[4]

3 Ersatzzahlung im BNatSchG und NAGBNatSchG 2010

Die Voraussetzungen für die Ersatzzahlung des NNatG von 2004 waren teilweise andere als heute, aber im Wesentlichen dieselben, die seit 2010 aufgrund des BNatSchG und des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) gelten:

§ 15 Abs. 6 BNatSchG:

- Für nicht kompensierbare, aber zulässige Eingriffe hat der Verursacher eine Ersatzzahlung zu leisten (Satz 1).
- Sie bemisst sich nach den durchschnittlichen Kosten der nicht durchführbaren Kompensationsmaßnahmen einschließlich der erforderlichen durchschnittlichen Kosten für deren Planung und Unterhaltung sowie die Flächenbereitstellung unter Einbeziehung der Personal- und sonstigen Verwaltungskosten (Satz 2).
- Sind diese Kosten nicht feststellbar, bemisst sich die Ersatzzahlung nach Dauer und Schwere des Eingriffs unter Berücksichtigung der dem Verursacher daraus erwachsenden Vorteile (Satz 3).
- Die Ersatzzahlung ist von der zuständigen Behörde im Zulassungsbescheid oder, wenn der Eingriff von einer Behörde durchgeführt wird, vor der Durchführung des Eingriffs festzusetzen. Die Zahlung ist vor der Durchführung des Eingriffs zu leisten. Es kann ein anderer Zeitpunkt für die Zahlung festgelegt werden; in diesem Zusammenhang soll eine Sicherheitsleistung verlangt werden (Sätze 4-6).
- Die Erstzahlung ist zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst in dem betroffenen Naturraum zu verwenden, für die nicht bereits nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht (Satz 7).

§ 6 Abs. 1 NAGBNatSchG weicht hiervon in zwei Punkten ab:

- Sind die Kosten nach § 15 Abs. 6 Satz 2 BNatSchG nicht feststellbar, bemisst sie die Ersatzzahlung abweichend von § 15 Abs. 6 Satz 3 BNatSchG allein nach Dauer und Schwere des Eingriffs und beträgt höchstens 7 % der Kosten für Planung und Ausführung des Vorhabens einschließlich der Beschaffungskosten für Grundstücke.

---

[1] *Die Wiederherstellung des Landschaftsbildes setzt voraus, dass in dem betroffenen Landschaftsraum selbst ein Zustand geschaffen wird, der das optische Beziehungsgefüge des vor dem Eingriff vorhandenen Zustands in gleicher Art, mit gleichen Funktionen und ohne Preisgabe wesentlicher Faktoren in weitest möglicher Annäherung fortführt (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.9.1990 -, BVerwGE 85, 348, 360; SCHUMACHER/FISCHER-HÜFTLE, BNatSchG, 2. Aufl. 2011, § 15 Rn. 55). Die landschaftsgerechte Neugestaltung ist demgegenüber weiter zu fassen und darauf gerichtet, die durch den Eingriff zerstörten Funktionen und Werte in ähnlicher Art und Weise unter Wahrung des Charakters des Landschaftsbildes und der Eigenart der Landschaft zu gestalten (vgl. Senatsurteil v. 16.12.2009 - 4 LC 730/07; SCHUMACHER/FISCHER-HÜFTLE, a. a. O., § 15 Rn. 56).*

[2] *Vgl. NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG, Stenografischer Bericht der 12. Sitzung der 15. Wahlperiode vom 17.09.2003, PIPro. 15/12, S. 1.161*

[3] *Vgl. Urteil des OVG Lüneburg v. 16.12.2009 – 4 LC 730/07 – m. w. N.*

[4] *Vgl. Zahlen DEWI Magazin Nr. 26, Februar 2005 und DEWI Magazin Februar 2017*

- Abweichend von § 15 Abs. 6 Satz 7 BNatSchG kann die Ersatzzahlung auch für Maßnahmen nach § 15 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG verwendet werden. Das sind Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen für Gebiete im Sinne § 20 Abs. 2 Nummer 1 bis 4 und in Bewirtschaftungsplänen nach § 32 Absatz 5, von Maßnahmen nach § 34 Abs. 5 und § 44 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG sowie von Maßnahmen in Maßnahmenprogrammen im Sinne des § 82 des Wasserhaushaltsgesetzes.

Bundes- und niedersächsischer Gesetzgeber sind hinsichtlich der Bemessung der Ersatzzahlung insoweit einem kostenorientierten Ansatz gefolgt. Auf Bundesebene sind früh auch andere Ansätze diskutiert worden.[1]

Ferner trifft § 7 NAGBNatSchG Aussagen zum Verfahren:

- Die Ersatzzahlung steht der Naturschutzbehörde zu, in deren Zuständigkeitsbereich der Eingriff vorgenommen wird. Wird der Eingriff im Zuständigkeitsbereich mehrerer Naturschutzbehörden verwirklicht, so steht ihnen, falls sie im Einzelfall einen abweichenden Verteilungsmaßstab nicht vereinbaren, die Ersatzzahlung im Verhältnis der von dem Eingriff betroffenen Grundflächen zu. Die oberste Naturschutzbehörde kann im Einzelfall einen abweichenden Verteilungsmaßstab festlegen. Wird der Eingriff außerhalb des Zuständigkeitsbereichs unterer Naturschutzbehörden vorgenommen, so fließt das Geld an eine von der obersten Naturschutzbehörde zu bestimmende Stelle.
- Das Aufkommen aus Ersatzzahlungen darf nicht mit anderen Einnahmen vermischt werden.
- Die Naturschutzbehörde ist berechtigt, Einnahmen aus Ersatzzahlungen zur Verwendung nach ihren Vorgaben auf Dritte zu übertragen. Die Naturschutzbehörden können zu diesem Zweck gemeinsame Organisationen bilden.

4 Arbeitshilfen des NLT

Der Niedersächsische Landkreistag (NLT) hat unter Beteiligung der Landesnaturschutzverwaltung unmittelbar nach 2004 Arbeitshilfen für die vorhabenspezifische Ermittlung sowie die Verwendung der Ersatzzahlung veröffentlicht und fortgeschrieben[2]:

- Hinweise zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei Standortplanung und Zulassung von Windenergieanlagen (Stand: Oktober 2014)
- Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung bei der Errichtung von Mobilfunkmasten (Stand: Januar 2011)
- Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung beim Bau von Hoch- und Höchstspannungsfreileitungen und Erdkabeln (Stand: Januar 2011)
- Hinweise zur Festlegung und Verwendung der Ersatzzahlung nach dem Bundesnaturschutzgesetz sowie dem Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (Stand: Januar 2011).

5 Ersatzzahlungspraxis zwischen 2004 und 2008

Der Landtag hatte die Landesregierung gebeten, die mit der Einführung der Ersatzzahlung verbundene Begrenzung der Ersatzzahlung auf höchstens 7 % der Investitionskosten des Eingriffs in den Fällen des § 12 b Abs. 1 NNatG nach fünf Jahren im Hinblick auf die Erfahrungen der Praxis zu überprüfen.[3]

2009 hat die Landesregierung die Überprüfung abgeschlossen und den Landtag u. a. wie folgt unterrichtet:[4]

- Im Durchschnitt bewegte sich die Höhe der Ersatzzahlung im Berichtszeitraum zwischen 2,2 und 2,8 % bezogen auf die Investitionssumme des Eingriffs. Fälle zwischen 5 und 7 % waren eher die Ausnahme. Diese beschränken sich bestimmungsgemäß auf Eingriffe mit besonders schwerwiegenden Folgen. Ein großer Anteil der Ersatzzahlungen entfiel auf Windenergieanlagen.
- Es zeigte sich, dass die 2004 festgesetzte Obergrenze den Kosten entspricht, die üblicherweise bei einer Naturalkompensation entstehen. Der Wert entspricht den im Bundesfernstraßenbau ermittelten Kosten der Kompensation und wurde vom Gesetzgeber aus diesem Grunde als Obergrenze gewählt.
- Die Ergebnisse bestätigen, dass die Ersatzzahlung den Verursachern von Eingriffen nicht leichtfertig auferlegt wird, sondern auf die Fälle beschränkt bleibt, für die sie das Gesetz ermöglicht oder verlangt. Die Zahlen widerlegen damit die von verschiedener Seite geäußerten Befürchtungen, die Möglichkeit der Ersatzzahlung führe zu einer missbräuchlichen Praxis, zum Ende der eigentlich geschuldeten Eingriffsfolgenbewältigung und bloß noch zu Geldleistungen.[5]

6 Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2009: Gleichstellung naturaler und monetärer Kompensation

Damals wie heute ist die monetäre Kompensation keine Alternative zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, sondern eine „Ultima Ratio". Voraussetzung für die Ersatzzahlung ist, dass eine Naturalkompensation nicht möglich ist.

2009 vereinbaren CDU, CSU und FDP im mit „Wachstum, Bildung, Zusammenhalt" überschriebenen Koalitionsvertrag der Bundesregierung auf Betreiben Niedersachsens im Abschnitt „Naturschutz" (S. 31): „Wir werden den Bundesländern die Kompetenz geben, beim Ausgleich von Eingriffen in die Natur das Ersatzgeld anderen Kompensationsmaßnahmen gleichzustellen."[6]

Der niedersächsische Landtag hat in einem Beschluss vom 15.03.2011 diese Absicht begrüßt. In einer Unterrichtung des Landtages teilt die Landesregierung am 25.08.2011 mit,

---

[1] *Ein Überblick über unterschiedliche methodische Ansätze für die Bemessung einer Ersatzzahlung findet sich in ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG DER LANDESANSTALTEN/-ÄMTER UND DES BUNDESAMTES FÜR NATURSCHUTZ (1995).*

[2] *http://www.nlt.de/staticsite/staticsite.php?menuid=65&topmenu=64*

[3] *Beschluss des Landtages vom 18.02.2004 – Drs. 15/823*

[4] *NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG – 16. Wahlperiode. Drucksache 16/3887 Unterrichtung „Naturschutz qualitativ stärken – Ersatzgeldregelung gleichstellen!"*

[5] *So wurde 2005 nur in 1,8 % der erfassten Eingriffe eine Ersatzzahlung festgelegt (BREUER et al. 2008).*

[6] *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 27.10.2009 – 17. Legislaturperiode: 132 Seiten.*

- ein vom Bundesumweltministerium in Auftrag gegebenes Gutachten sei zu dem Ergebnis gekommen, die Gleichstellung von Realkompensation und Ersatzgeld könne unter bestimmten Rahmenbedingungen verfassungskonform gestaltet werden, so dass der Weg für eine Änderung des BNatSchG im Sinne des Koalitionsvertrages frei sei,
- der niedersächsische Umweltminister habe den Bundesumweltminister gebeten, das entsprechende Gesetzgebungsverfahren einzuleiten,
- der Landesumweltminister habe schriftlich und in weiteren Gesprächen auf Bundes- und Landesebene um Unterstützung für das Vorhaben geworben.[1]

Erreicht wurde die Gleichstellung nicht.

7 Zur Rechtmäßigkeit von § 6 Abs. 1 NAGBNatSchG

Teile der Windenergiewirtschaft haben die Rechtmäßigkeit des § 6 Abs. 1 NAGBNatSchG in Zweifel gezogen: Die Vorschrift sei verfassungswidrig. Sie verstoße gegen das abweichungsfeste Kompensationsgebot des § 13 BNatSchG. Hinsichtlich der Kriterien Dauer und Schwere fehle es ihr an Bestimmtheit und Normenklarheit. Die Regelung sei nicht vollzugsfähig und könne daher nicht angewendet werden. Rechtlich zulässig sei lediglich eine Orientierung an den durchschnittlichen Herstellungskosten, soweit diese landschaftsbildrelevante Teile beträfen.[2]

Ebenso ist die sich auf § 6 Abs. 1 NAGBNatSchG stützende Berechnung der Ersatzzahlung für Windenergieanlagen nach dem NLT-Papier abgelehnt worden. Sie gebe lediglich die Auffassung der verfassenden Arbeitsgruppe wieder, entfalte keine Bindungswirkung und habe keine amtliche Autorität. Mit Anwendung dieses Papiers setze Niedersachsen im Ländervergleich die höchsten Ersatzzahlungen bundesweit fest. Das im Entwurf der Bundeskompensationsverordnung vertretene Rechenmodell führe zu einer deutlichen Herabsetzung der festgesetzten Ersatzzahlung.[3]

Ein vom Bundesverband Windenergie in Auftrag gegebener Ländervergleich zeigt tatsächlich ein differenziertes Bild. Zu Vergleichszwecken sind dabei zehn unterschiedliche Musterwindparks anhand von 13 Länderverfahren von dem Planungsbüro Bosch & Partner in einem hochkomplexen Verfahren verglichen worden. Die Ergebnisse sind auf dem 3. Windbranchentag des BWE Niedersachsen-Bremen am 3. November 2016 in Hannover vorgestellt worden. Danach liegt die Höhe der Ersatzzahlung nach dem NLT-Papier 2014 im oberen Drittel.

Nicht einbezogen in die Ländervergleichsstudie sind Kosten für die Realkompensation in den einzelnen Bundesländern. Die Einbeziehung dieser Kosten dürfte aber für einen wirklich belastbaren und tragfähigen Ländervergleich erforderlich sein.

Das Niedersächsische Oberverwaltungsgerichts hat mit Urteil vom 10. Januar 2017 (Az. 4 LC 198/15) festgestellt, dass die niedersächsische Regelung zur Bemessung von Ersatzzahlungen für objektiv nicht kompensierbare Eingriffe in Natur und Landschaft im NAGBNatSchG verfassungsgemäß ist und die konkrete Investitionssumme zugrunde zu legen ist. Das Gericht hat Kriterien und Maßgaben des Rechenmodells des NLT ausdrücklich als sachgerecht und keinesfalls unangemessen bewertet, jedoch eine andere Form der Berücksichtigung der Sichtverschattung als erforderlich angesehen.[4] Dieses Ergebnis wird für die künftige Bemessung von Ersatzzahlungen gewiss eine Rolle spielen.

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.

BREUER, W. (2001): Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes – Vorschläge für Maßnahmen bei Errichtung von Windkraftanlagen. – Naturschutz Landschaftsplanung 33 (8): 237-245.

BREUER, W., U. KILLIG & M. WEYER (2008): Ersatzzahlung in Niedersachsen 2004 und 2005. Umfrageergebnisse. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 26 (3) (3/08): 181-185.

LOUIS, H. W. (1990): Niedersächsisches Naturschutzgesetz, Kommentar. – Band 1 §§ 1-34, Schapen-Edition.

MEIER, H. (1987): Die Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes. – Naturschutz Landschaftspfl. Niedersachs Beih. 16.

Der Autor

Wilhelm Breuer (s. S. 49)

[1] *NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG – 16. Wahlperiode. Drucksache 16/3887 Unterrichtung „Naturschutz qualitativ stärken – Ersatzgeldregelung gleichstellen!"*

[2] *S. OVG Lüneburg 4. Senat, Urteil vom 10.01.2017, 4 LC 198/15*

[3] *Ebd.*

[4] *Zwar hat das Gericht die Berücksichtigung der Sichtverschattung in NLT 2011 und nicht der aktuellen Fassung von 2014 geprüft; aber auch der darin gewählte Ansatz ist mit dem OVG-Urteil obsolet, weil nach Auffassung des Gerichts die Sichtverschattung prinzipiell anders zu bewerten ist, als dies in den verschiedenen Fassungen des NLT-Papiers geschehen ist.*

Verwendung des Ersatzgeldes in der Region Hannover

von Nicolai Melcel und Antje Wyatt

Inhalt

1 Vorbemerkung 67
2 Einnahmen 68
3 Ausgaben 68
4 Beispiel Renaturierung Rodenberger Aue 68
5 Ausblick 69

1 Vorbemerkung

Im Rahmen einer Bachelorarbeit[1] wurden die Einnahmen und Ausgaben von Ersatzgeld in der Region Hannover analysiert. Die Arbeit dokumentiert, dass die Region Hannover Ersatzgeld in erster Linie investiv verwendet und zur Realisierung von Großprojekten über mehrere Jahre anspart.

Der Verursacher eines Eingriffs ist verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen und nicht vermeidbare Beeinträchtigungen vorrangig real zu kompensieren. Kann die Beeinträchtigung weder vermieden noch kompensiert werden und wird der Eingriff gleichwohl zugelassen, ist ein Ersatz in Geld zu zahlen. Die Gelder sind gem. § 15 Abs. 6 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst im betroffenen Naturraum zu verwenden. Ist der Ankauf von Grundflächen Voraussetzung für eine Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft, kann das Geld auch hierfür eingesetzt werden (investive Maßnahmen). Dazu können die Einnahmen auch an Dritte übertragen werden.

Die Abschlussarbeit „Verwendung von Ersatzgeld in der Region Hannover“ diente dem Zweck, vorliegende Daten aufzubereiten und geordnet zu archivieren. Es sollte aufgezeigt werden, für welche Maßnahmen und Projekte die Region Hannover die Ersatzzahlungen verwendet. Die Daten der letzten zehn Jahre (2006-2015) wurden verglichen und bewertet.

Grundlage hierfür waren die Haushaltsüberwachungslisten für Naturschutz und Landespflege der Region Hannover. In diesen Listen sind die Einnahmen und Ausgaben von Ersatzgeld dokumentiert. Durch deren Auswertung konnten räumliche und zeitliche Zusammenhänge zwischen Eingriffen und Ersatzgeldverwendung differenziert dargestellt werden. Ergänzend wurden Experteninterviews durchgeführt.

[1] *MELCEL, NICOLAI: Verwendung von Ersatzgeld in der Region Hannover – B. Sc. Landschaftsarchitektur und Umweltplanung, Leibnitz Universität Hannover.*

Verwendung von Ersatzgeld
Stadt A

Nr.	Jahr	Gemarkung	Projekt	Lagebezeichnung	Aktenzeichen	Kurzbezeichnung	Ausgabe	Jahressumme
	2006							0,00 €
	2007							0,00 €
	2008							0,00 €
1	2009	B	UHV: Biotopentwicklung Gewässerrandstreifens an der F; Ersatzgeldübertragung	Gemarkung B Flur X, Flurstück XXX	2101/13.XXXX	Grunderwerb	1.015,00 €	
	2009							1.015,00 €
	2010							0,00 €
2	2011	C	Biotopanlage (NABU)		2108/13.XXXX	Biotopanlage	17.028,42 €	
3	2011	D	Umflut Mühle			Umflut	15.105,96 €	
4	2011	D	Biotopentwicklung F	Gemarkung D, Flur X, Flst. XXX	2102/13.XXXX	Biotopentwicklung	7.316,55 €	
5	2011	C	Wasserbüffel			Grunderwerb	20.502,93 €	
	2011							59.953,86 €
6	2012	C	Wasserbüffel	Gemk. D, Fl. X, FlSt. XX		Grunderwerb	20.000,00 €	
7	2012	D	Umgestaltung F-Umfluter Mühle			Bau, Anpfanzung etc.	11.021,08 €	
8	2012	D	Grunderwerb	Gemk. D, Fl. X	2102/13.XXXX	Grunderwerb	72.870,67 €	
	2012							103.891,75 €
9	2013	D	Grunderwerb	Gemk. C, Flur X, Flurstück XXX	2101/13.XXXX	Grunderwerb	1.204,65 €	
	2013							1.204,65 €
10	2014	C	Grunderwerb	Gemk. C, Flur X, Flurstück XXX	2102/13.XXXX	Grunderwerb	37.575,71 €	
11	2014	D	Saatgut		2102/13.XXXX	Saatgut	621,24 €	
12	2014	B-D	Grunderwerb F (NABU)	Flur X	2108/13.XXXX	Grunderwerb	43.182,00 €	
	2014							81.378,95 €
	2015							0,00 €
								247.444,21 €

Abb. 1: Beispiel zur Verwendung von Ersatzzahlungen in der Region Hannover 2006-2015 gem. § 15 BNatSchG

terviews u. a. mit dem Leiter des Teams West der Naturschutzbehörde der Region Hannover durchgeführt.

2 Einnahmen

Die Einnahmen aus Ersatzzahlungen konzentrieren sich räumlich auf Gebiete, in denen laut Regionalem Raumordnungsprogramm der Region Hannover Flächen für Windenergie vorgesehen sind. Etwa 65 % der Einnahmen aus Ersatzzahlungen resultieren aus der Errichtung von Windenergieanlagen. Die übrigen 35 % sind Ersatzzahlungen aus anderen Eingriffen, z. B. Grabenverrohrungen, Gehölzbeseitigungen oder Errichtung von Mobilfunkmasten.

3 Ausgaben

Im Zeitraum von 2006 bis 2015 wurden etwas mehr als 1,9 Mio. Euro Ersatzgeld ausgegeben. In den Jahren 2004 und 2005 wurden keine Ausgaben aus Ersatzzahlungen getätigt. Erste Ausgaben fielen 2006 für Grunderwerb an und flossen in Biotopverbesserungen, Artenschutzmaßnahmen sowie Flächenerwerb zur Gewässerrenaturierung und Wiedervernässung von Mooren.

In den folgenden zwei Jahren stiegen die Ausgaben von Ersatzzahlungen stetig an. Seit 2013 werden großflächig Grundstücke erworben, um die Naturschutzgebietsausweisung "Totes Moor" voranzubringen. Mit 91 % ist in den Jahren 2006-2015 der größte Teil des Ersatzgeldes in Grunderwerb investiert worden. 73 % der Gesamtausgaben verteilen sich auf die von der Neuausweisung des Naturschutzgebietes betroffenen Gemeinden.

Zu den für den Grunderwerb aus Ersatzgeld finanzierbaren Kosten zählen auch die Notargebühren und die Grunderwerbssteuer. Ähnliche Vorgänge fanden in den Jahren zuvor statt, als die Ersatzzahlungen für Flächenerwerb für die Renaturierung der Rodenberger Aue verwendet wurden (s. Kap. 4). In der Regel erfolgen nach dem Grunderwerb praktische Verbesserungen auf den erworbenen Flächen.

Ein kleiner Betrag wurde für Maßnahmen zur Biotopentwicklung, den Bau von Fledermausquartieren, die Erstellung von Gutachten sowie die Errichtung von Amphibienleiteinrichtungen verwendet.

Abb. 2 zeigt eine Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben aus Ersatzzahlungen. Abgebildet sind die Werte der letzten sechs Jahre. Zwischen 2010 und 2015 wurde in etwa so viel Geld aus Ersatzgeldvorgängen eingenommen wie ausgegeben. Jährliche Mehreinnahmen (2010, 2012, 2014) wurden auf einem Konto gesammelt und zu den Geldern aus den Vorjahren hinzugefügt.

2012 wurde etwa doppelt so viel Geld eingenommen wie ausgegeben. Der größte Teil der Einnahmen stammt aus der Zulassung von Windenergieanlagen. Die Ausgaben sind zwischen 2006 und 2015 zumeist angestiegen. Es wurde versucht, so viel Geld auszugeben, wie im gleichen Jahr auch eingenommen wurde. Eine gesetzliche Frist, in der das eingenommene Ersatzgeld ausgegeben werden muss, gibt es in Niedersachen bisher nicht. Das ermöglicht der Naturschutzbehörde, Ersatzgelder auf einem Konto zu sammeln und z. B. konzentriert für bestimmte größere Projekte des Naturschutzes und der Landschaftspflege einzusetzen.

Mit Mitteln der Ersatzzahlung finanzierte Maßnahmen werden seit 2013 in das Kompensationsverzeichnis aufgenommen. Wie bei Kompensationsmaßnahmen werden bei den Ersatzgeldverwendungen und -übertragungen Informationen zu Lage und Art der finanzierten Maßnahme sowie analog zu den Genehmigungsdaten die relevanten Informationen erfasst.

4 Beispiel Renaturierung Rodenberger Aue

Die Rodenberger Aue im Gebiet der Stadt Wunstorf ist ein Nebenfluss der Westaue, der durch zahlreiche kleinere Gewässer gespeist wird. Als typischer Fluss der Börden ist die Rodenberger Aue im Fließgewässerschutzsystem des Landes Niedersachsen als prioritäres Gewässer für Renaturierungsmaßnahmen aufgeführt. Aufgrund des Ausbaus der Westaue in den 1980er Jahren kam es zu Fließgeschwindigkeitserhöhungen, die zu einer gravierenden Tiefenerosion führten. Die Folge war eine Abnahme oder gar das Ausbleiben von Überschwemmungsereignissen in der Aue. Darüber hinaus ist die Seitenerosion so stark ausgeprägt, dass sie die Randstreifen zerstört.

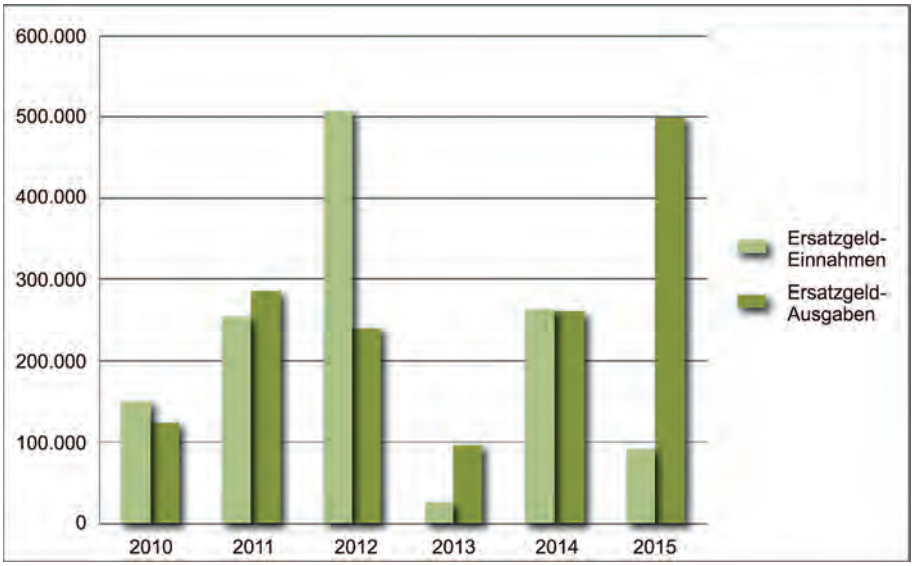

Abb. 2: Übersicht der Einnahmen von Ersatzzahlungen und Ausgaben für Maßnahmen finanziert durch Ersatzzahlungen in der Region Hannover zwischen 2010 und 2015

Ziel des Projektes ist es, naturnahe Auenbereiche zu schaffen sowie Überflutungsräume und Altarme wiederherzustellen. Dafür war es zunächst notwendig, Flächen in der Aue anzukaufen, um dem Gewässer die Chance für eine eigendynamische Entwicklung zu geben. Die Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens zugunsten der Naturschutzziele scheiterte.

Der Ankauf der Ufergrundstücke erfolgte durch die Naturschutzbehörde über langwierige Verhandlungen mit den einzelnen Eigentümern und dient der Minimierung des Konfliktpotenzials. Erste Umgestaltungsmaßnahmen erfolgten im Frühjahr 2012 (siehe

hierzu auch Faltblatt Rodenberger Aue, Info 6.2, aus der Reihe „Neue Chancen für die Natur“ unter www.hannover.de).

Auf den angekauften Flächen sind weitere Renaturierungen vorgesehen, die ab 2017 durchgeführt werden sollen. Des Weiteren sollen kleinflächige mehrjährige Dauerbrachen entwickelt werden. Die Extensivierung der Grünlandbewirtschaftung verringert den Nähr- und Schadstoffeintrag erheblich, wodurch die Qualität der potenziellen Lebensräume gesteigert wird.

Abb. 3: Rodenberger Aue im Mai 2013 (Foto: Dagmar Hilger)

Abb. 4: Renaturierungsbereich Rodenberger Aue. Die gestrichelte Linie markiert die Grenze des Projektgebietes. (Quelle Luftbild: Auszug aus den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung)

In den Jahren 2008/2001 und 2012 wurden für das Projekt Renaturierung Rodenberger Aue Ersatzgelder für Grunderwerb und Baukosten in Höhe von etwa 156.000 Euro verwendet. Weitere finanzielle Mittel für die Renaturierung der Rodenberger Aue wurden aus ELER-Mitteln zur Verfügung gestellt. Über die Ersatzgeldverwendung hinaus setzte die Region Hannover ergänzende eigene Naturschutzmittel ein.

5 Ausblick

Da ein Großteil der für 2015 beauftragten Maßnahmen nicht im gleichen Jahr abgeschlossen werden konnten, wurden die dafür zu tätigenden Ersatzgeldausgaben nach 2016 übertragen. Darüber hinaus sind mit der Zulassung von Windenergieanlagen auch künftig Ersatzgeldeinnahmen zu erwarten.

Die Autoren

Nicolai Melcel, geboren 1990 in Hamburg, zwischen 2011 und 2015 Studium Landschaftsarchitektur und Umweltplanung (B.Sc.) an der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover, währenddessen mehrmonatiges Praktikum bei der Naturschutzbehörde der Region Hannover. Seit 2015 Masterstudium Umweltplanung an der Leibniz Universität Hannover mit derzeitigem Auslandssemester an der Universität für Bodenkultur in Wien, darüber hinaus seit Anfang 2016 studentische Hilfskraft am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover.

Nicolai Melcel
Klopstockstraße 24
30177 Hannover
nicolai.melcel@googlemail.com

Antje Wyatt (s. S. 62)

Umweltbaubegleitung – Herausforderungen an der Schnittstelle zwischen Umweltauflagen und Baugeschehen

von Claudia Schliemer

Inhalt

1 Vorbemerkung 70
2 Ausgangssituation 70
3 Standards und Begriffsdefinition 70
4 Inhalte und Voraussetzungen 71
5 Zeitpunkt und Aufgaben 71
6 Abgrenzungsfragen UBB und Landschaftspflegerische Ausführungsplanung 72
7 Ausblick 73

1 Vorbemerkung

Bauvorhaben werden zumeist nur unter Auflage umfangreicher Vorkehrungen zu Vermeidung oder Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffsfolgen für Natur und Landschaft zugelassen. Es ist also die rechtliche Pflicht des Vorhabenträgers und eine Selbstverständlichkeit, diese Maßnahmen auch im Sinne der Zulassung durchzuführen und die hierfür beachtlichen fachlichen Standards einzuhalten. Oder etwa nicht?

2 Ausgangssituation

Die Baustellenrealität zeigt, dass es zwischen den Auflagen der Zulassung und der Umsetzung auf der Baustelle oft erhebliche Diskrepanzen gibt. Es zeigt sich dann, dass die fachlich fundiert erarbeiteten Inhalte und die mühsam diskutierten und erstrittenen Maßnahmen zum Schutz von Natur und Landschaft übersehen, ignoriert, für unnötig befunden, einfach vergessen oder nur dürftig umgesetzt wurden.

Abb. 1: Nur teilweise realisierter Baumschutz (Foto: Claudia Schliemer)

Besonders offensichtlich ist dies beim Baumschutz, wo es zu den immer gleichen Missständen kommt: Die Vermeidungsmaßnahmen aus der Zulassung auf der Grundlage der DIN 18920 werden nicht oder fachlich unzulänglich in die Leistungsverzeichnisse der Baustelleneinrichtung eingearbeitet. Da diese oft fachfremd erarbeitet werden, fehlt es an ausreichender Kenntnis, was sich bei der Überwachung der Maßnahmen auf der Baustelle fortsetzt. Diese Versäumnisse können zu irreparablen Schäden im Wurzel-, Stamm- und Kronenbereich führen.

Die Folgen werden meist nicht direkt, sondern erst nach Jahren sichtbar und bescheren dem Eigentümer hohe Sanierungskosten oder umfangreiche und kostspielige Aufgaben im Bereich der Verkehrssicherungspflicht. Im schlimmsten Fall kommt es zum Verlust der Gehölze und damit möglicherweise zu erheblichen Beeinträchtigungen für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild.

Trotz steigender gesetzlicher Anforderungen an die landschaftsplanerischen Gutachten und die daraus resultierenden umfangreichen Bestimmungen in den Planunterlagen, werden diese oft nur mangelhaft oder gar nicht durchgeführt.

Um eine fachgerechte Umsetzung der umweltrelevanten Maßnahmen im Sinne der Zulassung zu gewährleisten, ist es erforderlich, die Komplexität der durchzuführenden Maßnahmen, die differenzierten, zeitlichen Abläufe in Folge von rechtlich begründeten Tabuzeiten sowie technischen Baustellenerfordernissen und verschiedenste beteiligte Personen, Firmen und Gewerke zu berücksichtigen.

3 Standards und Begriffsdefinition

Diese vielschichtige Aufgabe, die das gesamte Bauvorhaben im Blick haben muss, übernimmt die Umweltbaubegleitung (UBB), um sicherzustellen, dass alle Schutz-, Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen aus der Zulassung auch tatsächlich auf der Baustelle beachtet werden. Ferner ist es ihre Aufgabe, drohende Umwelt-

Abb. 2: Fehlender Baumschutz im Stamm- und Wurzelbereich (Foto: Claudia Schliemer)

schäden möglichst im Vorfeld zu erkennen, zu minimieren oder bezüglich der Sanierung beratend tätig zu werden.

Eine gesetzliche Verpflichtung zu einer UBB besteht in Deutschland nicht. Allein die Festsetzung einer UBB im Zulassungsbescheid verpflichtet den Auftraggeber, diese einzusetzen.

Im Zulassungsbescheid finden sich aber nur selten konkrete Hinweise auf die inhaltliche Ausgestaltung der Aufgaben einer UBB. Erste Orientierung können dann Empfehlungen und Leitfäden wie das Heft Nr. 27 des Allgemeinen Honorarausschusses der Architekten und Ingenieure (AHO) mit dem Titel „Umweltbaubegleitung - Leistungsbild und Honorierung“ geben, dessen 2. Auflage für die zweite Jahreshälfte 2017 angekündigt ist.

Ebenso liefert das Leistungsbild UBB des Handbuchs für die Vergabe und Ausschreibung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA F StB) des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur erste Hilfestellung. Und auch die Deutsche Bahn widmet sich als großer Infrastrukturträger im Umwelt-Leitfaden Teil 7 des Eisenbahn-Bundesamtes dem Thema unter dem Titel „Umweltfachliche Bauüberwachung“.

Ein allgemein gültiges Verständnis der Inhalte aber fehlt. Ebenso ist die begriffliche Vielfalt innerhalb dieser Leitfäden und auch in den Zulassungsbescheiden uneinheitlich; sie reicht von ökologischer Bauüberwachung oder biologischer Bauleitung über Umweltbauüberwachung bis hin zu naturschutzfachlicher Baubegleitung. Aufgrund fehlender begrifflicher und fachlicher Standards sind die Inhalte einer UBB damit immer im Einzelfall festzulegen.

In den vergangenen Jahren sind bei einer Vielzahl von Vorhaben UBBs gefordert und festgesetzt worden. Vorreiter waren dabei die Bahn und der Straßenbau. Mittlerweile werden UBBs aber auch im Windenergieanlagenbau, beim Bau von Hochspannungsleitungen, beim Rohrleitungsbau oder bei der Umsetzung von Baugenehmigungen im kommunalen Bereich eingesetzt. Die Tendenz ist stark steigend, was auch die Auftragszahlen von Planungsbüros im Bereich UBB belegen. Gleichzeitig ist ein ausgeprägtes Süd-Nord-Gefälle mit deutlichem Aufholbedarf in Norddeutschland erkennbar, der insbesondere im kommunalen Bereich besteht.

4 Inhalte und Voraussetzungen

Die UBB ist als Generalist während des gesamten Bauvorbereitungs- und Bauprozesses beratend tätig. Dies umfasst – ausgehend von einem umfassenden Umweltbegriff – im Sinne der Schutzgüter der Umweltverträglichkeitsprüfung neben Naturschutz und Landschaftspflege auch den Gewässer- und Bodenschutz, Immissionsschutz und Denkmalschutz.

Bei diesem breiten Aufgabenspektrum ist es schwer möglich, alle Bereiche in gleicher Weise fachlich qualifiziert abzudecken, so dass es im Rahmen der Aufgaben der UBB die Möglichkeit des Hinzuziehens von Experten geben muss. Dies setzt voraus, dass eigene Grenzen erkannt und benannt werden. Weitere wichtige Grundlagen der Arbeit als Umweltbaubegleiter sind Kenntnisse im Planungs- und Fachrecht, im Vertragswesen sowie landschafts- und objektplanerische sowie baubetriebliche Kenntnisse.

5 Zeitpunkt und Aufgaben

Um alle umweltrelevanten Maßnahmen zeitlich richtig in den Bauablauf zu integrieren und die Einzelmaßnahmen den entsprechenden Gewerken in ihrer Abarbeitungsreihenfolge passend zuzuordnen, muss die UBB direkt nach der Erteilung der Zulassung mit ihrer Arbeit beginnen. Dies setzt voraus, dass der Umweltbaubegleiter rechtzeitig beauftragt wird, denn nur so können folgenschwere Fehler und hohe Kosten vermieden werden.

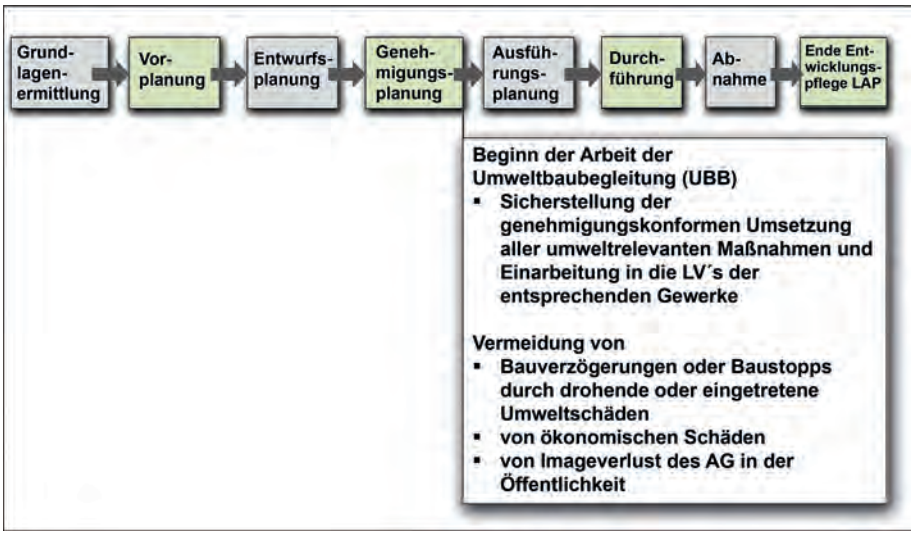

Abb. 3: Arbeitsbeginn der UBB in der Abfolge der Leistungsphasen der HOAI

Die UBB sichtet alle Genehmigungsunterlagen auf umweltrelevante Maßnahmen, identifiziert Tabu- und Problembereiche und nimmt mögliche Auswirkungen auf die Umwelt vorausschauend in den Blick. Sie ordnet die Maßnahmen wie z. B. zum Baumschutz den entsprechenden Gewerken zu und berät die Ausschreibenden bzgl. der fachlichen Ausgestaltung der Leistungstexte sowie der zeitlich richtigen Einordnung und gesetzlichen Rahmenbedingungen.

Vor der Veröffentlichung überprüft die UBB die Bauvertragsunterlagen im Hinblick auf die fachliche Richtigkeit und die entsprechenden Bauzeiten. Eine Vielzahl von Folge-

schäden lässt sich so einfach und kostengünstig vermeiden.

Die Begrünung von Oberbodenmieten beispielsweise sorgt dafür, dass witterungsbedingte Austrocknung und Abschwemmung vermieden werden. Ist diese Maßnahme konsequent in die Vergabeunterlagen eingearbeitet und wird sie auf der Baustelle gewährleistet, trägt sie dazu bei, Umweltschäden vorzubeugen. Ebenso einfach wie effektiv ist der Einsatz temporärer Baustraßen zur Vermeidung von Verdichtung und Beeinträchtigungen des Bodengefüges.

Auch beim Baum- und Biotopschutz lassen sich durch einfache Maßnahmen, die rechtzeitig vorbereitet und durchdacht sind, große Schäden vermeiden. Aufgabe der UBB ist es, die Ausschreibenden bezüglich der Bauweise oder des Materials zu beraten. Denkbar sind neben PVC-Zäunen auch ortsfeste, gut sichtbare Holzzäune oder nicht verrückbare Bauzäune.

Die Aufgaben der UBB im Rahmen der Bauvorbereitung sind entscheidend für den weiteren Bauablauf. Sie legen die Basis für die fachgerechte Umsetzung der geforderten umweltbezogenen Maßnahmen und damit für die zulassungskonforme Durchführung. Jedes Versäumnis an dieser Stelle, sei es durch zu späte Beauftragung der UBB oder einer unsachgemäßen Durchführung ihrer Aufgaben, führt zu Kostensteigerung in Folge von Störungen des Bauablaufs oder von Baustopps, zu Umweltschäden und hohen Sanierungskosten und damit zu einem Imageverlust des Auftraggebers in der Öffentlichkeit.

Zusammenfassend lassen sich die Aufgaben der UBB umschreiben mit den Tätigkeiten Beraten, Kontrollieren, Informieren, und Dokumentieren. Die UBB ist nicht weisungsbefugt, es sei denn, es ist Gefahr im Verzug. Sie arbeitet im Auftrag des Vorhabenträgers als Inhaber der Zulassung. Damit obliegt die letztendliche Entscheidung, der Beratung des UBB zu folgen oder nicht, dem Auftraggeber oder seinen Vertretern.

Während der Bauphase begleitet und kontrolliert die UBB alle umweltrelevanten Maßnahmen, dokumentiert Abweichungen, Änderungen und Auffälligkeiten, hält Rücksprache mit dem Auftraggeber bzw. seinen Vertretern und macht Vorschläge für die weitere Umsetzung der Arbeiten im Sinne der Zulassung. Auch die Teilnahme an Baubesprechungen, die Sensibilisierung der Akteure auf der Baustelle und das Erkennen von drohenden Umweltschäden zählt zu den Aufgaben der UBB.

Die UBB ist die zentrale Ansprechperson für alle Gewerke, wenn es um die Umsetzung der umweltrelevanten Maßnahmen aus der Zulassung und die Vermeidung von Umweltschäden geht. Neben dem Auftraggeber steht der UBB mit den Auftragnehmern und Arbeitern, den Ingenieurbüros und Bauleitern, den Fachbehörden und Verbänden, der Öffentlichkeit und ggf. der Presse in Kontakt. Dies erfordert kommunikatives Geschick, den jeweiligen Gesprächspartner entsprechend seines Kenntnisstandes und seines Vorwissens anzusprechen und zu informieren.

6 Abgrenzungsfragen UBB und Landschaftspflegerische Ausführungsplanung

Die Begleitung einer Baumaßnahme beinhaltet andere Aufgaben und Befugnisse als die Überwachung. Eine Bauüberwachung schuldet dem Auftraggeber die mangelfreie Ausführung des Gewerks. Dies wird u. a. durch die Bauüberwachung erreicht, die auf der Baustelle weisungsbefugt ist und so direkte Möglichkeit hat, in das Baugeschehen einzugreifen. Eine baubegleitende Tätigkeit hingegen schuldet diesen Erfolg nicht, sondern steht dem Auftraggeber beratend zur Seite. Eine Weisungsbefugnis besteht grundsätzlich nicht, es sei denn, es ist Gefahr im Verzug.

Nicht selten aber werden die Leistungen der UBB mit denen der Landschaftspflegerischen Ausführungsplanung (LAP) vermischt. Gründe dafür können sein, dass die Begriffe des Aufgabengebiets nicht eindeutig geklärt sind und im Zulassungsbescheid sowohl von „Begleitung“ als auch „Überwachung“ die Rede ist. Des Weiteren übernehmen die gleichen Fachleute, i. d. R. Landschaftsplaner, sowohl Leistungen von UBB als auch LAP. Dies führt dazu, diese Einzelleistungen zu vermischen und nicht mehr genau zu differenzieren.

An dieser Stelle sollten aber Zuständigkeitskonflikte unbedingt vermieden und diese Leistungen personell getrennt werden. Ferner werden bei Vermengung der Leistungen UBB und LAP diese „im Paket eingekauft“ und damit die Vorgaben der HOAI umgangen, die die Leistungen sowie die Honorierung des LAP im Leistungsbild Freianlagen eindeutig festschreibt. Die Leistungen der UBB dagegen unterliegen keiner Honorarregelung und sind frei vereinbar.

Abb. 4 und 5: Beispiele für misslungenen und erfolgreichen Bodenschutz durch temporäre Baustraßen
(Foto links: Lutz Mallach; rechts: Michael Müller-Brändel)

Abb. 6: Baum- und Biotopschutz mit farbigen PVC-Zäunen
(Foto: Claudia Schliemer)

7 Ausblick

Es ist zu erwarten, dass sich das Aufgabengebiet UBB in schnellem Tempo weiterentwickelt. Die Forderungen nach einer UBB in Fachgutachten werden weiter zunehmen und deswegen wird die UBB als Auflage in Zulassungsbescheiden vermehrt festgelegt werden.

Im kommunalen Bereich ist damit zu rechnen, dass die UBB gerade im Zusammenhang mit den Anforderungen aus dem besonderen Artenschutz an Bedeutung gewinnt, beispielsweise beim Abriss von Gebäuden oder der Rodung von Gehölzen.

Dies wird in zunehmendem Maß allgemeingültige Handlungsanweisungen erfordern. Die bestehenden Leitfäden und Standards bedürfen dementsprechend der stetigen Weiterentwicklung und Aktualisierung.

Die Autorin

Claudia Schliemer, geboren 1971, nach der Ausbildung zur Gärtnerin / Baumschule Studium Landespflege an der FH Osnabrück. Diplomarbeit und anschließende Tätigkeit in verschiedenen Bereichen der Landschaftsarchitektur und der grenzüberschreitenden Regionalplanung in den Niederlanden. Von 1999 bis 2010 Mitarbeiterin in der Landschaftsplanung der Niedersächsischen Straßenbauverwaltung. Seit 2010 Wissenschaftliche Mitarbeiterin / Lehrkraft für besondere Aufgaben im Studiengang Landschaftsentwicklung an der Hochschule in Osnabrück. Ein Schwerpunkt der Arbeit ist neben der Lehre im Studiengang die Vorbereitung und Durchführung des Zertifikatslehrgangs für Berufspraktiker zum Thema Umweltbaubegleitung in Zusammenarbeit von Hochschule und bdla.

Claudia Schliemer
Hochschule Osnabrück
Fakultät Agrarwissenschaften & Landschaftsarchitektur
Fachgebiet Landschaftsplanung
Oldenburger Landstr. 24
49090 Osnabrück
C.Schliemer@hs-osnabrueck.de

Umweltbaubegleitung in der Praxis aus Sicht einer unteren Naturschutzbehörde

von Gundula von Herz

Inhalt

1 Einleitung 74
2 Wie alles begann 75
3 Theorie … 75
4 …und die Praxis 75
5 Fallbeispiele ohne UBB 76
6 Umsetzung der UBB im Bereich Naturschutz im Landkreis Grafschaft Bentheim 76
7 Fallbeispiele mit UBB 76
8 Ausblick 77

1 Einleitung

Der Bauleiter überwacht den Fortschritt auf der Baustelle und koordiniert die Arbeiten. Der Bauleiter ist dafür verantwortlich, dass die Baupläne ordnungsgemäß verwirklicht und Auflagen eingehalten werden. Das betrifft während der Bauarbeiten sowohl umweltschutzrechtliche als auch arbeitsrechtliche Aspekte.

Zu den beachtlichen umweltschutzrechtlichen Aspekten zählen selbstverständlich die Anforderungen der Eingriffsregelung und des Artenschutzrechts. Diese Anforderungen müssen in Fachplänen und im Zulassungsbescheid konkretisiert werden. Anforderungen ergeben sich auch dem Umweltschadensgesetz. Es trifft Regelungen zur Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden.

Ein Umweltschaden im Sinne dieses Gesetzes ist

- eine Schädigung von Arten und natürlichen Lebensräumen nach Maßgabe des § 19 des Bundesnaturschutzgesetzes,
- eine Schädigung der Gewässer nach Maßgabe des § 90 des Wasserhaushaltsgesetzes,

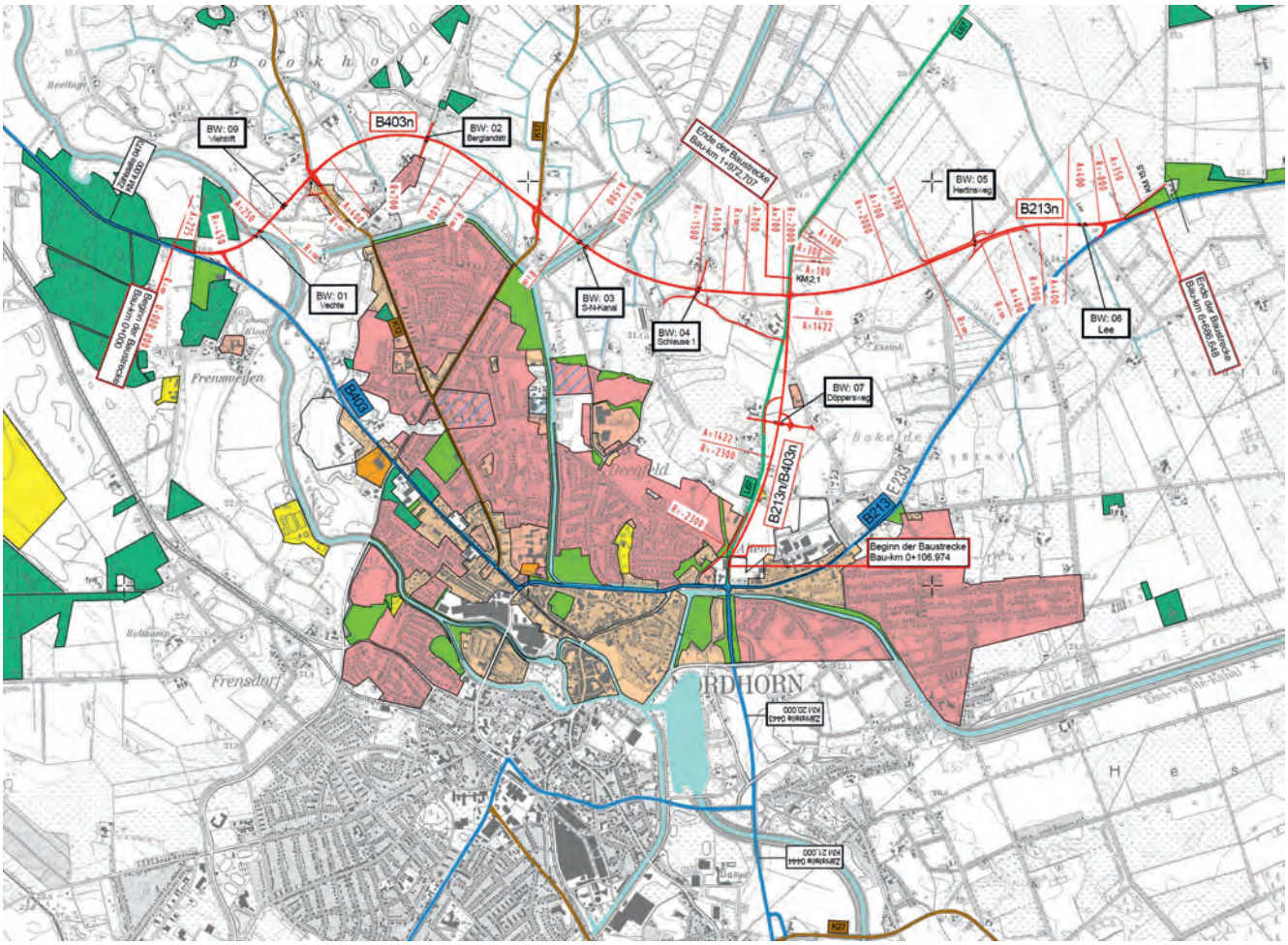

Abb. 1: Übersichtskarte Umgehungsstraße Nordhorn

- eine Schädigung des Bodens durch eine Beeinträchtigung der Bodenfunktionen im Sinn des § 2 Abs. 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes.

Verantwortlich ist jede natürliche oder juristische Person, die eine berufliche Tätigkeit ausübt oder bestimmt, einschließlich der Inhaber einer Zulassung oder Genehmigung für eine solche Tätigkeit. Die Berücksichtigung dieser und weiter Vorgaben aus dem Umweltrecht kann durch eine Umweltbaubegleitung (UBB) während der Durchführung von Bauarbeiten sichergestellt werden.

2 Wie alles begann

In 2007 wurde das Planfeststellungsverfahren der Umgehungsstraße Nordhorn eingeleitet. Planungsumfang: Neubau als örtliche Ortsumgehung mit einer Ausbaustrecke von 9 km und Gesamtkronenbreite von 11 m. Hinzu kommen kreuzende und parallele Straßen und Wege mit einer Gesamtlänge von 4,5 km.

2009 wurden die Planunterlagen um einen artenschutzrechtlichen Fachbeitrag ergänzt. Dieser beinhaltet zur Berücksichtigung der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen (CEF) sowie Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen.

Als Maßnahmen zur Vermeidung baubedingter Beeinträchtigungen in den Bereichen Natur-, Boden- und Gewässerschutz wurden im Landschaftspflegerischen Begleitplan benannt:

- Baumkontrollen auf Vorkommen von Brutvögeln und Fledermäusen
- Berücksichtigung der RAS-LP 4 (Schutz von Bäumen, Vegetationsbeständen und Tieren bei Baumaßnahmen)
- weitere einschlägige DIN-Normen wie 18 915 „Sicherung und Lagerung des Oberbodens“ sowie 18 920 „Schutz von Gehölzen und höherwertiger Biotope“
- Umgang mit boden- und wassergefährdenden Stoffen gem. §§ 62 und 63 Wasserhaushaltsgesetz (WHG).

Durch den Einsatz einer UBB soll sichergestellt werden, dass die in den Planunterlagen bzw. Genehmigungsauflagen genannten Schutzmaßnahmen sachgerecht umgesetzt werden.

In der Plangenehmigung wurde daher erstmalig auf Grundlage der Stellungnahme der unteren Naturschutzbehörde nachfolgende Auflage zur Einsetzung einer UBB festgesetzt:

„Die Durchführung der geplanten Maßnahmen, insbesondere der vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen ist durch einen Fach-Bauleiter mit geeigneter fachlicher Qualifikation zu begleiten, welcher der unteren Naturschutzbehörde als Ansprechpartner für die naturschutzfachlichen Belange zur Verfügung steht. Die Abwicklung u. a. der Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen ist im Zeitraum der Durchführung durch Berichterstattung und Abnahmen vor Ort sicher zu stellen. Der Bauleiter Naturschutz ist für die qualitative und quantitative Durchführung der Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen verantwortlich.“

Die 2016 begonnene Maßnahme wird von einem Umweltbaubegleiter eines externen Büros betreut.

3 Theorie …

Die UBB soll den Bauherrn bzw. den Bauausführenden bei der Kontrolle und bei der zulassungsgemäßen umweltverträglichen, fachgerechten, konfliktmindernden Vorbereitung und Durchführung des Bauprozesses unterstützen.

Bauherr, Bauleitung und Bauunternehmen sind gefordert, die Anforderungen an den Umweltschutz (hergeleitet u. a. aus dem Umweltschadensgesetz, Bundesnaturschutzgesetz usw.) auf der Baustelle umfassend zu berücksichtigen. Dabei handelt es sich um Anforderungen, die generell der Vermeidung nachhaltiger Umweltschäden dienen. Das hierfür maßgebende „Handlungsregime“ wird mit der Zulassung des Vorhabens festgelegt. In der Bauausführung kommt es auf die konkrete Einhaltung der Vorgaben an.

Eine sachgerechte UBB ist nicht nur bei Großbauvorhaben zweckmäßig, sondern kann auch bereits bei kleineren Vorhaben Umweltschäden vermeiden.

4 …und die Praxis

Die Durchführung einer sachgerechten UBB auf allen erforderlichen Ebenen hat sich noch nicht überall durchgesetzt. Umfang, Art und Weise der UBB werden überwiegend nicht in den Antragsunterlagen beschrieben. Bei Festsetzung entsprechender Auflagen werden der

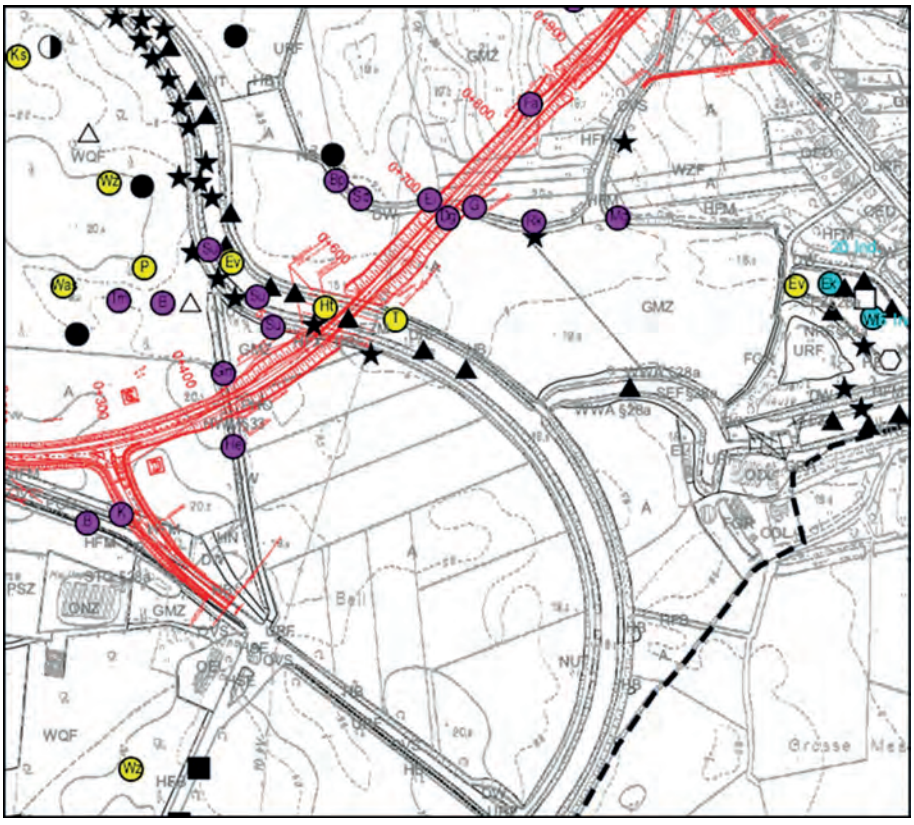

Abb. 2: Kartenauszug aus dem artenschutzrechtlichen Fachbeitrag

unteren Naturschutzbehörde die Verteuerung, Verzögerung oder Verhinderung von Maßnahmen vorgeworfen. Die Forderung einer UBB führt oftmals zum Unverständnis bei den Antragstellenden, Ausführenden und Zulassungsbehörden. Auflagen z. B. zur Vermeidung von Beeinträchtigungen werden nicht berücksichtigt.

Auflagen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen und zur Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Belange, die Festsetzung von Bauzeitenregelungen usw. in einer Plangenehmigung erweisen sich nur als „Papiertiger", wenn diese nicht auch vor Ort während der Bauarbeiten begleitet und kontrolliert werden. Warum eine UBB zur Vermeidung baubedingter Beeinträchtigung wichtig ist, zeigen nachfolgende Fallbeispiele.

5 Fallbeispiele ohne UBB

Nichtbeachtung einschlägiger DIN-Normen:
- Lagerung von Baumaterialien im Traufbereich von Bäumen, fehlender Baumschutz mit der Folge von nachhaltigen Schäden im Wurzelbereich und an der Rinde, was langfristig zum Absterben der Gehölze führen kann.
- Falscher Umgang mit boden- und wassergefährdenden Stoffen, dadurch Verunreinigung von Grund- und Oberflächenwasser
- Schädliche Bodenveränderungen bzw. Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen z. B. durch Bodenkontamination, Verdichtung oder unsachgemäßen Abtrag, Lagerung und Einbau von Oberboden.

Ablagerung und Einplanierung von Boden aus einer Baumaßnahme auf Grünland:
- Verlust von mesophilem Grünland
- Verlust standortbezogener Tier- und Pflanzenarten
- Nutzungsintensivierung
- Beeinträchtigung des Landschaftsbildes.

Nichtbeachtung von Auflagen:
- Baustelleneinrichtung für ein Brückenbauwerk im Überschwemmungsgebiet auf extensivem Grünland im Eigentum der öffentlichen Hand
- Fehlende Abstimmung mit der unteren Naturschutzbehörde
- Nichtbeachtung von Auflagen
- Temporärer Verlust von extensivem Grünland
- Standortverschlechterung durch Reststoffe.

Abb. 3: Ablagerung von Bodenaushub auf Grünland
(Foto: Landkreis Grafschaft Bentheim)

Störung von Brutvögeln, Missachtung artenschutzrechtlicher Belange:
- Der Bau eines Radweges innerhalb eines Wiesenvogellebensraumes in der Brutzeit hatte die Aufgabe des Geleges einer Uferschnepfe zur Folge.

6 Umsetzung der UBB im Bereich Naturschutz im Landkreis Grafschaft Bentheim

Im Landkreis Grafschaft Bentheim wird inzwischen je nach Erfordernis für eine Vielzahl von Vorhaben die UBB als Auflage festgesetzt bzw. bereits in den Planunterlagen vom Vorhabensträger als Vermeidungsmaßnahme aufgeführt, so im Zusammenhang mit
- Flurbereinigungsmaßnahmen,
- Straßen- und Wegebau,
- Brückenbau,
- Gewässerbau,
- Bau von Hochspannungsleitungen,
- genehmigungspflichtigen und genehmigungsfreien Ver- und Entsorgungsleitungen,
- Errichtung von Windkraftanlagen.

Teil der Vorgaben und Kontrollen sind beispielsweise:
- Nachweis der Einhaltung der Vermeidungsmaßnahmen und Auflagen durch ausführende Firmen
- Bauzeitenregelungen
- Überprüfung artenschutzrechtlicher Aspekte, bezogen auf Brutvögel, Fledermäuse, Amphibien und Reptilien
- Kontrolle der Berücksichtigung einschlägiger Normen und Richtlinien (z. B. DIN 18 920 Schutz von Bäumen)
- Anfertigen von Protokollen, Abstimmung mit UNB.

7 Fallbeispiele mit UBB

Verlegung von Gräben innerhalb eines wertvollen Bereichs für Brut- und Gastvögel als Maßnahme der Flurbereinigung:
- Grundlage war eine spezielle artenschutzrechtliche Prüfung.
- Festsetzung einer Bauzeitenregelung und Durchführung einer UBB in Plangenehmigung
- Durchführung der UBB durch einen fachkundigen Ornithologen
- Neun Kontroll-Begehungen i. d. Z. vom 09.01.2013-16.03.2013 durch die Umweltbauleitung
- Baustopp ab 15.03., um keine artenschutzrechtlichen Verbote auszulösen.

Unterirdische Versorgungsleitung (Bergrecht) u. a. innerhalb eines wertvollen Wiesenvogellebensraumes:
- Die Durchführung einer UBB wurde als Auflage formuliert.
- Die Durchführung der UBB wurde vom Genehmigungsinhaber an ein Fachbüro vergeben.
- In der Genehmigung wurde eine Bauzeitenregelung außerhalb der Brutzeit für den sensiblen Wiesenvogellebensraum festgesetzt; die Einhaltung wurde von der Umweltbauleitung sichergestellt.
- Die Maßnahme wurde in der Zeit von Juli 2013 bis Mai 2016 durchgeführt.

Abb. 4: Verlegung einer unterirdischen Versorgungsleitung in einem Wiesenvogellebensraum (Foto: Landkreis Grafschaft Bentheim)

- Ca. 100 Protokolle weisen die umweltgerechte Durchführung der Baumaßnahme auf den Gebieten Naturschutz, Gewässer- und Bodenschutz nach.
- Die Maßnahme wurde in enger Abstimmung mit dem Auftraggeber, der Umweltbauleitung, der ausführenden Firma und der unteren Naturschutzbehörde ausgeführt.

8 Ausblick

Die UBB dient der Prävention und der Vermeidung von ökologischen und ökonomischen Schäden sowie der Unterstützung des Auftraggebers in umweltrelevanten Fragen. Doch leider fehlt es immer noch an der notwendigen Akzeptanz auf allen Seiten wie auch landes- bzw. bundesweiten Vorgaben zur Sicherstellung einer einheitlichen Vorgehensweise.

Wünschenswert ist eine gesetzliche Regelung, welche eine umfassende UBB als Bestandteil von Bauvorhaben verlangt. Auf einer solchen Grundlage sollten weitergehende Arbeitshilfen entwickelt werden. Die UBB sollte bereits in den Antragsunterlagen konkretisiert und durch fachkundige, möglichst zertifizierte umweltbaubegleitenden Personen durchgeführt werden.

Die Autorin

Gundula von Herz
Studium der Landespflege an der FH Osnabrück, danach freischaffende Tätigkeit, anschließend tätig als technische Sachbearbeiterin in den Naturschutzbehörden beim LK Vechta, der Bezirksregierung Weser Ems und seit 1989 beim Landkreis Grafschaft Bentheim.

Gundula von Herz
Landkreis Grafschaft Bentheim
Abt. Natur und Landschaft
Van-Delden-Straße 1-7
48529 Nordhorn
gundula.vonherz@grafschaft.de

10 Gebote im Umgang mit den artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverboten

von Wilhelm Breuer

Artenschutzrecht – Ein Rückblick

In Deutschland leben gefährliche Wildtiere. Dabei ist weniger an Wölfe als an Arten wie Kleine Hufeisennase, Feldhamster, Eremit, Kammmolch oder Zauneidechse zu denken. Sie scheinen, schenken wir der öffentlichen und veröffentlichen Meinung Glauben, Projekte von Staat und Wirtschaft ins Aus zu stürzen, zumindest beträchtlich verzögern oder verteuern zu können.

Diese Furcht beruht auf dem Naturschutzrecht der Gemeinschaft. Dass dieses Recht anzuwenden ist, hatte der Europäische Gerichtshof mit der Verurteilung Deutschlands in der Rechtssache C-98/03 am 10.01.2006 unmissverständlich zum Ausdruck gebracht. Deutschland hatte sich zuvor mehr Ausnahmen vom Gemeinschaftsrecht herausgenommen, als dieses Recht erlaubt.

Die artenschutzrechtlichen Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) von 1976 ließ Deutschland nicht überall gelten, schon gar nicht bei der Entscheidung über Eingriffe im Sinne dieses Gesetzes. Jedenfalls nahm es „die Ausführung eines zugelassenen Eingriffs“ von den artenschutzrechtlichen Vorschriften ausdrücklich aus und unterlief so strengere Vorschriften der EG-Vogelschutzrichtlinie von 1979 und der FFH-Richtlinie von 1992. Diese Vorschriften – sie gelten dem Schutz aller europäischen Vogelarten und der Arten des Anhanges IV der FFH-Richtlinie – muss der Mitgliedstaat in nationales Recht umsetzen. Dabei darf er sie näher ausgestalten, nicht aber abschwächen.

Deutschland hatte bei Eingriffen diesen Arten lediglich den Schutz der Eingriffsregelung zugebilligt. Dieser Schutz gilt zwar prinzipiell allen Arten, bleibt aber aufgrund der vergleichsweise leicht zu überwindenden Bestimmungen der Eingriffsregelung hinter den artenschutzrechtlichen Verboten des Gemeinschaftsrechts zurück.

Nach der Verurteilung hat der deutsche Gesetzgeber mit der als „Kleine Artenschutznovelle“ bezeichneten Novellierung reagiert. Sie trat am 18. Dezember 2007 in Kraft und gilt im Wesentlichen unverändert im aktuellen Bundesnaturschutzgesetz fort.

Die Durchsetzung des darauf beruhenden Normprogramms des § 44 Abs. 1 BNatSchG ist prinzipiell mit denselben Hürden konfrontiert wie alle naturschutzrechtlichen Vorschriften oder auch jede Bildungsaufgabe: Gesagt bedeutet noch nicht gehört. Gehört noch nicht verstanden. Verstanden noch nicht einverstanden. Einverstanden noch nicht angewandt. Angewandt noch nicht beibehalten.

Die seit der Artenschutzrechtsnovelle vergangenen zehn Jahre sind für die Antizipation naturschutzrechtlicher Vorschriften in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ein kurzer und wohl zu kurzer Zeitraum. Jedenfalls reagieren Teile der öffentlichen und veröffentlichten Meinung auf die artenschutzrechtlichen Normen nach wie vor mit Verwunderung, Unverständnis oder Gegenwehr. Die folgenden „10 Gebote“ mögen der Selbstvergewisserung dienen.

Erstes Gebot
Du sollst planerische Fähigkeiten und bio-ökologisches Fachwissen mit den nötigen Kenntnissen des Artenschutzrechts verknüpfen. Würden wir das tun, was ließe sich für die Sache des Naturschutzes nicht alles erreichen.

Das Artenschutzrecht wird oft fehlerhaft oder unzureichend angewandt. Das Vollzugsdefizit naturschutzrechtlicher Vorschriften ist das ungelöste Problem des Naturschutzes, nicht ein Mangel an Vorschriften. Für die Vollzugsdefizite sind die Stellen verantwortlich, die unter Vernachlässigung naturschutzrechtlicher Maßstäbe und mitunter von Gutachtern und Planern schlecht beraten Entscheidungen in Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft treffen. Die Naturschutzbehörden trifft eine Mitschuld, wenn sie – aus welchen Gründen auch immer – auf diese Maßstäbe nicht aufmerksam machen und ihre Beachtung nicht anmahnen.

Zu diesen Gründen zählen der politische und wirtschaftliche Druck, der die Wahrnehmung dieser Aufgabe behindert oder erschwert, aber gewiss auch Kenntnislücken bei den Akteuren des Naturschutzes, die im weitesten Sinne Betreuer, Anwälte oder wenigstens Pflichtverteidiger der Arten sein müssen. Das ist nicht zuletzt die Rolle der Naturschutzvereinigungen. Der Gesetzgeber weiß um die Schwächen und Schwachstellen in den Naturschutzbehörden einerseits und die Stärke der Kontrahenten andererseits. Deswegen hat er die Naturschutzvereinigungen mit Mitwirkungs- und Klagerechten ausgestattet. Diese Rechte sollten sie verantwortungsbewusst nutzen.

Personen in Behörden und Vereinigungen des Naturschutzes sollten sich das wichtigste und erfolgreichste Evolutionsprinzip der Natur zu eigenmachen: Arbeitsteilung – sich ergänzen, nicht kopieren; kooperieren, nicht konkurrieren; Eintreten für die gemeinsame Sache mit verteilten Aufgaben und Rollen. Eine Naturschutzverwaltung, die fachlich kompetent Erfordernisse und Maßnahmen in Verwaltungshandeln umsetzt, und politisch unabhängige, starke Naturschutzvereinigungen, die als Lobby den politischen Druck für die Sache des Naturschutzes erzeugen.

Zweites Gebot
Du sollst die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote nicht marginalisieren; sie gelten ohnehin nur dem Schutz einer marginalen Anzahl Arten. Von den 76.000 in Deutschland lebenden Pflanzen- und Tierarten zählen nur 2.585 zu den besonders oder streng geschützten

Arten. Das sind lediglich 3,4 % der hier heimischen Arten.

Für die Hauptverursacher des Artenrückganges – nämlich die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung[1] sowie Eingriffe und bestimmte bauplanungsrechtliche Vorhaben[2] – hat der Gesetzgeber die Zugriffsverbote in § 44 Abs. 4 und 5 BNatSchG noch weiter beschränkt – nämlich auf 598 Arten. Das sind nur 23 % der besonders geschützten Arten und nur 0,8 % der heimischen Arten. Der Gesetzgeber hat die Zugriffsverbote für diese Arten auch inhaltlich eingeschränkt.

Vielen Personen erscheint diese Zahl bereits zu groß. Wie sonst erklärt sich die Verengung auf 213 so genannte „planungsrelevante Arten", auf welche manche Stellen die artenschutzrechtlichen Prüfungen glauben begrenzen zu können? Wie kann man beispielsweise bei der Planung und Zulassung von Windenergieanlagen Arten wie Zwergfledermaus, Mäusebussard oder Feldlerche aus dem Kanon der entscheidungserheblichen Arten entfernen – gleichsam zu „Egal-Arten" herabstufen.[3] Dahinter steht der rechtswidrige Leitgedanke, wer nicht auf der Roten Liste steht oder dort keinen hochrangigen Platz hat, kann keinem signifikant erhöhten Tötungsrisiko erliegen. An dieser Stelle wird bereits der Individuenbezug des Tötungsverbotes verkannt.[4]

Abb. 1: Zugunsten der Hauptverursacher des Artenrückganges hat der Gesetzgeber die Zugriffsverbote auf den Schutz von 598 Pflanzen- und Tierarten beschränkt. Das sind nur 0,8 % der heimischen Arten. Der Bergmolch zählt wie Hunderte andere gefährdete Arten nicht dazu. Alle diese Arten sind aber nicht rechtlos. Ihr Schutz vor Eingriffen ist Sache der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-Erde.de)

Beklage Dich also nicht über eine Fülle der zu schützenden Arten. Grund zur Klage haben nicht wir, sondern die Arten und ausgerechnet sie sind nicht klagebefugt.

Das Bundesumweltministerium ist seit 2009 ermächtigt, Arten, für die Deutschland nationale Verantwortung hat, zu besonders oder streng geschützten Arten zu erklären. Bis heute ist das nicht geschehen.

Drittes Gebot
Gib Acht, dass am Beginn jeder artenschutzrechtlichen Prüfung eine ausreichende Sachverhaltsermittlung steht. Die Bestandsaufnahme kann im Falle eines Eingriffs auch Arten umfassen, die nicht besonders oder streng geschützt sind, jedoch die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts konstituieren. Monitoring oder ökologische Baubegleitung, die oft wie Zauberworte eingeführt werden, können nicht an die Stelle einer ausreichenden Sachverhaltsermittlung treten.

Bei Eingriffen ist der Schutz der „nur" national geschützten Arten Sache der Eingriffsregelung. Aus diesem Grund konnte der Gesetzgeber die Zugriffsverbote bei Eingriffen auf die gemeinschaftsrechtlich geschützten Arten verengen. Der Gesetzgeber erwartet den Schutz dieser ebenfalls entscheidungserheblichen Arten von der rechtmäßigen Anwendung der Eingriffsregelung. Erteile den in der Eingriffsregelung ausschließlich auf Biotopwerten basierenden Vorgehensweisen auch deswegen eine Absage.

Die artenschutzrechtlichen Legalausnahmen für Eingriffe verwirkt, wer die Eingriffsregelung unvollständig anwendet, wie das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Ortsumfahrung Freiberg 2011 deutlich gemacht hat.[5] Artenschutz ist eben auch die Sache der Eingriffsregelung. Sie verlangt mehr und etwas anderes als die aus „Biotopwertverfahren" bekannte Anwendung der vier Grundrechenarten.

Viertes Gebot
Mache Dir die Bewertung des Tötungsrisikos nicht zu leicht. Bedenke, wie gründlich es an Windenergieanlagen verkannt worden ist.

Noch im Jahr 2000 findet sich in den vom Bundesamt für Naturschutz veröffentlichten „Empfehlungen zu naturschutzverträglichen Windkraftanlagen" kein einziger Hinweis auf ein solches Risiko für Fledermäuse.[6] Bis zu diesem Zeitpunkt sind 10.000 der heute fast 29.000 Anlagen errichtet worden.

---

[1] *Mit der Einschränkung: soweit sie den in § 5 Abs. 2 bis 4 BNatSchG genannten Anforderungen sowie den sich aus § 17 Abs. 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes und dem Recht der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ergebenden Anforderungen an die gute fachliche Praxis entspricht.*

[2] *Es handelt sich um Vorhaben im Sinne des § 18 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuches zulässig sind. Das sind Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen nach § 30 des Baugesetzbuches, während der Planaufstellung nach § 33 des Baugesetzbuches und im Innenbereich nach § 34 des Baugesetzbuches.*

[3] *JEDICKE, E. (2016): Arten sind ein Problem, machen Angst, sind Lieblinge – oder einfach egal. (Editorial). – Naturschutz und Landschaftsplanung 48 (3): 69.*

[4] *In Niedersachsen gibt es ein Verzeichnis aller dort vorkommenden 1.689 besonders und streng geschützten Arten. Dort hat man die besonders und streng geschützten Arten aus der Anonymität geholt: THEUNERT, R. (2008): Verzeichnis der in Niedersachsen besonders oder streng geschützten Arten – Schutz, Gefährdung, Lebensräume, Bestand, Verbreitung. – Teil A: Wirbeltiere, Pflanzen und Pilze. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 28, Nr. 3 (3/08): 67-150; Teil B: Wirbellose Tiere. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 28, Nr. 4 (4/08): 151-218.*

[5] *Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Ortsumgehung Freiberg vom 14.07.2011, AZ. 9 A 12/10.*

[6] *BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ/PROJEKTGRUPPE WINDENERGIENUTZUNG (2000): Empfehlungen des Bundesamtes für Naturschutz zu naturschutzverträglichen Windkraftanlagen. – Landwirtschaftsverlag GmbH.*

Die jährlichen Fledermausverluste sind mit Berufung auf die Ergebnisse eines vom Bundesumweltministerium mit mehr als einer Million Euro geförderten Forschungsvorhabens erst jüngst auf 250.000 Opfer prognostiziert worden. Die Untersuchung hatte an 84 Anlagen in 42 Windparks in Deutschland durchschnittlich zwölf Schlagopfer, an einzelnen Anlagen bis zu 57 tote Tiere zwischen Juli und September eines Jahres ermittelt. Der Studie zufolge sind dies „für die bundesweite Windenergielandschaft repräsentative Daten".[1]

In Zukunft sollte die Windenergiewirtschaft zum Schutz kollisionsgefährdeter Fledermaus- und Vogelarten häufiger mit einem befristeten Abschalten ihrer Anlagen rechnen müssen – dort nämlich, wo zur Verminderung eines signifikant erhöhten Kollisionsrisikos ein solches Abschalten wirtschaftlich zumutbar ist. Wo die Grenze des wirtschaftlich Zumutbaren fürs Abschalten verläuft, ist bisher nicht ausgelotet worden.

Abb. 2: Kollisionsopfer an Windenergieanlagen: Rotmilan. Deutschland hat für den Rotmilan eine globale Verantwortung, brütet doch in Deutschland 60 % des Weltbestandes dieser Art. (Foto: Christian Gelpke)

Fünftes Gebot
Du sollst Maßnahmen nur die Wirkung zurechnen, die sie unter realistischen Bedingungen erreichen können. Nicht jede Maßnahme, die einem Eingriff vorausgeht, ist eine vorgezogene Ausgleichsmaßnahme.

Dass „die ökologische Funktion der betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätte im räumlichen Zusammenhang" nach dem Eingriff ohne weiteres weiterhin erfüllt wird, ist keineswegs selbstverständlich. Solche Habitate stehen nicht unbegrenzt zur Verfügung; sie sind vielleicht schon besetzt und ihre Besitzer machen nicht einfach Platz für verdrängte Artgenossen. Dann mögen vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen gemäß § 44 Abs. 5 BNatSchG ins Spiel kommen. Aber, an die Maßnahmen stellt sich eine Reihe von Anforderungen:

- Die Maßnahmen müssen auf die Herstellung der ökologischen Funktion der betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätte der jeweiligen Art gerichtet sein. Sie müssen an der konkret betroffenen Population ansetzen und mit ihr räumlich verbunden sein und die betroffenen Individuen aufnehmen, bevor die alten Fortpflanzungs- und Ruhestätten geschädigt oder zerstört werden.
- Für vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen kommen am ehesten Habitate, Habitatbestandteile oder Habitateigenschaften infrage, die vergleichsweise kurzfristig herstellbar sind. In jedem Fall wird ein zeitlicher Vorlauf von mindestens einem Jahr, bei vielen Arten durchaus mehreren Jahren und teilweise ein beträchtliches Management notwendig sein.
- Das neugeschaffene Habitat muss grundsätzlich mindestens der Ausdehnung des zerstörten Habitats entsprechen oder bei geringerer Größe in qualitativer Hinsicht so beschaffen sein, dass die vorherige Populationsgröße nicht vermindert wird.
- Auch wenn besiedlungsfähige Fortpflanzungs- und Ruhestätten zur Verfügung stehen, muss gewährleistet sein, dass die betreffenden Individuen die Habitate besiedeln und zwar eher von alleine als mit Lenkung, Vergrämung, Umsiedlung oder anderen Zwangsmaßnahmen. Nur bei Arten, bei denen eine ausreichende Erfolgswahrscheinlichkeit besteht, kann ein Umsetzen in neue oder verbesserte Habitate im räumlichen Zusammenhang der zerstörten oder beschädigten Fortpflanzungs- oder Ruhestätte in Erwägung gezogen werden.
- Die betroffenen Individuen müssen die im räumlichen Zusammenhang neu geschaffene Lebensstätte nachweislich angenommen haben oder ihre zeitnahe Besiedlung muss mit einer hohen Erfolgssicherheit attestiert sein. Stets bedarf es dazu einer am Einzelfall orientierten Wirksamkeitsprognose.
- Wenn der Erfolg nicht hinreichend wahrscheinlich ist, wird man kaum von vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen sprechen können. Daran ändern auch ein vereinbartes Monitoring, Risikomanagement oder Nachbesserungsvorbehalte nichts. Ein Monitoring darf nur dazu dienen, Unsicherheiten Rechnung zu tragen, die sich aus nicht behebbaren Erkenntnislücken ergeben, sofern wirksame Reaktionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Ein Hinweis auf die Notwendigkeit eines Risikomanagements ist ein Hinweis auf eine fehlende Erfolgssicherheit.

Kompensation (vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen eingeschlossen) ist ein Reparaturbetrieb oder – etwas pathetischer formuliert – eine Art Gesundheitswesen. Wie in der Medizin geht es um richtige Diagnosen und wirksame Therapien. Beides erwarten wir von Ärzten. Es gibt gute und weniger gute Ärzte. Wo stehen wir in diesem Medizinbetrieb?

[1] *BRINKMANN, R., O. BEHR, I. NIERMANN & M. REICH (Hrsg.) (2011): Entwicklung von Methoden zur Untersuchung und Reduktion des Kollisionsrisikos von Fledermäusen an Onshore-Windenergieanlagen. Ergebnisse eines Forschungsvorhabens. – Schriftenreihe Institut für Umweltplanung, Leibniz Universität Hannover „Umwelt und Raum" Band 4.*

Sechstes Gebot
Sei ehrlich. Dann wirst Du in vielen Fällen zugeben müssen, dass eine Verletzung der Schädigungs- und Störungsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG trotz aller Vermeidungsstrategien nicht zuverlässig ausgeschlossen werden kann.

Dann bedarf es notwendigerweise einer Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG. Eine solche Ausnahme wird bei Vorliegen der gesetzlichen Anforderungen erteilt werden können. Du musst aber zuvor nach den zwingenden Gründen und den zumutbaren Alternativen fragen.

Es scheitern nur Eingriffe,

- die ohne zwingende Gründe des öffentlichen Interesses, also ausschließlich egoistisch oder nur kapitalistisch motiviert sind,
- für die es zumutbare Alternativen gibt oder
- bei denen ein günstiger Erhaltungszustand der Population in ihrem Verbreitungsgebiet nicht gewährleistet oder zumindest eine Verschlechterung ihres Erhaltungszustandes nicht abgewendet werden kann.

Dass solche Eingriffe scheitern, kann aus Naturschutzsicht nicht ernsthaft bedauert werden. Dafür müssen wir uns nicht entschuldigen.

Bei Ausnahmen müssen ggf. flankierende Maßnahmen sicherstellen, dass sich trotz der Ausnahme der Erhaltungszustand der betreffenden Arten nicht verschlechtert. Konzentriere Dich auf die Planung, Festlegung und Durchsetzung solcher Maßnahmen. Sie sind häufig anspruchsvoller als die als Vermeidungs- oder vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen deklarierten Maßnahmen, die oft nicht halten, was mit ihnen versprochen wird.

Abb. 3: Wenn geplante Baugebiete oder Straßen Habitate besonders geschützter Arten bedrohen, können Tiere nicht einfach eingesammelt und irgendwo anders angesiedelt werden. Das ist keine „vorgezogene Ausgleichsmaßnahme", sondern für Arten wie den Laubfrosch ein Experiment mit ungewissem Ausgang. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-Erde.de)

Siebtes Gebot
Sei skeptisch, wenn von Umsiedlung die Rede ist. Umsiedlungen sind keine vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen, sondern oft ein Experiment mit ungewissem Ausgang.

Schon mit Blick auf die Zugriffsverbote werden wir nicht einfach Tiere einsammeln und Pflanzen ausgraben und irgendwo anders ansiedeln können. Auch im Vorgriff auf Eingriffe nicht. Maßnahmen zur Neuanlage oder Verbesserung von Habitaten sollten so organisiert sein, dass eine eigenständige Besiedlung möglich ist. Nur wenn die hierfür nötigen Voraussetzungen nicht gegeben sind, kann für Arten, bei denen eine ausreichende Erfolgswahrscheinlichkeit besteht, ein Umsetzen in verbliebene, verbesserte oder neue Habitate im räumlichen Zusammenhang der zerstörten oder beschädigten Fortpflanzungs- oder Ruhestätten in Erwägung gezogen werden.

Bei Eingriffen, die sich als Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG durchsetzen, kann sich gleichsam zwangsweise der Bedarf für ein zielgerichtetes Umsiedeln von Individuen und ihr Verbringen in verbliebene, neugeschaffene oder verbesserte Habitate ergeben, um das Töten und Verletzen zu begrenzen. Nur bei Ausschöpfen dieser Möglichkeiten wird eine umweltschadensrechtliche Enthaftung gemäß § 19 BNatSchG erreicht. Ein Umsetzen oder Umsiedeln von Individuen hat also gerade hier seinen Platz. Wenn diese Maßnahmen erfolgversprechend und nicht unverhältnismäßig aufwendig sind, sind sie auch erforderlich und in der Zulassung festzulegen.

Achtes Gebot
§ 44 Abs. 4 BNatSchG harrt der Anwendung wie kaum eine andere Bestimmung. Du sollst Dich nicht abfinden mit diesem Vollzugsdefizit in der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung. Fordere Initiativen des Bundes, der Länder, Kommunen und der Wirtschaft und wirke daran mit.

Der Gesetzgeber hat die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung weitgehend von den artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten ausgenommen, aber nicht vollständig. Ausgenommen ist sie davon nur insoweit, wie sich durch die Bewirtschaftung der Erhaltungszustand der lokalen Population europäischer Vogelarten und der Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie nicht verschlechtert. Soweit dies nicht durch anderweitige Schutzmaßnahmen, insbesondere durch Maßnahmen des Gebietsschutzes, Artenschutzprogramme, vertragliche Vereinbarungen oder gezielte Aufklärung sichergestellt ist, kann die zuständige Naturschutzbehörde gegenüber dem verursachenden Bewirtschafter die erforderlichen Bewirtschaftungsvorgaben (§ 44 Abs. 4 BNatSchG) anordnen.

Wo wird diese Vorschrift angewandt? Wo ist sie jemals angewandt worden? Und dabei verschlechtert sich der Erhaltungszustand so vieler gemeinschaftsrechtlich geschützter Arten in den Agrar- und Forstökosystemen dramatisch – nicht wegen eines Klimawandels, sondern der Art der Bewirtschaftung wegen.

Neuntes Gebot
Du sollst Dich für einen weitsichtigen Artenschutz einsetzen. Gerade jetzt in der Dekade zum Schutz der Biodiversität, die der Deutsche Bundestag 2010 ausgerufen hat und die bereits zu Dreiviertel verstrichen ist.

Würden die Vogelarten und die Arten des Anhanges IV der FFH-Richtlinie in den günstigen Erhaltungszustand

versetzt, der gemeinschaftsrechtlich verlangt ist, würde sich der Spielraum für Ausnahmen von den artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten sowie für einen Verzicht auf Bewirtschaftungsanordnungen für die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung ausweiten. Ein solcher Artenschutz liegt im wohlverstandenen Interesse von Politik, Wirtschaft und Kommunen.

Zehntes Gebot
Wir müssen den Artenschutz (mehr noch als das Artenschutzrecht) anderen verständlich machen. Artenschutz ist nicht nur und am wenigsten eine Sache des Rechts. Niemand fühlt sich in die Aufgabe des Artenschutzes gerufen, nur weil er das Artenschutzrecht gelesen hat. Ebenso begeistert sich niemand für den Fußball seiner internationalen Spielregeln oder der FIFA wegen.

Wie groß die Versäumnisse auf diesem Feld sind, zeigen schon wenige Beobachtungen: Wie kommt es, dass die breite Bevölkerung so wenig um hierzulande bedrohte Arten weiß? Wie kann es sein, dass Schauspieler mit dramatischen Appellen zum Erhalt des Eisbären viel Applaus ernten, die allgegenwärtigen Spendenaufrufe zum Schutz von Elefanten und Tigern auf breite Zustimmung stoßen, aber die Sorge um einheimische Arten denkbar gering ist? Wie kommt es, dass in Politik, Medien und Gesellschaft als Ursache für den ungebremsten Niedergang der Biodiversität fast immer der Klimawandel genannt wird und oft nichts anderes? – Für eine erfolgreiche Vermittlung der Ziele des Artenschutzes müssen wir mehr noch als den Verstand das Herz ansprechen.

Abb. 4: Die forstwirtschaftliche Bodennutzung ist von den artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten nicht vollständig ausgenommen. Der Erhaltungszustand der lokalen Population europäischer Vogelarten und der Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie darf sich durch die Bewirtschaftung nicht verschlechtern. So gesehen müsste im Wald stets ein Mindestanteil Altholz vorhanden sein, damit beispielsweise der Waldkauz genügend Baumhöhlen findet, die er beziehen kann.
(Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-Erde.de)

Auszüge aus dem Bundesnaturschutzgesetz

§ 44 Abs. 1 BNatSchG
Es ist verboten,
1. wild lebenden Tieren der besonders geschützten Arten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen oder zu töten oder ihre Entwicklungsformen aus der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören,
2. wild lebende Tiere der streng geschützten Arten und der europäischen Vogelarten während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten erheblich zu stören; eine erhebliche Störung liegt vor, wenn sich durch die Störung der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art verschlechtert,
3. Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der wild lebenden Tiere der besonders geschützten Arten aus der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören,
4. wild lebende Pflanzen der besonders geschützten Arten oder ihre Entwicklungsformen aus der Natur zu entnehmen, sie oder ihre Standorte zu beschädigen oder zu zerstören

(Zugriffsverbote).

§ 44 Abs. 4 BNatSchG
Entspricht die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung und die Verwertung der dabei gewonnenen Erzeugnisse den in § 5 Absatz 2 bis 4 dieses Gesetzes genannten Anforderungen sowie den sich aus § 17 Absatz 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes und dem Recht der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ergebenden Anforderungen an die gute fachliche Praxis, verstößt sie nicht gegen die Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote. Sind in Anhang IV der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführte Arten, europäische Vogelarten oder solche Arten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Absatz 1 Nummer 2 aufgeführt sind, betroffen, gilt dies nur, soweit sich der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art durch die Bewirtschaftung nicht verschlechtert. Soweit dies nicht durch anderweitige Schutzmaßnahmen, insbesondere durch Maßnahmen des Gebietsschutzes, Artenschutzprogramme, vertragliche Vereinbarungen oder gezielte Aufklärung sichergestellt ist, ordnet die zuständige Behörde gegenüber den verursachenden Land-, Forst- oder Fischwirten die erforderlichen Bewirtschaftungsvorgaben an. Befugnisse nach Landesrecht zur Anordnung oder zum Erlass entsprechender Vorgaben durch Allgemeinverfügung oder Rechtsverordnung bleiben unberührt.

§ 44 Abs. 5 BNatSchG
Für nach § 15 Absatz 1 unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Eingriffe in Natur und Landschaft, die nach § 17 Absatz 1 oder Absatz 3 zugelassen oder von einer Behörde durchgeführt werden, sowie für Vorhaben im Sinne des § 18 Absatz 2 Satz 1 gelten die Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote nach Maßgabe der Sätze 2 bis 5. Sind in Anhang IV Buchstabe a der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführte Tierarten, europäische Vogelarten oder solche Arten betroffen, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Absatz 1 Nummer 2 aufgeführt sind, liegt ein Verstoß gegen
1. das Tötungs- und Verletzungsverbot nach Absatz 1 Nummer 1 nicht vor, wenn die Beeinträchtigung durch den Eingriff oder das Vorhaben das Tötungs- und Ver-

letzungsrisiko für Exemplare der betroffenen Arten nicht signifikant erhöht und diese Beeinträchtigung bei Anwendung der gebotenen, fachlich anerkannten Schutzmaßnahmen nicht vermieden werden kann,
2. das Verbot des Nachstellens und Fangens wild lebender Tiere und der Entnahme, Beschädigung oder Zerstörung ihrer Entwicklungsformen nach Absatz 1 Nummer 1 nicht vor, wenn die Tiere oder ihre Entwicklungsformen im Rahmen einer erforderlichen Maßnahme, die auf den Schutz der Tiere vor Tötung oder Verletzung oder ihrer Entwicklungsformen vor Entnahme, Beschädigung oder Zerstörung und die Erhaltung der ökologischen Funktion der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang gerichtet ist, beeinträchtigt werden und diese Beeinträchtigungen unvermeidbar sind,
3. das Verbot nach Absatz 1 Nummer 3 nicht vor, wenn die ökologische Funktion der von dem Eingriff oder Vorhaben betroffenen Fortpflanzungs- und Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird.

Soweit erforderlich, können auch vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen festgelegt werden. Für Standorte wild lebender Pflanzen der in Anhang IV Buchstabe b der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführten Arten gelten die Sätze 2 und 3 entsprechend. Sind andere besonders geschützte Arten betroffen, liegt bei Handlungen zur Durchführung eines Eingriffs oder Vorhabens kein Verstoß gegen die Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote vor.

§ 45 Abs. 7 BNatSchG

Die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden sowie im Fall des Verbringens aus dem Ausland das Bundesamt für Naturschutz können von den Verboten des § 44 im Einzelfall weitere Ausnahmen zulassen
1. zur Abwendung erheblicher land-, forst-, fischerei-, wasser- oder sonstiger erheblicher wirtschaftlicher Schäden,
2. zum Schutz der natürlich vorkommenden Tier- und Pflanzenwelt,
3. für Zwecke der Forschung, Lehre, Bildung oder Wiederansiedlung oder diesen Zwecken dienende Maßnahmen der Aufzucht oder künstlichen Vermehrung,
4. im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Verteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung, oder der maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt oder
5. aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art.

Eine Ausnahme darf nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtert, soweit nicht Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG weiter gehende Anforderungen enthält. Artikel 16 Absatz 3 der Richtlinie 92/43/EWG und Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 2009/147/EG sind zu beachten. Die Landesregierungen können Ausnahmen auch allgemein durch Rechtsverordnung zulassen. Sie können die Ermächtigung nach Satz 4 durch Rechtsverordnung auf andere Landesbehörden übertragen.

Der Autor

Wilhelm Breuer (s. S. 49)

Impressum
Herausgeber:
Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) – Fachbehörde für Naturschutz –
Der „Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen" erscheint i. d. R. 4 x im Jahr. ISSN 0934-7135
Abonnement: 15,- € / Jahr. Einzelhefte 4,- € zzgl. Versandkostenpauschale.

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.
Für den sachlichen Inhalt sind die Autoren verantwortlich.
1. Auflage 2017, 1-3.000

Grafische Bearbeitung: Peter Schader, NLWKN – Naturschutz
Titelbild: Gestaltung Peter Schader, Foto Maulwurf: Jörg Kamel, Foto Eingrünung einer Biogasanlage: Achim Kühne
Topographie-Quelle: Auszug aus den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung, © 2017
Schriftleitung: Manfred Rasper, NLWKN – Naturschutz

Bezug:
Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) – Naturschutzinformation –
Postfach 91 07 13, 30427 Hannover
naturschutzinformation@nlwkn-h.niedersachsen.de
Tel.: 0511 / 3034-3305
www.nlwkn.niedersachsen.de > Naturschutz > Veröffentlichungen
http://webshop.nlwkn.niedersachsen.de