



Beiträge zur Eingriffsregelung VI

Flächen- + Maßnahmenbevorratung • Bodenschutz •
Umwandlung Dauergrünland • Produktionsintegrierte
Kompensation • Ökolandbau als Kompensation •
WRRL + Eingriffsregelung • Kompensationsverzeichnis •
Maßnahmenkontrolle • Gleitschirme • Gebäudesanierung



Inhalt

Vorwort	S. 51
BREUER, W. & E. BIERHALS: Hinweise für die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffsfolgen	S. 52
BREUER, W.: Der Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung	S. 63
BREUER, W.: Grünlandumbruch und Eingriffsregelung	S. 72
BREUER, W.: Produktionsintegrierte Kompensation und der Anspruch der Eingriffsregelung	S. 77
BREUER, W., S. DREESMANN, B. FRIEBEN, E. MEYERHOFF & M. WEYER: Umweltleistungen des ökologischen Landbaus und ihre Anrechenbarkeit als Kompensations- leistung im Rahmen der Eingriffsregelung	S. 84
BREUER, W.: Das Verhältnis von Wasserrahmenrichtlinie und Eingriffsregelung – rechtliche und praktische Aspekte	S. 94
BREUER, W.: Hinweise zu Aufbau und Führung des Kompensationsverzeichnisses unterer Naturschutzbehörden	S. 100
SIEMERS, D.: Kontrolle von im Rahmen der Eingriffsregelung festgesetzten Kompensationsmaßnahmen	S. 105
BREUER, W.: Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege an den Flugsport mit motorisierten Gleitschirmen	S. 107
BREUER, W.: Artenschutz und energetische Gebäudesanierung	S. 112

Vorwort

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung hat mit dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und dem Niedersächsischen Ausführungsgesetz zu diesem Gesetz (NAGBNatSchG) eine in Teilen neue Akzentuierung erfahren. Das betrifft insbesondere die Inhaltsbestimmung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Beide Gesetze sind seit 01. März 2010 in Kraft.

Der vorliegende Informationsdienst nimmt auf diese Änderungen Bezug und bietet Anwendungshilfen zu einzelnen Handlungsfeldern der Eingriffsregelung. Das Spektrum der Beiträge reicht von der Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffsfolgen bis hin zu den Kontrollen der tatsächlich festgelegten Kompensationsmaßnahmen. Anwendungshilfen, die die Praxis unterstützen und zu einem Vollzug der gesetzlichen Kompensationspflichten der Eingriffsregelung beitragen sollen.

Die Beiträge ergänzen die Arbeitshilfen, die von oder im Zusammenwirken mit der niedersächsischen Landesnaturschutzverwaltung seit 1994 erschienen sind. Die vor 2010 erschienenen Arbeitshilfen berücksichtigen zwar nicht in jedem Fall die in der Eingriffsregelung eingetretenen rechtlichen Änderungen. Aber auch diese Arbeitshilfen bleiben grundsätzlich anwendbar, sodass in praktisch-methodischer Hinsicht keine grundlegenden Änderungen der Arbeitshilfen notwendig sind. Eine Übersicht über die Arbeitshilfen finden Sie unter www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/38680.html.

Wenngleich seit Langem vor allem die gemeinschaftsrechtlich verpflichtende Sicherung der Natura 2000-Gebiete im Fokus des Naturschutzhandelns steht, hat die Eingriffsregelung nicht an Bedeutung verloren. Eine Herausforderung ist sie auch weiterhin für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – nicht nur für die Zulassung des einzelnen Eingriffs, sondern auch im nationalen Maßstab.

So wurde die Eingriffsregelung zum Gegenstand der Koalitionsverträge gleich zweier Bundesregierungen:

- 2009 wollten die Koalitionäre „den Bundesländern die Kompetenz geben, beim Ausgleich von Eingriffen in die Natur das Ersatzgeld anderen Kompensationsmaßnahmen gleichzustellen.“ Erreicht wurde dieses umstrittene Ziel nicht; die Vereinbarung trug aber dazu bei, dass die Landesnaturschutzverwaltung manches zur Eingriffsregelung nicht veröffentlichen konnte (was im vorliegenden Informationsdienst nachgeholt wird).
- Im Vertrag von 2013 der amtierenden Bundesregierung streben die Koalitionäre „den unverzüglichen Erlass einer Bundeskompensationsverordnung an“, um – wie es im Koalitionsvertrag heißt – „den Verlust landwirtschaftlicher Nutzflächen (Anmerkung des Verfassers: für Kompensationsmaßnahmen) weitestgehend zu vermeiden“. Ob es zum Erlass einer solchen Verordnung kommt, bleibt abzuwarten. § 6 Abs. 2 NAGBNatSchG schließt die Anwendung einer solchen Verordnung in Niedersachsen aus.

In jedem Fall wird die Eingriffsregelung im nächsten Jahr in Deutschland 40, in Niedersachsen 35 Jahre alt. Grund genug, das Ereignis mit dem vorliegenden Informationsdienst vorzubereiten.

Wilhelm Breuer

Hinweise für die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffsfolgen

von Wilhelm Breuer und Erich Bierhals¹

Inhalt

A	Vorbemerkung	52	3	Maßnahmenbevorratung / Maßnahmenpool	57
B	Aufbau und Führung eines Flächen- und Maßnahmenpools	53	3.1	Anerkennung von bevorrateten Maßnahmen / „Einbuchung“ von Maßnahmen	57
1	Auswahl geeigneter Flächen	53	3.2	Anrechnung von bevorrateten Maßnahmen / „Abbuchung“ von Flächen mit bevorrateten Maßnahmen	59
1.1	Generelle Anforderungen an die Flächenauswahl	53	4	Aufgaben des Trägers von Flächen- und Maßnahmenpools	60
1.2	Ermittlung geeigneter Flächen	55	4.1	Trägerschaft	60
1.3	Entwicklungsziele für diese Flächen	55	4.2	Finanzierung	60
2	Flächenbevorratung / Flächenpool	55	4.3	Management	61
2.1	Abschätzung des mittelfristigen Kompensationsflächenbedarfs	55	5	Zusammenfassung	61
2.2	Flächenbeschaffung	55	6	Summary	61
2.3	„Einbuchung“ von Flächen in den Flächenpool und deren dauerhafte Sicherung	56			
2.4	Inanspruchnahme des Flächenpools / „Abbuchung“ von Flächen ohne bevorratete Maßnahmen	56			

A Vorbemerkung

Begrifflich umfassen „Ökokonten“ Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die eigens durchgeführt werden, um sie zu einem späteren Zeitpunkt und unter bestimmten Bedingungen als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe anrechnen zu können. Im Unterschied zu einem solchen Vorrat an Maßnahmen („Maßnahmenpool“) umfasst ein „Flächenpool“ lediglich bevorratete Flächen, die für die Durchführung künftiger Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung stehen, auf denen aber vorab keine Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durchgeführt werden. Die Maßnahmenbevorratung geht insofern über die Sicherung der bloßen Flächenverfügbarkeit für Kompensationszwecke hinaus.

Eine Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zur Kompensation ist – insbesondere auch für Kommunen – eine freiwillige Sache. Sie ist in mehrfacher Hinsicht vorteilhaft. Die Vorteile lassen sich bereits überwiegend mit einem Flächenpool, d. h. auch ohne vorgezogene Maßnahmen erreichen:

Vorteile für Naturschutz und Landschaftspflege:

- Die Bevorratung kann für die Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hilfreich sein, wenn Flächenknappheit, hohe Bodenpreise oder konkurrierende Interessen die Beschaffung geeigneter Flächen für Kompensationsmaßnahmen behindern.
- Sie ist insbesondere dann vorteilhaft, wenn an die Flä-

chen und Maßnahmen zur Kompensation besondere Anforderungen gestellt werden (z. B. hinsichtlich Lage oder Größe der Flächen oder Art und Koordination der Kompensation).

- Auf diese Weise können Kompensationsflächen leichter räumlich konzentriert und gleichzeitig für den Naturschutz wichtige Bereiche unter Berücksichtigung übergeordneter Naturschutzziele zurückgewonnen und dauerhaft gesichert werden.
- Der zeitliche Verzug zwischen Eingriff und tatsächlich erreichter Kompensation kann sich verkürzen.
- Sie fördert die Akzeptanz der Eingriffsregelung. Vorteile für Vorhabens- und Poolträger:
 - Aufgrund des schnellen Nachweises von Kompensationsflächen kann das Zulassungsverfahren beschleunigt werden.
 - Es können Kostenersparnisse erreicht und diese an die potenziellen Vorhabenträger weitergegeben werden (durch z. B. geringere Aufwendungen für Grunderwerb, Kostensenkung bei Pflege und Entwicklung von Kompensationsflächen durch sinnvolle Arrondierung).
 - Alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Kompensation können als Dienstleistung angeboten und so der Vorhabenträger von Aufgaben entlastet werden. Zu diesen übergeordneten Naturschutzziele zählt auch die Errichtung des gesetzlich verlangten Biotopverbundes.

¹ Die Hinweise basieren auf den Ergebnissen einer Arbeitsgruppe aus dem Jahr 2006 und sind nach wie vor aktuell. Der Arbeitsgruppe gehörten an: Dorothea Reischl und Katrin Hänel (Universität Vechta); Dirk Ortland (Stadt Vechta); Hilke Hinrichs (Landkreis Ammerland); Bernhard Schoo und Paul Uphaus (Landkreis Grafschaft Bentheim); Jürgen Cassier und Sigrid Vogt (Landkreis Rotenburg (Wümme)); Joachim Vollmer (Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund); Axel Ebeler (Niedersächsischer Städtetag); Dieter Pasternack (Niedersächsischer Landkreistag); Manfred Weyer und Alexandra Stück (Niedersächsisches Umweltministerium); Erich Bierhals und Wilhelm Breuer (NLWKN).

- Die Veräußerung bevorrateter Flächen oder Maßnahmen kann dem Anbieter finanzielle Vorteile bieten.

Die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zur Kompensation hat – ausgelöst von der Geltung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung ab 1993 und mit der Novelle des Baugesetzbuches 1998 – zunächst in der Bauleitplanung, danach aber auch für die vorhabenbezogene Eingriffsregelung stetig an Bedeutung gewonnen. Das Bundesnaturschutzgesetz von 2002 ermächtigte die Länder ausdrücklich, Vorgaben für die Anrechnung bevorrateter Maßnahmen als Kompensationsmaßnahmen zu treffen. Das 2010 in Kraft getretene Bundesnaturschutzgesetz hat nun selbst solche Vorgaben gemacht (§ 16 Abs. 1 BNatSchG). Danach sind die Maßnahmen anzuerkennen, wenn

- sie die Funktion von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erfüllen,
- sie ohne rechtliche Verpflichtung durchgeführt wurden,
- dafür keine öffentlichen Fördermittel in Anspruch genommen wurden,
- sie den Darstellungen der Landschaftsplanung nicht widersprechen und
- eine Dokumentation des Ausgangszustandes der Flächen vorliegt.

Im Folgenden werden praktikable unverbindliche Hinweise zur Flächen- und Maßnahmenbevorratung für die Kompensation von Eingriffsfolgen in Niedersachsen vorgelegt. Die Hinweise umfassen die Einzelschritte, die zum Aufbau und zur Führung eines Flächen- und Maßnahmenpools erforderlich sind. Die Hinweise sollen die Voraussetzungen für eine landesweit einheitliche, einfache und fachlich einwandfreie Handhabung von Flächen- und Maßnahmenpools bieten.

Die Bevorratung vorgezogener Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, insbesondere die Erfassung, Bewertung oder Buchung vorgezogener Maßnahmen, deren Genehmigungsbedürftigkeit und Handelbarkeit sowie der Übergang der Verantwortung für die rechtliche Sicherung der Maßnahmen, richtet sich nach Landesrecht (§ 16 Abs. 2 BNatSchG). Der niedersächsische Gesetz- und Verordnungsgeber hat bisher keine diesbezüglichen Regelungen erlassen.

B Aufbau und Führung eines Flächen- und Maßnahmenpools

Zum Aufbau und zur Führung eines Flächen- und Maßnahmenpools sind folgende Einzelschritte erforderlich:

Aufbau und Führung eines Flächen- und Maßnahmenpools

- 1 Auswahl geeigneter Flächen**
 - 1.1 Generelle Anforderungen an die Flächenauswahl
 - 1.2 Ermittlung geeigneter Flächen
 - 1.3 Entwicklungsziele für diese Flächen
- 2 Flächenbevorratung / Flächenpool**
 - 2.1 Abschätzung des mittelfristigen Kompensationsflächenbedarfs
 - 2.2 Flächenbeschaffung
 - 2.3 „Einbuchung“ von Flächen in den Flächenpool und deren dauerhafte Sicherung
 - 2.4 Inanspruchnahme des Flächenpools / „Abbuchung“ von Flächen ohne bevorratete Maßnahmen
- 3 Maßnahmenbevorratung / Maßnahmenpool**
 - 3.1 Anerkennung von bevorrateten Maßnahmen / „Einbuchung“ von Maßnahmen
 - 3.2 Anrechnung von bevorrateten Maßnahmen / „Abbuchung“ von Flächen mit bevorrateten Maßnahmen
- 4 Aufgaben des Trägers von Flächen- und Maßnahmenpools**
 - 4.1 Trägerschaft
 - 4.2 Finanzierung
 - 4.3 Management

Diese Schritte werden wie nachfolgend konkretisiert.

1 Auswahl geeigneter Flächen

1.1 Generelle Anforderungen an die Flächenauswahl

Zur Ermittlung generell geeigneter Flächen für Flächen- und Maßnahmenpools sind sowohl die allgemeinen Anforderungen an Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (nachfolgend „Kompensationsflächen“ genannt) zu beachten, die sich aus Naturschutzrecht und Rechtsprechung ergeben, als auch zusätzliche Anforderungen durch das Flächenpool-Konzept.

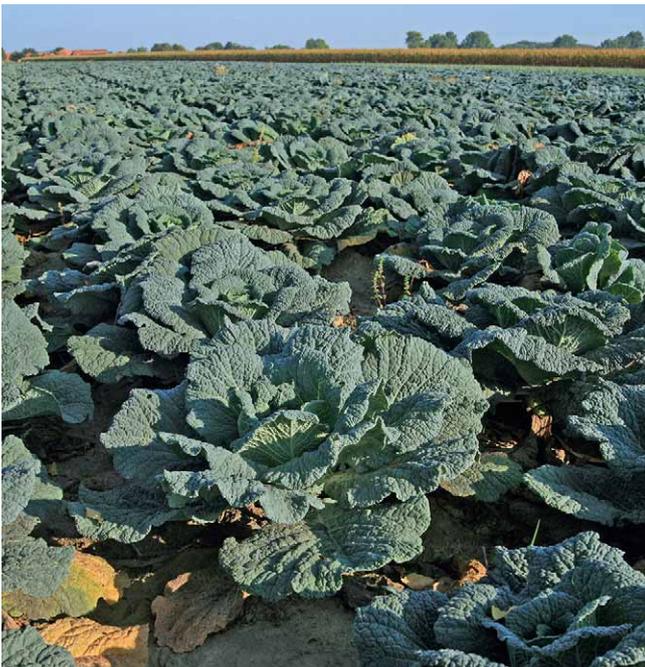
Die allgemeinen Anforderungen an mögliche Kompensationsflächen beziehen sich auf die Ausprägung der Fläche, ihre Lage und ihre dauerhafte Sicherung:

- Die Flächen müssen aufwertungsfähig und aufwertungsbedürftig sein¹, d. h., nicht mehr sinnvoll verbesserungsfähige Flächen scheidet aus.
- Flächen im Einwirkungsbereich bestehender, geplanter oder absehbarer Eingriffe oder sonstiger Beeinträchtigungen sind ungeeignet, soweit diese den Erfolg der Kompensationsmaßnahmen gefährden.
- Die Flächen müssen dauerhaft für die Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung stehen.

¹ Dies sind insbesondere Flächen mit geringen bis mittleren Biotopwerten, mit Beeinträchtigungen von Lebensräumen für Arten, mit Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes, mit Beeinträchtigungen von Böden, Gewässern, Stadtklima.

Zusätzliche Anforderungen aufgrund des Flächenpool-Konzeptes:

- Die Flächenauswahl sollte Kompensationsmöglichkeiten möglichst für alle Schutzgüter der Eingriffsregelung bieten: für Arten und Biotope, Boden, Wasser, Klima / Luft und Landschaftsbild.¹
- Mit einer räumlich (und naturräumlich) differenzierten Flächenauswahl sollten die Möglichkeiten für eine gleichartige bzw. gleichwertige Kompensation geschaffen werden, d. h., sowohl für Ausgleichs- als auch für Ersatzmaßnahmen.
- Die Flächenauswahl sollte auch die Aspekte der Pufferung und Vernetzung einbeziehen, d. h., geeignet sind insbesondere auch benachbarte Flächen zu schutzwürdigen / geschützten Bereichen sowie Flächen für Pufferung, Vernetzung / Biotopverbund.
- Bevorratet werden sollten nach Möglichkeit auch innerörtliche Flächen, deren Freiraumfunktionen



verbessert werden sollen (z. B. zur Kompensation von Beeinträchtigungen des Orts- und Landschaftsbildes bzw. der naturbezogenen Erholung, des Stadtklimas, des Siedlungswasserhaushalts, der erlebbaren biologischen Vielfalt).

- Geeignet sind auch Waldflächen, deren dauerhafte Aufwertung über geltende rechtliche Anforderungen in Privatwaldflächen oder ökologische Standards im Staatswald hinaus möglich und sinnvoll ist.

¹ Hinsichtlich der Bevorratung von Maßnahmen zugunsten des Landschaftsbildes ist zu berücksichtigen, dass diese Maßnahmen als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nur unter bestimmten Bedingungen in Frage kommen: In jedem Fall werden Maßnahmen zur Wiederherstellung oder landschaftsgerechten Neugestaltung des Landschaftsbildes wohl an Ort und Stelle des Eingriffs ansetzen müssen, da anderenfalls die Anforderungen verfehlt werden können, welche die Rechtsprechung an eine Wiederherstellung oder landschaftsgerechte Neugestaltung des Landschaftsbildes richtet.

Zwar sind die Anforderungen an eine landschaftsgerechte Neugestaltung des Landschaftsbildes geringer als an dessen Wiederherstellung. Aber im Falle einer landschaftsgerechten Neugestaltung ist doch die Herstellung eines Zustandes verlangt, der den vorher vorhandenen Zustand in weitest möglicher Annäherung fortführt, d. h. in gleicher Art, mit gleichen Funktionen und ohne Preisgabe wesentlicher Faktoren des optischen Beziehungsgefüges (BVerwG, Urteil vom 27.09.1990 – 4 C 44.87). Es liegt auf der Hand, dass hierfür nicht der gesamte Naturraum, sondern nur Bereiche in Frage kommen, die mit den vom Eingriff betroffenen Grundflächen in einer optischen Verbindung stehen.

Abb. 1: Aufwertungsfähig sind insbesondere agrarisch intensiv genutzte Flächen. Allerdings hat der Gesetzgeber zum Schutz landwirtschaftlicher Interessen die Verwendung solcher Flächen für Kompensationszwecke an Bedingungen geknüpft. (Foto: Michael Papenberg / natursehen.de)

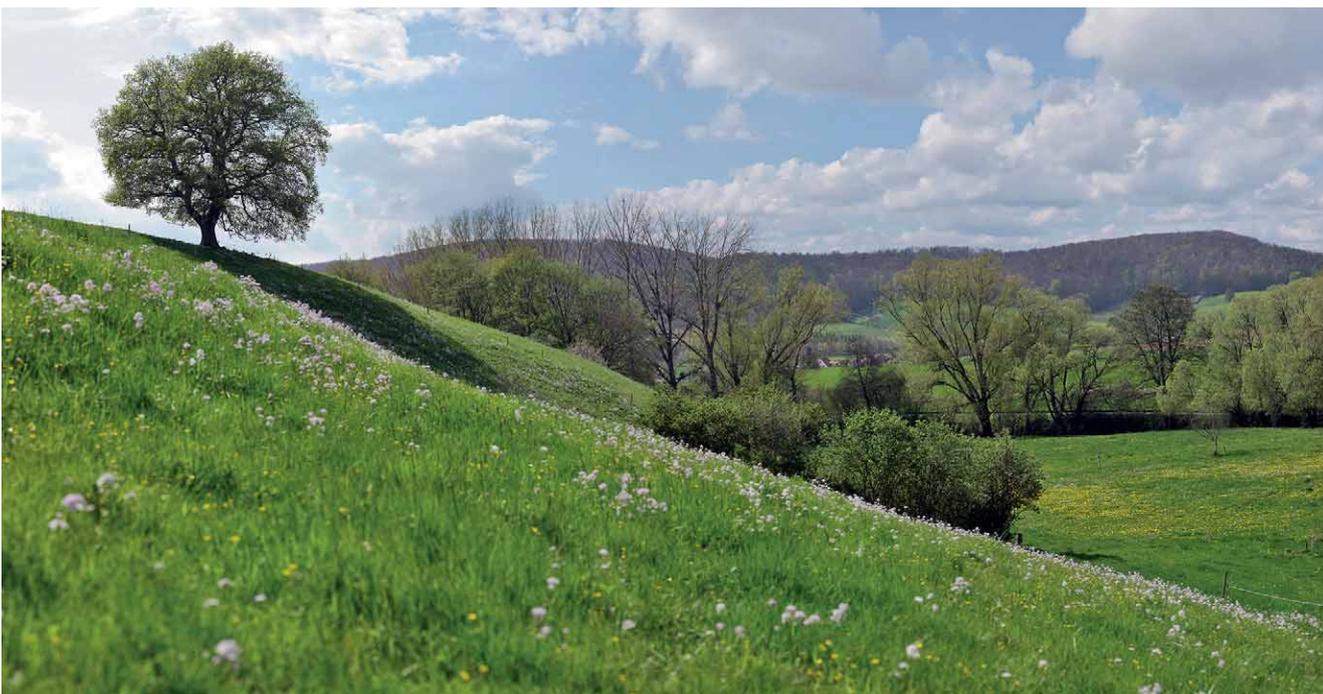


Abb. 2: Flächen eignen sich für eine Kompensation nur, wenn sie aufwertungsfähig und aufwertungsbedürftig sind. Bei Flächen mit bereits sehr wertvollen Biotopen ist dies kaum möglich. (Foto: Michael Papenberg / natursehen.de)

1.2 Ermittlung geeigneter Flächen

Die wichtigste Grundlage und Arbeitserleichterung für die Ermittlung von zur Bevorratung geeigneter Flächen und Maßnahmen ist die Landschaftsplanung. Das BNatSchG hebt diese Bedeutung der Landschaftsplanung in § 9 Abs. 3 Nr. 4 Buchstabe c) eigens hervor.

Eine Gebietskulisse mit der Darstellung geeigneter Flächen für Flächen- und Maßnahmenpools findet sich in den niedersächsischen Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsplänen, soweit sie entsprechend qualifiziert sind¹. In Frage kommen insbesondere die im Landschaftsrahmenplan in der Karte „Zielkonzept“ dargestellten Flächen, auf denen eine Entwicklung, Verbesserung oder Wiederherstellung beeinträchtigter Funktionen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes anzustreben ist. Für die Kompensation bauleitplanerisch vorbereiteter Eingriffe sollte der Landschaftsplan der Gemeinden die Flächen darstellen, welche sich für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorrangig eignen („Ausgleichsflächenpool“).

Liegt ein entsprechender Landschaftsrahmenplan oder Landschaftsplan nicht vor, sollte die Flächenauswahl an ein entsprechendes Fachkonzept geknüpft sein. Auch hierfür sind die erwähnten Arbeitshilfen des Landes die geeignete Grundlage. Die in § 15 Abs. 3 BNatSchG genannten Anforderungen zur Schonung land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen sind zu beachten.

Die Gebietskulisse für die Suche nach geeigneten Kompensationsflächen sollte deutlich größer sein als der absehbare Kompensationsflächenbedarf. Auf diese Weise können je nach Flächenangebot und Bodenpreisen an verschiedenen Stellen ohne preistreibende Aktivitäten Flächen kontinuierlich bevorratet werden.

Eine Flächenbevorratung kann auch auf regionalplanerischer Ebene angestellt und entsprechend abgesichert werden. Dabei sollten die Flächen zweckmäßigerweise so ausgewählt werden, dass man für die wichtigsten Zielbiotope bzw. ökologischen Leistungen gerüstet ist.

1.3 Entwicklungsziele für diese Flächen

Die Entwicklungsziele für die ausgewählten Flächen ergeben sich primär aus den Entwicklungszielen und Maßnahmenvorschlägen der Landschaftsrahmenpläne und Landschaftspläne, aber auch aus Pflege- und Entwicklungsplänen, Gewässerentwicklungsplänen oder aus der räumlichen Gesamtplanung. Diese Ziele sind bei der Inanspruchnahme von Flächen eines Flächenpools sowie

für die Entscheidung, welche Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf der bevorrateten Fläche durchgeführt werden sollen, zu beachten.

2 Flächenbevorratung / Flächenpool

2.1 Abschätzung des mittelfristigen Kompensationsflächenbedarfs

Aus der Gebietskulisse der generell geeigneten Kompensationsflächen sollte die Verfügbarkeit der für eine überschaubare Zeit voraussichtlich erforderlichen Flächen für künftige Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gesichert werden.

2.2 Flächenbeschaffung

Flächenpoolträger sind in der Regel Institutionen wie Gemeinden, Landkreise, Zweckverbände, GmbH, Stiftungen oder Vereine. Wenn das eigene Grundvermögen des Poolträgers nicht ausreicht, erfolgt die Flächenbeschaffung primär über freihändigen Grunderwerb. Das Angebot von Ersatzflächen im Tausch für die zu erwerbenden Flächen ist das Schlüsselinstrument für ein erfolgreiches Liegenschaftsmanagement im Rahmen eines Flächenpools. Bei größerem Flächenbedarf können Maßnahmen der Bodenordnung, insbesondere das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren, das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren sowie der freiwillige Landtausch hilfreich sein. Auch die Niedersächsische Landesgesellschaft kann mit der Aufgabe der Flächenbeschaffung betraut werden.

Die Flächenbevorratung vereinfacht und beschleunigt in der Regel die Zulassung des Eingriffs. Zudem können die Flächen zumeist vorab günstiger erworben werden als im Zusammenhang eines konkreten Eingriffsvorhabens, zumeist auf dem Niveau des für landwirtschaftliche Flächen zu zahlenden Preises. Demgegenüber steht jedoch die finanzielle Belastung aufgrund der erforderlichen Vorfinanzierung.

Neben der Flächenbeschaffung durch institutionelle Flächenpool-Träger kann eine Bereitstellung geeigneter Flächen zur Kompensation – sowohl einzelner (z. B. wirtschaftlich weniger bedeutsamer) Grundstücke als auch ganzer Betriebe – durch private Flächeneigentümer erfolgen.

¹ Die Standards sind formuliert in: NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR ÖKOLOGIE (2001): Hinweise zur Ausarbeitung und Fortschreibung des Landschaftsrahmenplanes. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 21 (3) (3/2001): 121-192.

NIEDERSÄCHSISCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND, NIEDERSÄCHSISCHER STÄDTETAG, NIEDERSÄCHSISCHER LANDKREISTAG, NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM, NIEDERSÄCHSISCHES INNENMINISTERIUM, NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR ÖKOLOGIE 2001: Leitfaden Landschaftsplan. Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 21 (2) (2/2001): 69-120.



Abb. 3: Eine rechtzeitige Bevorratung von künftigen Kompensationsflächen kann sowohl für Naturschutz als auch Eingriffsverursacher vorteilhaft sein. Die mit Kompensationsabsichten belegten Flächen können bis zur Zulassung des Eingriffs wie bisher bewirtschaftet werden, d. h. Naturschutzmaßnahmen müssen nicht bereits im Vorgriff auf Eingriffe realisiert werden. Der Vorteil besteht darin, dass mit den zur Verfügung stehenden Kompensationsflächen der Eingriff rasch zugelassen werden kann, weil die oft langwierige Suche nach verfügbaren Kompensationsflächen entfällt. (Foto: Michael Papenberg / natursehen.de)

2.3 „Einbuchung“ von Flächen in den Flächenpool und deren dauerhafte Sicherung

Flächen gelten als „eingebucht“ in den Flächenpool, sobald sie dauerhaft für Kompensationszwecke zur Verfügung stehen und die wesentlichen Informationen über die Eigenschaften der Fläche in einem Verzeichnis erfasst sind. Dazu gehören insbesondere:

- Lage und Bezeichnung des Grundstücks, Flächengröße, Eigentümer
- rechtliche Bestimmungen für die Fläche (Nutzungsrechte, Flächennutzungs- und Bebauungsplan, Schutzstatus etc.)
- Form der dauerhaften Sicherung
- Zustand bei Einbuchung: aktuelle Nutzung, Übersicht über Standorteigenschaften, entwicklungs- und verbesserungsfähige Schutzgüter, vorrangige Aufwertungsmöglichkeiten (z. B. für Biotope, Arten, Landschaftsbild, Bodenfunktionen)
- vorgesehene Entwicklung für die Fläche nach z. B. Landschaftsplanung oder Pflege- und Entwicklungsplänen.

Zur erforderlichen dauerhaften Sicherung der eingebuchten Flächen kommen neben dem Flächenankauf bzw. Flächentausch auch andere Formen der dauerhaften Sicherung in Frage. Über befristete Verträge z. B. bei der „produktionsintegrierten Kompensation“¹ kann die Durchführung der Maßnahmen aber nur erfolgen, sofern der Poolträger (z. B. eine Stiftung) die Fortsetzung der Maßnahmen auf Dauer gewährleisten kann.

Die Darstellung des Zustands der Fläche bei der Einbuchung dient Poolträgern und Eingriffsverursachern vor allem dazu, bei einer Inanspruchnahme für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen die jeweils geeignetste Fläche mit entsprechendem Aufwertungspotenzial auszuwählen. Detailliertere Darstellungen des Ausgangszustandes der Flächen mit Angaben zur Ausprägung aller Schutzgüter der Eingriffsregelung sind dagegen zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen eines Zulassungsverfahrens Aufgabe des Eingriffsverursachers, der die bevorratete Fläche für Kompensationsmaßnahmen in Anspruch nehmen möchte.

Die bevorrateten Flächen können in der bisherigen Art weiterbewirtschaftet werden, bis sie für Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen bzw. bevorratete Maßnahmen in Anspruch genommen werden.

Die Einbuchung von Flächen sowie alle anderen Schritte der Poolverwaltung wie Darstellung der geeigneten Flächen, Flächenausbuchung, Maßnahmenbuchung, Festlegung, Umsetzung und Kontrolle erforderlicher Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen erfordern die Führung eines Verzeichnisses durch den Poolträger. Diese Verzeichnisse sind das zentrale Instrument der Poolverwaltung. Sofern der Poolträger nicht mit der Naturschutzbehörde identisch ist, sollten die eingebuchten Flächen (und die weiteren Flächenfestlegungen) auch in einem möglichst digitalen Verzeichnis der Naturschutzbehörde erfasst werden. Hierfür kann auch das erweiterte Kompensationsverzeichnis der unteren Naturschutzbehörde in Frage kommen.

2.4 Inanspruchnahme des Flächenpools / „Abbuchung“ von Flächen ohne bevorratete Maßnahmen

Wenn geeignete Flächen aus einem Flächenpool im Rahmen eines Zulassungsverfahrens als Kompensationsflächen bestimmt werden, sind sie aus dem Flächenpool „abzubuchen“ und zugleich in das Kompensationsverzeichnis der Naturschutzbehörde aufzunehmen. Als Information im Flächenpool genügt dazu für die jeweiligen Flächen:

- die Angabe des Zeitpunkts der Abbuchung sowie des jeweiligen Eingriffsvorhabens
- die Information über die auf der Fläche durchzuführende Kompensationsmaßnahme.

Auch geeignete Flächen privater Anbieter können als Kompensationsfläche bestimmt werden. Die Auswahl geeigneter Flächen sollte in Abstimmung mit der unteren Naturschutzbehörde erfolgen. Der Nachweis der Verfügbarkeit der Flächen für die vorgesehene Zweckbestimmung muss vorliegen.

Der erforderliche Umfang der abzubuchenden Flächen wird im Zulassungsverfahren bestimmt. Der vom Vorhabenträger zu zahlende Preis wird zwischen ihm und dem Flächenpoolträger oder privaten Flächenanbieter ausgehandelt.

¹ Unter „produktionsintegrierter Kompensation“ wird die Integration von Kompensationsmaßnahmen in die land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung verstanden. Die Voraussetzungen dafür sind:

- Mit der Maßnahme muss der Naturschutzwert der Flächen über denjenigen Wert hinaus verbessert werden, der bereits durch die Beachtung der Anforderungen an die gute fachliche Praxis erreicht würde.
- Es muss eine tatsächliche Aufwertung erfolgen, nicht nur eine Sicherung schon bestehender Werte.
- Die ökologische Aufwertung der Flächen muss zumindest solange gesichert werden, wie die Eingriffsfolgen fortbestehen.
- Die Aufwertungsmaßnahmen können nur insoweit angerechnet werden, wie sie nicht schon mit öffentlichen Mitteln gefördert werden.
- Die Maßnahmen müssen die Beeinträchtigungen in gleichwertiger oder gleichartiger Weise kompensieren.

3 Maßnahmenbevorratung / Maßnahmenpool

Die Maßnahmenbevorratung wird oft damit begründet, dass dadurch der zeitliche Verzug zwischen Eingriff und tatsächlich erreichter Kompensationswirkung (auch als „Time-lag-Effekt“ bezeichnet) verringert werden kann. Diese Möglichkeit der Verringerung des Zeitraums bis zur Wiederherstellung der beeinträchtigten Werte und Funktionen sollte jedoch nicht überschätzt werden, denn für die Entwicklung der meisten Biotoptypen, die als Kompensationsmaßnahmen in Frage kommen, werden sehr lange Zeiträume benötigt, zumeist Jahrzehnte bis Jahrhunderte. Die Entwicklung von Ackerflächen in Ruderalfluren hingegen erfolgt so rasch (innerhalb eines Jahres), dass eine Bevorratung dafür nicht erforderlich ist.

Insbesondere mit vorgezogenen biotopgestaltenden Maßnahmen, wie z. B. Anlage von Kleingewässern, Fließgewässerrenaturierung, Wiedervernässung von Hoch- oder Niedermoorstandorten oder Gehölzpflanzun-

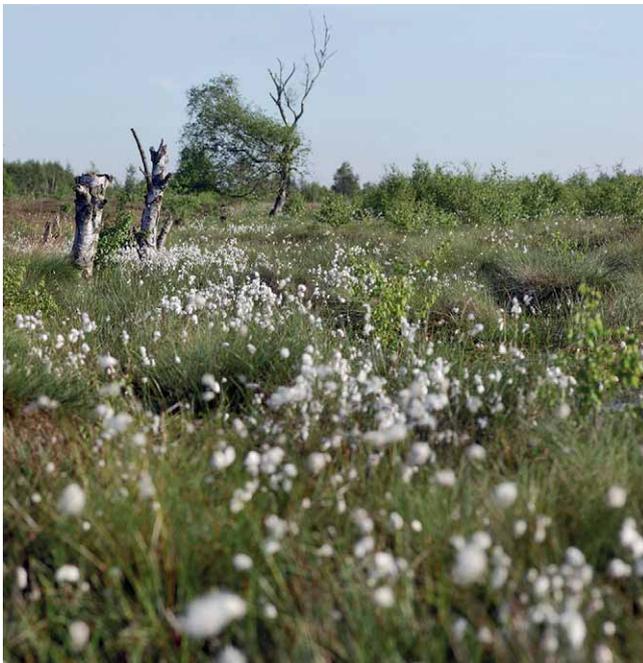


Abb. 4: Die Kompensation kann oft sinnvoll in die Umgebung nährstoffarmer Biotope gelenkt werden, um diese vor einer Eutrophierung zu schützen. Dazu kann es genügen, die landwirtschaftliche Bodennutzung auf diesen Pufferflächen aufzugeben oder zu extensivieren. (Foto: Michael Papenberg / natursehen.de)

gen können jedoch relativ schnell positive ökologische Wirkungen erreicht werden. Auch die Umwandlung von z. B. Intensivgrünland oder Acker in Extensivgrünland oder Brachflächen kann bei angrenzenden schutzwürdigen und empfindlichen Biotopen (wie z. B. Restmoorflächen) zu einer schnellen Pufferwirkung führen.

Für Vorhabenträger ist die Maßnahmenbevorratung jedoch vor allem aus Gründen der Planungssicherheit, Beschleunigung der Zulassung und der Gewährleistung der langfristigen Sicherung und eventuell erforderlicher Pflege interessant. Daher werden immer stärker sogenannte „Komplettlösungen“ nachgefragt, d. h. bereits realisierte Maßnahmen, bei denen auch die langfristige Sicherung, Pflege und Unterhaltung vom Poolträger gewährleistet wird.

Für Flächenpoolträger erfordert die Maßnahmenbevorratung eine Vorfinanzierung. Damit gehen sie insbesondere bei größeren vorgezogenen Maßnahmen ein finanzielles Risiko ein, da oft nicht absehbar ist, ob sie die Kosten für die Vorfinanzierung durch die Eingriffsversucher erstattet bekommen. Maßnahmen zur Bevorratung werden daher überwiegend nur bei unmittelbar anstehenden Eingriffsvorhaben und gesicherter Refinanzierung durchgeführt.

3.1 Anerkennung von bevorrateten Maßnahmen / „Einbuchung“ von Maßnahmen

Auf den bereitgehaltenen Flächen können potenzielle Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bevorratet werden. Inwieweit diese vorab durchgeführten Maßnahmen tatsächlich als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen angerechnet werden können, kann erst entschieden werden, wenn die Eingriffsfolgen des jeweiligen Eingriffs bekannt sind. Insoweit bleibt diese Entscheidung dem späteren Zulassungsverfahren (in der Bauleitplanung dem Bebauungsplan) vorbehalten.

Potenzielle Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind Maßnahmen, von denen günstige Wirkungen auf die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder auf das Landschaftsbild ausgehen.



Abb. 5: Fließgewässer und ihre Auen bieten sich für die Biotopvernetzung besonders an. Sie eignen sich für die Rückgewinnung großflächig naturnaher Flächen. Die Entwicklung naturnäherer Verhältnisse dient dort auch den Zielen der EG-Wasserrahmenrichtlinie. (Foto: Michael Papenberg / natursehen.de)

Eine solche Maßnahme kann zu einem späteren Zeitpunkt einem Eingriffsverursacher auf zu erbringende Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen angerechnet werden, wenn

- sie ohne rechtliche Verpflichtung (einschließlich der guten fachlichen Praxis in der Land- und Forstwirtschaft) und vor Zulassung des Eingriffs durchgeführt wurde,
- sie den Darstellungen der Landschaftsplanung oder eines vergleichbaren Konzepts entspricht,
- die Naturschutzbehörde der Maßnahme zuvor zugestimmt hat,
- der Zustand der Fläche vor Durchführung der Maßnahme dokumentiert ist und
- die Fläche, auf denen die Maßnahme durchgeführt wurde, für diese Maßnahme dauerhaft rechtlich gesichert ist.¹

Sofern bei der Ausführung der Maßnahme Naturschutzfördermittel in Anspruch genommen wurden, ergibt sich der zu berücksichtigende Anteil bei der Anrechnung als Kompensationsmaßnahme aus dem prozentualen Anteil der Eigenmittel an den Gesamtkosten der Maßnahme, um eine Doppelförderung zu vermeiden.

Die Dokumentation des Ausgangszustands der Fläche ist erforderlich, um die tatsächliche Entwicklung bei einer Inanspruchnahme als Kompensationsmaßnahme nachweisen zu können. Da es bei Eingriffen um erhebliche Beeinträchtigungen von Arten, Biotopen, Landschaftsbild, Boden, Wasser und Klima / Luft gehen kann und durch die alleinige Erfassung und Bewertung von Biotopen nichts oder nur Unzureichendes über Arten, Landschaftsbild und die abiotischen Schutzgüter der Eingriffsregelung ausgesagt werden kann, ist zur Dokumentation des Ausgangszustands die Erfassung und Bewertung aller Schutzgüter erforderlich. "Das Recht nötigt (zwar) nicht zu einem Ermittlungsaufwand, der keine zusätzliche Erkenntnis verspricht" (BVerwG, 12.04.2005 – 9 VR 41.04). „Die Ermittlungen sind (aber) in dem Umfang durchzuführen, dass eine sachgerechte Planungsentscheidung möglich ist“ (BVerwG, 21.02.1997 – 4 B 177.96). Die Arbeitshilfen zur Eingriffsregelung der niedersächsischen Landesnaturschutzverwaltung geben Hinweise zu einem sachgerechten Ermittlungsumfang.

Die Maßnahmen sollten nach Möglichkeit dort durchgeführt werden, wo zuvor die geeigneten Flächen bevorratet wurden, also in eigens eingerichteten Flächenpools.

¹ Zur Frage der dauerhaften Sicherung s. BREUER, W., H. DIECKSCHÄFER, C. DUBE, R. GROS, L. HILKE, M. HULLEN, K. HÜBNER, M. SOBOTTKA, N. SPEIER & M. WEYER (2006): Zeitliche Aspekte von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. – *Inform.d. Naturschutz Niedersachs.* 26 (1) (1/06): 54-58.

Eine Maßnahmenbevorratung ist aber auch außerhalb davon möglich, z. B. auf Flächen privater Anbieter, wenn die Flächen die in Abschnitt 1 dargestellten Eignungsanforderungen erfüllen.

Das Spektrum der bevorrateten Maßnahmen sollte sich möglichst auf alle Schutzgüter der Eingriffsregelung beziehen. So kommen neben den üblichen Maßnahmen wie Gehölzpflanzungen oder Grünlandextensivierung z. B. auch in Frage:

- gezielte Maßnahmen zur Verbesserung des Landschaftsbildes bzw. des Naturerlebens, auch im besiedelten Bereich
- Artenhilfsmaßnahmen, wie z. B. Beseitigung von Hindernissen für die Tierwanderung oder Maßnahmen für gefährdete Arten
- Renaturierung von Fließgewässern
- Anlage von Kleingewässern
- Verbesserung der Retention außerhalb der Gewässer
- Renaturierung von Hoch- und Niedermooren
- Nutzungsaufgabe oder -extensivierung in der Umgebung von gegen Nährstoffeintrag empfindlichen Biotopen
- Maßnahmen zur dauerhaften Aufwertung von Waldflächen, die über geltende rechtliche Anforderungen in Privatwaldflächen oder ökologische Standards im Staatswald hinaus möglich und nach Auffassung der Naturschutzbehörde sinnvoll sind
- die Entsiegelung von Flächen
- Maßnahmen zur Verbesserung des Stadtklimas (z. B. durch Großbaum-Pflanzungen an Straßen und Plätzen).

Im Verzeichnis vorgezogener Maßnahmen des Trägers eines Maßnahmenpools sowie in dem von der Naturschutzbehörde zu führenden Kompensationsverzeichnis sind bei der „Einbuchung“ insbesondere die folgenden Informationen zu erfassen:

- Lage und Bezeichnung des Grundstücks, Flächengröße, Eigentümer, Träger der vorgezogenen Maßnahme
- Nachweis der Verfügbarkeit der Fläche für die vorgesehene Maßnahme
- rechtliche Bestimmungen für die Fläche
- Zustand und Bewertung der Schutzgüter auf der Fläche zum Zeitpunkt der Einbuchung
- Entwicklungsziel für die Fläche und voraussichtliche Entwicklungsdauer
- notwendige Maßnahmen für Pflege, Unterhaltung, Erfolgskontrolle
- Art und (im Verzeichnis der Flächenpoolträger) Kosten der durchgeführten und geplanten Maßnahmen
- wenn möglich Zuordnung zu späteren Eingriffsvorhaben.



Abb. 6: Auf spätere Kompensationsverpflichtungen anrechenbare Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege können u. U. auch auf Waldflächen stattfinden. Allerdings müssen solche Maßnahmen über das Maß an Verbesserungen hinausgehen, das bereits aufgrund der Vorschriften des Bundesnaturschutzes von jeder forstwirtschaftlichen Bodennutzung verlangt ist. Bei Waldflächen im Eigentum oder Besitz der öffentlichen Hand besteht möglicherweise eine weitergehende Selbstbindung. Auf solchen Flächen sind überdies die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in besonderer Weise zu berücksichtigen. (Foto: Michael Papenberg / natursehen.de)

Ein Nachweis der dauerhaften Sicherung der Maßnahme ist erst bei Anrechnung der bevorrateten Maßnahme als Kompensationsmaßnahme erforderlich. Der Träger einer vorgezogenen Maßnahme kann daher auch bis zu diesem Zeitpunkt ohne Angabe von Gründen die Löschung seiner Maßnahme aus dem Verzeichnis verlangen.

3.2 Anrechnung von bevorrateten Maßnahmen / „Abbuchung“ von Flächen mit bevorrateten Maßnahmen

Die bevorrateten Maßnahmen können auf die zu erbringenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nur angerechnet werden, wenn der Ableitungszusammenhang zwischen Eingriffsfolgen und den Maßnahmen gegeben ist:

- Auch wenn bevorratete Maßnahmen zur Verfügung stehen, müssen zunächst alle Möglichkeiten zur Vermeidung von Beeinträchtigungen ausgeschöpft werden.
- Auch bei einer Inanspruchnahme des Maßnahmenpools sollte hinsichtlich Lage der Kompensationsflächen, der Art der Maßnahmen und funktionaler Beziehungen die nach den Umständen bestmögliche Kompensation angestrebt werden.
- Im Übrigen bleibt die Zulässigkeit des Eingriffs an die Zulassungsvoraussetzungen der Eingriffsregelung geknüpft.

Die Naturschutzbehörde sollte Zulassungsbehörde und Vorhabenträger auf geeignete bevorratete Maßnahmen hinweisen.

Die tatsächliche Eignung einer Fläche zur Kompensation ergibt sich aus ihrem Zustand und ihren Entwicklungszielen und -möglichkeiten zum Zeitpunkt des Zulassungsverfahrens für das jeweilige Eingriffsvorhaben bzw. den jeweiligen Bebauungsplan. Der Zustand von Fläche und Maßnahme bei der „Abbuchung“ ist nach den gleichen Standards zu beurteilen, die auch bei der Einbuchung der Maßnahmen zugrunde gelegt wurden (ggf. Hinzuziehung eines Gutachters bei der Bewertung). Die im Zulassungsverfahren unter Beteiligung der Naturschutzbehörde nach Art und Umfang festgelegten Kompensationsmaßnahmen bilden die Grundlage für die Inanspruchnahme entsprechen-



Abb. 7: Die Zielfunktionen vieler Kompensationsmaßnahmen können entweder sehr kurzfristig (Ruderalfluren, Gebüsche) oder nur sehr langsam erreicht werden (z. B. alte Waldbiotope). Ein Bonus für im Hinblick auf künftige Eingriffe einige Jahre vorab durchgeführte Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Sinne eines Nachlasses des eigentlich notwendigen Kompensationsumfanges ist deshalb nicht gerechtfertigt. (Foto: Michael Papenberg / natursehen.de)



Abb. 8: Auf nährstoffarmen Rohböden siedeln sich rasch wieder Pflanzen und Tiere an. Mit der Wiederansiedlung von Arten mit spezifischen Habitatansprüchen, zumal wenn ausbreitungsfähige Vorkommen in erreichbarer Nähe fehlen, kann aber nicht ohne weiteres gerechnet werden. Den Maßnahmen sollte deshalb nur die Kompensationswirkung zugeschrieben werden, die sie unter realistischen Bedingungen erreichen können. Die Ansiedlung der Zauneidechse ist gewiss kein Selbstläufer. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)

der Flächenanteile mit den entsprechenden Qualitäten bzw. Entwicklungszielen aus dem Maßnahmenpool. Der Umfang der abzubuchenden Fläche richtet sich nach demjenigen Schutzgut (Biotope, Arten, Boden, Wasser, Klima / Luft, Landschaftsbild), bei dem sich durch das Eingriffsvorhaben der größte Flächenbedarf zur Kompensation ergibt.

In den meisten Fällen ist auch die Kompensation für die anderen Schutzgüter auf der gleichen Fläche möglich (Mehrfachkompensation). Zum Teil erfordert aber die Kompensation für die anderen beeinträchtigten Schutzgüter besondere Maßnahmen auf der gleichen oder einer anderen Fläche.

Wenn im Zulassungsverfahren beispielsweise für die Zerstörung von zwei Flächeneinheiten eines Gehölzbiotops eine Kompensation im Verhältnis 1:1 festgelegt wird, sind aus dem Flächen- und Maßnahmenpool zwei Flächeneinheiten mit den entsprechenden Gehölzbiotopen abzubuchen. Bei der Betroffenheit anderer Schutzgüter ist entsprechend zu verfahren.

Die Kosten für Flächen und bevorratete Maßnahmen werden – ebenso wie bei der Abbuchung von Flächen ohne Maßnahmen – zwischen dem Träger des Eingriffsvorhabens und den Flächenpoolträgern bzw. den privaten Anbietern von Flächen und Maßnahmen vereinbart.

Maßnahmen, die im Rahmen eines gemeindlichen Ökokontos entsprechend § 135a Abs. 2 Satz 2 BauGB durchgeführt wurden, können auch für Eingriffe außerhalb der Bauleitplanung angerechnet werden, sofern die in Abschnitt 3.1 genannten Bedingungen erfüllt sind.

Nach Unanfechtbarkeit der Zulassung des Eingriffs wird die entsprechende Maßnahme in dem Verzeichnis des Maßnahmenpools gelöscht oder als abgebucht gekennzeichnet und in das Kompensationsverzeichnis der Naturschutzbehörde übertragen. Es empfiehlt sich eine Übertragung mit folgenden Angaben:

- Flächengröße, Lage, Bezeichnung der abgebuchten Fläche
- Zustand und Bewertung der Schutzgüter auf der abgebuchten Fläche zum Zeitpunkt der Abbuchung
- Entwicklungsziel für die abgebuchte Fläche
- notwendige Maßnahmen für Pflege, Unterhaltung, Erfolgskontrolle
- rechtliche Sicherung der Kompensationsfläche
- Zuordnung zu Eingriffsvorhaben.

4 Aufgaben des Trägers von Flächen- und Maßnahmenpools

4.1 Trägerschaft

Der Aufbau und die laufende Fortführung eines Pools erfordern planerische Tätigkeiten, Verwaltungsmanagement sowie Abstimmungs- und Konsensfindungsprozesse. Um diese Aufgaben zu bewältigen, bedarf es einer geeigneten Organisationsstruktur.

An der Trägerschaft eines Pools können Kommunen, aber auch andere öffentlich-rechtliche sowie privatrechtliche Institutionen beteiligt sein. Diese können jeweils auch als alleiniger Träger auftreten. Eine geeignete Rechtsform für den Poolträger muss in Abhängigkeit vom rechtlichen Status und der Anzahl der beteiligten Akteure gewählt werden. Als Form einer öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit kann z. B. an Zweckver-

bände sowie Zweckvereinbarungen (vgl. NKomZG) oder öffentlich-rechtliche Verträge gedacht werden.

Privatrechtliche Träger sind zumeist die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH). Es können dies aber auch Vereine (z. B. Landschaftspflegeverbände) oder Privatpersonen sein. Weitere Möglichkeiten bestehen im Rahmen einer Stiftung, in welche Flächen, die dauerhaft dem Naturschutz dienen sollen, eingebracht werden. Sie können sowohl privatrechtlich wie auch öffentlich-rechtlich organisiert sein.

Gemeindeübergreifende Pools bieten eine Lösung bei mangelnder Flächenverfügbarkeit in einzelnen Gemeinden. Die Bedingungen für die zusätzliche Nutzung eines Pools durch eine Nachbargemeinde oder durch Vorhabensträger können durch den Abschluss öffentlich-rechtlicher bzw. privatrechtlicher Verträge oder innerhalb von Zweckverbänden geregelt werden.

Bei großräumigen, gemeindeübergreifenden Poolkonzepten muss eine Beteiligung der Gemeinden an der Trägerschaft nicht zwangsläufig erfolgen. Insbesondere bei einer überwiegenden Nutzung durch Vorhabenträger kann z. B. auch der Landkreis als öffentlich-rechtlicher Poolträger auftreten. Bei Beteiligung weiterer Institutionen an der Trägerschaft kann auch in diesem Fall etwa ein Zweckverband oder eine GmbH gegründet werden.

4.2 Finanzierung

Die Finanzierung umfasst fünf Bereiche:

- Finanzierung von Vorleistungen zum Poolaufbau (z. B. Erarbeitung eines Maßnahmenkonzeptes)
- Vorfinanzierung des Flächenerwerbs
- Vorfinanzierung vorgezogener Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege
- Finanzierung der dauerhaften Pflege und Unterhaltung
- Personal-, Sach- und Verwaltungskosten des Poolträgers.

Vorleistungen zum Poolaufbau lassen sich je nach Träger des Pools auf unterschiedliche Art und Weise bewältigen. Da bei der Anwendung der Eingriffsregelung das Verursacherprinzip gilt, sind die Kosten für Kompensationsmaßnahmen von Vorhabenträgern bzw. Bauherren zu erbringen. Das gilt auch für die Kosten von Kompensationsflächen, die vorzeitig bereitgestellt worden sind, die Kosten für vorgezogen durchgeführte Maßnahmen sowie Kosten für die Ausführungsplanung. Insofern sind die Bereitstellung von Flächen und die Durchführung der Maßnahmen zunächst vorzufinanzieren.

Die Vorfinanzierung kann aus öffentlichen Mitteln, Stiftungsvermögen oder Eigenmitteln des Poolträgers erfolgen. Infrage kommen auch Mittel potenzieller Nutzer bevorrateter Flächen und Maßnahmen, falls eine Inanspruchnahme bereits erwartet werden kann. In jedem Fall bedarf es zum Aufbau eines Pools einer entsprechenden Anschubfinanzierung.

Auch Ersatzzahlungen (vgl. § 15 Abs. 6 BNatSchG bzw. § 6 NAGBNatSchG) können mit Zustimmung der Naturschutzbehörde zur Vorfinanzierung von Flächen- und Maßnahmenpools verwendet werden, soweit die Bevorratung den Zustand von Natur und Landschaft verbessert und ohne rechtliche Verpflichtung erfolgt.

Da die Ersatzzahlung jedoch nur für Maßnahmen verwendet werden darf, zu deren Durchführung keine rechtliche Verpflichtung besteht, müssen die zum

Poolaufbau aus der Ersatzzahlung verwendeten Mittel erneut für die Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft aufgewendet werden, sobald die bevorrateten Flächen und Maßnahmen als tatsächliche Kompensationsmaßnahmen angerechnet und vom Verursacher des Eingriffs, dem die Maßnahmen zugeordnet sind, refinanziert wurden. Dies erfordert wie im Falle der Einbeziehung fördermittelfinanzierter Maßnahmen eine sorgfältige Dokumentation der Finanzierung des Flächenerwerbs und der Maßnahmendurchführung.

Für die Refinanzierung ergeben sich Unterschiede zwischen Eingriffen durch Fachplanungen und solchen, die bauleitplanerisch vorbereitet wurden. Die Kostenerstattung ist lediglich für die Kompensation bauleitplanerisch vorbereiteter Eingriffe gesetzlich geregelt.

Bei Eingriffen im Rahmen von Fachplanungen sind vertragliche Regelungen möglich (privatrechtliche Verträge). Eine weitere Möglichkeit der Refinanzierung besteht in der pauschalen Kostenerstattung über den Kaufpreis eines Grundstücks, sofern sich die betreffenden Flächen im Besitz des Poolträgers befinden. Hierbei wird beim Verkauf eines Grundstücks auf dessen Verkehrswert ein Aufschlag erhoben, der dem Aufwand der zugeordneten Kompensationsleistungen entspricht.

Die Finanzierung der Kosten für die dauerhafte Pflege und Unterhaltung ist ebenfalls vertraglich oder durch Ablösung der voraussichtlichen Kosten durch einmalige Zahlung des Vorhabenträgers möglich, falls Pflege und Unterhaltung beim Poolträger verbleiben oder an einen Dritten übertragen werden.

4.3 Management

Bereits vor der Errichtung eines Pools ist die Bildung einer Arbeitsgruppe empfehlenswert, der die geplanten Poolträger und die wichtigsten Träger öffentlicher Belange angehören. Dieses Team kann helfen, die Akzeptanz und zukünftige Effektivität des Pools zu erhöhen. Die unteren Naturschutzbehörden sollten frühzeitig und laufend bei der Erarbeitung und Umsetzung des Pools einbezogen werden. Diese können aufgrund ihrer Fachkompetenz und Ortskenntnis Vorschläge für geeignete Flächen und Maßnahmen einbringen. Weitere Beteiligte der Arbeitsgruppe sollten Vertreter der Land- und Forstwirtschaft (Verwaltungen, Eigentümer, Nutzer), Naturschutz- und Landschaftspflegeverbände sowie Kataster- und Liegenschaftsämter sein.

Das Management eines Pools kann folgende Aufgaben beinhalten:

- Ermittlung des Bedarfs an Kompensationsmaßnahmen
- Auswahl von geeigneten Flächen
- Ermittlung der Eigentümer und Bewirtschafter
- Flächenerwerb / Vorfinanzierung
- Bewertung des Zustandes und Aufwertungspotenzials von Flächen
- Flächenvermittlung und -verkauf
- Durchführung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege / Vorfinanzierung

- Zuordnung bevorrateter Flächen und Maßnahmen zu erheblichen Beeinträchtigungen
- Verkauf von Maßnahmen
- Refinanzierung bzw. Erhebung der Kostenerstattungsbeiträge (bei kommunaler Organisationsform)
- Übernahme bzw. Organisation der dauerhaften Pflege und Unterhaltung
- Erfolgskontrollen
- Führen des Verzeichnisses der bevorrateten Flächen und Maßnahmen
- Abstimmung und Zusammenarbeit mit den beteiligten Stellen
- Öffentlichkeitsarbeit.

5 Zusammenfassung

Das Bundesnaturschutzgesetz ermöglicht es, im Vorgriff auf künftige Kompensationspflichten Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durchzuführen und diese später bei Zulassung des Eingriffs als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen anzuerkennen. Die Anerkennung ist an die in § 16 des Bundesnaturschutzgesetzes genannten Bedingungen geknüpft.

Eine solche Bevorratung von möglichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kann sowohl für Naturschutz und Landschaftspflege als auch in ökonomischer Hinsicht von Vorteil sein. Vorteilhaft ist aber auch bereits die Bevorratung von Flächen, auf denen nach Zulassung des Eingriffs die erforderlichen Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden können. Gegenstand des Beitrages sind die Einzelschritte des Aufbaus und der Führung eines solchen Pools an Flächen und Maßnahmen zur Eingriffsfolgenbewältigung.

6 Summary

The Federal Nature Conservation Act stipulates that, once environmental impacts have occurred, measures have to be taken to counteract adverse effects. It allows for nature conservation measures to be carried out in advance of the impact, making them liable to be recognized as compensation under article 16, provided they comply with the conditions stipulated therein. Thus, a pool of measures can be created in advance, to be summoned whenever an impact calls for regulation.

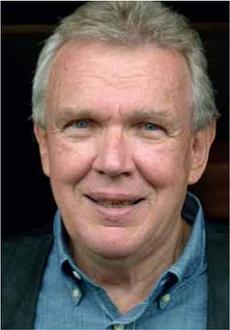
A pool of measures as outlined above may prove advantageous both ecologically and economically. Yet the mere acquisition of land property, measures to be taken notwithstanding, is advantageous as it provides a basis for compensation measures once a planned impact has occurred. This article describes individual steps to create and maintain such a pool of land parcels and measures.

Die Autoren



Wilhelm Breuer, geboren 1960, Dipl.-Ing. der Landespflege. Seit mehr als 30 Jahren 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



Erich Bierhals, Dipl.-Ing., geboren 1941. Landespflege-Studium in Weihenstephan und Hannover. Von 1969 bis 1991 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover. Seit 1991 Leiter des Dezernats Landschaftsplanung/Eingriffsregelung im Niedersächsischen Landesamt für Ökologie (NLÖ). Von April 2004 bis zur Auflösung des NLÖ Ende 2004 kommissarischer Leiter der Abteilung Naturschutz. Ab 2005 bis zum Renteneintritt im Juni 2006 im NLWKN mit programmatischen Arbeiten im Bereich Landschaftsplanung/ Eingriffsregelung befasst.

Erich Bierhals
Grabenweg 54
30539 Hannover
erichbierhals@mac.com

Der Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung¹

von Wilhelm Breuer

Inhalt

1	Bodenschutz als Naturschutzaufgabe?!	63	5	Perspektiven für den Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung	68
2	Die Bewertung des Bodens im Naturschutz	64	5.1	Aktuelle Tendenzen im Bereich der Eingriffsregelung	68
3	Naturschutzrechtliche Instrumente zum Schutz des Bodens	64	5.2	Erfordernisse für einen wirksameren Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung	69
3.1	Besonderer Gebietsschutz	64	5.3	Beachtung guter fachlicher Praxis der Eingriffsregelung	69
3.2	Eingriffsregelung	65	6	Zusammenfassung	70
3.3	Bindung der landwirtschaftlichen Bodennutzung an die gute fachliche Praxis	65	7	Summary	71
3.4	Zielverwirklichung durch Dritte	65	8	Literatur	71
3.5	Landschaftsplanung	65	Anhang 1:	Wertstufen von Böden	71
4	Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung	66	Anhang 2:	Beispielhafte Anforderungen der niedersächsischen Landesnaturschutzverwaltung an die Kompensation den Boden betreffender Eingriffsfolgen	71
4.1	Einschränkungen von Eingriffstatbestand und Eingriffsregelung	66			
4.2	Für sich genommen ist Boden kein Schutzgut der Eingriffsregelung	67			

1 Bodenschutz als Naturschutzaufgabe?!

Schauen wir in das am 01.03.2010 in Kraft getretene Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), scheint Bodenschutz im Naturschutz keine große Rolle zu spielen und zumindest keine Kernaufgabe des Naturschutzes zu sein. Jedenfalls findet sich in diesem Gesetz der Begriff *Bodenschutz* nirgends explizit, sondern nur in der Begriffsverbindung *Bundes-Bodenschutzgesetz*, auf dessen § 17 Abs. 2 das Bundesnaturschutzgesetz an drei Stellen verweist.

Diese drei Verweise erfolgen aus drei Gründen: Der erste Verweis, um die *land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung* an die Beachtung dieser Bestimmung zu binden (§ 5 Abs. 2 BNatSchG), der zweite und dritte Verweis, um diese Bodennutzung vom Tatbestand des Eingriffs (§ 14 Abs. 2 BNatSchG) und von einem beträchtlichen Teil der artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverbote (§ 44 Abs. 4 BNatSchG) auszunehmen.

Darüber hinaus findet sich der Begriff *Boden* an weiteren vierzehn Stellen des Gesetzes in den Begriffsverbindungen *Bodennutzung* (fünf Nennungen), *Bodenschätze* (drei Nennungen), *Bodendecke* (zwei Nennungen) und (je eine Nennung) *Bodenschicht*, *Bodendenkmäler*, *Bodenfruchtbarkeit* und *Bodenmegafauna*, nicht in jedem Fall aus Gründen des Bodenschutzes.

Ausdrücklich verwendet das Bundesnaturschutzgesetz die Begriffe *Boden* und *Böden* nur an fünf Stellen, darunter

- zweimal lediglich um andere Begriffe, nämlich *Naturhaushalt* (§ 7 Abs.1 Nr. 2 BNatSchG) und *die natürliche Ausstattung der Nutzfläche* (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 BNatSchG) zu bestimmen,

- einmal zugunsten der Landwirtschaft, nämlich im Gebot, „für die *landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden nur im notwendigen Umfang* (Anmerkung: für Kompensationsmaßnahmen) *in Anspruch zu nehmen*“ (§ 15 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG).

Zum Schutz von *Böden* verpflichtet das Bundesnaturschutzgesetz den Naturschutz ausdrücklich tatsächlich nur an zwei Stellen – allerdings an herausragender Stelle, nämlich in den *Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege* und darüber hinaus in den *Anforderungen an die Landschaftsplanung*. Konkret:

- „Zur dauerhaften Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sind (...) Böden so zu erhalten, dass sie ihre Funktion im Naturhaushalt erfüllen können“ (§ 1 Abs. 3 BNatSchG).
- In der Landschaftsplanung sind Aussagen über Erfordernisse und Maßnahmen zu treffen u. a. „zum Schutz, zur Qualitätsverbesserung und zur Regeneration von Böden...“ (§ 9 Abs. 3 Nr. 4 Buchst. e BNatSchG).

Während *Boden*, *Böden* und *Bodenschutz* nur wenige Male im Bundesnaturschutzgesetz genannt sind, bringen es – zum Vergleich – die Begriffe *Art*, *Arten* und *Artenschutz* auf nicht weniger als 213 Nennungen.

Diese Befundlage schränkt den Anspruch des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht ein:

- Naturschutz ist in Deutschland die für Staat und Bürger gesetzlich verpflichtende Aufgabe, Natur und Landschaft (nicht nur Arten und Biotope) vor negativen anthropogenen Veränderungen und zivilisatorischen Trends zu schützen. Diese Aufgabe umfasst drei Teilziele:
1. die Gewährleistung „ungestörter Entwicklung“, d. h. sich selbst organisierender Natur möglichst auf großer Fläche,
 2. die Erhaltung „historischer Kulturlandschaften“ (einschließlich naturbetonter pflegebedürftiger Biotop-

¹ Aktualisierte Fassung des Beitrages „Der Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung“ von Wilhelm Breuer aus NNA-Berichte 22. Jg., Heft 1/2009: 54-61.

- typen), d. h. dort, wo sie noch existieren, wenigstens aber in repräsentativen Ausschnitten und
3. die Bindung jeder Nutzung an Kriterien der Nachhaltigkeit, d. h. die Ökosysteme nicht übernutzen, keinen Raubbau betreiben, stattdessen Wirtschafts- und Nutzungsweisen, vor denen Natur und Landschaft gar nicht geschützt zu werden brauchen, Naturschutz außerhalb von Schutzgebieten.

So ist – nehmen wir alle drei Ziele zusammen – Naturschutz ein alle Politikbereiche und hundert Prozent des Raumes durchdringendes Handlungs- und Gestaltungsprinzip.

Dieses Ziel schließt den Schutz von Böden notwendigerweise ein, denn Böden sind Teil oder Voraussetzungen der Güter und Leistungen, die in der Zielbestimmung des Bundesnaturschutzgesetzes als zu schützen genannt sind: nämlich (s. § 1 Abs. 1 BNatSchG)

- die biologische Vielfalt,
- die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie
- die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft.

Diese Schutzgüter sind ohne den Boden als ihrer darin enthaltenen Grundlage gar nicht vorstellbar.

2 Die Bewertung des Bodens im Naturschutz

Der Schutz des Bodens ist also Sache des Naturschutzes. Dieser Schutz gilt allerdings nicht dem Boden an sich, jedenfalls nicht allen Böden unterschiedslos, sondern nach dem Zielsystem des Naturschutzes bestimmten Böden mehr als anderen – nämlich den natürlichen, anthropogen wenig veränderten, aber auch den kulturhistorischen Böden. Warum?

So wie es bezogen auf den Naturhaushalt das Ziel des Naturschutzes ist, den für den jeweiligen Naturraum typischen „Ökosystemsatz“ oder auch „Artensatz“ zu schützen, sollen auch bezogen auf den Boden die für den jeweiligen Naturraum typischen Böden geschützt werden.

Dieser Schutz beschränkt sich nicht auf die natürlichen Böden, denn der Begriff Naturraum ist nicht auf die vom Menschen unbeeinflusste Landschaft eingeeignet, sondern umfasst sowohl die natürliche Beschaffenheit der Erdoberfläche als auch deren Veränderung durch die Kulturtätigkeit des Menschen, also Naturlandschaft und ihre Überformung zur Kulturlandschaft, soweit sich in ihr die natürlichen Landschaftsfaktoren des Standortes noch „durchpausen“ (ML 1989: 35).

Dort, wo Böden infolge des außerordentlichen zivilisatorisch-technischen Wandels ihre naturraumtypische (und folglich auch kulturhistorische) Identität verloren haben, erlischt nicht die Sorge des Naturschutzes um den Boden. Allerdings tritt dort an die Stelle des Schutzes die Wiederherstellung des Bodens oder zumindest elementarer Bodenfunktionen nach Maßgabe des § 1 BNatSchG.

Gegenüber diesen Kriterien muss die agronomische Bedeutung eines Bodens im Naturschutzhandeln zurücktreten, wie übrigens auch im Artenschutz nicht die Bedeutung einer Art für die menschliche Ernährung für ihren Schutz ausschlaggebend sein kann. Anderenfalls müssten wir jagdbares Wild besser schützen als andere wild lebende Tiere. Die Fürsorge des Naturschutzes gilt

deshalb den Rothirschen nicht mehr als den Rotbauchunken und den Braunerden nicht mehr als dem Podsol oder dem Ranker. Jagdwirtschaftliche oder agronomische Bewertungen sind eben nicht auch schon die Bewertungen des Naturschutzes.

Aus diesem Ansatz heraus hat die niedersächsische Landesnaturschutzverwaltung die Böden fünf Bedeutungsstufen zugeordnet (s. Anhang 1). Diese Einstufungen haben nicht nur Bedeutung für die eigene Fachplanung des Naturschutzes (d. h. die Landschaftsplanung), die Unterschutzstellung von Gebieten und die Verwirklichung der Naturschutzziele insgesamt, sondern auch für die Anwendung der Eingriffsregelung.

3 Naturschutzrechtliche Instrumente zum Schutz des Bodens

Prinzipiell lassen sich fünf naturschutzrechtliche Instrumente – mit unterschiedlicher Ausrichtung, Reichweite und Verbindlichkeit – mit einem konkreten Bezug zum Bodenschutz abgrenzen:

1. der Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft (besonderer Gebietsschutz),
2. der allgemeine Schutz von Natur und Landschaft (Eingriffsregelung),
3. die Bindung der landwirtschaftlichen Nutzung an Grundsätze der guten fachlichen Praxis,
4. die Unterstützung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch andere als die Naturschutzbehörden („durch Dritte“),
5. die Landschaftsplanung.

3.1 Besonderer Gebietsschutz

Natur und Landschaft können zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung bestimmter Bodenlandschaften, Bodenkomplexe, Böden oder bestimmter Bodenfunktionen unter besonderen Schutz gestellt werden. Hierfür kommen insbesondere vier Schutzgebietskategorien in Frage:

- *Naturschutzgebiet* – zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung bestimmter Biotope sowie aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen (§ 23 BNatSchG),
- *Biosphärenreservate* – zur Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung „durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägter Landschaften“ (§ 25 BNatSchG),
- *Landschaftsschutzgebiete* – zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter (§ 26 BNatSchG),
- *Naturdenkmäler* – aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen bei Flächen bis fünf Hektar (§ 28 BNatSchG).

In diesen Schutzgebieten ist der Schutz vor negativen Veränderungen oberstes Gebot, das allerdings durch nähere Gebote und Verbote für den jeweiligen Schutzzweck auszugestalten ist.



Abb. 1: Am augenfälligsten greift der Bodenabbau in den Boden ein. Das ist aber keineswegs der einzige Eingriff in dieses Schutzgut, sondern beinahe jedes Bauvorhaben beansprucht Boden. Die damit verbundenen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft müssen ermittelt, nach Möglichkeit vermieden und die unvermeidbaren erheblichen Beeinträchtigungen bestmöglich kompensiert werden. Dies ist Sache der Eingriffsregelung. Nur wenn die mit einem Eingriff verbundenen Folgen besonders schwerwiegend sind, kann der Eingriff untersagt werden. (Foto: Michael Papenberg / natursehen.de)

3.2 Eingriffsregelung

Auch außerhalb dieser Gebiete sind Böden oder Bodenfunktion ein zu schützendes Gut. Der Schutz ist dort Sache der Eingriffsregelung (§§ 13-19 BNatSchG). Dieser ist allerdings nur relativiert zu erreichen, nämlich durch den Erhalt eines nicht erheblich beeinträchtigten Naturhaushalts oder Landschaftsbildes bzw. nach Beeinträchtigung durch eine gleichartige oder gleichwertige Wiederherstellung – soweit dies möglich ist.

3.3 Bindung der landwirtschaftlichen Bodennutzung an die gute fachliche Praxis

Die landwirtschaftliche Bodennutzung ist nicht als Eingriff anzusehen. Das Gesetz verlangt von der landwirtschaftlichen Bodennutzung aber im Gegenzuge, dass sie die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt. Diesen Zielen widerspricht sie in der Regel nicht, wenn sie den sich aus § 17 Abs. 2 des Bundesbodenschutzgesetzes und dem Fachrecht ergebenden Anforderungen sowie den in § 5 Abs. 2 BNatSchG genannten Anforderungen entspricht. Von den in § 5 BNatSchG genannten Anforderungen haben mindestens die folgenden unmittelbar Bezug zum Bodenschutz, auch wenn nicht in jedem Fall explizit Boden oder Böden genannt sind:

- die Bewirtschaftung muss standortangepasst erfolgen,
- die nachhaltige Bodenfruchtbarkeit und langfristige Nutzbarkeit der Flächen muss gewährleistet werden,
- die natürliche Ausstattung der Nutzfläche (Boden, Wasser, Flora, Fauna) darf nicht über das Erzielen eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt werden,
- schädliche Umweltwirkungen sind zu vermeiden,
- auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten ist ein Grünlandumbruch zu unterlassen.

3.4 Zielverwirklichung durch Dritte

Die Verwirklichung der Naturschutzziele ist die Sache aller Behörden des Bundes und der Länder. Sie „haben im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen“ (§ 2 Abs. 2 BNatSchG). Diese Verpflichtung wird in weiteren Fachgesetzen und -planungen (z. B. im Bau-, Flurbereinigungs-, Abfall-, Immissionsschutz-, Wasser-, Waldrecht usw.) konkretisiert und ergänzt.

Darüber hinaus verpflichtet das Bundesnaturschutzgesetz auch den Einzelnen „nach seinen Möglichkeiten zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege beizutragen und sich so zu verhalten, dass Natur und Landschaft nicht mehr als nach den Umständen unvermeidbar beeinträchtigt werden“ (§ 2 Abs. 1 BNatSchG).

3.5 Landschaftsplanung

Die einzelnen Instrumente kommen vernünftigerweise nicht unkoordiniert zum Einsatz, sondern planmäßig und zwar auf der Grundlage der Landschaftsplanung, zu der das Bundesnaturschutzgesetz die Naturschutzbehörden verpflichtet (§§ 8 ff BNatSchG).

Die Landschaftsplanung ist gewissermaßen Voraussetzung für planvolles Naturschutzhandeln; sie diagnostiziert den Erhaltungszustand von Natur und Landschaft, insofern auch den von Böden als Teil des Naturhaushalts, und entwickelt geeignete Strategien und Maßnahmen zu ihrem Schutz und zu ihrer Wiederherstellung (vgl. § 9 Abs. 3 Nr. 4 Buchst. e BNatSchG). Sie befeuert gewissermaßen die eigentlichen Instrumente, die dem Naturschutz zur Zielerreichung zur Verfügung stehen.

Die Landschaftsplanung liefert deshalb z. B. nicht nur die Vorschläge für die Ausweisung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörde, sondern sie wendet sich mit unterschiedlicher Verbindlichkeit auch an die anderen öffentlichen Stellen, Fachplanungen und nicht zuletzt an die Landnutzungen – letztlich also an alle Akteure, auf die es für den Schutz von Böden und Bodenfunktionen ankommen kann. Die Landschaftsplanung dient auf regionaler Ebene auch dazu, beispielsweise besonders ertragreiche Böden darzustellen, um sie im Weiteren regionalplanerisch als Vorsorgegebiete für die Landwirtschaft zu sichern und vor Bebauung zu schützen.

4 Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung

Der Schutz des Bodens ist auch Sache der Eingriffsregelung. Sie unterwirft Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen sowie Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, sofern diese Veränderungen die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können, einem Programm abgestufter Sanktionen (§§ 13-19 BNatSchG).

4.1 Einschränkungen von Eingriffstatbestand und Eingriffsregelung

Die Eingriffsregelung hat auch Bedeutung für den Schutz des Bodens. Allerdings sollte die Wirksamkeit der Eingriffsregelung weder in dieser Hinsicht noch für den Schutz von Natur und Landschaft insgesamt überschätzt werden – aus folgenden Gründen:

Einschränkungen des Eingriffstatbestandes

- Die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung ist – soweit sie die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt – nach der Fiktion des

Bundesnaturschutzgesetzes nicht als Eingriff anzusehen und insofern aus der Eingriffsregelung ausgenommen (§ 14 Abs. 2 BNatSchG).

- Das frühere Niedersächsische Naturschutzgesetz stellte darüber hinaus vor 2011 auch die Änderung der Nutzungsart landwirtschaftlich genutzter Flächen in eine andere landwirtschaftliche Bodennutzung regelmäßig vom Tatbestand des Eingriffs frei (§ 7 Abs. 1 Satz 2 NNatG). Das betraf insbesondere den bodenschutzkritischen Umbruch von Grünland in Acker.

Einschränkungen des Geltungsbereichs

- In Niedersachsen liegt ein Eingriff nur vor und ist folglich die Eingriffsregelung nur anwendbar, wenn das Vorhaben nach öffentlichem Recht unter Zulassungs- oder Anzeigevorbehalt steht, einer Planfeststellung bedarf oder von einer Behörde durchgeführt oder geleitet wird (§ 5 NAGBNatSchG). Der im Bundesnaturschutzgesetz formulierten Aufforderung an die Länder, für alle Vorhaben, die einen Eingriff darstellen, einen Zulassungsvorbehalt einzuführen (§ 17 Abs. 3 BNatSchG), ist der niedersächsische Gesetzgeber nicht gefolgt.

- Der Bundesgesetzgeber hat einige bauplanungsrechtliche Vorhaben vom Geltungsbereich der Eingriffsregelung ausgenommen.

Begrenzung der Vermeidungspflicht

- Das Vermeidungsgebot der bundesrechtlichen Eingriffsregelung gilt nicht dem Eingriff an sich, sondern nur den mit seiner Durchführung verbundenen vermeidbaren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft. Aus dem Vermeidungsgebot lässt sich deshalb weder eine Pflicht zur Prüfung von



Abb. 2: Der zunehmende Maisanbau führt zu immer engeren Fruchtfolgen und damit vielerorts zur Verdrängung von Winterkulturen und Zwischenfrüchten. Auf diese Weise wird die Gefahr des Eintrages von Nährstoffen in Böden, Grundwasser und Oberflächengewässer verstärkt. Von der Anwendung der Eingriffsregelung nimmt das Bundesnaturschutzgesetz die landwirtschaftliche Bodennutzung aber weitgehend aus. (Foto: G. Franz / blickwinkel.de)



Abb. 3: Der Umbruch von Dauergrünland in Acker galt im früheren Niedersächsischen Naturschutzgesetz in der Regel nicht als Eingriff. Insofern bot die Eingriffsregelung in diesen Fällen keine Handhabe, den Umbruch zu untersagen oder die Folgen des Umbruchs mit Kompensationsmaßnahmen zu verbinden. Heute ist das anders, weil der Umbruch von Dauergrünland unter einem Zulassungsvorbehalt steht. Der Grünlandumbruch ist zumeist nicht nur hinsichtlich des Schutzes des Naturhaushaltes, sondern auch des Bodens nachteilig. (Foto: Michael Papenberg / natursehen.de)

Standort- oder Vorhabensalternativen ableiten, noch gar ein Vorrang für solche Alternativen.

Keine Untersagung des Eingriffs an sich

- 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 ein 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.

Beschränkung auf Kompensation

- Die Praxis der Eingriffsregelung beschränkt sich nahezu ausschließlich auf die Festlegung von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder – falls eine Naturalrestitution nicht möglich ist – eine Ersatzzahlung. Insofern ist die Eingriffsregelung bestenfalls auf die Bewältigung von Eingriffsfolgen ausgerichtet. Ein bloßer Reparaturbetrieb, Nachsorge und eben – ganz im Unterschied zum Selbstverständnis der Umweltpolitik – keine Vorsorge. Auch die Entscheidungen über Art und Umfang der Kompensation liegen nur bedingt im Verantwortungsbereich der Naturschutzbehörden.

Eingeschränkte Kompensation

- Die Landwirtschaft hat zudem bei der letzten Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes 2009 ein dreifaches Berücksichtigungsgebot ihrer Interessen – gewissermaßen einen Schutz vor Kompensation (nicht vor Eingriffen!) – durchgesetzt: 1. Bei der Inanspruchnahme land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen für Kompensationsmaßnahmen ist auf agrarstrukturelle Belange Rücksicht zu nehmen. 2: Für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden sind nur im notwendigen Umfang in Anspruch zu nehmen (§ 15 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG). 3. Es ist vorrangig zu prüfen, ob die Kompensation auch mit einer Entseelung, Wiedervernetzung von Lebensräumen oder mit der dauerhaften Verbesserung des Naturhaushalts oder Landschaftsbildes dienenden Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen erbracht werden kann, um möglichst zu vermeiden, dass Flächen aus der Nutzung genommen werden (§ 15 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG).
- Allen Beteiligten ist klar, dass der Gesetzgeber mit den Begriffen Ausgleich oder auch Kompensation mehr verspricht als gehalten werden kann. Realisierbar ist immer nur eine annähernde Kompensation der Eingriffsfolgen, wobei der Ausgleich nur bezüglich ausgewählter Funktionen oder Werte erfolgt und als Konsequenz davon andere Funktionen und Werte ohne Kompensation bleiben.
- In der Bauleitplanung ist die Kompensation nicht striktes Recht, sondern unter den Vorbehalt der Abwägung gestellt. Zudem hat die Bauleitplanungsseite eine andere Vorstellung von dem Steuerungssystem der Eingriffsregelung entwickelt, welches das streng abgestufte Programm der Eingriffsfolgenbewältigung aufheben soll. Der größte Teil des Flächenverbrauchs vollzieht sich aber in der Bauleitplanung, also dort, wo die Steuerungsmöglichkeiten der Eingriffsregelung aus verschiedenen Gründen am wenigstens greifen (BREUER 2001).
- Die finanziellen Aufwendungen für Kompensationsmaßnahmen bewegen sich zumeist unter 5 % bezogen auf die Kosten für Planung und Ausführung des Eingriffs. Bei den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit

liegen sie bei 5 - 7 %, was den niedersächsischen Gesetzgeber dazu bewog, die Höhe der Ersatzzahlung in den Fällen des § 15 Abs. 6 Satz 3 BNatSchG auf maximal 7 % zu beschränken (§ 6 Abs. 1 NAGBNatSchG). In der Praxis sind es übrigens nur durchschnittlich 2,5 %. So gesehen bewegen wir uns in der naturalen wie in der monetären Kompensation im Finanzvolumen für „Kunst am Bau“ (BREUER et al. 2006). Dabei kommen längst nicht alle Aufwendungen unbedingt auch dem Schutz des Bodens zugute.

- 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. Aufgrund dieser Umsetzungsdefizite bleiben erhebliche Restschäden an Natur und Landschaft zurück, die sich angesichts der Vielzahl der Eingriffe – in Niedersachsen jährlich immerhin mehr als 12.000 (BREUER et al. 2006), darin sind die bauleitplanerisch vorbereiteten Eingriffe noch gar nicht eingerechnet – zu einem gravierenden Problem entwickeln (MEYHÖFER 2000). Schon aus diesen Beschränkungen heraus ist leichter zu verstehen, dass die Eingriffsregelung nur unzureichend zur Begrenzung des Flächenverbrauchs und zum Schutz des Bodens insgesamt hat beitragen können und ein deutlich größerer Beitrag auch künftig von ihr eher nicht, jedenfalls nicht ohne weiteres erwartet werden kann. – Dabei haben wir das möglicherweise größte Hindernis für die Einlösung der zum Teil weit gespannten Erwartungen des Bodenschutzes an die Eingriffsregelung noch gar nicht in den Blick genommen: Der Boden ist nämlich nicht schon an sich Schutzgut der Eingriffsregelung.

4.2 Für sich genommen ist Boden kein Schutzgut der Eingriffsregelung

Der Boden ist für sich genommen kein Schutzgut der Eingriffsregelung, sondern er ist es nur soweit er Teil oder Voraussetzung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes ist, denn nur diese sind die Schutzgüter der Eingriffsregelung. Die Eingriffsregelung kann insoweit nur mit Sanktionen zum Schutz des Bodens angewandt werden, wenn der Eingriff nicht bloß den Boden beeinträchtigt, sondern diese Beeinträchtigung muss zugleich eines dieser beiden Schutzgüter – Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild – beeinträchtigen und zwar zudem erheblich.

So ist also z. B. nicht schon jede negative Veränderung von Boden, auch nicht seine Versiegelung, ein Eingriff im naturschutzrechtlichen Sinne, sondern das ist sie nur, wenn die Veränderung eine erhebliche Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes auslösen kann.

Nun mag eine erhebliche Beeinträchtigung umso eher gegeben sein, je mehr der Flächenverbrauch fortschreitet; Gegenstand der Anwendung der Eingriffsregelung ist jedoch nicht die Summation allen Flächenverbrauchs, sondern – eine weitere Einschränkung der Eingriffsregelung – jeder Eingriff für sich genommen.

In der Praxis wird hingegen zumeist einfach und stark vereinfachend jede Versiegelung als erhebliche Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähig-

keit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes angesehen (etwa schon die mit der Errichtung einer Windenergieanlage oder dem Bau eines Radweges verbundene geringfügige Bodenversiegelung) und diese mit Kompensationsforderungen verbunden. Das rückt die Eingriffsregelung faktisch in die Nähe einer Versiegelungsabgabe oder Bodenverbrauchssteuer, als die sie nicht gedacht ist.

Während diese Praxis weitgehend akzeptiert scheint, orientiert sich übrigens die Prüfung von Plänen und Projekten, welche Natura 2000-Gebiete erheblich beeinträchtigen können, bemerkenswerter Weise an Erheblichkeitsschwellen (s. LAMBRECHT & TRAUTNER 2007), welche je nach gemeinschaftsrechtlich zu schützendem Lebensraumtyp direkte Flächenverluste u. U. von bis zu 2.500 m² (bei bestimmten marinen Biotoptypen sogar 50.000 m²) – ob zu Recht sei hier dahingestellt – als unerheblich einstufen.



Abb. 4: Nicht schon jede negative Veränderung des Bodens, auch nicht jede Versiegelung, ist ein Eingriff im naturschutzrechtlichen Sinne, sondern das ist sie nur, wenn die Veränderung eine erhebliche Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes auslösen kann. So ist beispielsweise der mit der Errichtung von Windenergieanlagen verbundene Verlust an Boden für das Fundament der Anlage (im Bild) nicht das zentrale Problem, sondern die Wirkung dieser Anlagen auf Fledermäuse, bestimmte Vogelarten und das Landschaftsbild. (Foto: Manfred Knake)

Dieses unterschiedliche Niveau ist kaum zu verstehen, zumal die Eingriffsregelung nur einen allgemeinen Schutz in der Gesamtheit von Natur und Landschaft, der besondere Gebietsschutz hingegen einen auf einzelne Gebiete beschränkten strengen Schutz entfalten soll.

So gesehen ist die Kritik, der Naturschutz in der Eingriffsregelung unternehme zu wenig zum Schutz des Bodens, zumindest bezogen auf die Versiegelung am wenigsten gerechtfertigt. Bei anderen Beeinträchtigungsfaktoren mögen die Dinge anders liegen.

Am ehesten ist die Kritik gerechtfertigt, die Eingriffsregelungspraxis beschränke sich zu Lasten der Gesamtheit von Natur und Landschaft auf den Schutz elitärer Arten und Biotope. Allerdings: die Eingriffsregelung ist – jedenfalls gemessen an dem enorm hohen Anteil gefährdeter Biotoptypen und Arten – offensichtlich auch auf diesem Feld nicht erfolgreicher als im Bodenschutz.

5 Perspektiven für den Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung

5.1 Aktuelle Tendenzen im Bereich der Eingriffsregelung

Der Forderung nach einem wirksameren Schutz des Bodens in und mit der Eingriffsregelung stehen nicht nur die genannten Einschränkungen gegenüber, sondern auch aktuelle Tendenzen:

- Die Bestrebungen, einzelne Typen von Eingriffen ganz oder teilweise aus der Anwendung der Eingriffsregelung auszunehmen, halten an.
- Die Tendenz, in der Eingriffsregelung nicht die Verpflichtung zur bestmöglichen Kompensation konkreter Eingriffsfolgen, sondern ein Flächenbeschaffungs- und Finanzierungsinstrument generell für Maßnahmen des Naturschutzes zu sehen, führt zu einem Verlust an Kompensation der tatsächlichen Eingriffsfolgen – auch solcher für Boden und Böden.
 - Die landwirtschaftlichen Interessenvertretungen drängen über die in § 15 Abs. 3 BNatSchG erreichten Einschränkungen hinaus (s. o.) auf einen Verzicht solcher Kompensationsmaßnahmen, welche mit einer Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung verbunden sind. Das sind aber zugleich die Maßnahmen, die für den Schutz des Bodens besonders wirksam sind (z. B. Wiedervernässung, Aushagerung überdüngter Böden, Aufgabe kritischer Nutzungen, Einleitung ungestörter Entwicklung von Böden). Mit wachsender Verknappung landwirtschaftlicher Nutzflächen wird sich diese Haltung noch verschärfen.
 - Damit im Zusammenhang stehen nicht zuletzt agrarökonomische Bestrebungen, die vertraglich vergütete Hinnahme bestimmter Einschränkungen der landwirtschaftlichen Bodennutzung als Kompensation anzuerkennen, ohne die Nutzung selbst aufzugeben (so genannte „produktionsintegrierte Kompensation“). Diese Maßnahmen können zwar bestimmte Pflanzen- und Tierarten der Agrarökosysteme fördern, tragen aber zu einer Kompensation beeinträchtigter Funktionen und Werte des Bodens oft eher wenig oder nichts bei.

5.2 Erfordernisse für einen wirksameren Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung

Soll die Eingriffsregelung einen deutlich größeren Beitrag zum Schutz des Bodens entfalten, bedarf das Sanktionsprogramm der Eingriffsregelung einer Fortentwicklung um mindestens folgende Aspekte:

- Das Vermeidungsgebot sollte sich nicht allein auf die einzelne mit einem Vorhaben verbundene Beeinträchtigung erstrecken, sondern sollte um die Pflicht zur

Prüfung von Standortalternativen und einen Vorrang der für Natur und Landschaft günstigsten Alternative ergänzt werden.

- Der Stellenwert des Schutzes nach dem Zielsystem des Naturschutzes besonders wertvoller Böden sollte in der Abwägung gestärkt werden, etwa dergestalt, dass im Falle der Zerstörung oder erheblichen Beeinträchtigungen dieser Böden nur überwiegende Gründe des öffentlichen Interesses die Zulassung rechtfertigen können und zumutbare Alternativen nicht gegeben sind.



Abb. 5: Würde die Eingriffsregelung um die Pflicht zur Prüfung von Standortalternativen und einen Vorrang der für Natur und Landschaft günstigsten Alternative ergänzt, könnte sie stärker zum Schutz des Bodens beitragen. Baugebiete würden dann weniger häufig auf der buchstäblich „grünen Wiese“ errichtet, sondern eher auf solche Standorte gelenkt, die aus Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege weniger bedeutend sind. (Foto: Stefan Brücher)

5.3 Beachtung guter fachlicher Praxis der Eingriffsregelung

Während naturschutzrechtliche Verbesserungen in nächster Zeit vom Gesetzgeber kaum zu erwarten sind, könnte die Praxis aus sich selbst heraus zu einem stärkeren Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung beitragen. Es wäre nämlich schon ein Fortschritt, würden einige allgemein gültige Anforderungen guter fachlicher Praxis beachtet:

- Die gegebenen Möglichkeiten zur Vermeidung von Beeinträchtigungen müssen ausgeschöpft und der Ein-



zerstörten Böden und Bodenfunktionen. Zwar kann eine solche „Mehrfachfunktion“ gegeben sein; ihre Anrechenbarkeit auf den Kompensationsumfang setzt aber einen entsprechenden Nachweis voraus.

Die Beachtung solcher Grundsätze wird aber nicht schon zu dem drastischen Rückgang des Flächenverbrauchs führen, der in der Umweltpolitik seit langer Zeit

Abb. 6: Der größte Teil des Flächenverbrauchs vollzieht sich in der Bauleitplanung der Städte und Gemeinden. Das ist zugleich der Bereich von Eingriffen, in dem die Steuerungsmöglichkeiten der Eingriffsregelung am wenigsten greifen. Gerade im Siedlungsbau könnte weitaus flächensparender gebaut werden. Dazu fehlen allerdings ökonomische Anreize. (Foto: Stefan Brücher)

griff und seine Wirkungen auf das unabdingbare Maß begrenzt werden. So heißt es in § 1 a Abs. 2 BauGB: Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen.

- Die Prognose 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, also auch die z. B. mit Auftrag, Abtrag, Verlagerung von Boden und Bodenbestandteilen, Entwässerung und Bewässerung, stofflichen und sonstigen Einträgen verbundenen Beeinträchtigungen.
- 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. Ersatzzahlungen sind nur als „Ultima Ratio“ zulässig.
- Den Kompensationsmaßnahmen darf nur die Wirksamkeit zugesprochen werden, die sie unter realistischen Bedingungen tatsächlich erreichen können. Das ist eine ständige Mahnung vor allem an die Gutachterbüros der Eingriffsverursacher.
- Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen sorgfältiger geplant und ausgeführt werden. Es ist darauf zu achten, dass sie nicht selbst zu neuen inakzeptablen Eingriffen in den Boden führen.
- Maßnahmen, die zur Kompensation der Beeinträchtigungen von z. B. Arten, Biotopen und Landschaftsbild beitragen sollen, sind nicht automatisch auch ein Beitrag zur Wiederherstellung der vom Eingriff

als dringend notwendig gefordert wird. Dazu bedarf es vermutlich der Einführung einer Flächenverbrauchssteuer oder Versiegelungsabgabe, die so bemessen ist, dass sie die gewünschten Korrekturen im Umgang mit einer schwindenden Ressource auslösen kann.

Soll in der Eingriffsregelung zumindest eine stärkere Lenkung von Eingriffen (nämlich Schonung wertvoller Bereiche notwendigerweise zu Lasten weniger wertvoller Bereiche) oder eine umfassendere Kompensation der Eingriffsfolgen erreicht werden, müssten die Anforderungen an Art und Umfang von Kompensationsmaßnahmen beträchtlich heraufgesetzt werden. Das gilt möglicherweise auch für die Anforderungen, die von der niedersächsischen Landesnaturschutzverwaltung (z. T. in Abstimmung mit der Wirtschaft) vereinbart worden sind (s. Anhang 2).

Es wäre allerdings bereits ein Gewinn für den Bodenschutz, wenn die vereinbarten Anforderungen überall durchgesetzt würden. Das ist allerdings nicht nur eine Frage der Naturschutzbehörden, sondern mehr noch des Einflusses der Eingriffsverursacher und der Bereitschaft der Zulassungsbehörden, diesen Anforderungen zur Durchsetzung zu verhelfen.

6 Zusammenfassung

Der Schutz des Bodens ist auch Sache der Eingriffsregelung. Sie unterwirft Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen sowie Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, sofern diese Veränderungen die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können, einem Programm abgestufter Sanktionen. Die Eingriffsregelung ist allerdings nicht dem Schutz des Bodens an sich oder aller seiner Funktionen verpflichtet.

Zudem ist die Eingriffsregelung auf viele bodenbeanspruchende oder -beeinträchtigende Nutzungen (insbesondere die Landwirtschaft) und bestimmte bauliche Vorhaben nicht oder nur sehr eingeschränkt anwendbar. Die Möglichkeiten von Vorhabens- und Standortalternativen zur Vermeidung oder Verminderung von Beeinträchtigungen werden nicht hinreichend ausgeschöpft. In der Praxis setzt sich zumeist der Eingriff zu Lasten von Natur und Landschaft durch. Die in diesem Fall geschuldete Kompensation bleibt vielfach hinter den gesetzlichen Verpflichtungen und fachlichen Möglichkeiten zurück.

Soll mit der Eingriffsregelung zumindest eine stärkere Lenkung von Eingriffen oder eine umfassendere Kompensation der Eingriffsfolgen erreicht werden, müssten die Anforderungen an Art und Umfang von Kompensationsmaßnahmen beträchtlich heraufgesetzt werden. Eine wirksame Begrenzung des Bodenverbrauchs dürfte hingegen nur mit einer Flächenverbrauchssteuer oder Versiegelungsabgabe zu erreichen sein. Diese müssten so hoch bemessen sein, dass sie als ökonomische Anreize zu einem flächensparenden und bodenschonenden Umgang wahrgenommen werden.

Gesetzliche Verbesserungen dieser Art sind in nächster Zeit nicht zu erwarten. Es ist eher zu befürchten, dass die Möglichkeiten der Eingriffsregelung eingeschränkt werden. Die Praxis der Eingriffsregelung könnte allerdings bis auf Weiteres aus sich selbst heraus mit Beachtung einiger Grundsätze guter fachlicher Praxis zu einem stärkeren Schutz des Bodens beitragen.

7 Summary

Soil protection is one aspect of impact regulation. Subject to varying degrees of sanctions are both changes in shape or use of land plots and changes in the ground water table connected to the biologically active soil layer, suppositional of adverse effects of these changes. Impact regulation does not refer, however to soil as such or all its functions.

To many types of usage affecting the soil, especially in agriculture and construction, impact regulation can either not be applied or only to a very limited extent. Alternatives concerning projects or sites are not fully exploited. Reduced to practice, impacts in the wake of projects regularly occur without proper compensation, obligations stipulated by law and technical means notwithstanding.

If impact regulation is meant to exert more severe direction or more comprehensive compensation of impact damages, requirements of types and extent of compensation measures would have to be enhanced considerably. Effective limitations of soil consumption may only be arrived via taxation of soil consumption or levies on sealing. These duties would have to be assessed in a magnitude that serves as an economic incentive for a sparing use of land and a less soil consuming approach.

Improvements in laws concerning the matter are not to be expected anytime soon. There are, on the contrary, misgivings that ways and means of impact regulation will face further limitations. Yet it may contribute towards soil protection, provided some basic principles of best practice on the subject are observed.

8 Literatur

- BREUER, W. (2001): Ökokonto – Chance oder Gefahr? Die Eingriffsregelung ist kein Flächen- und Mittelbeschaffer des Naturschutzes. – Naturschutz und Landschaftsplanung 33 (4): 113-117.
- BREUER, W., U. KILLIG & M. WEYER (2006): Ersatzzahlung in Niedersachsen 2004-2005 – Umfrageergebnisse. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 26 (3) (3/2006): 181-185.
- LAMBRECHT, H. & J. TRAUTNER (2007): Fachinformationssystem und Fachkonventionen zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP – Endbericht zum Teil Fachkonventionen. Schlussstand Juni 2007. – F+E-Vorhaben im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz – FKZ 804 82 004, Hannover, Filderstadt.
- MEYHÖFER, T. (2000): Ausgleich und Ersatz in Bebauungsplänen. Umsetzungsdefizite, Ursachen und Lösungswege. – Naturschutz und Landschaftsplanung 32 (11): 325-328.
- ML (NIEDERSÄCHSISCHER MINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN) (1989): Niedersächsisches Landschaftsprogramm. – Hannover.
- MU & NLÖ (NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM & NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR ÖKOLOGIE) (Hrsg.) (2003): Arbeitshilfe zur Anwendung der Eingriffsregelung bei Bodenabbauvorhaben. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 23 (4) (4/2003):117-152.

NLÖ (NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR ÖKOLOGIE) (1994): Naturschutzfachliche Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 14 (1) (1/94): 1-60.

NLWKN (NIEDERSÄCHSISCHER LANDESBETRIEB FÜR WASSERWIRTSCHAFT, KÜSTEN- UND NATURSCHUTZ) (2006): Aktualisierung „Naturschutzfachliche Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung“. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 26 (1) (1/2006): 53.

Anhang 1

Wertstufen von Böden (MU & NLÖ 2003: 124)

Böden von besonderer Bedeutung (Wertstufe V/IV)

- Naturnahe Böden (natürlicher Profilaufbau weitgehend unverändert, keine nennenswerte Entwässerung, keine neuzeitliche ackerbauliche Nutzung; z. B. alte Waldstandorte, nicht/wenig entwässerte Hoch- und Niedermoorböden, Dünen), sofern selten
- Böden mit besonderen Standorteigenschaften/Extremstandorte, sofern selten (z. B. sehr nährstoffarme Böden, sehr nasse Böden mit natürlichem Wasserhaushalt oder nur geringfügig abgesenkten Wasserständen wie Hoch- und Niedermoores, Anmoorböden, Gleye, Auenböden; sehr trockene Böden, wie z. B. trockene Felsböden; Salzböden). Gilt für Biotoptypen unter landwirtschaftlicher Nutzung nur für Nassgrünland und trockenes Grünland.
- Böden mit kulturhistorischer Bedeutung (z. B. Plaggenesche, sofern selten; Wölbäcker; Heidepodsole, nur repräsentative Auswahl)
- Böden mit naturhistorischer und geowissenschaftlicher Bedeutung (u. a. Paläoböden, Schwarzerden, sofern selten)
- Sonstige seltene Böden (landesweit / naturräumlich mit Flächenanteil < 1%)

Böden mit allgemeiner Bedeutung (Wertstufe III)

- Durch Nutzungen überprägte organische und mineralische Böden (durch wasserbauliche, kulturtechnische oder bewirtschaftungsbedingte Maßnahmen, z. B. intensive Grünlandnutzung oder Ackernutzung, auch von Böden mit besonderen Standorteigenschaften/Extremstandorten.)
- Extensiv bewirtschaftete oder brachliegende/nicht mehr genutzte, überprägte organische und mineralische Böden (z. B. Acker- und Grünlandbrachen, Hutungen)

Böden von allgemeiner bis geringer Bedeutung (Wertstufe II)

- Durch Abbau entstandene Rohböden
- Anthropogene Böden, durch Kulturverfahren völlig vom natürlichen Bodenaufbau abweichend (z. B. Deutsche Sandmischkultur, Rigosole, Auftragsböden)

Böden von geringer Bedeutung (Wertstufe I)

- Kontaminierte Böden
- Versiegelte Böden

Anhang 2

Beispielhafte Anforderungen der niedersächsischen Landesnaturschutzverwaltung an die Kompensation den Boden betreffender Eingriffsfolgen (NLÖ 1994 in Verbindung mit NLWKN 2006)

- Bei einer Versiegelung von Böden mit besonderer Bedeutung für den Naturhaushalt sind im Verhältnis 1:1 Kompensationsmaßnahmen durchzuführen. Bei den übrigen Böden genügt ein Verhältnis von 1:0,5.
- Für die Kompensation ist vorrangig die Entsiegelung von Flächen erforderlich. Die Flächen sind zu Biotoptypen der Wertstufen V und IV oder – soweit dies nicht möglich ist – zu Ruderalfluren oder Brachflächen zu entwickeln. Soweit keine entsprechenden Entsiegelungsmöglichkeiten bestehen, sind die Flächen aus der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung zu nehmen und entsprechend zu entwickeln.
- Neben der Entsiegelung von Flächen können u. U. mit der Entwicklung o. g. Biotoptypen auf intensiv genutzten Flächen erheblich beeinträchtigte Funktionen und Werte des Bodens (einschließlich ihrer Regulationsfunktion für das Grundwasser) wiederhergestellt werden.
- Kompensationsmaßnahmen für erhebliche Beeinträchtigungen durch Bodenversiegelung sind auf den unmittelbaren Kompensationsbedarf für Biotope und Arten nicht anrechenbar. Die Versiegelung eines Bodens zerstört alle oder fast alle mit dem Boden verbundenen Funktionen und Werte des Naturhaushalts. Diese Beeinträchtigungen gehen über die bloße Zerstörung von Biotoptypen hinsichtlich ihrer Bedeutung für Biotope und Arten noch hinaus. Da bereits die Zerstörung eines Biotoptyps kompensationspflichtig ist, müssen die zusätzlichen Beeinträchtigungen, die mit der Versiegelung von Boden verbunden sind, zusätzlich kompensiert werden. Die Kompensationsmaßnahmen für die Versiegelung können auf Maßnahmen für das Landschaftsbild angerechnet werden, soweit dies mit den funktionsbezogenen abgeleiteten Zielen dieser Maßnahmen vereinbar ist.
- Auch andere als die versiegelungsbedingten erheblichen Beeinträchtigungen des Bodens (z. B. infolge Entwässerung, Abtrag oder Auftrag von Boden) erfordern Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.
- Soweit diese Eingriffe zugleich zu erheblichen Beeinträchtigungen von Biotoptypen der Wertstufe V, IV oder III führen können, sind die erforderlichen Maßnahmen in der Regel mit den biotoptypbezogenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen abgegolten. In den übrigen Fällen, die nur ausnahmsweise auftreten, sind eigens Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchzuführen, und zwar bei Böden mit besonderer Bedeutung im Verhältnis 1:1, bei den übrigen Böden im Verhältnis 1:0,5. Als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können z. B. geeignet sein: Wiedervernässung von Böden, Aufgabe der Nutzung (z. B. Entwicklung zu Biotoptypen der Wertstufen V und IV, Ruderalfluren oder Brachen).

Der Autor

Wilhelm Breuer, s. S. 62

Grünlandumbruch und Eingriffsregelung

von Wilhelm Breuer

Inhalt

1	Grünlandumbruch	72	4	Zur Frage der Kompensationsverpflichtungen	76
2	Genehmigungsvorbehalt	72	5	Anforderungen des besonderen Gebiets-	
3	Kriterien für die Bewertung der			schutzes (Kap. 4 Abschnitt 1 BNatSchG)	76
	Erheblichkeit der Beeinträchtigung	73	6	Literatur	76

1 Grünlandumbruch

Nicht jeder Umbruch von Dauergrünland führt zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes. Aufgrund der allgemeinen Bedeutung des Dauergrünlandes für den Schutz von Boden, Wasser, Klima und biologischer Vielfalt als konstituierende Bestandteile der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts kann aber eine erhebliche Beeinträchtigung im vorstehenden Sinne nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Dazu trägt der Umstand bei, dass die Dauergrünlandfläche in Niedersachsen in den letzten Jahren massiv abgenommen hat.

Der Umbruch von Dauergrünland in Acker ist eine Veränderung der Nutzung der Grundfläche. Ob auch die Gestalt der Grundfläche infolge des Umbruchs verändert wird, kann dahingestellt bleiben, da es für die Erfüllung des Eingriffstatbestandes nicht darauf ankommt, dass beide Merkmale erfüllt werden.

Der Umbruch von Dauergrünland zu Acker zählt nicht zur „*landwirtschaftlichen Bodennutzung*“ im Sinne des § 14 Abs. 2 des BNatSchG und ist deshalb nicht von vornherein von der Definition des Eingriffs ausgenommen (vgl. FISCHER-HÜFTLE & SCHUMACHER 2011). So hat auch das Niedersächsische Landwirtschaftsministerium in der „*Leitlinie Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz*“ die „*Umwandlung von Grünland in Acker*“ im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens ausdrücklich als „*Eingriff*“ im naturschutzrechtlichen Sinne bewertet (ML 2002: 86).



Anwendung der Eingriffsregelung trifft in diesem Fall die für die Ausnahme zuständige Stelle im Benehmen mit der Naturschutzbehörde (§ 17 Abs. 1 BNatSchG).

Abb. 1: Grünland auf erosionsgefährdeten Hängen. Für die Definition sollte der einschlägige Kartendienst des LBEG zugrunde gelegt werden. Dabei sind die beiden Stufen einer „sehr hohen“ Erosionsgefährdung und die Kategorie „hohe Erosionsgefährdung“ zu berücksichtigen.¹ (Foto: Olaf von Drachenfels)

2 Genehmigungsvorbehalt

Seit dem 01.01.2015 ist die Erhaltung von Dauergrünland Bestandteil der Greeningverpflichtungen geworden. Betriebe, die den Greeningverpflichtungen unterliegen, dürfen Dauergrünland in umweltsensiblen Gebieten nicht mehr umwandeln. Als umweltsensibles Gebiet gelten in Deutschland die FFH-Gebiete. Wenn solche Betriebe anderweitig Dauergrünland umwandeln wollen, müssen sie dazu seit Oktober 2009 eine Genehmigung bei der Landwirtschaftskammer Niedersachsen als Prämissenbehörde einholen. Der frühere Genehmigungsvorbehalt beruhte auf der niedersächsischen Dauergrünlanderhaltungsverordnung (DGrünErhV ND) vom 06.10.2009 (Nds. GVBl. 2009, S. 362).

Diese Genehmigung kann erteilt werden, wenn dafür an anderer Stelle innerhalb von Niedersachsen/Bremen in gleichem Umfang neues Dauergrünland angelegt wird und fachrechtliche Bestimmungen des Boden-, Gewässer- oder Naturschutzes der Genehmigung nicht entgegenstehen. Entsprechende Bestätigungen der zuständigen Naturschutzbehörde sind dem Antrag auf Umwandlung von Dauergrünland beizufügen.

Aufgrund des Genehmigungsvorbehaltes für das Umbrechen von Dauergrünland in Acker kann der Umbruch auch in Niedersachsen den Tatbestand des Eingriffs im Sinne § 14 Abs. 1 BNatSchG erfüllen. Kann eine erhebliche Beeinträchtigung im vorstehenden Sinne nicht ausgeschlossen werden, ist über den Antrag auf Grünlandumbruch auch unter Anwendung der Eingriffsregelung zu entscheiden. Die Entscheidungen über die

¹ www.lbeg.niedersachsen.de/portallive.php?navigation_id=825&article_id=607&psmand=4



Abb. 2: Grünland im Überschwemmungsgebiet. Zu den Überschwemmungsgebieten zählen die gesetzlichen Überschwemmungsgebiete sowie sonstige Flächen, die deren Kriterien erfüllen (überschwemmte Fläche bei hundertjährlichem Hochwasser HQ 100). (Foto: Olaf von Drachenfels)

3 Kriterien für die Bewertung der Erheblichkeit der Beeinträchtigung

Dass der Umbruch von Dauergrünland zu Acker die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts beeinträchtigt, steht außer Frage angesichts der im Vergleich zu einer Grünlandnutzung deutlich ungünstigen Umweltfolgen hinsichtlich der Schutzgüter Boden, Wasser, Klima und biologische Vielfalt. Jedoch liegt ein Eingriff nur vor, wenn die Beeinträchtigungen erheblich sind.

Die Frage der Erheblichkeit der Beeinträchtigungen stellt sich nicht allein im Hinblick auf den Umbruch von Dauergrünland, sondern war bereits mit der Einführung der Eingriffsregelung nach 1976 Gegenstand der naturschutzfachlichen Konkretisierung, so dass die Bestimmung der Erheblichkeit heute auf verlässlichen Kriterien beruht.

In diesem Zusammenhang hat die niedersächsische Landesnaturschutzverwaltung in ihren Arbeitshilfen zur Anwendung der Eingriffsregelung bezogen auf Biototypen (nicht als alleinige, aber als eine wesentliche Grundlage für die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und insofern auch für die Eingriffsfolgenabschätzung) folgende allgemeingültige Annahmen getroffen, welche an die Einstufung der Biototypen nach fünf Wertstufen anknüpfen:

- Eine erhebliche Beeinträchtigung ist gegeben, wenn infolge des Eingriffs der Wert des betroffenen Biototyps um mindestens eine Wertstufe abnimmt. Das ist im Falle des Umbruchs von Dauergrünland der Wertstufen V bis III stets der Fall. Abweichend könnten allenfalls geringfügige Verluste als unerheblich eingestuft werden. Bei einem beantragten Grünlandumbruch handelt es sich zumeist um Flächengrößen weit oberhalb denkbarer Bagatellschwellen.
- Eine erhebliche Beeinträchtigung kann auch eintre-

ten, wenn die Naturnähe des Biototyps sinkt, ohne bereits mit einem Verlust einer Wertstufe verbunden zu sein oder ein Biototyp der Wertstufen V bis III in einen anderen Biototyp der gleichen Wertstufe umgewandelt wird. (Diese beiden Besonderheiten treten aber beim Umbruch von Dauergrünland nicht auf.)

- Bei einem Umbruch von Dauergrünland, welches der Wertstufe II oder I zugerechnet wird, liegt bezogen auf den Biototyp keine erhebliche Beeinträchtigung vor. Das gilt auch bei einer Absenkung von Wertstufe II zu I. Diese Voraussetzungen werden in der Regel nur bei einem Umbruch von artenarmem Intensivgrünland oder bestimmten Ausprägungen von artenarmem Extensivgrünland erfüllt.

Die Bestimmung der Biototypen beruht auf dem „Kartierschlüssel für Biototypen in Niedersachsen“ (DRACHENFELS 2011) sowie den „Einstufungen der Biototypen in Niedersachsen“ (Einstufungen der Grünland-Biototypen) (DRACHENFELS 2012).

Eine erhebliche Beeinträchtigung kann auch im Falle eines Umbruchs von Dauergrünland zu Acker bei Grünland der Wertstufen II und I vorliegen. Allerdings setzt dies eine besondere Bedeutung des betroffenen Grünlandes für andere Funktionen des Naturhaushalts voraus – beispielsweise für den Schutz von Boden, Wasser, Klima, gefährdeter Arten oder das Landschaftsbild. Dies ist Gegenstand einer Einzelfallprüfung. Für diese Prüfung können folgende allgemeingültige Annahmen getroffen werden:

- Schutzgut Boden, Wasser, Klima: Insbesondere der Umbruch von Grünland auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand¹ sowie auf Moorstand-

¹ Hier wäre die Grundnässestufe ≥ 3 maßgeblich; diese entspricht der bodenkundlichen Feuchtestufe (BKF) von >7 (also BKF von 8 bis 10). Nach einer Tabelle von Grundwasserstufen (GWS) würde dies bedeuten: mittlerer Grundwasserstand 80 cm unter Geländeoberfläche, gleichbedeutend einem mittleren Grundwasserhochstand von < 40 cm (gelegentlich über der Geländeoberfläche).

Diese Zuordnung erscheint aus naturschutzfachlicher Sicht grundsätzlich zweckmäßig. Da der aktuelle Grundwasserstand aber vermutlich nur ausnahmsweise von der Naturschutzverwaltung ermittelt werden kann, sollte es zulässig sein, stattdessen das Vorhandensein von Gley- und Marschböden (sofern es sich bei den Marschstandorten um Organo-, Dwog-, Knick- und/oder Rohmarsch handelt) in den vorliegenden Bodenkarten (inkl. digitaler Versionen auf einschlägigen Kartenservern) als Kriterium heranzuziehen. Bei welligem Relief bzw. Beetstrukturen sollten die tiefer liegenden Stellen des Grünlands (Senken, Gruppenränder) für die Zuordnung des Grundwasserstands zugrunde gelegt werden. Es sollte grundsätzlich die aktuelle Ausprägung des Standorts und nicht ein potenziell durch zusätzliche Entwässerung erreichbarer Grundwasserstand maßgeblich sein.

orten¹ dürfte die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes erheblich beeinträchtigen, weshalb der Umbruch dort nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG zu unterlassen ist.

- Gefährdete Arten: Sofern das Grünland Habitat oder Wuchsort im Sinne der Roten Listen gefährdeter Pflanzen- oder Tierarten ist, ist eine erhebliche Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit umso eher zu erwarten, je größer die Population oder je gefährdeter die betreffende Art ist. Handelt es sich um besonders oder streng geschützte Arten, können zudem die artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG und insofern weitere Zulassungsbedingungen beachtlich sein.
- Landschaftsbild: Eine erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes wird am ehesten dann gegeben sein, wenn der Umbruch nicht nur einzelne oder kleine Flächen betrifft, sondern in einem das Landschaftsbild prägenden Ausmaß erfolgen soll. Ausnahmsweise kann auch der Umbruch einzelner Flächen das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen, allerdings nur, sofern der betreffenden Fläche eine besondere landschaftsbildprägende Bedeutung zuzusprechen ist.



Abb. 3: Grünland auf Standort mit hohem Grundwasserstand (Foto: Hans Georg Schumacher)



Abb. 4: Grünland auf Moorstandort (Foto: Olaf von Drachenfels)

¹ Moorstandorte sind alle Böden mit einer Torfauflage von ≥ 30 cm. Aus naturschutzfachlicher Sicht wäre es zweckmäßig, auch Anmoorböden und ehemalige Moorböden mit einer Torfauflage von 10-30 cm einzubeziehen (unabhängig vom aktuellen Grundwasserstand), da auch diese in der organischen Auflage erhebliche Kohlenstoffvorräte speichern und häufig schützenswertes Grünland aufweisen. Viele in Bodenkarten als Hoch- oder Niedermoor verzeichnete Grünlandflächen weisen infolge entwässerungsbedingtem Torfschwund nur noch Torfmächtigkeiten < 30 cm auf, sollten aber aus Gründen des Arten-, Biotop- und Klimaschutzes dennoch nicht umgebrochen werden.



Abb. 5: Narbenechtes Dauergrünland mit standorttypischer Artenzusammensetzung ist als artenreiches mesophiles Grünland der Wertstufe V, mindestens aber III zuzuordnen. Durch Mahd oder als extensive Mähweide genutztes mesophiles Grünland fällt als Lebensraumtyp 6510 „Magere Flachland-Mähwiesen“ unter die Bestimmungen der FFH-Richtlinie. Dennoch sind gerade bei diesem Grünlandtyp aktuell die stärksten Verluste zu verzeichnen. (Foto: Olaf von Drachenfels)



Abb. 6: Der Wiesenpieper bewohnt u. a. feuchtes Grünland. In Niedersachsen leben etwa 16.500 Paare. Das ist etwa ein Drittel des deutschen Brutbestandes. Die Art ist in Niedersachsen gefährdet. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)



Abb. 7: Die Raupen des Schachbrettfalters ernähren sich von vielen verschiedenen Gräsern, wie Fiederzwenke, Aufrechter Trespe, Wiesen-Rispengras und Rotem Straußgras. Die Imagines sitzen oft auf Flockenblumen, Skabiosen, Kratzdisteln und Ringdisteln und saugen Nektar. Auf der Roten Liste steht der Schachbrettfalter nicht. Schutz verdient er trotzdem. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)

4 Zur Frage der Kompensationsverpflichtungen

Die im Falle eines Umbruchs ausgelösten naturschutzrechtlichen Kompensationspflichten sind nicht automatisch bereits mit der prämierechtlich verpflichtenden Einrichtung von neuem Dauergrünland an anderer Stelle erfüllt. Grünland, das über einen längeren Zeitraum (von deutlich mehr als 20 Jahren) kontinuierlich als „narbenehtes“ Grünland – d. h. ohne Umbruch zur Neueinsaat – bewirtschaftet wurde (Dauergrünland im ökologischen Sinne), kann per Definition nicht mit einer Neuanlage geschaffen werden, sondern sich erst mittel- bis langfristig entwickeln.

Die rein quantitative Wiederherstellung stoppt insofern nicht bereits den fortschreitenden Verlust des für Naturschutz und Landschaftspflege bedeutenden Grünlandes, d. h. über eine rein quantitative Betrachtung hinaus bedarf es einer echten ökologischen Wiederherstellung nach den Maßstäben der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Flächenzuschlag wegen längerer Regenerationsdauer).

5 Anforderungen des besonderen Gebietsschutzes (Kap. 4 Abschnitt 1 BNatSchG)

In naturschutzrechtlich besonders geschützten Gebieten können weitergehende Anforderungen gelten. Hier richtet sich die Zulässigkeit des Grünlandumbruchs nach den gesetzlichen Vorschriften sowie den in Einzelverordnungen erlassenen Schutzzwecken und Verboten. Diese Bestimmungen können auch einen Grünlandumbruch zur Neueinsaat untersagen oder unter Zulassungsvorbehalt stellen. Grünlandumbruch zur Neueinsaat kann ebenfalls zu einem Wertverlust von Grünland (z. B. von Wertstufe III zu I) führen.

Der Autor

Wilhelm Breuer, s. S. 62

6 Literatur

- DRACHENFELS, O. v. (2011): Kartierschlüssel für Biotoptypen in Niedersachsen unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlich besonders geschützten Biotope sowie der Lebensraumtypen von Anhang I der FFH-Richtlinie. – Naturschutz Landschaftspf. Niedersachs. A/4: 1-326.
- DRACHENFELS, O. v. (2012): Einstufungen der Biotoptypen in Niedersachsen. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 32 (1) (1/2012): 1-60.
- FISCHER-HÜFTLE, P. & J. SCHUMACHER (2011): Bundesnaturschutzgesetz – Kommentar. – Verlag W. Kohlhammer: Randnummer 64 und 65 (S. 289).
- ML (NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN) (2002): Leitlinie Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 25 (2) (2/2002): 57-135.

Produktionsintegrierte Kompensation und der Anspruch der Eingriffsregelung

von Wilhelm Breuer¹

Inhalt

1	Vorbemerkung	77	2.2	Flächenbedarf für Kompensation realistisch bewerten	79
1.1	Kompensation als Flächenverbrauch	77	2.3	Kompensation ist kein Wunschkonzert	79
1.2	Bundeskompensationsverordnung	77	2.4	Kompensation ist dauerhaft zu sichern	80
1.3	Biologische Vielfalt im Agrarraum	78	3	Kritischer Blick in die Praxis	81
1.4	Produktionsintegrierte Kompensation		4	Schlussfolgerungen für die Praxis	81
2	Perspektiven für produktionsintegrierte Kompensation nicht überschätzen	78	5	Zusammenfassung	83
2.1	Die Vielzahl der Interessen	78	6	Summary	83

1 Vorbemerkung

1.1 Kompensation als Flächenverbrauch

Täglich werden in Deutschland etwa 90 Hektar Fläche bebaut. Der damit für die Landwirtschaft verbundene Flächenverlust scheint weniger in der Kritik zu stehen als der Flächenbedarf für Kompensationsmaßnahmen, die als Rechtsfolge der Eingriffsregelung Zulassungsvoraussetzung für Eingriffe sein können. An fehlender Fläche scheitert erfahrungsgemäß nicht der Eingriff, sondern eher die Kompensation seiner Folgen.

Die Landwirtschaft lehnt die dauerhafte Aufgabe landwirtschaftlicher Fläche für Kompensation grundsätzlich ab. Dazu dürfte der Umstand beitragen, dass für Kompensationsflächen geringere Bodenpreise erzielt werden als für Bauland. Die Landwirtschaft hat zudem bei der letzten Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) 2009 ein dreifaches Berücksichtigungsgebot ihrer Interessen – gewissermaßen einen Schutz vor Kompensation (nicht vor Eingriffen!) – durchgesetzt:

1. Bei der Inanspruchnahme land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen für Kompensationsmaßnahmen ist auf agrarstrukturelle Belange Rücksicht zu nehmen.
2. Für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden sind nur im notwendigen Umfang in Anspruch zu nehmen (§ 15 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG).
3. Es ist vorrangig zu prüfen, ob die Kompensation auch mit einer Entsiegelung, Wiedervernetzung von Lebensräumen oder mit der dauerhaften Verbesserung des Naturhaushalts oder Landschaftsbildes dienenden Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen erbracht werden kann, um möglichst zu vermeiden, dass Flächen aus der Nutzung genommen werden (§ 15 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG).

Politik und Wirtschaft fürchten, mit der in Deutschland beschlossenen Energiewende könnte der Flächenbedarf für Kompensation steigen. Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer hat es im Juni 2012 in der Passauer Neuen Presse auf den Punkt gebracht: „Wenn man für den Bau

von Stromleitungen im Zuge der Energiewende auch noch ökologische Ausgleichsflächen schaffen muss, dann ist das völlig kontraproduktiv“. Bundesumweltminister Peter Altmaier dürfte dem zwar inhaltlich kaum zustimmt haben, sagte aber zur selben Zeit dem Nordkurier: „Die Landwirte sind meine Verbündeten bei der Energiewende. Dazu gehören verlässliche Rahmenbedingungen.“

1.2 Bundeskompensationsverordnung

Mit der Sorge vor steigendem Flächenbedarf für Kompensation steht die Kompensationsverordnung des Bundes in Verbindung:

Bisher haben die Bundesländer für die Festlegung von Art und Umfang der Kompensationsmaßnahmen sowie der Höhe der Ersatzzahlung eigene Vorgehensweisen entwickelt. Im Bundesnaturschutzgesetz von 2009 (§ 15 Abs. 7) hat der Gesetzgeber den Bundesumweltminister ermächtigt, diese Dinge in einer Kompensationsverordnung selbst zu entscheiden und den unterschiedlichen Vorgehensweisen in den Ländern ein Ende zu setzen.

Im Herbst 2012 hat das Bundesumweltministerium den Entwurf einer solchen Verordnung vorgelegt, dem modifizierte Entwürfe gefolgt sind. Entschieden ist darüber indessen noch nicht.

Die Bundesregierung hat die Fertigstellung und Einführung der Bundeskompensationsverordnung im Koalitionsvertrag bemerkenswerterweise nicht unter dem Kapitel „Naturschutz“, sondern „Landwirtschaft“ vereinbart, was den wahren Anlass der Verordnung deutlich macht.

Überlegungen für eine Kompensationsverordnung waren 2011 in Gang gekommen. Damals war beim Bundesamt für Naturschutz zur Vorbereitung der Verordnung ein Arbeitskreis aus Fachleuten der Eingriffsregelung eingerichtet worden, der seine Arbeit aber nicht fortsetzen konnte. Das Bundesumweltministerium hat die Sache den Fachleuten rasch aus der Hand genommen und an sich gezogen.

¹ Beitrag zu der Fachtagung am 06. Oktober 2014 an der Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz „Produktionsintegrierte Kompensation in der Praxis“



Abb. 1: Die Verluste an biologischer Vielfalt sind insbesondere in der Agrarlandschaft dramatisch. Dazu trägt nicht nur der Maisanbau bei. (Foto: Michael Papenberg / natursehen.de)

Der niedersächsische Gesetzgeber hat festgelegt, dass die Bundeskompensationsverordnung in Niedersachsen keine Anwendung findet (§ 6 Abs. 2 NAGBNatSchG). Grund für diese Regelung dürfte die Besorgnis gewesen sein, die Bundesverordnung könne zu einem Mehr an Kompensation führen. Als sich Ende 2012 eher das Gegenteil abzeichnete, stellte der niedersächsische Landwirtschaftsminister die Regelung des § 6 Abs. 2 NAGBNatSchG in Frage. Die derzeitige niedersächsische Landesregierung strebt die Einführung der Bundeskompensationsverordnung in Niedersachsen nicht an.

1.3 Biologische Vielfalt im Agrarraum

Zugleich ist die Situation der biologischen Vielfalt auf landwirtschaftlichen Nutzflächen katastrophal. Treibende Kraft der beispiellosen Verarmung ist die Intensivierung der Landwirtschaft.

Drängt sich angesichts dieser doppelten Misere – zum einen der fehlenden Bereitschaft, Flächen für Kompensationsmaßnahmen dauerhaft aus der landwirtschaftlichen Nutzung zu nehmen, zum anderen dramatischer Biodiversitätsverluste auf Acker- und Grünland – die produktionsintegrierte Kompensation nicht als beide Probleme überwindende Lösung geradezu auf?

1.4 Produktionsintegrierte Kompensation

Die produktionsintegrierte Kompensation steht im Zusammenhang mit dem dritten der Berücksichtigungsbefehle, welche die Landwirtschaft zum Schutz ihrer Interessen in der Eingriffsregelung durchgesetzt hat:

Der dauerhaften Verbesserung des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes dienende Maßnahmen im Sinne § 15 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG können nämlich auch so genannte produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen zugerechnet werden. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen, welche unter Einschluss einer fortdauernden land- oder forstwirtschaftlichen Bodennutzung auf Schutz oder Entwicklung bestimmter Funktionen oder Werte von Natur und Landschaft gerichtet sind. Zumeist handelt es sich um Beschränkungen der Nutzung, wie sie auch bei Agrarumweltmaßnahmen getroffen werden (z. B. zum Schutz der Ackerbegleitflora oder -fauna).

2 Perspektiven für produktionsintegrierte Kompensation nicht überschätzen

Produktionsintegrierte Kompensation bietet gewiss Perspektiven für Naturschutz und Landwirtschaft. Zugleich sollten die Erwartungen aber nicht überspannt werden – aus folgenden vier Gründen:

2.1 Die Vielzahl der Interessen

Nach Vorstellungen in Politik, Wirtschaft und Verwaltung sollen Kompensationsmaßnahmen für zahlreiche Ziele genutzt werden – beispielsweise für die Verwirklichung der gemeinschaftsrechtlich geschuldeten Ziele von FFH- und Wasserrahmenrichtlinie, ökologischen Waldumbau, mehr Grün im Siedlungsraum, Klimaschutz oder Schutz



Abb. 2: Bei einem Verzicht auf Pflanzenschutzmittel kann ein Teil der verlorenen Artenvielfalt der Agrarökosysteme wiedergewonnen werden. Unter bestimmten Bedingungen können die auf diese Weise erreichbaren Verbesserungen erhebliche Beeinträchtigungen wiedergutmachen, die infolge neuer Eingriffe Natur und Landschaft zugefügt werden. (Foto: Michael Papenberg / natursehen.de)

des Trinkwassers. Auf der Höhe der BSE-Krise schien es kein wichtigeres Ziel für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu geben als die Förderung des ökologischen Landbaus. Dazu wurden zahlreiche Fachtagungen abgehalten und viel Papier bedruckt. Ein vorläufig letztes Beispiel ist der Beschluss des Niedersächsischen Landtages, Kompensationsmaßnahmen nach Möglichkeit für den Schutz der Honigbiene und die Förderung der Imkerei einzusetzen.¹

So gesehen ist die Eingriffsregelung ein offenbar sehr erfolgreiches Instrument – zumindest, wenn sich Erfolg an Nachfrage misst. Kompensation scheint allem oder fast allem, was als gut und richtig erkannt worden ist, auch oder vorrangig dienen zu können oder dienen zu sollen. Die produktionsintegrierte Kompensation ist also nur ein Wettbewerber unter vielen.

Übrigens hat der Niedersächsische Landtag die Landesregierung im Oktober 2007 um eine „Initiative zur Umstellung auf ökologischen Landbau in fachlich geeigneten Fällen als Kompensation im Sinne des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes“ gebeten.²

Eine Arbeitsgruppe, der Personen des Niedersächsischen Landwirtschaftsministeriums, des Kompetenzzentrums Ökolandbau Niedersachsen und der Landesnaturschutzverwaltung angehörten, hatte daraufhin im Mai 2008 „Hinweise zur Anrechenbarkeit von Umweltleistungen des ökologischen Landbaus als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen“ vorgelegt. Diese Hinweise wurden vom Niedersächsischen Umweltministerium nicht weiterverfolgt, da es zu diesem Zeitpunkt die Überwindung des Vorranges von Kompensationsmaßnahmen vor der Ersatzzahlung anstrebte und sich an einer Verbesserung der Voraussetzungen für Kompensationsmaßnahmen nicht interessiert zeigte.

2.2 Flächenbedarf für Kompensation realistisch bewerten

Dabei wird der tatsächliche Umfang der von Kompensationsmaßnahmen beanspruchten Fläche häufig überschätzt:

- Die finanziellen Aufwendungen für Kompensationsmaßnahmen bewegen sich zumeist unter 5 % bezogen auf die Kosten für Planung und Ausführung eines Eingriffs. So gesehen bewegt sich die Kompensation im Finanzvolumen für „Kunst am Bau“.
- Der Anteil von Kompensationsflächen an der Landfläche liegt, wie Kompensationsverzeichnisse belegen, fast 40 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung im Promillebereich. Die in Deutschland mit Kompensationsmaßnahmen belegte Fläche ist im Übrigen so gering, dass die Landesbehörden für Statistik diese Flächen nicht erfassen.
- Die Antwort der rheinland-pfälzischen Landesregierung auf eine Kleine Anfrage aus dem Jahr 2013 fasst eine Situation treffend zusammen, die sich von der in anderen Bundesländern kaum unterscheiden dürfte: „Ein Verbrauch landwirtschaftlicher Nutzfläche erfolgt durch Siedlungs- und Infrastrukturprojekte, ein Verbrauch von Fläche für Kompensationsmaßnahmen ist demgegenüber nicht bekannt und auch statistisch nicht belegt.“³
- Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind nicht in jedem

¹ Beschluss des Niedersächsischen Landtages vom 16.02.2011 – Drs. 16/3348.

² Beschluss des Niedersächsischen Landtages vom 08.10.2007 – Drs. 15/4147.

³ Landtag Rheinland-Pfalz – 16. Wahlperiode Drs. 16/3165

Fall mit einer Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung der betreffenden Grundflächen verbunden. In bestimmten Fällen setzen die Maßnahmen eine Fortsetzung der landwirtschaftlichen Nutzung, allerdings unter stärkerer Integration von Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, voraus. Diese Flächen mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden also gerade nicht der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen.

- Kommt es tatsächlich zu der von der Bundesregierung geplanten reduzierten Nettoneuversiegelung von Boden ab 2020 auf gut ein Drittel des heutigen Verbrauchs, dürfte sich auch der Flächenbedarf für Kompensation entsprechend verringern.

2.3 Kompensation ist kein Wunschkonzert

Der Verursacher ist verpflichtet, unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft mit Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder zu ersetzen (Ersatzmaßnahmen) (§ 15 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG):

- Ausgeglichen ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in **gleichartiger** Weise wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist (§ 15 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG).
- Ersetzt ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in dem betroffenen Naturraum in **gleichwertiger** Weise hergestellt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet ist (§ 15 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG).

Ausgleichsmaßnahmen müssen die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts gleichartig wiederherstellen. Das muss nicht notwendigerweise an Ort und Stelle des Eingriffs geschehen, sondern kann u. U. auch von den unmittelbar vom Eingriff beanspruchten Grundflächen entfernt gelingen. Angaben zum Raum für Ausgleichsmaßnahmen trifft das Gesetz nicht.

Ersatzmaßnahmen für Beeinträchtigungen des Naturhaushalts sind an den Naturraum gebunden. Als Naturraum ist die naturräumliche Region zu verstehen; davon gibt es in Deutschland 69, in Niedersachsen neun.

Die Ausweitung der Kompensation in den Naturraum hinein gilt allerdings nur für den Naturhaushalt. In jedem Fall werden Maßnahmen zur Wiederherstellung oder landschaftsgerechten Neugestaltung des Landschaftsbildes an Ort und Stelle des Eingriffs ansetzen müssen, da anderenfalls die Anforderungen verfehlt werden, welche die Rechtsprechung an eine Wiederherstellung oder landschaftsgerechte Neugestaltung des Landschaftsbildes richtet.

Zwar sind die Anforderungen an eine landschaftsgerechte Neugestaltung des Landschaftsbildes geringer als an dessen Wiederherstellung. Aber im Falle einer landschaftsgerechten Neugestaltung ist doch die Herstellung eines Zustandes verlangt, der den vorher vorhandenen Zustand in weitest möglicher Annäherung fortführt, d. h. in gleicher Art, mit gleichen Funktionen und ohne Preisgabe wesentlicher Faktoren des optischen Beziehungsgefüges (BVerwG, Urteil vom 27.09.1990 – 4 C 44.87).

Es liegt auf der Hand, dass hierfür nicht der gesamte Naturraum, sondern nur Bereiche in Frage kommen, die mit den vom Eingriff betroffenen Grundflächen in einer optischen Verbindung stehen. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind zwar gleich-

gestellt. Diese Maßnahmen sind aber keine beliebigen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, sondern sie müssen die tatsächlich vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte von Natur und Landschaft gleichartig oder gleichwertig wiederherstellen. Im Einzelfall ist zu entscheiden, ob dies gleichartig oder lediglich gleichwertig geschehen soll.

Ausgeglichen oder kompensiert werden sollen nicht Bodenabbau, Baugebiete, Windenergieanlagen, Straßen usw., sondern zu heilen sind die konkreten Verletzungen, die ein solches Vorhaben der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und dem Landschaftsbild voraussichtlich zufügt. Dies verlangt zwar keine werkgetreue Wiederherstellung des vorgefundenen Zustandes, bestimmter Biotope oder Flächennutzungen. Die Kompensation muss aber von den Eingriffsfolgen im Sinne der einzelnen erheblichen Beeinträchtigungen her begründet sein; daran muss sie ansetzen und auf deren Heilung gerichtet sein.

Trotz der Öffnung des Raumes für Ersatzmaßnahmen für den Naturhaushalt und trotz der Gleichstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bleibt die nach den Umständen bestmögliche Kompensation der Eingriffsfolgen geschuldet. Nichts anderes erwarten wir für uns selbst von einer medizinischen Versorgung. So ist beispielsweise für den am grauen Star erkrankten Patienten die Augenoperation vorrangig vor Blindenhund und Haushaltshilfe.

Die sachliche und räumliche Flexibilisierung des Kompensationsanspruchs stößt aus weiteren Gründen an Grenzen:

- Soweit von Eingriffen bestimmte Arten betroffen sind, müssen auch die artenschutzrechtlichen Bestimmungen angewandt werden. Dies betrifft die europäischen Vogelarten und die Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie. Nur bei einer Berücksichtigung des Ableitungszusammenhangs von Eingriffsfolgen und Kompensationsmaßnahmen können diese Maßnahmen auch die Funktion vorgezogener Ausgleichsmaßnahmen nach § 44 Abs. 5 BNatSchG erfüllen.
- Entsprechendes gilt im Falle einer Betroffenheit von Natura 2000-Gebieten bei der Sicherung der Kohärenz des Netzes.
- Die Pflicht zu einem echten Schadensausgleich ergibt sich u. U. auch aus dem Umweltschadensrecht, das bei einer Betroffenheit der Arten und Lebensraumtypen der Anhänge von EG-Vogelschutz- und FFH-Richtlinie von Bedeutung ist.

Diese Anforderungen richten sich an die Kompensation auch dann, wenn hierfür bevorratete Flächen oder Maßnahmen in Anspruch genommen werden sollen. Die Anforderungen gelten im Prinzip auch für die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Dort war man schon länger von einer Gleichstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ausgegangen.

2.4 Kompensation ist dauerhaft zu sichern

In der Regel werden Eingriffe nicht befristet zugelassen, sondern sie sind auf Dauer angelegt. In diesen Fällen wirken die Beeinträchtigungen fort. Unter dieser Voraussetzung ist auch die Funktion der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen dauerhaft zu gewährleisten. Die Flächen, auf denen die Kompensation erbracht werden soll, müssen dazu dauerhaft zur Verfügung stehen. Die Maßnahmen müssen die vorgegebenen Kompensationsziele erreichen. Dies kann eine dauerhafte Pflege oder eine bestimmte Art und Weise der Bewirtschaftung einschließen. Diese Bedingungen gelten auch für produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen.

In diesem Zusammenhang ist § 15 Abs. 4 BNatSchG zu sehen: „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 die Ausführung, Unterhaltung und Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist der Verursacher oder dessen Rechtsnachfolger.“

Produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen kommen also nur in Frage, wenn die erreichbare Verbesserung des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes nicht nur in Bezug auf die Eingriffsfolgen gleichartig oder gleichwertig, sondern – sofern das notwendig ist – zugleich von Dauer ist. Das setzt eine rechtliche Absicherung der Maßnahmen voraus.

Mit produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen, die lediglich auf auflösbaren vertraglichen Regelungen basieren, kann keine dauerhafte Verbesserung erreicht werden, so dass solche Maßnahmen schon deswegen nicht oder jedenfalls nicht ohne weiteres in Frage kommen.

Rechtliche Formen der Sicherung von Kompensationsmaßnahmen sind:

- Grunderwerb: Der Grunderwerb setzt voraus, dass der Eigentümer der Fläche bereit ist, diese zu verkaufen. Bei planfeststellungspflichtigen Eingriffen besteht die Möglichkeit, die für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen benötigten Flächen zu enteignen. Allerdings muss belegt werden können, dass ausschließlich die



Abb. 3: Artenreiches Grünland setzt eine dauerhafte extensive Bewirtschaftung voraus und kann Ziel-lebensraum produktionsintegrierter Kompensation sein. (Foto: Michael Papenberg / natursehen.de)

zur Enteignung vorgesehenen und keine anderen Flächen für diese Maßnahmen in Frage kommen.

- Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit: Mit der beschränkten persönlichen Dienstbarkeit nach § 1090 BGB kann die Duldung bestimmter Nutzungen oder der Ausschluss bestimmter Handlungen gesichert werden. Eintragung erfordert eine Einigung mit dem Grundstückseigentümer und eine Eintragung in das Grundbuch. Eintragung bindet auch Rechtsnachfolger.
- Eintragung einer Reallast: Über die Eintragung einer Reallast nach § 1105 ff BGB können Handlungspflichten gesichert werden. Eintragung erfordert eine Einigung mit dem Grundstückseigentümer und eine Eintragung in das Grundbuch. Eintragung bindet auch Rechtsnachfolger.
- Eintragung einer Baulast: Für Vorhaben im Außenbereich, die einer Baugenehmigung bedürfen, kann die Kompensationspflicht mittels Eintragung einer Baulast in das Baulastverzeichnis gesichert werden. Eintragung bindet auch Rechtsnachfolger. Mit der Baulast können sowohl Handlungs-, Duldungs- als auch Unterlassungspflichten gesichert werden.

3 Kritischer Blick in die Praxis

Die Eingriffsregelung wird leicht als ein Flächenbeschaffungs- und Finanzierungsinstrument missdeutet, wenn die gesetzlichen Bedingungen unbeachtet bleiben. Dann werden mitunter Maßnahmen realisiert, die für sich gesehen durchaus sinnvoll sein mögen, die aber fälschlich an Stelle der tatsächlich geschuldeten Kompensation erbracht werden.

Innerhalb des Naturschutzes wird dies oft nicht beanstandet, weil man froh ist, das überhaupt etwas Positives für Naturschutz und Landschaftspflege geschieht. Die Maßstäbe der Kompensation werden auf diese Weise jedoch nur allzu leicht verfehlt.

Worum es der Kompensation in der Eingriffsregelung gehen muss, zeigt der Vergleich von Naturhaushalt und Haushalt: Wer im Haushalt eines anderen die Waschmaschine beschädigt, muss sie reparieren; falls dies nicht möglich ist, eine neue beschaffen, die mindestens ebenso leistungsfähig und schön ist wie die alte und in den Haushalt passt. Geht auch dies nicht, hat der Geschädigte Anspruch, seine schmutzige Wäsche in der Wäscherei waschen zu lassen.

Ein Teil der Praxis hat sich von diesem Prinzip entfernt: Niemand denkt daran, die Waschmaschine zu reparieren, eine neue anzuschaffen, eine Wäscherei zu bemühen. Stattdessen gibt es irgendwas für den Haushalt – Hauptsache überhaupt etwas.

Abb. 4: Mit produktionsintegrierten Maßnahmen können vor allem Pflanzen- und Tierarten extensiv oder in anderer Weise eingeschränkt bewirtschafteter Acker- und Grünlandstandorte gefördert werden. Gehen die Vorkommen solcher Arten infolge des Eingriffs unter, können solche Maßnahmen als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen sinnvoll oder sogar unabdingbar sein. Das gilt beispielsweise bei einer Zerstörung von Grünland, auf dem Kiebitze brüten. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)



Das entspricht ungefähr dem Niveau einer sozialistischen Tauschwirtschaft.

Dieser Handel basiert vielerorts auf einer besonderen Währung, nämlich einem System von Punktwerten, die bestimmten Biotoptypen zugeordnet sind und im Falle des Eingriffs mit der Größe der betroffenen Fläche multipliziert einen „Eingriffswert“ abbilden sollen, dem nur noch das Produkt aus Fläche und Wertpunkt des angestrebten Biotoptyps als „Ausgleichswert“ bis zu rechnerischem Gleichstand oder „Überkompensation“ entgegengehalten werden muss.

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. Eingriffsregelung bedeutet Eingriffsfolgenbewältigung. Eingriffsfolgen und Kompensation müssen zusammenpassen wie Schloss und Schlüssel. Das gilt auch für eine produktionsintegrierte Kompensation.

Manche Vorgehensweisen hingegen fördern den Eindruck, Kompensation sei zwar obligatorisch, die Art der Kompensation aber beliebig und mithin für alles offen. Warum sollen unter diesen Umständen Eingriffsfolgen überhaupt noch prognostiziert werden? Welche Bedeutung haben dann noch SUP, UVP und Umweltprüfung, deren Hauptanliegen doch die Umweltfolgenabschätzung ist?

4 Schlussfolgerungen für die Praxis

1. Kompensationsmaßnahmen werden insbesondere erforderlich bei einer erheblichen (d. h. mehr als nur unwesentlichen) Beeinträchtigung naturnaher Biotoptypen, Vorkommen bestimmter Pflanzen- und Tierarten, des Bodens, des Grundwassers, der Luft und des Klimas sowie des Landschaftsbildes. Die Kompensation verlangt zwar keine identische Wiederherstellung der vom Eingriff in Mitleidenschaft gezogenen Flächen, die Kompensation muss aber von den Eingriffsfolgen her begründet sein. Die Kompensation

muss Funktionen und Werte anstreben, welche den vom Eingriff zerstörten oder erheblich beeinträchtigten zumindest ähnlich sind.

2. Mit produktionsintegrierten Maßnahmen können vor allem Pflanzen- und Tierarten extensiv oder in anderer Weise eingeschränkt genutzter Acker- und Grünlandstandorte gefördert werden. Gehen die Vorkommen solcher Arten oder deren Standorte und Habitate infolge eines Eingriffs unter, können produktionsintegrierte Maßnahmen durchaus geeignete Kompensationsmaßnahmen darstellen, ja, sie können sogar unabdingbar sein. Für die Bewertung der Eingriffsfolgen und der Folgenbewältigung sind Messgrößen zugrunde zu legen, welche sowohl Beeinträchtigungen als auch Kompensationsleistungen verlässlich abbilden.
3. Eine Anerkennung produktionsintegrierter Maßnahmen setzt einen Bezug zum Eingriff und seinen Wirkungen voraus. Die Kompensationsleistungen müssen dazu nicht in jedem Fall an Ort und Stelle des Eingriffs erbracht werden, zumal dort eine Kompensation zumeist gar nicht erreichbar ist. Die Maßnahmen müssen aber in dem Raum erfolgen, den der Eingriff funktional in Mitleidenschaft zieht. So kann beispielsweise die Lage der Kompensationsmaßnahmen an bestimmte vom Eingriff betroffene Grundflächen gebunden sein, beispielsweise bei Maßnahmen zum Schutz wenig mobiler Arten (wie dem Feldhamster), und die Kompensation dann gerade nicht irgendwo in einem mehrere 100 km² großen Naturraum erfolgen.
4. Als eine Kompensation für Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes, die üblicherweise mit Bauvorhaben wie etwa Windenergieanlagen oder Hoch- und Höchstspannungsfreileitungen verbunden sind, kommen produktionsintegrierte Maßnahmen in der Regel nicht in Frage. Sie tragen weder zu der geschuldeten Wiederherstellung noch zu einer landschaftsgerechten Neugestaltung des Landschaftsbildes bei.
5. Mit produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen, die lediglich auf auflösbaren vertraglichen Regelungen basieren, kann keine dauerhafte Verbesserung erreicht werden, so dass solche Maßnahmen schon deswegen nicht oder jedenfalls nicht ohne Weiteres in Frage kommen. Eine rechtliche Sicherung der Flächen, auf denen die Kompensationsleistungen erbracht werden sollen, ist insbesondere dann erforderlich, wenn zu befürchten ist, dass die Leistungen dort nicht in der erforderlichen Dauer erhalten bleiben. So ist eine rechtliche Sicherung immer dann in Erwägung zu ziehen, wenn der Eigentümer der Fläche, auf dem die Kompensation zu erbringen ist, nicht zugleich der Eigentümer der Flächen ist, auf denen der Eingriff erfolgt.
6. Anders liegen die Dinge im Falle von Ersatzzahlungen. Ersatzzahlungen sind dann zu leisten, wenn die Eingriffsfolgen nicht kompensiert werden können, der Eingriff aber gleichwohl zugelassen wird.

Die Zahlung ist zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst (aber nicht zwingend) im betroffenen Naturraum zu verwenden. Die aus der Zahlung finanzierten Maßnahmen müssen zu einer realen Verbesserung von Natur und Landschaft führen.

Der für Kompensationsmaßnahmen verlangte Ableitungszusammenhang zwischen Eingriffsfolgen und Maßnahmenziel ist hier nicht verlangt. Die aus Ersatzzahlungen finanzierten Maßnahmen können



Abb. 5: Mit einer hamstergerechten Feldbewirtschaftung lassen sich u. U. die Verluste kompensieren, die mit der Überbauung von Hamsterlebensräumen für Siedlung, Verkehr und andere Bauvorhaben im Außenbereich verbunden sind. Produktionsintegrierte Kompensation könnte insofern ein Beitrag sein für den Feldhamsterschutz. (Foto: A. Hartl / blickwinkel.de)

auch Maßnahmen auf Zeit sein.

Die Ersatzzahlung steht insoweit auch für die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen zur Verfügung. Von produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen können wir dann indessen nicht sprechen, weil eine Ersatzzahlung ja erst ins Spiel kommt, wenn Kompensationsmaßnahmen nicht möglich sind. In der Sache selbst können aber die aus der Ersatzzahlung finanzierten Agrarumweltmaßnahmen den Maßnahmen produktionsintegrierter Kompensation entsprechen.

In Niedersachsen steht die Ersatzzahlung der unteren Naturschutzbehörde zu, in deren Zuständigkeitsbereich der Eingriff vorgenommen wird. Sie entscheidet über die Verwendung der Mittel. Um dieses Finanzaufkommen konkurrieren viele Maßnahmen. Die Ersatzzahlungen sind gewiss auch in Agrarumweltmaßnahmen gut investiert, umso mehr, wenn die erreichbaren Verbesserungen von Dauer sind.

7. Von der Finanzierung ausgeschlossen sind lediglich Maßnahmen, deren Durchführung nicht bereits aus anderen Rechtsvorschriften heraus verpflichtend ist. Sowohl Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als auch ersatzzahlungsfinanzierte Maßnahmen müssen über das rechtlich geschuldete Maß an Rücksichtnahme hinausgehen. Das bedeutet, die Maßnahmen müssen die nach § 5 Abs. 2 BNatSchG verlangte gute fachliche Praxis sowie die artenschutzrechtlichen Anforderungen des § 44 Abs. 4 BNatSchG übersteigen.

5 Zusammenfassung

Unter „produktionsintegrierter Kompensation“ werden Kompensationsmaßnahmen verstanden, die unter Einchluss einer land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung erfolgen. Mit produktionsintegrierten Maßnahmen können vor allem Pflanzen- und Tierarten von extensiv oder in anderer Weise eingeschränkt genutzten Acker- und Grünlandstandorten gefördert werden.

Eine Anerkennung produktionsintegrierter Maßnahmen setzt einen Bezug zum Eingriff und seinen Wirkungen und eine dauerhafte Absicherung voraus. Mit produktionsintegrierten Maßnahmen, die lediglich auf auflösbaren vertraglichen Regelungen basieren, kann keine dauerhafte Verbesserung erreicht werden, sodass solche Maßnahmen schon deswegen nicht oder jedenfalls nicht ohne Weiteres in Frage kommen.

Der Autor

Wilhelm Breuer, s. S. 62

6 Summary

„Production-integrated compensation“ denotes such compensation measures as are carried out in the course of forestry or agricultural activities, being well suited to promote species of plants and animals of less intensively used sites in arable and grass lands.

Prerequisite for the acceptance of production-integrated measures is their relation to the impact and its consequences, while providing sustained safeguarding. Production-integrated measures based on contracts which may be suspended at any time do not warrant sustained improvements or safeguarding, which is why such measures are not acceptable, at least not readily.

Umwelleistungen des ökologischen Landbaus und ihre Anrechenbarkeit als Kompensationsleistung im Rahmen der Eingriffsregelung

von Wilhelm Breuer, Stefan Dreesmann, Bettina Friebe, Eva Meyerhoff & Manfred Weyer

Inhalt

1	Vorbemerkung	84		
2	Voraussetzungen für eine Anrechenbarkeit	84		
2.1	Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft	84		
2.2	Ableitungszusammenhang für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	86		
2.3	Dauerhafte Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	86		
2.4	Anforderungen an die Verwendung von Mitteln der Ersatzzahlung	87		
3	Empfehlungen für das Anrechnen von Umwelleistungen des ökologischen Landbaus als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	87		
3.1	Kompensation versiegelungsbedingter Beeinträchtigungen	88		
3.2	Kompensation der Beeinträchtigungen bestimmter Biotoptypen des Grünlandes	88		
3.3	Kompensation der Beeinträchtigungen bestimmter gefährdeter Pflanzen- und Tierarten der Agrarökosysteme	88		
3.4	Durchführung weiterer Kompensationsmaßnahmen im Umfeld ökologisch bewirtschafteter Flächen		89	
4	Empfehlungen für die dauerhafte Sicherung umgestellter Flächen sowie die Festlegung von Form und Höhe der Auszahlungen		90	
4.1	Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen		90	
4.2	Ersatzzahlungsfinanzierte Umstellung auf ökologischen Landbau		90	
4.3	Form und Höhe der Zahlungen sowohl für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als auch für eine aus Mitteln der Ersatzzahlung finanzierte Umstellung auf ökologischen Landbau		91	
5	Zusammenfassung		91	
6	Summary		91	
7	Literatur		92	
Anhang:	Aufwertung von Agrarbiotopen durch ökologische Bewirtschaftung		92	

1 Vorbemerkung

Die Umstellung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung auf ökologischen Landbau kann zu einer Wiederherstellung bestimmter natürlicher Bodenfunktionen, bestimmter Biotoptypen und der Standort- bzw. Habitatbedingungen bestimmter gefährdeter Pflanzen- und Tierarten der Agrarökosysteme beitragen. Diese Verbesserungen können geeignet sein, bestimmte mit Eingriffen verbundene erhebliche Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes zu kompensieren.

Die Prüfung, inwieweit die mit der Umstellung erreichbaren Verbesserungen von Natur und Landschaft als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Frage kommen, kann nach § 15 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) erforderlich sein. Es ist nämlich vorrangig zu prüfen, ob die Kompensation auch mit Bewirtschaftungsmaßnahmen erreicht werden kann, soweit diese der dauerhaften Aufwertung des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes dienen.

Der folgende Beitrag zeigt Bedingungen auf, bei deren Beachtung Umwelleistungen des ökologischen Landbaus als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem BNatSchG auf Kompensationspflichten von Eingriffsverursachern anerkannt werden können oder die Umstellung aus dem Aufkommen der Ersatzzahlung finanziert werden kann.

2 Voraussetzungen für eine Anrechenbarkeit

Die Umstellung auf ökologischen Landbau kann als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme anerkannt werden oder mit Mitteln der Ersatzzahlung gefördert werden, wenn die Umstellung erstmalig erfolgt oder eine Rückumstellung der Fläche auf konventionelle Wirtschaftsweise mindestens fünf Jahre zurückliegt und seitdem andauert. Als ökologisch umgestellt gelten ausschließlich Flächen, die nach der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und den dazugehörigen Durchführungsverordnungen (u. a. Verordnung (EG) Nr. 889/2008) zertifiziert worden sind. Zudem sind die nachfolgend unter 2.1 bis 2.4 genannten fachlichen Voraussetzungen zu beachten. Während die Anforderungen für eine Anrechenbarkeit als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme vergleichsweise hoch sind, ist eine Förderung der Umstellung aus Mitteln der Ersatzzahlung leichter möglich.

2.1 Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft

Voraussetzung für eine Anrechenbarkeit der Umstellung auf ökologischen Landbau als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme sowie für eine Förderung aus Mitteln der Ersatzzahlung ist, dass die Umstellung zu einer Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft führt und diese Verbesserung über die in § 5 Abs. 2 BNatSchG

genannten Anforderungen hinausgeht.¹ Die Verbesserungen müssen auch die in § 44 Abs. 4 BNatSchG formulierten Anforderungen übersteigen.²

Von der Umstellung auf ökologischen Landbau können Verbesserungen des Zustandes von Natur und Landschaft, die über die vorstehend genannten Anforderungen hinausgehen, grundsätzlich erwartet werden. Die Verbesserungen basieren auf den spezifischen und gesetzlich kontrollierten Produktionsweisen des ökologischen Landbaus. Hervorzuheben sind in dieser Hinsicht insbesondere:

- Verzicht auf die Anwendung chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel
- Begrenzung des Stickstoffeinsatzes durch den Verzicht auf mineralischer Stickstoffdünger, den begrenzten Zukauf organischer Dünger sowie eine flächengebundene Tierhaltung
- Einhaltung weiter Fruchtfolgen (mindestens vier Hauptfruchtfolgeglieder) mit vielfältigen Kulturen

- regelmäßige Einsaat blütenreicher Untersaaten und Zwischenfrüchte, geringere Aussaatstärken im Getreidebau
- Verzicht auf gentechnisch veränderte Pflanzen.

Diese Produktionsweisen bzw. Einschränkungen kommen insbesondere den natürlichen Bodenfunktionen einschließlich der Funktion des Bodens als Lebensraum für Bodenorganismen sowie allgemein wild lebenden Pflanzen- und Tierarten landwirtschaftlicher Nutzflächen zugute. Darüber hinaus kann die Umstellung auf ökologischen Landbau auch zum Schutz bestimmter gefährdeter Pflanzen- und Tierarten der Agrarlandschaft beitragen (z. B. Ackerwildkrautarten, Feldvogelarten, Feldhamster). Insofern können mit der Umstellung auf ökologischen Landbau auch solche Effekte verbunden sein, die im Interesse des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder Ziel von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind.

Ökologisch bewirtschaftete Flächen bieten zudem

wegen des Verzichts bestimmter Produktionsmittel in der Regel günstigere Voraussetzungen für die Durchführung von Maßnahmen des Arten- und Biotopschutzes als konventionell bewirtschaftete Flächen, sodass solche Maßnahmen im Umfeld ökologisch bewirtschafteter Flächen besonders sinnvoll durchgeführt werden können (z. B. Anlage von linearen naturnahen Biotopen wie Randstreifen und Hecken).

Der ökologische Landbau bietet überdies einen Vorteil für die Kontrolle und Gewährleistung der darin integrierten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, denn ökologisch wirtschaftende Betriebe unterliegen einem umfassenden Kontrollsystem, welches gemäß der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und den dazugehörigen Durchführungsverordnungen gemeinschaftsrechtlich geregelt ist. Nach einer umfassenden Erstbeschreibung des Betriebes werden alle landwirtschaftlichen Unternehmen mindestens einmal im Jahr auf die Einhaltung der Vorschriften dieser Verordnung kontrolliert.



Abb. 1: Der Verzicht auf die Anwendung chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel kann zu einer Zunahme von Zahl und Deckungsgrad der Wildkräuter auf landwirtschaftlichen Nutzflächen führen. Davon profitieren auch Feldhasen. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)



Abb. 2: Die Umstellung auf ökologischen Landbau kommt wild lebenden Pflanzen- und Tierarten landwirtschaftlicher Nutzflächen zugute; sie kann auch zum Schutz bestimmter gefährdeter Arten beitragen – beispielsweise zum Schutz der Feldlerche. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)

¹ § 5 Abs. 2 BNatSchG: Die Landwirtschaft hat neben den Anforderungen, die sich aus den für die Landwirtschaft geltenden Vorschriften und aus § 17 Abs. 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes ergeben, Grundsätze der guten fachlichen Praxis zu beachten.

² § 44 Abs. 4 BNatSchG: Der Erhaltungszustand der lokalen Population der europäischen Vogelarten und der Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie darf sich durch die Bewirtschaftung nicht verschlechtern.

Die Ergebnisse der Kontrolle werden in einem Bericht zusammengefasst.

Die Kontrolle erfolgt durch Kontrollstellen, die zentral von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Lebensmittelsicherheit zugelassen und von der zuständigen Kontrollbehörde des Bundeslandes regelmäßig überwacht werden. Zuständige Kontrollbehörde für Niedersachsen ist das Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz (LAVES). Die Nichteinhaltung der Produktionsvorschriften wird sanktioniert.

2.2 Ableitungszusammenhang für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Für eine Anrechenbarkeit als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen die positiven ökologischen Effekte in einem Ableitungszusammenhang mit den zu kompensierenden Eingriffsfolgen stehen und in einem bestimmten Raum erfolgen.

2.2.1 Funktionaler Ableitungszusammenhang

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung verlangt, wenn die von einem Eingriff ausgelösten Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes nicht vermieden werden können und der Eingriff gleichwohl zugelassen werden soll, die nach den Umständen bestmögliche Kompensation der Eingriffsfolgen. Diesem Ziel dienen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (§ 15 Abs. 2 BNatSchG).

Diese Maßnahmen sind keine beliebigen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege und stehen nicht allen Zwecken – auch nicht allen Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege – offen. Kompensiert werden sollen auch nicht Bodenabbau, Baugebiete, Windenergieanlagen, Straßen usw., sondern die mit diesen Vorhaben für die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und das Landschaftsbild verbundenen nachteiligen Auswirkungen.

Kompensationsmaßnahmen werden insbesondere erforderlich bei einer erheblichen (d. h. mehr als nur unwesentlichen) Beeinträchtigung naturnaher Biotoptypen, von Vorkommen gefährdeter Pflanzen- und Tierarten, des Bodens, des Grundwassers, der Luft und des Klimas (als die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes konstituierenden Bestandteile) sowie des Landschaftsbildes. Die Eingriffsregelung verlangt zwar keine werkgetreue Wiederherstellung des vorgefundenen Zustandes, bestimmter Biotope oder Flächennutzungen. Die Kompensation muss aber von den Eingriffsfolgen her begründet sein. Die Maßnahmen müssen die Funktionen und Werte gleichartig (Ausgleichsmaßnahmen) oder mindestens gleichwertig (Ersatzmaßnahmen) wiederherstellen.

Als anrechenbare, mit der Umstellung verbundene ökologische Leistungen kommen insbesondere Verbesserungen des Bodens einschließlich aller damit verbundenen Funktionen des Bodens im Naturhaushalt in Frage. Mit der Umstellung auf ökologischen Landbau lassen sich auch typische Biotoptypen sowie die Habitate bestimmter Pflanzen- und Tierarten der Agrarlandschaft verbessern, wiederherstellen oder entwickeln, was unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls als Kompensation angerechnet werden kann. Hierzu gehören insbesondere Biotoptypen der Äcker und des Grünlandes.

Kompensationsmaßnahmen für Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes müssen das vom Eingriff betroffene

Landschaftsbild wiederherstellen oder landschaftsgerecht neu gestalten oder jedenfalls zu einer solchen Wiederherstellung oder Neugestaltung beitragen. Das erfordert zumeist Bepflanzungsmaßnahmen oder andere gestalterische Maßnahmen an Ort und Stelle des Eingriffs. Flächen eines ökologisch wirtschaftenden Betriebs kommen hierfür in Frage, wenn sich dort auch der Eingriff in das Landschaftsbild auswirkt (z. B. bei einer Erweiterung der Betriebsgebäude).

2.2.2 Räumlicher Ableitungszusammenhang

Eine Anrechenbarkeit setzt einen räumlichen Bezug zum Eingriff und seinen Wirkungen voraus. Die Kompensationsleistungen müssen dazu nicht in jedem Fall an Ort und Stelle des Eingriffs erbracht werden, zumal dort eine Kompensation zumeist gar nicht erreichbar ist. Die Abgrenzung des vom Eingriff betroffenen Raumes ist abhängig von der Reichweite der Eingriffsfolgen des jeweiligen Eingriffsvorhabens. Dieser Raum kann je nach Schutzgut unterschiedlich groß sein.

Zumeist wirken die Eingriffsfolgen deutlich über die z. B. unmittelbar überbauten oder veränderten Grundflächen hinaus. Der vom Eingriff betroffene Raum ist insofern ein in jedem Einzelfall ökologisch-funktional zu definierender Raum und zugleich der Raum für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Als Raum für Ersatzmaßnahmen zur Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit kommt der gesamte betroffene Naturraum in Frage.

Bestimmte Leistungen können nur auf bestimmten Flächen, unter Umständen nur an Ort und Stelle des Eingriffs oder in seinem näheren Umfeld erbracht werden. Eine große Nähe zu den unmittelbar betroffenen Grundflächen kann z. B. erforderlich sein, wenn die Lebensräume wenig mobiler Tierarten zerstört werden. Die zur Kompensation benötigten Flächen müssen dann, um das Überleben der betroffenen Arten zu gewährleisten, u. U. unmittelbar an die vom Eingriff betroffenen Flächen anschließen. Weniger spezifische Funktionen und Werte hingegen sind nicht an bestimmte Flächen gebunden.

In jedem Fall werden Maßnahmen zur Wiederherstellung oder landschaftsgerechten Neugestaltung des Landschaftsbildes an Ort und Stelle des Eingriffs ansetzen müssen, da anderenfalls die Anforderungen verfehlt werden, welche die Rechtsprechung an eine Wiederherstellung oder landschaftsgerechte Neugestaltung des Landschaftsbildes richtet.

Zwar sind die Anforderungen an eine landschaftsgerechte Neugestaltung des Landschaftsbildes geringer als an dessen Wiederherstellung. Aber im Falle einer landschaftsgerechten Neugestaltung ist doch die Herstellung eines Zustandes verlangt, der den vorher vorhandenen Zustand in weitest möglicher Annäherung fortführt, d. h. in gleicher Art, mit gleichen Funktionen und ohne Preisgabe wesentlicher Faktoren des optischen Beziehungsgefüges (BVerwG, Urteil vom 27.09.1990 – 4 C 44.87). Es liegt auf der Hand, dass hierfür nicht der gesamte Naturraum, sondern nur Bereiche in Frage kommen, die mit den vom Eingriff betroffenen Grundflächen in einer optischen Verbindung stehen.

2.3 Dauerhafte Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind in dem jeweils erforderlichen Zeitraum zu unterhalten und rechtlich zu

sichern. Der Unterhaltungszeitraum ist durch die zuständige Behörde im Zulassungsbescheid festzulegen (§ 15 Abs. 4 BNatSchG). In der Regel werden Eingriffe nicht befristet zugelassen. Deshalb müssen auch die Kompensationsleistungen während des Zeitraumes gewährleistet werden, in dem auch die Eingriffsfolgen auftreten.

Soweit der Verursacher eines Eingriffs, welcher Natur und Landschaft dauerhaft erheblich beeinträchtigen kann, zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verpflichtet ist, können in zeitlicher Hinsicht drei Teilpflichten unterschieden werden:

1. Die Flächen, auf denen die Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden, müssen dauerhaft für die Erbringung der Kompensationsleistung zur Verfügung stehen.
2. Die Maßnahmen müssen die ihnen zugeordneten Funktionen und Werte erreichen.
3. Dies kann eine dauerhafte Pflege oder eine bestimmte Art und Weise der Bewirtschaftung einschließen.

Diese Bedingungen gelten auch für die Kompensationsleistungen, die von einer Umstellung auf ökologischen Landbau erwartet werden. Zudem kommen Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen nach § 15 Abs. 3 BNatSchG als Kompensationsmaßnahmen nur in Frage, wenn sie der dauerhaften Aufwertung des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes dienen.

Eine rechtliche Sicherung der Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hinsichtlich der zu erbringenden Kompensationsleistungen kommt u. a. dann in Betracht, wenn anderenfalls die Leistungen dort nicht in der erforderlichen Dauer erhalten bleiben. Eine rechtliche Sicherung ist immer dann in Erwägung zu ziehen, wenn der Eigentümer der Fläche, auf dem die Kompensation zu erbringen ist, nicht zugleich der Eigentümer der Flächen ist, auf denen der Eingriff erfolgt.

2.4 Anforderungen an die Verwendung von Mitteln der Ersatzzahlung

Anders verhält es sich im Fall der Ersatzzahlung. Ihre Verwendung ist an keinen funktionalen oder strikten räumlichen Zusammenhang mit den Eingriffsfolgen geknüpft. Die Mittel können auch für die Förderung des ökologischen Landbaus verwendet werden, wenn der ökologische Landbau zu einer Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft führt, die die gesetzlichen Anforderungen übersteigt, welche jede andere Art der landwirtschaftlichen Nutzung auch erfüllen muss. Das ist bei einer Umstellung auf ökologischen Landbau regelmäßig der Fall.

Die Ersatzzahlung ist allerdings keine Alternative zu Kompensationsmaßnahmen, sondern eine Ultima Ratio, denn die Ersatzzahlung ist nur möglich oder erforderlich, soweit Kompensationsmaßnahmen nicht möglich sind und der Eingriff dennoch zugelassen wird. Die Ermittlung der Höhe der Ersatzzahlung richtet sich nach § 15 Abs. 5 BNatSchG und § 6 Abs. 1 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum BNatSchG (NAGBNatSchG).

Die Ersatzzahlung steht der Naturschutzbehörde zur Verfügung, in deren Zuständigkeitsbereich der Eingriff stattfindet. Wird der Eingriff im Zuständigkeitsbereich mehrerer Naturschutzbehörden verwirklicht, steht ihnen die Ersatzzahlung im Verhältnis der von dem Eingriff betroffenen Grundflächen zu. Die oberste Naturschutzbehörde kann im Einzelfall einen abweichenden Verteilungsmaßstab für verbindlich erklären. Wird der Eingriff

außerhalb des Zuständigkeitsbereichs unterer Naturschutzbehörden verwirklicht, fließt das Geld an eine von der obersten Naturschutzbehörde zu bestimmende Stelle.

Das Aufkommen aus Ersatzzahlungen darf nicht mit anderen Einnahmen vermischt werden. Es ist zweckgebunden für die Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft zu verwenden und darf nicht für Maßnahmen verwendet werden, zu deren Durchführung eine rechtliche Verpflichtung besteht. Die Naturschutzbehörden sind berechtigt, Einnahmen aus Ersatzzahlungen zur Verwendung nach ihren Vorgaben auf Dritte zu übertragen.

Die mit der Ersatzzahlung finanzierten Verbesserungen des Zustandes von Natur und Landschaft müssen nicht dauerhaft gesichert werden. Insofern kommt auch eine Förderung von Maßnahmen in Betracht, die nicht auf Dauer angelegt sind. Gleichwohl sollte eine dauerhafte Sicherung oder zumindest eine Langfristigkeit der Verbesserungen angestrebt werden. Da die Verwendung der Mittel ausschließlich in der Hand der Naturschutzbehörde liegt, kann sie auf eine entsprechende Absicherung Einfluss nehmen und z. B. nur längerfristige Maßnahmen finanzieren. Dies schließt eine Förderung der Umstellung der Landbewirtschaftung auf ökologischen Landbau ein.

Eine solche Förderung kommt insbesondere zum Schutz gefährdeter Arten der Agrarlandschaft in Frage. Aufgrund des drastisch verschlechterten Erhaltungszustandes dieser Arten sind Maßnahmen zu ihrem Schutz besonders angezeigt. Die Umstellung auf ökologische Bewirtschaftung kann die beispielsweise in Landschaftsrahmenplänen als erforderlich aufgeführte Extensivierung der Landnutzung, insbesondere der Ackernutzung, gewährleisten und hiermit auch die Wirksamkeit linearer und kleinflächiger Naturschutzmaßnahmen in der Agrarlandschaft für Arten mit lebensraumübergreifenden Ansprüchen erhöhen. Über die Verwendung der Mittel aus der Ersatzzahlung entscheiden die unteren Naturschutzbehörden nach Maßgabe eigener Prioritätensetzungen.

3 Empfehlungen für das Anrechnen von Umweltleistungen des ökologischen Landbaus als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Sind die in Kapitel 2 genannten Anforderungen erfüllt, kommt das Anrechnen der von einer Umstellung auf ökologischen Landbau erwarteten Umweltleistungen als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Frage für

- a) versiegelungsbedingte Beeinträchtigungen des Bodens,
 - b) Beeinträchtigungen bestimmter Biotoptypen des Grünlandes und
 - c) Beeinträchtigungen bestimmter gefährdeter Pflanzen- und Tierarten der Agrarökosysteme
- Ferner kann
- d) die Durchführung weiterer Kompensationsmaßnahmen im Umfeld ökologisch bewirtschafteter Flächen sinnvoll sein.

Die Festlegung von Art und Umfang der zur Erreichung der Kompensationsziele erforderlichen Maßnahmen und Bewirtschaftungsauflagen ist Sache der Planung, in der

die Zulässigkeit des entsprechenden Eingriffs vorbereitet wird. Für eine Anrechenbarkeit von Umweltleistungen des ökologischen Landbaus als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollten die folgenden Kriterien (Kap. 3.1-3.4) zugrunde gelegt werden.

3.1 Kompensation versiegelungsbedingter Beeinträchtigungen

Eingriffe sind zumeist mit einer Überbauung von Boden verbunden. Die Überbauung führt zu einer vollständigen Zerstörung der natürlichen Bodenfunktionen. Die Beeinträchtigungen sind besonders schwerwiegend, wenn Böden besonderer Bedeutung überbaut werden.

Böden mit besonderer Bedeutung sind:

- Böden mit besonderen Standorteigenschaften/Extremstandorte (u. a. sehr nährstoffarme Böden, sehr nasse Böden, sehr trockene Böden)
- naturnahe Böden (z. B. alte Waldstandorte, nicht oder wenig entwässerte Hoch- und Niedermoorböden)
- Böden mit kulturhistorischer Bedeutung (z. B. Plaggenesche – sofern selten, Wölbäcker)
- Böden mit naturhistorischer und geo-wissenschaftlicher Bedeutung
- sonstige seltene Böden (landesweit oder im Naturraum/Bodengroßlandschaft mit einem Anteil unter 1 % als Orientierungswert).

Es steht außer Frage, dass die mit einer Versiegelung von Boden verbundenen erheblichen Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes kompensiert werden müssen. Hierfür empfehlen die Anwendungshilfen der Landesnaturschutzverwaltung (z. B. ML 2002, MU & NLÖ 2003, NLSTBV & NLWKN 2006, NLWKN 2006) folgende Richtwerte:

Bei einer Versiegelung von Böden mit besonderer Bedeutung für den Naturhaushalt sind im Verhältnis 1:1 Kompensationsmaßnahmen durchzuführen. Bei den übrigen Böden genügt ein Verhältnis von 1:0,5.

Hierfür ist vorrangig die Entsiegelung von Flächen erforderlich. Die Flächen sind zu Biototypen der Wertstufen V und IV oder – soweit dies nicht möglich ist – zu Ruderalfluren oder Brachflächen zu entwickeln. Die Wertstufenzugehörigkeit ergibt sich aus DRACHENFELS (2012). Soweit keine entsprechenden Entsiegelungsmöglichkeiten bestehen, sind Flächen aus der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung zu nehmen und entsprechend zu entwickeln.

Sowohl die Entsiegelung von Boden als auch die Aufgabe einer intensiven landwirtschaftlichen Nutzung mit anschließender Entwicklung der genannten Biototypen ermöglicht langfristig die Regeneration der natürlichen Bodenfunktionen. Diese Maßnahmen sind insofern geeignet, die mit einer Bodenversiegelung verbundenen Beeinträchtigungen des Bodens zu kompensieren. Diese Maßnahmen sollten dabei möglichst auf eine Wiederherstellung der Bodentypen ausgerichtet sein, die infolge des Eingriffs beansprucht werden und in der Bodenlandschaft stattfinden, in der auch der Eingriff erfolgt.

Ein Beitrag zur Kompensation der Beeinträchtigungen des Bodens kann auch in der Umstellung der landwirtschaftlichen Nutzung auf ökologischen Landbau gesehen werden. Der Verzicht auf synthetische Dünger und Biozide sowie die in Kap. 2.1 genannten Leistungen kommen den natürlichen Bodenfunktionen zugute. Dies stärkt insbesondere die Funktion des Bodens als Lebensraum

für Bodenorganismen sowie allgemein als Lebensraum wild lebender Pflanzen- und Tierarten landwirtschaftlicher Nutzflächen.¹

Da dieser Beitrag aber geringer zu veranschlagen ist als die mit einer bei Nutzungsaufgabe ungestörten Entwicklung des Bodens erreichbaren Verbesserungen, muss die Umstellung auf größerer Fläche erfolgen, um der geschuldeten Kompensation zu genügen. Hierfür ist ein Flächenverhältnis von 1:3 bei versiegelten Böden besonderer Bedeutung und 1:1,5 bei den übrigen Böden erforderlich.

Eine Umstellung auf ökologischen Landbau kommt als Kompensation versiegelungsbedingter Beeinträchtigungen insbesondere auf solchen Flächen in Betracht, die vor dem Eingriff intensiv landwirtschaftlich genutzt wurden. Das sind in der Regel konventionell bewirtschaftete Flächen. Zudem sind für eine Anrechenbarkeit auch hier die oben genannten Bindungen an Bodentyp und Bodenlandschaft zu berücksichtigen.

3.2 Kompensation der Beeinträchtigungen bestimmter Biotypen des Grünlandes

Mit der Umstellung auf ökologischen Landbau können u. U. Biotypen der Äcker der Wertstufe I und des Grünlandes der Wertstufe II zu mesophilem Grünland der Wertstufe III entwickelt werden. Eine höhere Wertstufe ist in der Regel nur mit einer weiteren Einschränkung der Bewirtschaftung oder einer Wiedervernässung zu erzielen.

Die erreichbaren Aufwertungen sollten nach den Richtwerten der Anwendungshilfen der Landesnaturschutzverwaltung angerechnet werden. Danach sind die vom Eingriff zerstörten Biotypen der Wertstufe III im selben Umfang auf Flächen der Wertstufe I und II wiederherzustellen. Soweit es sich bei den vom Eingriff zerstörten Biotypen um solche handelt, die zeitnah nicht wiederhergestellt werden können, erhöht sich der Flächenbedarf auf 1:2 bzw. 1:3.

3.3 Kompensation der Beeinträchtigungen bestimmter gefährdeter Pflanzen- und Tierarten der Agrarökosysteme

Sofern Eingriffe landwirtschaftliche Nutzflächen beanspruchen, werden in der Regel auch die Lebensräume oder Teillebensräume gefährdeter Pflanzen- und Tierarten zerstört oder erheblich beeinträchtigt. Hiervon sind z. B. viele Arten der Normallandschaft wie Rebhuhn, Wachtel, Feldlerche, Schafstelze, Grauammer, Feldhamster und Ackerwildkrautarten betroffen.

Die für die Kompensation der Lebensraumverluste dieser Arten erforderlichen Maßnahmen müssen in der Regel in quantitativer und qualitativer Hinsicht den Bedingungen des zerstörten oder sonst erheblich beeinträchtigten Lebensraumes der jeweiligen Population entsprechen.

Eine geringere Flächengröße kann genügen, wenn die betroffene Population auch auf kleinerer Fläche gesichert werden kann.

Dies ist dann der Fall, wenn auf der Kompensationsfläche bessere Standort- und Habitatbedingungen

¹ Eine allgemeine Lebensraumfunktion wird in den Anwendungshilfen der Eingriffsregelung in Niedersachsen dem Schutzgut „Boden“ zugerechnet (also auch die größere Artenvielfalt auf ökologisch bewirtschafteten Böden), die Vorkommen der nach den Roten Listen gefährdeten Arten hingegen dem Schutzgut „Arten und Lebensgemeinschaften“.



Abb. 3: Mit blütenreichen Untersaaten und der Duldung eines Wildkrautbestandes ließe sich das pflanzliche und tierliche Nahrungsangebot für Rebhühner verbessern. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)



Abb. 4: Für anspruchsvolle Arten können besondere Maßnahmen getroffen werden; für den Schutz des Ortolans beispielsweise die Festlegung größerer Reihenabstände oder von Drilllücken. (Foto: W. Buchhorn / F. Hecker / blickwinkel.de)



geschaffen werden, als sie auf der betroffenen Fläche vorhanden waren. Dies verlangt in der Regel Einschränkungen der landwirtschaftlichen Produktionsweise (z. B. hinsichtlich Aussaatdichte, Untersaaten, Dünger- und Biozideinsatz, Bewirtschaftungs- und Erntezeitpunkten).

Auf ökologisch bewirtschafteten Flächen sind die Voraussetzungen, Vorkommen gefährdeter Arten der Agrarlandschaft zu erhalten oder wiederzuerlangen, insbesondere wegen des Verzichts auf Biozide, grundsätzlich günstiger als auf konventionell bewirtschafteten Flächen. Bei manchen Arten kann bereits eine bloße Umstellung genügen; bei anderen Arten sind u. U. weitere Einschränkungen erforderlich, von denen einige beispielhaft oben genannt sind.

Die Größe der für die Habitat- bzw. Standortansprüche der betreffenden Arten auf ökologischen Landbau umzustellenden Fläche und das Erfordernis weiterer Einschränkungen richten sich nach den Bedingungen des konkreten Eingriffs, den betroffenen Arten und ihrer Population sowie nach der Erreichbarkeit der vorgesehenen Umstellungsflächen für diese Arten.

3.4 Durchführung weiterer Kompensationsmaßnahmen im Umfeld ökologisch bewirtschafteter Flächen

Da ökologisch bewirtschaftete Flächen wegen des Verzichts bestimmter Produktionsmittel generell günstigere Voraussetzungen für die Durchführung von Maßnahmen des Arten- und Biotopschutzes bieten, sollte geprüft werden, inwieweit auch andere Kompensationsmaßnahmen (z. B. die Anlage naturnaher, nicht landwirtschaftlich genutzter Biotoptypen wie Feldgehölze, Kleingewässer u. ä.) sinnvoll im Umfeld ökologisch bewirtschafteter Flächen durchgeführt und dort bevorzugt angelegt werden sollten.

Abb. 5: Ökologisch bewirtschaftete Flächen bieten wegen des Verzichts auf bestimmte Produktionsmittel in der Regel günstigere Voraussetzungen für die Durchführung begleitender Arten- und Biotopschutzmaßnahmen. Deshalb können im Umfeld ökologisch bewirtschafteter Flächen beispielsweise Anpflanzungen zur Förderung des Neuntötters besonders erfolgversprechend sein. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)

4 Empfehlungen für die dauerhafte Sicherung umgestellter Flächen sowie die Festlegung von Form und Höhe der Auszahlungen

4.1 Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Die Verfügbarkeit der Kompensationsflächen und die Durchführung der Kompensationsmaßnahmen auf diesen Flächen können

- a) mit einem Eigentumswechsel bzw. Grunderwerb durch den Eingriffsverursacher und nachfolgender Verpachtung der Fläche mit bestimmten Auflagen oder
- b) ohne einen Eigentumswechsel gesichert werden.

Erfolgt kein Eigentumswechsel kommen für eine Sicherung vier Möglichkeiten in Frage:

- Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit nach § 1.090 BGB. Damit kann die Duldung bestimmter Nutzungen oder der Ausschluss bestimmter Handlungen gesichert werden.
- Eintragung einer Reallast nach § 1.105 BGB. Damit können Handlungspflichten gesichert werden.
- Vertrag mit einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, einer Stiftung, einem Landschaftspflegeverband, einem Wasser- und Bodenverband, der Niedersächsischen Landgesellschaft oder ähnlichen Institutionen. Die genannten Stellen verpflichten sich vertraglich gegenüber dem Kompensationspflichtigen, die notwendigen Kompensationsmaßnahmen für die gesamte Wirkdauer des Eingriffs durchzuführen. Auf diese Weise werden sie Träger der Maßnahmen. Hierfür erhalten sie vom Kompensationspflichtigen einen bestimmten Betrag (s. Kap 4.3), mit dem sie gezielt Flächen für die Durchführung der Maßnahmen beschaffen und räumlich konzentrieren können.

Durchgeführt werden die Maßnahmen von den Besitzern bzw. Bewirtschaftern der landwirtschaftlichen Flächen, d. h. den Landwirten. Mit dieser Lösung ist kein Eigentumswechsel der Fläche und auch keine Eintragung ins Grundbuch verbunden, da sich der Landwirt gegenüber der öffentlich-rechtlichen Körperschaft bzw. den anderen oben genannten Institutionen vertraglich verpflichtet, die Auflagen für eine bestimmte Zeitdauer zu erfüllen. Für die Durchführung der Maßnahme erhält der Landwirt eine Ausgleichszahlung vom Träger. Bestandteil des Vertrages sollten auch Rückzahlungspflichten im Falle der Nichteinhaltung von Auflagen sein.

Abb. 6: In Niedersachsen stehen ca. 80 Ackerwildkrautarten auf der Roten Liste, wie z. B. der Acker-Rittersporn (*Consolida regalis*). Auf Flächen des ökologischen Landbaus könnten die Vorkommen eines Teils dieser Arten bei Beachtung bestimmter Auflagen vergleichsweise leicht etabliert werden. (Foto: Astrid Thorwest)



- Direkter Vertrag mit dem Flächeninhaber bzw. Flächenbewirtschafter. Diese Lösung bietet den Vorteil eines direkten Vertragsverhältnisses zwischen Kompensationspflichtigem und Landwirt.

Unabhängig davon, welche Form der Sicherung gewählt wird, sollte im Mittelpunkt der Auflage die Bewirtschaftung nach den Vorgaben des ökologischen Landbaus stehen. In diesem Zusammenhang ist festzulegen, dass mindestens die Vorgaben der Verordnung zum ökologischen Landbau einzuhalten sind (Verordnung (EG) Nr. 834/2007) und den dazugehörigen Durchführungsverordnungen). Bei Bedarf können darüber hinaus weitere Bewirtschaftungsaufgaben festgelegt und in Form der oben genannten Möglichkeiten gesichert werden.

4.2 Ersatzzahlungsfinanzierte Umstellung auf ökologischen Landbau

Für die Sicherung einer aus Mitteln der Ersatzzahlung finanzierten Umstellung auf ökologischen Landbau kommen folgende Wege in Frage:

- Vertrag mit einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, einer Stiftung, einem Landschaftspflegeverband, einem Wasser- und Bodenverband, der Niedersächsischen Landgesellschaft oder ähnlichen Institutionen. Hierfür erhalten diese Träger von der Naturschutzbehörde einen bestimmten Betrag (s. Kap. 4.3). Die Naturschutzbehörde bzw. die oben genannten Träger können auf diese Weise gezielt Flächen beschaffen und auf diesen eine Umstellung auf ökologischen Landbau ermöglichen. Durchgeführt wird die Umstellung von den Besitzern bzw. Bewirtschaftern der landwirtschaftlichen Flächen, d. h. den Landwirten. Für die Durchführung der Maßnahme erhält der Landwirt eine Zahlung von der Naturschutzbehörde bzw. von den oben aufgeführten Trägern. Bestandteil des Vertrages sollten auch Rückzahlungspflichten im Falle der Nichteinhaltung von Auflagen sein.
- Direkter Vertrag mit dem Flächeninhaber bzw. Flächenbewirtschafter, d. h. dem Landwirt. Bestandteil des Vertrages sollten auch Rückzahlungspflichten im Falle der Nichteinhaltung von Auflagen sein.

Unabhängig davon, welche Form des Vertrages gewählt wird, sollte im Mittelpunkt der Auflage die Bewirtschaftung nach den Vorgaben des ökologischen Landbaus stehen. In diesem Zusammenhang ist festzulegen, dass mindestens die Vorgaben der Verordnung zum ökologischen Landbau (Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und den dazugehörigen Durchführungsverordnungen) einzuhalten sind.

Die Vertragsdauer ist im Einzelfall festzulegen. Sinnvoll erscheint es, bei Ersatzzahlungen mit der Auflage der ökologischen Bewirtschaftung eine Vertragsdauer von mindestens fünf Jahren und länger festzulegen.

4.3 Form und Höhe der Zahlungen sowohl für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als auch für eine aus Mitteln der Ersatzzahlung finanzierte Umstellung auf ökologischen Landbau

Die an den Landwirt zu leistenden Vergütungen für die Durchführung der Maßnahmen setzen sich zusammen aus der Wertminderung des Grundstücks (z. B. durch die langfristigen Bewirtschaftungsauflagen und die damit verbundenen größeren Schwierigkeiten bei Verpachtung bzw. Veräußerung der Fläche) und den Kosten für die Bewirtschaftungsauflagen (z. B. entgangener Gewinn, zusätzliche Arbeits- und Investitionskosten, Maschinenanschaffungen etc.).

Die Ermittlung der Wertminderung sollte gemäß Wertgutachten erfolgen. Die Ermittlung der Kosten für die Bewirtschaftungsauflagen erfolgt in Anlehnung an betriebswirtschaftliche Kalkulationsgrundlagen.

Die Zeiträume für die Zahlungen der Werteverluste und der Bewirtschaftungsauflagen sind individuell abzustimmen. Aus Sicht der Landwirtschaft, von der in der Regel die Maßnahme umgesetzt wird, ist es in der Regel aus steuerlichen Gründen sinnvoll, kürzere Zeiträume für die Auszahlung zu vereinbaren (z. B. jährlich). Im Bedarfsfall, z. B. bei größeren Investitionsvorhaben, bietet es sich aber auch an, die Zahlung für einen längeren Zeitraum in einem größeren Betrag zu leisten (z. B. Auszahlung für einen Zeitraum von 10 oder 20 Jahren).

Für gleiche Auflagen können nicht Zahlungen aus anderen Programmen in Anspruch genommen werden (z. B. im Rahmen gleicher Maßnahmen aus den niedersächsischen Agrarumweltprogrammen, vgl. auch § 16 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG).

5 Zusammenfassung

Die Umstellung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung auf ökologischen Landbau kann zu einer Wiederherstellung bestimmter natürlicher Bodenfunktionen, bestimmter Biotoptypen sowie der Standort- bzw. Habitatbedingungen bestimmter gefährdeter Pflanzen- und Tierarten der Agrarökosysteme beitragen. Diese Verbesserungen können geeignet sein, bestimmte mit Eingriffen verbundene erhebliche Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes zu kompensieren.

Für eine Anrechenbarkeit der Verbesserungen als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen diese bezogen auf die Eingriffsfolgen gleichartig oder mindestens

gleichwertig sein und auch in Bezug auf den Raum bestimmte Bedingungen erfüllen. Zudem müssen die Verbesserungen während des Zeitraumes gewährleistet werden, in dem auch die Eingriffsfolgen wirken.

Es werden Empfehlungen für das Anrechnen einer Umstellung auf ökologischen Landbau und die Sicherung der umgestellten Flächen als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen formuliert.

Die Entscheidung über eine Anrechenbarkeit der Umstellung auf ökologischen Landbau auf Kompensationspflichten der Eingriffsregelung liegt in der Hand der Stellen, die über die Zulassung des Eingriffs entscheiden. Für die Bereitschaft, die Möglichkeiten der Umstellung auf ökologischen Landbau als einen möglichen Beitrag zur Kompensation bestimmter Eingriffsfolgen zu nutzen, sollte bei den zuständigen Stellen in geeigneter Form geworben werden.

Die Verwendung der Ersatzzahlung ist hingegen nicht an die für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geltenden Bedingungen gebunden. Verlangt ist lediglich, dass die Mittel für eine nicht bereits gesetzlich geschuldete Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft aufgewendet werden. Das schließt eine Förderung der Umstellung auf ökologischen Landbau ein. Auch hierfür sollte bei den zuständigen Stellen geworben werden. Über die Verwendung der Mittel entscheiden die unteren Naturschutzbehörden nach eigenen Prioritäten.

6 Summary

The conversion of conventional to organic agriculture can contribute to regaining certain soil functionalities and types of habitats with their specific on-site conditions for vulnerable species of plants and animals in the agricultural landscape. Improvements of this kind may well serve to mitigate impacts having severely adverse effects on landscape ecology.

To be counted as liable for compensation, improvements of the above kind would have to be of a kind and magnitude that effectively counteract the results of an impact in character and duration.

Recommendations are given as to how a conversion to organic agriculture can be pursued while being credited for mitigation.

A decision as to whether or not a conversion to organic agriculture may be credited for compensation has to be taken by the administrations or bodies that approved of the measures causing the impact. To effect a disposition towards accepting conversion to organic agriculture as a means of compensation, the idea should be promoted with the appropriate authorities in a suitable manner.

Financial adjustments, however, are not subject to conditions valid for compensation measures. Minimum requirement for financial adjustments is their being used in a way precluding any improvement obligated by law – which is the case with conversion to organic agriculture. This is yet another approach to be promoted with appropriate authorities, especially local nature conservation authorities that are free to set their own priorities in spending such funds.

- AGENA, C.-A. & S. DREESMANN (2009): Die Umstellung auf ökologischen Landbau als Kompensationsmaßnahme für Eingriffe in Natur und Landschaft. – *Natur und Recht* 31: 594-608.
- BATÁRY, P., T. MATTHIESEN & T. TSCHARNTKE (2010): Landscape-moderated importance of hedges in conserving farmland bird diversity of organic vs. conventional croplands and grasslands. – *Biological Conservation* 143: 2.020-2.027.
- BATÁRY, P., L. SUTCLIFFE, C.F. DORMANN & T. TSCHARNTKE (2013): Organic farming favours insect-pollinated over non-insect pollinated forbs in meadows and wheat fields. – *PLOS ONE* Vol. 8 (1) e54818, www.plosone.org, Abruf 14.7.2015.
- DRACHENFELS, O. v. (2012): Einstufungen der Biotoptypen in Niedersachsen. – *Inform.d. Naturschutz Niedersachs.* 32 (1) (1/12): 1-60.
- FRIEBEN, B., U. PROLINGHEUER, M. WILDUNG & E. MEYERHOFF (2012): Aufwertung der Agrarlandschaft durch Ökologischen Landbau – Eine Möglichkeit der produktionsintegrierten Kompensation? (Teil 1 & 2). – *Naturschutz und Landschaftsplanung* 44 (4): 108-114; 44 (5): 154-160.
- ML (NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN) (2002): Leitlinie Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz. – *Inform.d. Naturschutz Niedersachs.* 22 (2) (2/02): 57-136.
- MU & NLÖ (NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM & NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR ÖKOLOGIE) (2003): Arbeitshilfe zur Anwendung der Eingriffsregelung bei Bodenabbauvorhaben. – *Inform.d. Naturschutz Niedersachs.* 23 (4) (4/03): 117-152.
- NEUMANN, H. (2013): Naturschutz und ökologischer Landbau. – Vortrag auf der Tagung des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege, Altleiningen, 11.6.2013.
- NLSTBV & NLWKN (NIEDERSÄCHSISCHE LANDESBEHÖRDE FÜR STRASSENBAU UND VERKEHR & NIEDERSÄCHSISCHER LANDESBETRIEB FÜR WASSERWIRTSCHAFT, KÜSTEN- UND NATURSCHUTZ) (2006): Art und Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beim Ausbau von Straßen. – *Inform.d. Naturschutz Niedersachs.* 26 (1) (1/06): 14-15.
- NLWKN (NIEDERSÄCHSISCHER LANDESBETRIEB FÜR WASSERWIRTSCHAFT, KÜSTEN- UND NATURSCHUTZ) (2006): Landwirtschaftliche Bauten: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen – Warum, wo und wie? – *Inform.d. Naturschutz Niedersachs.* 26 (1) (1/06): 6-13.
- TUCK, S.L., C. WINQVIST, F. MOTA, J. AHNSTRÖM, L.A. TURNBULL & J. BENGSSON (2014): Landuse intensity and the effects of organic farming on biodiversity: a hierarchical meta-analysis. – *Journal of applied Ecology* 2014 (51): 746-755.

Aufwertung von Agrarbiotopen durch ökologische Bewirtschaftung

Zahlreiche Nachweise und Metastudien belegen das Aufwertungspotenzial der Umstellung auf ökologische Bewirtschaftung (s. FRIEBEN et al. 2012, TUCK et al. 2014, AGENA & DREESMANN 2009). Die ober- und unterirdische Kleintierfauna von Äckern wird arten- und individuenreicher. Die Zunahme von Wildkräutern und Untersaaten schafft Strukturen, Nahrungs- und Blütenangebot für Spinnen, Insekten, Vögel und Kleinsäuger, das Nahrungsnetz in der Ackerflur wird dadurch reichhaltiger.

Nach der Umstellung steigt die Artenvielfalt an Ackerwildkräutern schon nach wenigen Jahren auch im Feldinneren um ein Mehrfaches an. Die Äcker beherbergen in Getreide- und Hackfrucht-kulturen oft typische Ackerwildkrautgesellschaften, nicht selten mit gefährdeten Arten wie Saatwucherblume, Stinkender Hundskamille oder Ackerhahnenfuß. Die mit höheren Deckungsgraden auftretenden Wildkräuter wie Kamille bilden ein für Insekten attraktives Blütenangebot aus (s. FRIEBEN et al. 2012, BATARY et al. 2013).

Die verschiedenen Fruchtfolgeglieder, darunter Kleegras oder Luzerne, bieten im zeitlichen und räumlichen Wechsel Lebensraum-Requisiten für unterschiedliche Tiergruppen. Die Habitatqualität von Saumbiotopen wird durch besseres Nahrungs- und Requisitenangebot in den angrenzenden Flächen optimiert. Geschützte Arten wie Feldlerche und Kiebitz können auf ökologisch bewirtschafteten Flächen effizient und raumwirksam gefördert werden (BATARY et al. 2010, NEUMANN 2013). Für anspruchsvolle Arten können weitere Maßnahmen wie Bearbeitungsruhe, Drilllücken oder das Belassen von Stoppeln und Getreidestreifen nach der Ernte aufgesattelt werden.

Das ökologisch bewirtschaftete Grünland muss zur Erzeugung des Grundfutters zum Teil zeitig und häufig genutzt werden. Das dann intensive Nutzungsregime hagert bei gleichzeitig begrenztem Nährstoffinput das Grünland schleichend aus. Mittel- bis langfristig wandeln sich die Vegetationsbestände, die Artenzahlen typischer Grünlandarten steigen um 20-30 %, durch Zunahme der Häufigkeit von verbreiteten Kräutern wächst das Blütenangebot (FRIEBEN et al. 2012, BATARY et al. 2013).

Im ökologisch bewirtschafteten Grünland lassen sich doppelt so häufig Feldlerchen nachweisen wie in konventionellen Nachbarwiesen, auch Heckenbrüter sind angrenzend an ökologisch bewirtschaftetes Grünland häufiger (BATARY et al. 2010). Zum Schutz von Vogelarten, die erst in den letzten Maitagen oder später flügge werden, müssen ergänzende Regelungen zur Mahdverzögerung getroffen werden. Zur Entwicklung von Feucht- und Nassgrünland bleiben Vernässungsmaßnahmen erforderlich. Durch die im ökologischen Landbau erforderliche Weidehaltung bieten sich die Betriebe auch als Bewirtschafter von zu extensivierendem Grünland an.

Die Autoren



Wilhelm Breuer, geboren 1960, Dipl.-Ing. der Landespflege. Seit mehr als 30 Jahren 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



Dr. Stefan Dreesmann, geboren 1959, ist Diplom-Agraringenieur und war bis 2002 in der Bezirksregierung Hannover und im Nds. Umweltministerium (Bereich Wasserschutz) tätig. Seitdem ist er im Nds. Landwirtschaftsministerium beschäftigt. Im Referat „Agrarumweltpolitik“ ist er für den Bereich ökologischer Landbau zuständig.

Dr. Stefan Dreesmann
Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
– Agrarumweltpolitik –
Calenberger Str. 2
30169 Hannover
stefan.dreesmann@ml.niedersachsen.de
www.ml.niedersachsen.de



Dr. Bettina Friebe, geboren 1962, studierte Biologie an der Universität Bonn und führte ein Forschungsprojekt zu Naturschutzleistungen des ökologischen Landbaus durch. In Nordrhein-Westfalen verantwortete sie mehrere Jahre den Vertragsnaturschutz in Eifel und Börde. Seit 1998 arbeitet sie im Management des Naturschutzgroßprojektes Hammeniederung im Landkreis Osterholz und seit 2010 parallel im Projekt „Produktionsintegrierte Kompensation mit ökologischem Landbau“ der „Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen GmbH“.

Dr. Bettina Friebe
Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen GmbH
Bahnhofstr. 15b
27374 Visselhövede
b.friebe@oeko-komp.de
www.oeko-komp.de



Eva Meyerhoff, geboren 1974, studierte Landschafts- und Freiraumplanung in Hannover und begründete 2002 die Naturschutzberatung in der heutigen „Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen GmbH“, wo sie seitdem arbeitet und zahlreiche Projekte für Naturschutz und Landwirtschaft koordiniert und umgesetzt hat.

Eva Meyerhoff
Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen GmbH
Bahnhofstr. 15b
27374 Visselhövede
e.meyerhoff@oeko-komp.de
www.oeko-komp.de



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

Das Verhältnis von Wasserrahmenrichtlinie und Eingriffsregelung – rechtliche und praktische Aspekte

von Wilhelm Breuer

Inhalt

1	Einleitung	94	3	Inwieweit lassen sich Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für die Gewässer- und Auenentwicklung nutzen?	96
2	Können Maßnahmen zur Verwirklichung der Wasserrahmenrichtlinie Eingriffe sein?	94	4	Zusammenfassung	99
			5	Summary	99

1 Einleitung

Im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Anforderungen der EG-Wasserrahmenrichtlinie werden immer wieder zwei Fragen gestellt: Erstens: Können solche Maßnahmen im naturschutzrechtlichen Sinne überhaupt Eingriffe sein? Sie dienen doch der Sache des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Und zweitens: Inwieweit lassen sich Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für die Gewässer- und Auenentwicklung nutzen? Der folgende Beitrag geht diesen beiden Fragen nach.

2 Können Maßnahmen zur Verwirklichung der Wasserrahmenrichtlinie Eingriffe sein?

- Maßnahmen, welche der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie dienen, dienen in der Regel zugleich den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Das gilt insbesondere für die Rücknahme von Ufer- und Sohlverbauungen, das Entfernen oder Umgestalten von Querbauwerken und für andere Maßnahmen, welche eine eigendynamische Entwicklung des Gewässers ermöglichen oder die Funktion der Auen reaktivieren. Um die Verträglichkeit der Maßnahmen mit den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu beurteilen, sind die Inhalte der Landschaftsplanung heranzuziehen (§ 9 Abs. 5 Bundesnaturschutzgesetz / BNatSchG).
- Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie führen in der Regel zu einer Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen. Eingriffe im Sinne des § 14 BNatSchG sind sie aber nur,

sofern die Veränderung die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich zu beeinträchtigen vermag. Inwieweit die einzelnen Maßnahmen zu einer erheblichen Beeinträchtigung führen können, lässt sich nur bedingt vorab vorhersagen, sondern ist von der Ausprägung, insbesondere der Naturnähe und Schutzwürdigkeit der betroffenen Grundflächen abhängig. Maßnahmen, welche zu einer Reduzierung belastender Einleitungen führen, aber Grundflächen nicht verändern, sind keine Eingriffe.

- Auch dann, wenn die Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie keine erheblichen Beeinträchtigungen auslösen, sollen sie so geplant und ausgeführt werden, dass vermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes unterlassen werden. Die Pflicht zu einer solchen Optimierung der Maßnahmen ergibt sich aus den §§ 15 Abs. 1 (Vermeidung unnötiger Beeinträchtigungen), 39 (Allgemeiner Schutz wildlebender Tiere und Pflanzen) und 44 BNatSchG (Besonderer Schutz wild lebender Tiere und Pflanzen) sowie aus den allgemeinen Sorgfaltspflichten und allgemeinen Grundsätzen der Gewässerbewirtschaftung (§§ 5 und 6) des Wasserhaushaltsgesetzes.

Eine Beeinträchtigung ist vermeidbar, wenn die Maßnahmen auch in modifizierter Weise, z. B. verschoben oder zeitlich beschränkt, ausgeführt werden



Abb. 1: Die Blauflügel-Prachtlibelle ist ein Anzeiger für ungetrübte Wasserqualität fließender Gewässer. Maßnahmen, welche zu einer Reduzierung belastender Einleitungen und diffuser Stoffeinträge führen, aber Grundflächen nicht verändern, sind keine Eingriffe und folglich auch nicht Gegenstand der Eingriffsregelung. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)

können. Dies kann erforderlich sein, um z. B. wertvolle Biotope oder Baumbestände oder Vorkommen gefährdeter Pflanzen- oder Tierarten nicht zu zerstören.

Werden die Maßnahmen von einer Behörde oder öffentlichen Stelle geplant oder durchgeführt, muss sie die Naturschutzbehörde an der Vorbereitung der Maßnahmen beteiligen (§ 3 Abs. 5 BNatSchG, Zusammenarbeit der Naturschutzbehörden und anderer Behörden). Diese Zusammenarbeit dient der Optimierung der Maßnahmen, um die nach den Umständen bestmögliche Lösung zu finden. Dies betrifft sowohl die Art und Weise der Maßnahmen als auch z. B. den Zeitpunkt ihrer Ausführung.

Die Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie sind umso eher auch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, wie die Möglichkeiten zur Vermeidung unnötiger Beeinträchtigungen bei der Planung und Durchführung der Maßnahmen ausgeschöpft werden.

- d. Eine erhebliche Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes – nur für diese sind Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erforderlich – ist in der Regel nicht zu erwarten, wenn die der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie dienenden Maßnahmen Biototypen der Wertstufen I und II betreffen und im Sinne der Roten Liste gefährdete oder andere bedeutende Vorkommen von Pflanzen- und Tierarten nicht betroffen sind. Zu diesen Wertstufen zählen z. B. stark ausgebaute Bäche und Flüsse bzw. entsprechend ausgebaute Gewässerabschnitte, die meisten Formen artenarmen Grünlandes sowie Acker.

Die Wertstufenzugehörigkeit von Biototypen ergibt sich aus DRACHENFELS (2012)¹: Diese Einstufung der Biototypen nach Wertstufen entspricht dem anerkannten Stand der Technik bzw. dem fachlichen Standard der Naturschutzbehörden. Die Verknüpfung dieser Einstufungen mit der Beurteilung der Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung gewährleistet eine einfache, fachlich zufriedenstellende und landesweit einheitliche Beurteilung.

Auch die Berücksichtigung von Arten der Roten Listen ist fachlich geboten. Zudem ist ein beträchtlicher Anteil dieser Arten nach § 7 Abs. 2 Nr. 13 und 14 BNatSchG besonders oder streng geschützt. Zum Schutz dieser Arten gelten insoweit über die Eingriffsregelung hinausreichende Vorschriften.

Die Gewässerbiototypen der Wertstufen I und II sind aufgrund ihres Ausbaugrades oder ihrer Verschmutzung nur wenig naturnah und in der

Regel an Pflanzen- und Tierarten verarmt, so dass sie den nach der Wasserrahmenrichtlinie erforderlichen guten ökologischen Zustand nicht aufweisen. Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie sind insbesondere an solchen Gewässern in der Regel nicht mit einer erheblichen Beeinträchtigung im Sinne § 14 BNatSchG verbunden.

Bei einer Beanspruchung von Biototypen der Wertstufe III (z. B. bei mäßig ausgebauten Bächen) kann eine erhebliche Beeinträchtigung nicht von vornherein ausgeschlossen werden, so dass die Bedingungen des Einzelfalles zu prüfen sind.

Maßnahmen an Gewässern der Wertstufen V und IV sind insoweit anders zu beurteilen, da sich diese bereits durch eine große Naturnähe und gewässertypische Lebensgemeinschaften auszeichnen. An diesen Gewässern sind Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie nicht oder nur in geringem Umfang erforderlich. Diese können sich zumeist auf die Beseitigung von Querbauwerken oder anderer punktueller Störstellen beschränken und sind in der Regel nicht mit einer erheblichen Beeinträchtigung verbunden. Sind hingegen erhebliche Beeinträchtigungen zu erwarten, ist zu beachten, dass diese Biototypen großenteils nach § 30 BNatSchG gesetzlich geschützt sind.

Soweit die Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie an das Gewässer angrenzende Biotope dauerhaft oder vorübergehend in Anspruch nehmen, sollten die Wertstufen der betroffenen Biotope und die vorstehenden Regelvermutungen entsprechend berücksichtigt werden. Eine Inanspruchnahme wertvoller Biotope oder Gehölzbestände sollte auch hier nach Möglichkeit vermieden werden. Eine nur kleinflächige und kurzzeitige Inanspruchnahme wird häufig zu keinen erheblichen Beeinträchtigungen führen.

- e. Eine erhebliche Beeinträchtigung der übrigen Bestandteile des Naturhaushalts (Grund- und Oberflächenwasser, Boden, Klima/Luft) ist nur in begründeten Ausnahmefällen gegeben. Eine solche Ausnahme



Abb. 2: Gehen infolge eines Eingriffs wenig spezifische Funktionen und Werte des Naturhaushalts verloren (etwa infolge der Versiegelung von Böden), können diese möglicherweise entlang von Fließgewässern wiederhergestellt werden. Dazu können Gewässerrandstreifen eingerichtet werden, welche der Wiederherstellung der Bodenfunktionen, dem Schutz des Fließgewässers vor Einträgen und der Entwicklung fließgewässerbegleitender Biotope dienen. (Foto: Dieter Coldewey)

¹ DRACHENFELS, O. v. (2012): *Einstufungen der Biototypen in Niedersachsen – Regenerationsfähigkeit, Wertstufen, Grundwasserabhängigkeit, Nährstoffempfindlichkeit, Gefährdung.* – *Inform.d. Naturschutz Niedersachs.* 32 (1) (1/2012): 1-60.

kann z. B. mit dem Entfernen von Stau- oder Wehranlagen gegeben sein, wenn damit eine großflächige Absenkung des Grundwasserstandes verbunden ist und infolgedessen besonders wertvolle grundwasserabhängige Lebensräume zerstört werden. Auch dann sind in der Regel Biotoptypen der Wertstufen V und IV betroffen. In vielen Fällen sind auch diese nach Kapitel 4 Abschnitt 1 BNatSchG besonders geschützt.

Während der Bauphase auftretende Gewässertrübungen auf langer Strecke oder baubedingtes temporäres Sandtreiben sind, soweit sie Pflanzen- und Tierarten der Roten Listen nicht nachhaltig gefährden, nicht als erhebliche Beeinträchtigungen anzusehen.

- f. Eine erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes infolge von Maßnahmen, die der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie dienen, ist nur ausnahmsweise gegeben, denn eine solche Beeinträchtigung setzt einen mehr als nur kleinflächigen Verlust oder eine mehr als geringfügige Überprägung der naturraumtypischen Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft voraus.
- g. Sofern die Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ausnahmsweise einen Eingriff im Sinne § 14 BNatSchG darstellen und dieser a) nach öffentlichem Recht einer behördlichen Genehmigung oder eines entsprechenden Verwaltungsaktes bedarf oder einer Behörde anzuzeigen ist, b) nach öffentlichem Recht einer Planfeststellung bedarf, c) nicht unter a) oder b) fällt, jedoch von einer Behörde durchgeführt oder geleitet wird, gelten die naturschutzgesetzlichen Vorschriften über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die Zulässigkeit des Eingriffs und die Ersatzzahlung.

Soweit erhebliche Beeinträchtigungen im Einzelfall nicht ausgeschlossen werden können, ist zu prüfen, inwieweit diese nicht schon mit den Verbesserungen kompensiert werden, welche mit den Maßnahmen der Wasserrahmenrichtlinie erreicht werden sollen. Das gilt insbesondere, wenn die Maßnahmen Biotoptypen der Wertstufe III beanspruchen, denn infolge dieser Maßnahmen entstehen häufig Biotop, welche den beanspruchten der Wertstufe III mindestens gleichwertig sind. Beispiele für solche Biotoptypen sind „Bach- und sonstige Uferstaudenflur“ sowie „Sonstiges Weiden-Ufergebüsch“.

- h. Insbesondere in den Fällen, in denen die Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie Biotoptypen der Wertstufen IV und V oder Vorkommen bedeutender Pflanzen- und Tierarten erheblich beeinträchtigen, bedarf es einer Einzelfallprüfung. Darin sind sowohl die möglichen Eingriffsfolgen (erheblichen Beeinträchtigungen) als auch die zur Bewältigung dieser Folgen erforderlichen Maßnahmen gegenüberzustellen. Auch in diesen Fällen ist zu prüfen, inwieweit die Eingriffsfolgen nicht bereits mit den Maßnahmen der Wasserrahmenrichtlinie ganz oder teilweise kompensiert werden.

Insofern sind für Maßnahmen, welche der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie dienen, nur ausnahmsweise Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nötig. Die Notwendigkeit zur Durchführung solcher Maßnahmen bedarf einer nachvollziehbaren Begründung. Diese Fälle sind am ehesten bei einer Zerstörung oder erheblichen Beeinträchtigung von Biotoptypen der Wertstufen IV und V sowie von Vorkommen gefährdeter Pflanzen- und Tierarten denkbar, soweit deren Beanspruchung unvermeidlich

und nach § 15 Abs. 5 BNatSchG zulässig ist.

- i. Die Anwendung der vorstehenden Grundsätze wird auch für Maßnahmen in Bereichen empfohlen, welche nach Kapitel 4 Abschnitt 1 BNatSchG besonders geschützt sind, sofern sich dort aufgrund der Bestimmungen des besonderen Gebietschutzes keine weitergehenden Anforderungen stellen. Die Schädigungs- und Störungsverbote des § 44 BNatSchG sind innerhalb wie außerhalb besonders geschützter Gebiete eigens zu beachten.

3 Inwieweit lassen sich Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für die Gewässer- und Auenentwicklung nutzen?

Die Verbesserung des ökologischen Zustandes von Gewässern ist dank der Wasserrahmenrichtlinie eine gemeinschaftsrechtlich fundierte Aufgabe. Dies ist angesichts des Trends, Natur und Landschaft nur noch schützen zu wollen, wo und wie es gemeinschaftsrechtlich verlangt ist, ein nicht zu unterschätzender Vorteil. Dabei zeigt sich, wie schwer es schon sein kann, Anforderungen des Gemeinschaftsrechts bloß „Eins zu Eins und ohne jedes Aufsatteln“ zu verwirklichen, erfordert das Erreichen der Richtlinienziele doch beträchtliche, nicht zuletzt beträchtliche finanzielle Anstrengungen.

So erklärt sich, dass Politik und Verwaltung für das Erreichen der Richtlinienziele umso mehr Instrumente, Maßnahmen und Mittel in Anspruch nehmen wollen, die bereits aus anderen rechtlichen Zusammenhängen heraus existieren, ergriffen oder bereitgestellt werden müssen.

Die Erwartungen richten sich nicht zuletzt an die Eingriffsregelung – genau genommen an die Maßnahmen, die Ergebnis ihrer Anwendung sein können: nämlich Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Angesichts der Vielzahl der Eingriffe scheint sich hier ein beträchtliches Potenzial für die Gewässer- und Auenentwicklung aufzutun, wenn nicht gar aufzudrängen.

Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ist zunächst eine staatliche Aufgabe. Die örtlichen Interessenträger wirken an den erforderlichen Maßnahmen maßgeblich mit. Dabei ist es u. U. möglich, die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen Dritter für Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Anspruch zu nehmen und an die betreffenden Gewässer zu lenken. Dieser Spielraum sollte genutzt werden, um mit den zur Verfügung stehenden öffentlichen und privaten Mitteln eine optimale Wirkung zu erzielen.

Allerdings ist zu beachten, dass Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht einfach Maßnahmen sind, welche den Zustand von Natur und Landschaft „irgendwie“ oder „irgendwo“ verbessern, sondern die Maßnahmen müssen die Eingriffsfolgen bestmöglich kompensieren. Die Inanspruchnahme von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie setzt dazu einen räumlichen und funktionalen Ableitungszusammenhang zwischen den vom Eingriff zerstörten oder erheblich beeinträchtigten Funktionen und Werte von Natur und Landschaft und den durch die Maßnahmen wiederhergestellten oder neu geschaffenen Funktionen und Werten voraus. Aus demselben Grund heraus können Maßnahmen der Wasserrahmenrichtlinie umgekehrt



Abb. 3: Einem ausgebauten Gewässer wieder die Freiheit einzuräumen, seinen Lauf selbst zu bestimmen oder ihm für Hochwasser Überflutungsraum zu bieten: Eine unbestritten sinnvolle Maßnahme, aber nicht in jedem Fall auch eine Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme. Kompensation setzt nämlich mehr voraus, als irgendwo irgendetwas Gutes für Natur und Landschaft zu tun. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen der bestmöglichen Kompensation der tatsächlichen Eingriffsfolgen dienen. (Foto: Jens Schatz)

nicht ohne weiteres auf die Pflichten Dritter zur Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen angerechnet werden.

Unter Berücksichtigung dieser Anforderungen lassen sich folgende Grundsätze für die Praxis formulieren:

- a. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen lassen sich nicht bedingungslos für alle möglichen Ziele einsetzen, auch nicht für die ökologische Gewässer- und Auenentwicklung – so wichtig diese Aufgabe zweifelsfrei ist.
- b. Bei der Festlegung von Art und Umfang der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind die Darstellungen der Landschaftsplanung zu berücksichtigen (§ 15 Abs. 2 Satz 5 BNatSchG). Und vernünftigerweise sind auch alle anderen Planungen zu berücksichtigen, die auf eine Verbesserung von Natur und Landschaft gerichtet sind. Dazu zählen gewiss Planungen und Maßnahmen zur Gewässer- und Auenentwicklung. Der Anspruch an die Kompensation darf aber nicht verfehlt werden. So werden beispielsweise bei einer Zerstörung von Auwald oder Auenböden diese auch Ziel der Kompensation sein und kaum Magerrasen oder grundwasserferne Böden. Das gilt auch umgekehrt.
- c. Im Einzelfall ist zu fragen, welche Funktionen und Werte werden infolge des Eingriffs zerstört oder erheblich beeinträchtigt und inwieweit bedürfen sie der Wiederherstellung. Diese Prüfung muss alle Schutzgüter der Eingriffsregelung einbeziehen: die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts (Arten, Biotope, Boden, Wasser, Klima, Luft – jedenfalls immer mehr als nur der Biotop) sowie das Landschaftsbild.
- d. Vom Ergebnis dieser Prüfung hängt die Entscheidung ab, wo die Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden *können* oder durchgeführt werden *müssen*. Bestimmte Leistungen können nur auf bestimmten Flächen, unter Umständen nur an Ort und Stelle des Eingriffs oder in seinem engeren Umfeld erbracht

- e. Weniger spezifische Funktionen des Naturhaushalts sind hingegen nicht an bestimmte Flächen gebunden. Sie können ebenso gut oder auch besser andersorts erbracht werden. Das gilt z. B. für die Wiederherstellung natürlicher Bodenfunktionen nach Überbauung oder die Wiederherstellung bestimmter Biototypen sowie Standorte und Habitate bestimmter Arten. Hier auf gerichtete Kompensationsmaßnahmen können z. B. in Form sich naturnah entwickelnder Gewässerstrandstreifen oder in Auen vom Eingriffsort entfernt durchgeführt werden. An dieser Stelle öffnen sich

Abb. 4: Die Renaturierung eines Fließgewässers kommt als Kompensation insbesondere dann in Frage, wenn der Eingriff, dessen Folgen kompensiert werden müssen, in ein Fließgewässerökosystem eingreift oder ein solches zumindest funktional in Mitleidenschaft zieht. (Foto: Jens Schatz)



Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zweifellos der Gewässer- und Auenentwicklung. Damit werden zwar nicht alle Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu diesem Ziel beitragen können, aber gewiss ein nicht unerheblicher Teil. Die von der niedersächsischen Landesnaturschutzverwaltung herausgegebenen Arbeitshilfen zur Eingriffsregelung ermöglichen es, dass dieser Anteil erkannt und genutzt werden kann.

- f. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können unter Beachtung der vorstehenden Bedingungen beispielsweise in Gewässerauen verortet werden. Dort kann auch eine Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffsfolgen stattfinden (S. 52 in diesem Heft).
- g. Der Gesetzgeber hat aus den dargelegten Gründen eine u. U. wechselseitige Bedeutung der Maßnahmen



Abb. 5: Wenn der funktionale Ableitungszusammenhang gegeben ist, sind naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen in Flussauen besonders gut platziert. Dort besteht die Möglichkeit, verschiedene Lebensraumtypen zu entwickeln und großräumig dynamische Verhältnisse zurückzugewinnen, die an anderer Stelle infolge von Eingriffen zerstört oder behindert werden. Deshalb eignen sich die Flussauen auch als Raum für Flächen- und Maßnahmenpools. Maßnahmen in Flussauen können Nahrungs- und Bruthabitats beispielsweise für den Eisvogel schaffen, wo diese heute fehlen. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)



Abb. 6: Altgewässer wurden aus wasserbaulichen Gründen und zur Schaffung landwirtschaftlicher Flächen verfüllt. Die Wiederherstellung solcher Biotope verschafft der Erdkröte Laichhabitats. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)

für verschiedene Umweltziele betont und ausdrücklich herausgestellt, dass Festlegungen von Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen z. B. in Naturschutzgebieten sowie Maßnahmen in Maßnahmenprogrammen im Sinne des § 82 des Wasserhaushaltsgesetzes der Anerkennung als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht entgegenstehen (§ 15 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG).

- h. Anders liegen die Dinge im Fall der Ersatzzahlung: Ersatzzahlungen sind dann zu leisten, wenn die Beeinträchtigungen weder zu vermeiden noch zu kompensieren sind, der Eingriff aber gleichwohl zugelassen wird. Die Zahlung ist zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst (aber nicht wie bei Kompensationsmaßnahmen zwingend) im betroffenen Naturraum zu verwenden. Die aus der Zahlung finanzierten Maßnahmen müssen zur realen Verbesserung von Natur und Landschaft führen. Der für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verlangte Ableitungszusammenhang zwischen Eingriffsfolgen und Maßnahmenziel ist nicht verlangt.

Die Ersatzzahlungen stehen insofern beispielsweise für Maßnahmen bereit, diffuse Stoffeinträge in ein Fließgewässer zu vermindern, es wieder durchgängig zu machen und Fischen darin den Aufstieg zu ermöglichen – auch wenn der Eingriff, der zur Ersatzzahlung führte, gar kein Gewässer berührt.

Aus der Ersatzzahlung kann auch der Erwerb von Flächen in einer Aue finanziert werden, jedoch nur, wenn der Erwerb Voraussetzung für eine Verbesserung ist. Die Ersatzzahlung kann auch verwendet werden, um zusammen mit anderen Mitteln Projekte zu realisieren. Gewässer und Auen sind bevorzugte Bereiche, in welche mit der Ersatzzahlung finanzierte Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege gelenkt werden. Allerdings sind dies nicht die einzigen Bereiche, die gezielter Verbesserung bedürfen.

Von der Finanzierung ausgeschlossen sind Maßnahmen, für die bereits nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht.



Abb. 7: Ein durchgängiges Fließgewässer mit neugewonnenem Entwicklungsraum: Solche Umgestaltungen und die Beseitigung von Verbauungen in Fließgewässern können aus Mitteln der Ersatzzahlung finanziert werden. Eines funktionalen Ableitungszusammenhangs zwischen Maßnahmen und den Folgen des betreffenden Eingriffs wie bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bedarf es dazu nicht. (Foto: Jens Schatz)

4 Zusammenfassung

Die für die Erreichung eines ökologisch guten Gewässerzustandes nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie notwendigen Maßnahmen sind zum einen zumeist keine Eingriffe. Zum anderen lassen sich für die Verwirklichung eines guten Gewässerzustandes unter bestimmten Umständen die für die Kompensation von Eingriffsfolgen notwendigen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder auch ersatzzahlungsfundierte Maßnahmen Dritter einsetzen. Der Beitrag formuliert die für das eine wie für das andere zu beachtenden Bedingungen.

Der Autor

Wilhelm Breuer, s. S. 62

5 Summary

Any measures being taken towards ecological improvement of waters as required by the Water Framework Directive are, in most cases, not impacts as defined in impact regulation. Under certain circumstances, however, means and measures of impact regulation including third party contributions may be harnessed to effect improvements in quality objectives set by the Water Framework Directive. The paper formulates conditions to be observed when trying to pursue such a course of action.

Hinweise zu Aufbau und Führung des Kompensationsverzeichnisses unterer Naturschutzbehörden

von Wilhelm Breuer¹

Inhalt

1	Vorbemerkung	100	5	Muster-Dateiblatt	102
2	Ziele und Aufgaben des Kompensationsverzeichnisses	100	6	Erläuterungen des Muster-Dateiblattes	102
3	Von der Zulassungsbehörde bereitzustellende Angaben	101	7	Berücksichtigung ersatzzahlungs-finanzierter Maßnahmen	103
4	Kompensationsverzeichnisse anderer Stellen	101	8	Literatur	104
			Anhang:	Niedersächsische Verordnung über das Kompensationsverzeichnis	104

1 Vorbemerkung

Nach § 17 Abs. 6 Satz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) müssen die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und die dafür in Anspruch genommenen Flächen in einem Kompensationsverzeichnis (KV) erfasst werden. Das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) bestimmt in § 7 Abs. 2 die untere Naturschutzbehörde zur das Verzeichnis führenden Behörde. Die für die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Eingriffes zuständige Behörde (Zulassungsbehörde; das ist zumeist nicht die Naturschutzbehörde) muss der unteren Naturschutzbehörde die Angaben zur Verfügung stellen, die für die Führung des Verzeichnisses erforderlich sind (§ 17 Abs. 6 Satz 2 BNatSchG). In Niedersachsen bestimmt die Niedersächsische Verordnung über das Kompensationsverzeichnis (NKompVzVO) vom 01.02.2013 das Nähere (s. Anhang).

Die folgenden unverbindlichen Hinweise sollen dabei helfen, eine einfache, zufriedenstellende und landesweit einheitliche Führung dieser Verzeichnisse zu ermöglichen. Diese Hinweise wenden sich dazu sowohl an die unteren Naturschutzbehörden als auch an die Stellen, welche die zur Führung dieser Verzeichnisse erforderlichen Angaben bereitstellen müssen.

Die Hinweise berücksichtigen die Verzeichnisse, die schon vor Inkrafttreten des neuen Bundesnaturschutzgesetzes von den Naturschutzbehörden geführt wurden. Diese Verzeichnisse basieren auf Veröffentlichungen der Landesnaturschutzverwaltung sowie einem Konzept eines GIS-gestützten digitalen KV (NLÖ 1997, HEISS & VELTRUP 2000). Die Aufgaben des Verzeichnisses nach diesen Hinweisen erfordern ein GIS-gestütztes digitales Verzeichnis; sie lassen sich auf dieser Grundlage jedenfalls wesentlich leichter und anwenderfreundlicher erfüllen.

Über die in § 17 Abs. 6 BNatSchG genannten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hinaus sollten im KV zweckmäßigerweise weitere Maßnahmen erfasst werden, die zur Kompensation von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft durchgeführt werden. Das sollte mindestens gelten für

- vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen nach § 44 Abs. 5 BNatSchG,
- Maßnahmen zur Sicherung des Zusammenhanges des Netzes Natura 2000 nach § 34 Abs. 5 BNatSchG,
- ersatzzahlungsfinanzierte Naturschutzmaßnahmen.

Infrage kommen auch Ersatzaufforstungen nach § 8 Abs. 4 des Landeswaldgesetzes, sofern diese nicht zugleich Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind.

Die unter a) und b) genannten Maßnahmen sind in der Regel auch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Die Gründe, die für die Aufnahme ersatzzahlungsfinanzierter Naturschutzmaßnahmen sprechen, sind im Kapitel 7 aufgeführt.

§ 17 Abs. 6 BNatSchG gilt aufgrund der Sonderregelung des § 18 Abs. 2 BNatSchG nicht für bauplanungsrechtlich dargestellte oder festgesetzte Kompensationsmaßnahmen. Die Aufnahme dieser Maßnahmen und der ihnen zugeordneten Flächen in das KV ist jedoch sinnvoll und sollte deshalb angestrebt werden.

2 Ziele und Aufgaben des Kompensationsverzeichnisses

Mit dem KV sollen vorrangig folgende Ziele erreicht werden (vgl. AG EINGRIFFSREGELUNG 1997):

- Vermeidung von Mehrfachnutzungen einer Fläche für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für verschiedene Eingriffe
- Vermeidung der Inanspruchnahme von Flächen mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch neue Eingriffe (z. B. auch durch Nutzungsänderungen auf der Fläche selbst oder in deren Einwirkungsbereich)
- Erleichterung von Erstellungs- und Funktionskontrollen. Diese fallen in den Verantwortungsbereich der Zulassungsbehörde, sofern in der Zulassung des Eingriffes nichts anderes vereinbart worden ist. Eine Beteiligung der Naturschutzbehörde an solchen Kontrollen ist zumeist zweckmäßig.

Für die zur Aufnahme in das Verzeichnis empfohlenen weiteren Maßnahmen und den ihnen zugeordneten Flächen gilt dies gleichermaßen.

¹ An der Erarbeitung dieser Hinweise waren beteiligt: Manfred Weyer vom Niedersächsischen Umweltministerium sowie Dieter Pasternack und Dr. Lutz Mehlhorn vom Niedersächsischen Landkreistag.

Darüber hinaus bietet das KV folgende Vorteile:

- Fördergelder bestimmter Programme dürfen nicht für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verwandt werden. Das Führen eines KV vermindert das Risiko von Fehlern und Anlastungen bei der Verwendung dieser Gelder.
- Für alle Außenbereichsplanungen und -vorhaben ist der lückenlose Nachweis der für Kompensationszwecke festgelegten oder geplanten Flächen eine wichtige planerische Grundlage.
- Ein KV enthält Informationen, die für die Aufstellung und Fortschreibung von Landschaftsrahmen-, Landschafts- und Grünordnungsplänen wesentlich sind.
- Das KV kann statistische Auswertungen über alle erfassten Eingriffe bezogen auf ausgewählte räumliche, zeitliche oder naturschutzfachliche Aspekte ermöglichen. Die Naturschutzbehörden können damit auch ihren Berichtspflichten gegenüber Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit leichter nachkommen.

Innerhalb kommunaler Einheitsverwaltungen ist es zweckmäßig, ein KV als Kontrollinstrument nicht allein von der Naturschutzbehörde, sondern gemeinsam mit den anderen Zulassungsbehörden, insbesondere der Bauaufsichtsbehörde, zu nutzen. In den Fällen gemeinsamer Nutzung sind die Aufgaben, Zuständigkeiten und Zugriffsmöglichkeiten der Verwaltungsbereiche klar zu regeln.

Der Nutzen eines KV ist umso größer, je vollständiger und umfassender es ist. Insofern ist auch die Aufnahme von Flächen, auf denen in der Vergangenheit Maßnahmen getroffen wurden, wünschenswert. Diese sollten ggfs. gesondert gekennzeichnet werden.

Es ist u. U. sinnvoll, zunächst bestimmte Altfälle vordringlich aufzunehmen (z. B. große Kompensationsflächen aus Großvorhaben wie Verkehrswegebau) oder schrittweise nach Gemeinden geordnet oder auch nur Flächen ab einer bestimmten Größe aufzunehmen. Die Digitalisierung der Bauakten kann die Erfassung erleichtern.

Eine Reihe unterer Naturschutzbehörden hat das KV zu einem Liegenschaftskataster des Naturschutzes und der Landschaftspflege fortentwickelt oder strebt eine solche Erweiterung an. Die Erweiterung kann auch Informationen über Flächen umfassen, für die weitere rechtliche Bindungen oder Perspektiven zugunsten des Naturschutzes bestehen (z. B. Vertragsnaturschutzflächen, für Naturschutzzwecke angekaufte Flächen, für Kompensationszwecke bevorratete Flächen und Maßnahmen).

Das entwickelte Konzept eines GIS-gestützten digitalen KV sieht solche ergänzenden Module ausdrücklich vor. Es steht insoweit z. B. auch für die Darstellung von Flächen bereit, auf denen aus dem Aufkommen der Ersatzzahlung finanzierte Maßnahmen sowie kohärenzsichernde Maßnahmen durchgeführt wurden. Infrage kommen auch die Eintragung von Flächen, auf denen im Vorgriff auf künftige Eingriffe Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege bevorratet worden sind, sowie diese Maßnahmen selbst.

Es bleibt selbstverständlich jeder Naturschutzbehörde selbst überlassen, die jeweils eingesetzten Systeme für solchermaßen weitergehende Zwecke bis hin zu einem Liegenschaftskataster des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu nutzen.

3 Von der Zulassungsbehörde bereitzustellende Angaben

Damit die untere Naturschutzbehörde das KV führen kann, muss sie in den Fällen, in denen sie nicht selbst Zulassungsbehörde ist, die für die Eingabe in das Kataster erforderlichen Informationen von der Zulassungsbehörde erhalten. Zur Bereitstellung dieser Informationen ist die Zulassungsbehörde verpflichtet (§ 17 Abs. 6 Satz 2 BNatSchG). Bei diesen Informationen handelt es sich um Angaben, die im Bescheid über die Zulassung des Vorhabens (Planfeststellungsbeschluss, Plangenehmigung, Bewilligung, Erlaubnis usw.) enthalten sein müssen. Die für die Führung des KV benötigten Informationen sind im Muster-Dateiblatt (s. Kap. 5) gekennzeichnet.

Sofern sich nach der Zulassung des Vorhabens Änderungen hinsichtlich der Flächen oder Maßnahmen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ergeben, die für die Führung des Verzeichnisses von Bedeutung sind, muss die untere Naturschutzbehörde über diese Veränderungen unterrichtet werden.

Der Naturschutzbehörde wird die Eingabe der erforderlichen Angaben in das Verzeichnis wesentlich erleichtert, wenn die Zulassungsbehörde diese Informationen der Naturschutzbehörde getrennt für jede Maßnahme mitteilt. Diese Vorgehensweise unterstützt die Verwirklichung der Naturschutzziele, wozu die Zulassungsbehörden in § 2 Abs. 2 BNatSchG ausdrücklich aufgefordert sind.

Die Zulassungsbehörden bleiben auch nach Übermittlung der Daten für die Kontrolle der Maßnahmen verantwortlich, sofern in der Zulassung des Eingriffs nichts anderes vereinbart worden ist.

4 Kompensationsverzeichnisse anderer Stellen

Es kann auch für andere Behörden, öffentliche Stellen und Vorhabensträger erforderlich oder zumindest zweckmäßig sein, eigene Verzeichnisse über Kompensationsmaßnahmen zu führen, insbesondere wenn diese Stellen im großen Umfang Flächen mit Kompensations- oder auch kohärenzsichernden Maßnahmen verwalten, kontrollieren oder gewährleisten müssen.

Diese Verzeichnisse beziehen sich aufgabengemäß nur auf solche Flächen im sachlichen Zuständigkeitsbereich dieser Stellen. Aus den oben genannten Erwägungen und damit die Naturschutzbehörde den notwendigen Überblick erhalten kann, ist es geradezu erforderlich, dass diese Flächen auch im KV enthalten sind.

Die im Muster-Dateiblatt aufgeführten Informationen können auch für die Verzeichnisse anderer Stellen von Bedeutung sein. Überdies sollten die Inhalte der Verzeichnisse verschiedener Stellen möglichst kompatibel sein, um den Informationstransfer an die untere Naturschutzbehörde zu erleichtern. Das Dateiblatt versteht sich als unverbindliches Muster. Die vorgesehenen Angaben gehen teilweise über die in der Verordnung genannten Mindestangaben hinaus. Die Angaben sollen einer effektiven Ziel- und Aufgabenerfüllung des Verzeichnisses dienen.

5 Muster-Dateiblatt

- 0 Signatur und Ordnungsnummer der Fläche zur Kompensation, Kohärenzsicherung oder mit Maßnahmen aus Ersatzzahlung**
- 1 Eingriffsvorhaben, Plan oder Projekt**
 - 1.1 Vorhaben*
 - 1.2 Vorhabensart und Rechtsgrundlage der Zulassung*
 - 1.3 Vorhabensträger (Name, Anschrift, Telefon, Ansprechpartner)*
 - 1.4 Zeitpunkt der Zulassung*
 - 1.5 Zulassungsbehörde (Name, Anschrift, Telefon, Ansprechpartner)*
 - 1.6 Aktenzeichen des Vorganges bei der unteren Naturschutzbehörde
 - 1.7 Zeitpunkt der Durchführung des Eingriffs, Planes oder Projektes
- 2 Kompensationsmaßnahme, Maßnahme zur Kohärenzsicherung oder Maßnahme aus Ersatzzahlung**
 - 2.1 Art der Maßnahme (Vorkehrung zur Vermeidung, Ausgleichsmaßnahme, Ersatzmaßnahme, vorgezogene Ausgleichsmaßnahme nach § 44 Abs. 5 BNatSchG, Kohärenzsicherung, Maßnahmen aus Ersatzzahlung, sonstige Maßnahme)*
 - 2.2 Beschreibung der Maßnahme und Maßnahmenziel*
 - 2.3 Voraussichtlicher Zeitpunkt der Zielerreichung*
 - 2.4 Fertigstellungszeiten und Gewährleistungszeiten*
 - 2.5 Pflegemaßnahmen und Pflegeintervalle, Bewirtschaftungsauflagen*
 - 2.6 Langfristige Sicherung der Flächen und ggf. festgelegter Pflegemaßnahmen*
 - 2.7 Durchführende Stelle/Person (Name, Anschrift, Telefon, Ansprechpartner)*
- 3 Kompensationsfläche, Fläche mit Maßnahme zur Kohärenzsicherung oder mit Maßnahmen aus Ersatzzahlung**
 - 3.1 Lage der Fläche*
 - 3.1.1 Gemeinde*
 - 3.1.2 Gemarkung*
 - 3.1.3 Flur und Flurstück*
 - 3.1.4 DGK-Nr.*
 - 3.1.5 Shapefiles oder Kopie des Kartenausschnittes (falls erforderlich größerer Maßstab)*
 - 3.2 Flächengröße*
 - 3.3 Ausgangszustand der Fläche*
 - 3.4 Grundstückseigentümer (Name, Anschrift, Telefon, Ansprechpartner)*
 - 3.5 Nutzungsberechtigter (Name, Anschrift, Telefon, Ansprechpartner)*
 - 3.6 Hinweis auf weitere Flächen mit Maßnahmen für das selbe Vorhaben, den selben Plan oder das selbe Projekt*
- 4 Erstellungskontrolle (einschließlich regelmäßig durchzuführender Kontrollen von Pflegemaßnahmen und Bewirtschaftungsauflagen)**
 - 4.1 Durchzuführen von (Stelle/Person)*
 - 4.2 Durchzuführen am:*
 - 4.3 Durchgeführt von:
 - 4.4 Durchgeführt am:
 - 4.5 Ergebnis:
- 5 Sonstiges**
 - 5.1 Verweis auf andere Akten
 - 5.2 Bemerkungen
- 6 Bearbeitung des Dateiblattes und Datum der Eingabe**

* Informationen, die im Zulassungsbescheid enthalten sein müssen bzw. von der Zulassungsbehörde der Naturschutzbehörde zur Verfügung zu stellen sind. Im Falle von Flächen bzw. Maßnahmen aus Ersatzzahlung müssen diese Informationen von der Naturschutzbehörde oder einer von ihr beauftragten Stelle ermittelt werden.

6 Erläuterungen des Muster-Dateiblattes

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

In **Nr. 1** werden die wichtigsten Daten des Eingriffsvorhabens, Planes oder Projektes erfasst, um die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen dem verursachenden Vorhaben zuordnen zu können.

In **Nr. 1.2** sind die Art des Eingriffsvorhabens, Planes oder Projektes und ihre Rechtsgrundlage anzugeben, z. B. „Planfeststellung nach § 17 FStrG“, „Baugenehmigung nach § 35 Abs. 1 BauGB“ usw.

In **Nr. 2** ist die Art der Maßnahmen – Vorkehrung zur Vermeidung, Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme, vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen nach § 44 Abs. 5 BNatSchG, kohärenzsichernde Maßnahme – , wie sie im

Zulassungsbescheid festgelegt wurde, zu beschreiben. Entsprechendes gilt für ersatzzahlungsfinanzierte Maßnahmen. Es ist darauf zu achten, dass die Maßnahme im Hinblick auf die Umsetzbarkeit sowie für die Durchführbarkeit von Erstellungs- und Funktionskontrollen hinreichend genau dargestellt wird. Eine bloße Benennung der zu veranlassenden Aktionen ist unzureichend.

In **Nr. 2.1** ist in jedem Fall anzugeben, ob es sich um eine Vorkehrung zur Vermeidung, Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme, vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen nach § 44 Abs. 5 BNatSchG, kohärenzsichernde Maßnahmen, ersatzzahlungsfinanzierte oder sonstige Maßnahmen handelt.

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

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

In **Nr. 2.4** ist anzugeben, bis zu welchem Zeitpunkt die in Nr. 2.2 genannten Voraussetzungen fertig zu stellen sind, d. h. die Maßnahme durchgeführt sein muss.

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

In **Nr. 2.6** ist anzugeben, auf welche Weise die Fläche für die erforderlichen Ziele des Naturschutzes langfristig gesichert wird (z. B. Grunddienstbarkeit, Baulast, Verträge, besonderer Gebietschutz). An dieser Stelle können auch Hinweise auf ggf. zu beachtende Risiken hinsichtlich des Erreichens oder der Gewährleistung des Maßnahmenerfolges vermerkt werden.

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

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

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

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

7 Berücksichtigung ersatzzahlungsfinanzierter Maßnahmen

Seit dem 01.01.2004 können unter bestimmten Voraussetzungen Ersatzzahlungen an die Stelle von Kompensationsmaßnahmen treten oder diese ergänzen. Entsprechend der gesetzlichen Regelung des § 15 Abs. 6 Satz 7 BNatSchG ist die Ersatzzahlung zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst in dem betroffenen Naturraum zu verwenden, zu deren Durchführung nicht bereits nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht.

Flächenerwerb kann aus dem Aufkommen nur finanziert werden, wenn er Voraussetzung für die Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft oder die Verwirklichung eines entsprechenden Konzeptes ist. In der Regel sind praktische Verbesserungen auf den erworbenen Flächen erforderlich. Das gilt auch für die Pacht von Flächen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Akzeptanz des Naturschutzes. Die angestrebten Verbesserungen sollen von Dauer sein und entsprechend gesichert werden (NLT 2011).

Einnahme und Verwendung der Ersatzzahlung müssen notwendigerweise von der unteren Naturschutzbehörde nachvollziehbar dokumentiert werden, um selbst den Überblick zu behalten und bei Bedarf Auskunft über die Mittelverwendung geben zu können. Darüber hinaus empfiehlt der Niedersächsische Landkreistag den Naturschutzbehörden auch die Sicherung und Dokumentation der mit den Maßnahmen angestrebten Verbesserungen von Natur und Landschaft (NLT 2011).

Die aus dem Aufkommen der Ersatzzahlung finanzierungsfähigen Maßnahmen sind zwar rechtlich gesehen keine Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, umfassen aber inhaltlich vielfach die selben oder ähnliche flächenbezogene Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. So wie der Erfolg von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für dauerhaft wirkende Eingriffsfolgen dauerhaft zu sichern ist, sollte auch der Erfolg ersatzzahlungsfinanzierter Maßnahmen fortwährend gewährleistet sein. Ihr Erhalt erfordert häufig die selben Dokumentations- und Kontrollaufgaben wie die für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Diese Gründe sprechen dafür, die Flächen, auf denen aus dem Aufkommen der Ersatzzahlung finanzierte Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durchgeführt worden sind, ergänzend in das KV aufzunehmen, wenngleich diese Maßnahmen keine Kompensationsmaßnahmen im eigentlichen Sinne sind und das Naturschutzrecht ihre Aufnahme und Sicherung nicht verlangt. Aus diesem Grund sieht das Muster-Dateiblatt auch Angaben zu den Flächen mit Maßnahmen aus der Ersatzzahlung vor. Diese sollten gesondert gekennzeichnet sein.

8 Literatur

- AG EINGRIFFSREGELUNG (ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG DER LANDESANSTALTEN/-ÄMTER UND DES BUNDESAMTES FÜR NATURSCHUTZ) (1997): Empfehlungen zum Aufbau eines Katasters der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Naturschutzverwaltung. – Natur und Landschaft 72 (4): 199-202.
- HEISS, M. & W. VELTRUP (2000): Konzept und Aufbau eines digitalen Kompensationsflächenkatasters mit Hilfe eines Geoinformationssystems. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 20 (3) (3/2000): 133-137.
- NLÖ (NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR ÖKOLOGIE) (1997): Hinweise der Fachbehörde für Naturschutz zu Aufbau und Führung von Kompensationsflächenkatastern unterer Naturschutzbehörden. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 17 (4) (4/97): 159-163.
- NLT (NIEDERSÄCHSISCHER LANDKREISTAG) (2011): Hinweise zur Festlegung und Verwendung der Ersatzzahlung nach dem Bundesnaturschutzgesetz und dem Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (Stand Januar 2011). – http://www.nlt.de/pics/medien/1_1296462256/NLT-Hinweise_zur_Ersatzzahlung_nach_dem_Bundesnaturschutzgesetz_-_Stand_Januar_2011.PDF

Anhang

Niedersächsische Verordnung über das Kompensationsverzeichnis (NKompVzVO) vom 1. Februar 2013
Nds. GVBl. 2013, S. 42

Aufgrund des § 17 Abs. 11 Satz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 148), in Verbindung mit § 6 Nr. 1 der Subdelegationsverordnung vom 9. Dezember 2011 (Nds. GVBl. S. 487), geändert durch Verordnung vom 11. Dezember 2012 (Nds. GVBl. S. 597), wird verordnet:

§ 1 Kompensationsverzeichnis

- (1) In dem Kompensationsverzeichnis nach § 17 Abs. 6 Satz 1 BNatSchG erfasst die Naturschutzbehörde die folgenden Angaben:
1. die Bezeichnung der nach § 17 Abs. 6 Satz 2 BNatSchG übermittelnden Behörde,
 2. das Datum und das Aktenzeichen der Entscheidung, mit der eine Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme festgesetzt oder die Festsetzung einer Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme geändert worden ist,

Der Autor

Wilhelm Breuer, s. S. 62

3. die Lage der für die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme in Anspruch genommenen Fläche durch Angabe des Namens der Gemeinde, in deren Gebiet die Fläche liegt, der Gemarkung, der Flur und der Flurstücksnummer,
 4. eine Kartendarstellung der für die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme in Anspruch genommenen Fläche auf der Grundlage des Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystems ALKIS.
- (2) Wird die Festsetzung einer Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme aufgehoben oder unwirksam, so löscht die Naturschutzbehörde die Angaben über die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme im Kompensationsverzeichnis.

§ 2 Übermittlungen an die Naturschutzbehörde

- (1) Die erforderlichen Angaben, die der Naturschutzbehörde nach § 17 Abs. 6 Satz 2 BNatSchG übermittelt werden, sind die Angaben nach § 1 Abs. 1 Nrn. 1 und 2. Weicht die festgesetzte Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme von der im Rahmen der Beteiligung nach § 17 Abs. 1 BNatSchG von der Naturschutzbehörde abgegebenen Stellungnahme ab, so sind auch die Angaben nach § 1 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 zu übermitteln.
- (2) Die Angaben nach Absatz 1 werden zugleich mit der Festsetzung oder Änderung einer Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme übermittelt.
- (3) Wird die Festsetzung einer Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme aufgehoben oder unwirksam, so erhält die Naturschutzbehörde hierüber unverzüglich eine Mitteilung.

§ 3 Angaben des Verursachers eines Eingriffs in Natur und Landschaft

Erforderliche Angaben nach § 17 Abs. 4 Satz 1 BNatSchG sind auch die Angaben nach § 1 Abs. 1 Nrn. 3 und 4.

§ 4 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft.

Hannover, den 1. Februar 2013

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz

Birkner, Minister

Kontrolle von im Rahmen der Eingriffsregelung festgesetzten Kompensationsmaßnahmen

von Denise Siemers

Die aufgrund der Eingriffsregelung festgesetzten Kompensationsmaßnahmen kommen häufig nicht, verspätet oder nicht vollumfänglich zur Umsetzung. Diesen Umstand bemängeln u. a. Naturschutzverbände und fordern die unteren Naturschutzbehörden (UNB) auf, für die Umsetzung der Kompensationsverpflichtungen zu sorgen. Auch im Landkreis Nienburg/Weser haben sich Vertreter der Kreisgruppen von NABU und BUND regelmäßig nach dem Stand der Umsetzung erkundigt und vermehrt Kontrollen gefordert. Diese Forderung stieß bei der UNB auf offene Ohren, da man auch dort das Umsetzungsdefizit nicht hinnehmen will.

Es wird viel Zeit und Energie in die Formulierung von Auflagen zur Konkretisierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen investiert, mit denen die durch verschiedene Bauvorhaben entstehenden erheblichen Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes kompensiert werden sollen. Am Ende wird die Realisierung der Maßnahmen durch die Vorhabenträger häufig gar nicht, nur in Teilen oder mit großer zeitlicher Verzögerung betrieben.

Insbesondere eine systematische Kontrolle aller Maßnahmen im Kompensationsverzeichnis, das auch ältere Maßnahmen umfasst, konnte bisher nicht neben dem Alltagsgeschäft durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der UNB geleistet werden¹. Wenn Kontrollen stattfinden konnten, geschah dies häufig auf Anfrage des Fachdienstes Bauordnung im Hause als Zuarbeit für Schlussabnahmeverfahren. Eine kontinuierliche Überwachung war i. d. R. nicht möglich, sodass auch bei den Maßnahmen, deren Umsetzung einmal festgestellt wurde, das Erreichen des Maßnahmenziels und der dauerhafte Erhalt nicht mehr kontrolliert werden konnten.

Die frist- und sachgerechte Durchführung von Kompensationsmaßnahmen ist durch die Genehmigungsbehörde zu überprüfen. Die UNB Nienburg hat innerhalb der Kreisverwaltung die Aufgabe übernommen, die Erfüllung der Kompensationsverpflichtungen zu prüfen, die der Landkreis als Einheitsbehörde in eigenen Genehmigungsverfahren festgesetzt hat.

Gleichzeitig sollen aber auch stichprobenartig Kontrollen von Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden, die in der Zuständigkeit anderer Genehmigungsbehörden liegen, da diese fachlich dazu häufig gar nicht in der Lage

Abb. 1: Digitales Orthophoto 2011: Gehölzbestand deutlich zu erkennen, Vor-Ort-Kontrolle derzeit nicht zwingend erforderlich (Quelle: Auszug aus den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung ©2015 Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung (LGLN))



sind oder ihren Verpflichtungen aufgrund anderer Prioritätensetzungen nur nachkommen, wenn sie fallbezogen hierauf hingewiesen werden. Dieses Vorgehen kann und soll für eine konsequentere Gleichbehandlung aller Eingriffsverursacher im Kreisgebiet sorgen.

Vor diesem Hintergrund wurde folgendes Ziel formuliert: Die bestehenden hohen Vollzugsdefizite bei der Kontrolle und Durchsetzung von Kompensationsverpflichtungen sollen abgebaut werden. Hierzu wurde das Projekt „Kontrolle und Durchsetzung von Kompensationsmaßnahmen“ mit einer Laufzeit von zunächst drei Jahren gestartet.

Für den Zeitraum von 2013 bis 2015 wurden vom Landkreis Nienburg/Weser jährlich 20.000 € bewilligt. Dieses jährliche Budget wird derzeit flexibel zur Aufstockung der Arbeitszeiten zweier bereits bei der UNB beschäftigter Teilzeitkräfte (Dipl.-Ing., in der Summe ca. 0,3 Stellenanteile zusätzlich) verwendet, sodass Neueinstellungen nicht erforderlich sind. Eine Einbeziehung weiterer oder anderer Beschäftigter ist jederzeit möglich. Eine Ausweisung im Stellenplan war und ist somit nicht erforderlich. Damit wird eine Flexibilität erreicht, die von der Hausspitze und den politischen Gremien positiv bewertet und einstimmig mitgetragen wird.

Im Jahr 2013 konnten so 189 Kompensationsmaßnahmen zusätzlich kontrolliert und mit Rückmeldung an den Eingriffsverursacher bearbeitet werden.

Bei manchen Maßnahmen konnte aufgrund der vorliegenden Luftbilder (Digitale Orthophotos, Stand 2011) bereits hinreichend sicher festgestellt werden, ob Handlungsbedarf besteht. Dies ist insbesondere bei älteren Maßnahmen der Fall, die sich im Luftbild z. B. als stabile Waldbestände erkennen lassen, die Aufforstung also umgesetzt wurde (s. Abb. 1).

In einem anderen Beispiel konnte deutlich die Unterschreitung der Größe der erforderlichen Kompensationsfläche festgestellt werden (s. Abb. 2).

¹ Der Landkreis Nienburg führt bereits seit den frühen 1990er Jahren ein Kompensationsverzeichnis für alle externen Kompensationsmaßnahmen. Dieses wurde 2005 digitalisiert. Seit Inkrafttreten der Kompensationsverzeichnisverordnung werden zusätzlich auch alle kleinen Maßnahmen auf den Baugrundstücken erfasst. Zurzeit umfasst das Kataster 1.838 Maßnahmen (Stand: 07.07.2015).

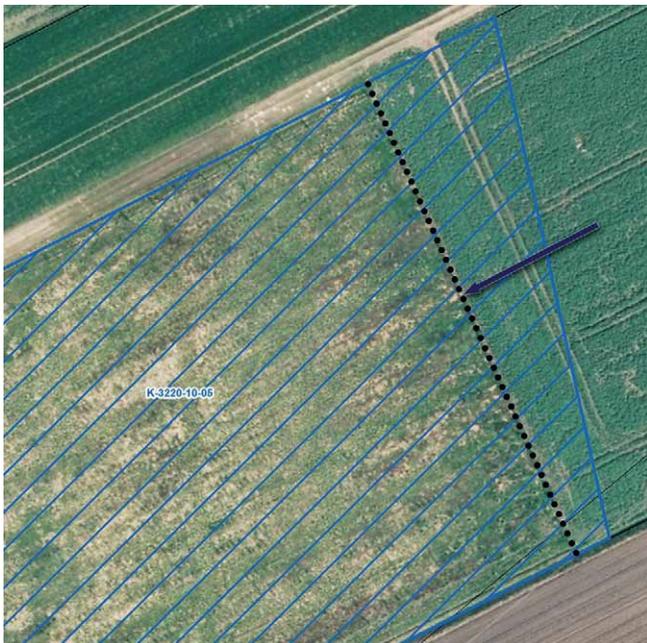


Abb. 2: Die Grenze der Nutzungsänderung ist deutlich zu erkennen, deckt sich aber nicht mit der festgesetzten Kompensationsmaßnahme. Geschuldete Vergrößerung der Maßnahme um immerhin ca. 1.600 m² (13 % der Gesamtmaßnahme) konnte auch ohne Ortsbesichtigung eingefordert werden. (Quelle: Auszug aus den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung ©2015 Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung (LGLN))

Als sehr hilfreich hat sich die Nutzung eines Tablet-PCs mit GPS und Geoinformationssystem für die Durchführung der Ortsbesichtigungen erwiesen. Darin sind die Fachdaten gespeichert und vor Ort abrufbar, sodass auch spontan Kontrollen von Flächen in räumlichem Zusammenhang durchgeführt werden können und die Vorbereitung der Außendiensttermine am Schreibtisch auf ein Mindestmaß beschränkt werden kann.

Im Rahmen der Kontrollen wurden erwartungsgemäß vielfach erhebliche Mängel festgestellt. Die kompensationspflichtigen Stellen bzw. Personen wurden schriftlich auf die Mängel hingewiesen und aufgefordert, diese zu beheben.

In einigen Fällen wurden Vor-Ort-Kontrollen durch Telefonate oder E-Mails sowie Abstimmungsgespräche ersetzt, in denen dem Eingriffsverursacher die ggf. durchzuführenden Tätigkeiten zur Erfüllung seiner Kompensationspflicht aufgegeben wurden.

Von den insgesamt 189 bearbeiteten Fällen waren 128 Maßnahmen (68 %), z. T. mit Mängeln, umgesetzt, 23 (12 %) teilweise umgesetzt und 38 (20 %) nicht umgesetzt.

Zu den 128 kontrollierten und vollständig durchgeführten Kompensationsmaßnahmen wurden in 27 Fällen (14 % der Gesamtmenge) in erheblichem Umfang Nach-

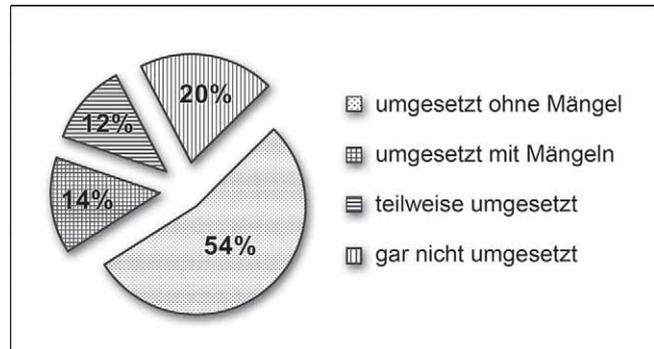


Abb. 3: Nur in gut der Hälfte der überprüften Fälle waren die erforderlichen Maßnahmen ohne Mängel umgesetzt.

forderungen (z. B. Nachpflanzen ausgefallener Gehölze) formuliert. Für einige weitere Maßnahmen wurden Hinweise gegeben, z. B. dass nach erfolgreichem Anwuchs der Gehölze der nicht mehr benötigte und manchmal auch defekte Wildschutzzaun kurzfristig zurückgebaut werden soll, damit die Kompensationsmaßnahme wieder als Teil der freien Landschaft nutzbar und nicht zur Falle für Wildtiere wird.

Im Zuge dieser systematischen Kontrollen fielen auch Maßnahmen auf, die bereits vor längerer Zeit hätten umgesetzt werden sollen, deren Durchführung aber weiterhin noch aussteht. In einigen Fällen ist eine Überschreitung der Umsetzungsfrist um 10 Jahre und mehr festgestellt worden. Diese lange überfälligen Kompensationsmaßnahmen sind hauptsächlich im Rahmen der Bauleitplanung (außerhalb des Geltungsbereichs liegende externe Kompensationsmaßnahmen) festgesetzt worden. Daher sieht die UNB des Landkreises Nienburg/Weser den Bedarf, auch die Kommunen darauf hinzuweisen, obwohl diese selbst für die Einhaltung der Festsetzungen aus ihren Satzungen zuständig sind.

Sofern es sich bei den Eingriffsverursachern um private Vorhabenträger handelte, konnten gem. der Allgemeinen Gebührenordnung (AllGO) die Aufwendungen für die Kontrolle in Rechnung gestellt werden. Damit konnte etwa die Hälfte der Personalkosten refinanziert werden.

Die Laufzeit des Projektes über mehrere Jahre ermöglicht, „am Ball“ zu bleiben und die Umsetzung bzw. den Erhalt der festgesetzten Kompensationsmaßnahmen nachdrücklich einzufordern. Durch die wiederkehrenden Kontrollen soll bei den Eingriffsverursachern und den Kommunen das Bewusstsein geschärft werden, dass die Durchführung, der dauerhafte Erhalt und ggf. erforderliche Pflegemaßnahmen von Kompensationsmaßnahmen eine rechtliche Verpflichtung darstellen.

Das Projekt befindet sich mittlerweile in seinem letzten regulären Jahr und hat bisher gute Ergebnisse erzielt. Eine Verlängerung wird von der UNB angestrebt und in der Kreispolitik beantragt werden.

Die Autorin



Denise Siemers, Dipl.- Ing. Landschafts- und Freiraumplanung, Landschaftsarchitektin, Jahrgang 1976, Studium an der Universität Hannover, Schwerpunkt Landschaftsplanung und Naturschutz. Tätigkeit in Planungsbüros. Seit 2002 in der unteren Naturschutzbehörde des Landkreises Nienburg/Weser mit den Arbeitsschwerpunkten Eingriffsregelung (Windenergie, Straßenbau, Bauen im Außenbereich), Bodenabbau und UVP.

Denise Siemers
Landkreis Nienburg/Weser
Fachdienst 554 Naturschutz
Kreishaus am Schloßplatz
31582 Nienburg
natur@kreis-ni.de
www.lk-nienburg.de

Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege an den Flugsport mit motorisierten Gleitschirmen

von Wilhelm Breuer

Inhalt

1	Sport als Störungs- und Stressfaktor	107	5	Empfehlungen für die Praxis	111
2	Auswirkungen des Flugsports auf wild lebende Tierarten	108	6	Zusammenfassung	111
3	Sonstige Auswirkungen	109	7	Summary	111
4	Naturschutzrechtliche Anforderungen	109	8	Literatur	111
4.1	Besonderer Gebietsschutz	109			
4.2	Besonderer Artenschutz	110			

1 Sport als Störungs- und Stressfaktor

Es steht außer Frage, dass der Sport hinsichtlich Sportstätten und sportlich genutzter Flächen und Räume und mehr noch hinsichtlich seiner anlagenungebundenen Aktivitäten eine typische Form der Belastung von Natur und Landschaft darstellt. Sport ist als quantitativer und qualitativer Landschaftsverbrauch zu klassifizieren.

Auch die von allen Sportaktivitäten (Sportbetrieb) in Natur und Landschaft ausgehenden Störungen, besonders auf Vögel und Säugetiere, sind als qualitativer Landschaftsverbrauch aufzufassen.

Die Unruhe-, Stör- und Stresswirkungen des Sports (und anderer Freizeitaktivitäten) haben für die Wirbeltierfauna eine nicht zu unterschätzende Bedeutung, zumal diese Wirkung mehr und mehr flächendeckende Dimensionen annimmt. Ein Ausweichen vor Beunruhigungsstress in störungsfreie Gebiete ist für viele störungsempfindliche Großtierarten – vor allem solchen, die in Herden oder Schwärmen zusammenleben oder aber große Aktivitätsräume beanspruchen – nicht mehr möglich, weil es diese Gebiete in geeigneter Zahl, Größe und Lage immer weniger gibt. Da bereits die Fülle bestehen-

der Störquellen zu einer erheblichen Beeinträchtigung geführt hat, ist jede neue Störquelle nicht mehr tragbar. Vielmehr müssen die vorhandenen Störquellen reduziert werden.

Bei der Beurteilung des Beunruhigungs- und Stressfaktors darf man auch nicht nur vom aktuellen, vorhandenen Faunenzustand (Verbreitung, Habitatnutzung, Artenzusammensetzung, Dichteverhältnisse usw.) ausgehen, sondern muss einbeziehen, dass durch flächendeckende Stressbelastung die geografische Ausbreitung und die ökologische Dispersion seltener und gefährdeter Arten behindert oder verhindert wird.

Auch die Wiederbesiedlung von Räumen, in denen Arten lokal oder regional ausgestorben sind, kann durch Vorhandensein einer Stressbelastung selbst dann zunichte gemacht werden, wenn Lebensräume durch klassische Maßnahmen der Biotopgestaltung verbessert oder Wiederansiedlungsversuche mit solchen Arten angestellt wurden.

Der Belastungsfaktor Beunruhigung ist für alle Freizeitaktivitäten, und mithin auch für Sportaktivitäten, besonders charakteristisch. Ihm wird aber hinsichtlich seiner Dimension und akuten wie nachhaltigen Wirkungsweise von Seiten des Sports mitunter zu wenig Bedeutung und Verständnis beigemessen.

Zudem wird häufig übersehen, dass dieser Faktor vor allem bei nicht anlagenungebundenen Sportaktivitäten wirksam ist. So genannte „weiche“ oder Natursportarten, die in der freien Landschaft und mit mäßiger Frequenz ausgeübt werden, können sehr erhebliche ökologische Wirkungen haben, die die des Anlagensports (zumindest für die Wirbeltiergruppen Vögel und Säugetiere) übertreffen können (ERZ 1986: 10-11).



Abb. 1: In der Umgebung von Brutplätzen des Uhus können Störungen aller Art, auch solche infolge des Flugsports, zur Brutaufgabe oder zum Verlust von Gelegen und Jungvögel führen. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)

Diese Wirkungen sind in zahlreichen Untersuchungen immer wieder belegt worden. Hier sollen stellvertretend für viele andere die Auswirkungen des Klettersports auf den Reproduktionserfolg des Uhus in der Eifel kurz vorgestellt werden:

In den Tälern von Rur und Ahr leben jeweils fünf Uhubrutpaare. Die Buntsandsteinfelsen im Rurtal zählen zu den am intensivsten vom Klettersport genutzten Gebieten Deutschlands. Das zwar ebenfalls touristisch stark erschlossene Ahrtal hingegen ist wegen seiner Schieferfelsen für den Klettersport gänzlich unattraktiv.

Im Ahrtal war der Bruterfolg der Uhus bei sonst gleichen oder sogar ungünstigeren Umweltbedingungen in dem Zeitraum zwischen 1985 und 1998 fast dreimal höher als im Rurtal. Dort führte Klettern immer wieder zum Tod noch nicht flugfähiger Jungvögel, die störungsbedingt in den Tod stürzten. Beide Täler sind Naturschutzgebiete.

Tab. 1: Gesamtproduktionserfolg von jeweils fünf Uhubrutpaaren im mittleren Ahrtal (ohne Klettersport) und im mittleren Rurtal (mit intensivem Klettersport) zwischen 1985 und 1998 (14 Jahre) (aus DALBECK & BREUER 2001)

Untersuchungsgebiet	Ahrtal	Rurtal
Summe Junge 1985-1998	89	33
Mittlere Jungenzahl je Brutpaar	1,27	0,47
Relativer Produktionserfolg	100 %	37,1 %
Jahre ohne Bruterfolg	0/14	2/14

Die Uhupopulation im Rurtal ist auf Zuwanderung aus anderen Gebieten angewiesen. Tatsächlich sollen aber Naturschutzgebiete nicht nur Reservate, sondern auch Ausbreitungszentren seltener oder gefährdeter Arten in der Gesamtlandschaft sein. Inzwischen wurde der Klettersport im Rurtal eingeschränkt und eine Annäherung an den Reproduktionserfolg im Ahrtal erreicht.

2 Auswirkungen des Flugsports auf wild lebende Tierarten

Stresswirkungen können auch von den verschiedenen Formen des Flugsports ausgehen. Die Beurteilung des Risikos des Flugsports für wild lebende Tiere erfordert eine differenzierte, von fehlbewerteten Einzelereignissen freie Betrachtung. Folgende Sachverhalte stehen außer Frage (KEIL 1986: 89):

- Wild lebende Tierarten reagieren vor allem auf langsam fliegende und überraschend auftauchende Flugobjekte empfindlich. Gerade bei Fluggeräten, die in geringen Höhen geflogen werden und die sich in ihren Bewegungen den Konturen der Landschaft gut anpassen, ist der Überraschungseffekt für Wildtiere groß.
- Besonders störend wirkt sich der Lärm in Verbindung mit der Bewegung aus. Eine Gewöhnung, wie etwa auf Flugplätzen,

erfolgt nur dann, wenn die gleiche Lärmquelle häufig und immer in der gleichen Art und Weise auftritt. Bei Lärmquellen, die nicht an feste Einrichtungen gebunden sind, liegen die Dinge anders. Der Verbleib unempfindlicher Tiere oder Tierarten darf nicht mit Gewöhnung verwechselt werden.

- Besonders empfindlich reagieren Tierarten, die mit möglichen Fressfeinden aus der Luft rechnen müssen. Das Erscheinen bestimmter Flugobjekte kann die Tiere in Alarmbereitschaft versetzen und zur Flucht zwingen.
- Die Reaktionen reichen von einem Anstieg der Herzfrequenz, Sichern, Ducken, verstärkter Rufaktivität, unruhigem Hin- und Hergehen, Weglaufen, Auffliegen mit Rückkehr zum selben oder einem benachbarten Platz, Auffliegen und Verlassen des Gebietes bis zur panikartigen Fluchtreaktion, Scheinangriffen oder echten Attacken auf das störende Objekt. Die Fluchtdistanzen können je nach Situation und betroffener Tierart 500 m und mehr betragen.
- Jede Störung bewirkt eine Änderung im Energieumsatz – je nach Schwere bis zum 3- bis 20-fachen des Grundumsatzes. Zugleich kann sich die verfügbare Zeit für die Nahrungsaufnahme (etwa bei rastenden Vögeln) verringern. Hohe Energiereserven sind insbesondere für die Zug- und Brutzeit wichtig. Der Versuch, die energetischen Defizite zu kompensieren, kann zur Vernachlässigung anderer Tätigkeiten (z. B. der Gefiederpflege) oder zum Eingehen größerer Risiken bei der Nahrungssuche führen. Infolgedessen können individuelle Lebenserwartung und Reproduktionserfolg sinken.

Betroffen sind insbesondere folgende Artengruppen:

- große Ansammlungen rastender Enten, Gänse und Watvögel; in Schwärmen kommt es zu stärkeren Fluchtreaktionen als bei kleineren Ansammlungen, weil das empfindlichste Individuum die anderen mit in die Flucht reißt,
- im Offenland brütende Vogelarten wie Großer Brachvogel, Uferschnepfe, Kiebitz, Wiesenweihe, Sumpfohreule,



Abb. 2: Flugsport ist insbesondere in der Nähe großer Ansammlungen rastender Enten, Gänse und Watvögel ein Problem. In Schwärmen kommt es zu stärkeren Fluchtreaktionen als bei kleineren Ansammlungen, weil das empfindlichste Individuum die anderen mit in die Flucht reißt. Deshalb sollten bedeutende Rastgebiete beispielsweise der Blässgang nicht zu Sportzwecken überflogen werden. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)



Abb. 3: Überraschend auftauchende Fluggeräte können brütende Wiesenvögel wie den Großen Brachvogel zur Flucht veranlassen. Das ungeschützte Gelege wird rasch zur Beute von Prädatoren. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)

- Koloniebrüter wie Graureiher, Möwen und Seeschwalben,
- baum- oder felsbrütende Greifvögel und der Uhu.

Auch hierzu das Ergebnis einer empirischen Untersuchung am Uhu: In von Drachenfliegern und Hängegleitern genutzten Gebieten bei Ferres an der Mosel und Hamm an der Saar (beide Eifel) lag der Bruterfolg in 36 Brutpaarjahren nur bei 0,61 Jungvögel je Brutpaar. Im selben Zeitraum lag die Reproduktionsrate in der gesamten Eifel hingegen bei durchschnittlich 1,17 Jungvögel je Brutpaar (GESELLSCHAFT ZUR ERHALTUNG DER EULEN 2006, unveröffentlicht).

Durch diese Wirkungen, die naturschutz-systematisch den „direkten Einflüssen“ auf die Fauna zuzurechnen sind, wird im ökologischen Sinn ein Eingriff in Natur und Landschaft ausgeübt, der allerdings durch die beschränkte Legaldefinition des Eingriffs in § 14 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) nicht erfasst ist. Eingriffe im Sinne dieses Gesetzes setzen nämlich eine Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen voraus.

3 Sonstige Auswirkungen

Verglichen mit den von Störungs- und Stressfaktoren ausgelösten Beeinträchtigungen bestimmter Tierarten sind die mit dem Flugsport verbundenen Risiken für andere Schutzgüter des Naturschutzes und der Landschaftspflege eher gering.

Das gilt gerade im Hinblick auf solche Formen des Flugsports, die ohne eine Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen ausgeübt werden können und die physische Beschaffenheit von Biotopen und Habitaten weitgehend unangetastet lassen.

Kritischer hingegen sind solche Formen des Flugsports, die z. B. durch Aufschüttungen, Erschließung, erhöhtes Verkehrsaufkommen oder verstärkte Trittbelastung Veränderungen von Bodengestalt, Vegetation oder Biotopen verursachen.

Die Ausübung des Flugsports kann allerdings auch zu einer Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes von Natur und Landschaft führen. Zwar mag der Flugsport eine

besondere Form des Landschaftserlebens Einzelner darstellen. Der Flugsport ist aber zugleich für ruhige Formen des Landschaftserlebens abträglich, wenn er die Ungestörtheit und erlebbare Ruhe in Mitleidenschaft zieht, derentwegen Menschen Natur und Landschaft aufsuchen. Im Interesse des Gemeinwohls können deshalb zusätzliche Restriktionen für die Ausübung des Flugsports geboten sein.

Selbstverständlich kann Flugsport auch von Personen, die ihn gar nicht betreiben, als Attraktion erlebt werden. Das ist aber für eine naturschutzfachliche Bewertung des Flugsports nicht entscheidend, denn das Landschaftsbild ist keine bloße Geschmacks- oder Ansichtssache. Geschützt werden soll vielmehr das Eigentliche, das Typische, der spezifische natürliche und kulturhistorische Formen-

schatz und Gestaltkanon einer Landschaft – das, was eine Landschaft von einer anderen unterscheidet, sie unverwechselbar und auch zur Heimat macht. Dieser Auftrag umfasst auch den Schutz eines ungestörten Landschaftsbildes und der darin erlebbaren Ruhe.

4 Naturschutzrechtliche Anforderungen

Das Bundesnaturschutzgesetz schützt zwar die Gesamtheit von Natur und Landschaft und alle in Deutschland vorkommenden 76.000 wild lebenden Pflanzen- und Tierarten. Dieser Schutz ist aber durch Legalausnahmen zugunsten bestimmter Maßnahmen und Vorhaben (z. B. die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung) eingeschränkt oder die Verbote gelten nur der Abwehr besonders schwerwiegender Beeinträchtigungen.

Einen vergleichsweise strengen Schutz entfaltet das Naturschutzrecht am ehesten bezogen auf bestimmte Gebiete und bestimmte Pflanzen- und Tierarten. Die zu deren Schutz maßgeblichen Bestimmungen sind das Besondere Gebietsschutzrecht und das Besondere Artenschutzrecht. Diese sind auch für die Zulässigkeit des Flugsports beachtlich.

Während die bundesrechtlichen Bestimmungen des Besonderen Gebietsschutzes grobenteils in Verordnungen für die einzelnen Schutzgebiete konkretisiert werden, hat das Bundesnaturschutzgesetz den Besonderen Artenschutz überwiegend abschließend geregelt. Ein Teil der Vorschriften des Besonderen Gebiets- und des Besonderen Artenschutzes ist zudem gemeinschaftsrechtlich fundiert, nämlich in der EG-Vogelschutzrichtlinie von 1979 und in der FFH-Richtlinie von 1992. Diese Vorschriften müssen die Mitgliedstaaten in nationales Recht umsetzen.

4.1 Besonderer Gebietsschutz

Die Unterschutzstellung von Gebieten (Besonderer Gebietsschutz) ist ein wichtiges Instrument zum Schutz von Natur und Landschaft (und auch gefährdeter Arten).

Der besondere Gebietsschutz ist gesetzlich oder in Einzelverordnungen geregelt und auf bestimmte Gebiete beschränkt: Idealtypisch sind dies die besonders schutzwürdigen und besonders schutzbedürftigen Gebiete.

Dabei sind folgende Schutzgebietskategorien zu unterscheiden. In Klammern ist der Anteil an der niedersächsischen Landesfläche einschl. 12-Seemeilen-Zone angegeben (Stand 31.12.2014):

- Nationalparke (6,82%)
- Biosphärenreservate (1,07%)
- Naturschutzgebiete (3,88 %)
- Landschaftsschutzgebiete (19,07 %)
- Naturparke (19,32 %)
- Naturdenkmale (0,03 %)
- Geschützte Landschaftsbestandteile
- Gesetzlich geschützte Biotope.

Naturparke sind Gebiete, die überwiegend Landschafts- oder Naturschutzgebiete sind. Restriktionen ergeben sich in diesen Gebieten zumeist nur nach Maßgabe der Verordnungen der einzelnen Landschafts- und Naturschutzgebiete.

Die drei letztgenannten Kategorien umfassen zwar zahlreiche Objekte. Hierbei handelt es sich aber zumeist um kleine Flächen, aus deren Existenz sich für die Ausübung des Flugsports keine oder nur geringe Restriktionen ergeben.

Die Schutzgebiete des Europäischen Netzes Natura 2000 – also die EG-Vogelschutzgebiete und die FFH-Gebiete – sind keine weitere Schutzgebietskategorie, sondern diese Gebiete sind mit den nationalen Schutzgebietskategorien ausreichend streng zu schützen. Dies erfordert in der Regel ihre Ausweisung als Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiet. Auf eine solche Schutzgebietsausweisung darf nur verzichtet werden, wenn auf andere Weise (z. B. mit vertraglichen Regelungen) ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist.

In allen besonders geschützten Gebieten ist ungestörte Natur und Landschaft das primär zu schützende Gut und der Schutz vor Beeinträchtigungen oberstes Gebot, das allerdings durch nähere Bestimmungen für den jeweiligen Schutzzweck auszugestaltet ist.

Zumindest in Nationalparks, Naturschutzgebieten und Biosphärenreservaten dürfte die Ausübung des Flugsports mit motorisierten Gleitschirmen so schwerwiegende Probleme aufwerfen, dass dort eine Zulassung in der Regel nicht in Frage kommt.

In Landschaftsschutzgebieten und Naturparks mögen die Dinge im Einzelfall anders liegen, soweit auch hier der Schutzzweck einer Zulassung nicht entgegensteht.

Als unzulässig dürfte sich der Flugsport insbesondere in Natura 2000-Gebieten erweisen. Darin sind alle Maßnahmen und Handlungen verboten, die zu einer Verschlechterung des Erhaltungszustandes der Lebensraumtypen und Arten führen können, die in einem solchen Gebiet zu schützen

sind. Das Verbot schließt auch solche Störungen ein, die von außen in ein solches Gebiet hineinwirken.

In diesen Gebieten sind solche Pläne und Projekte nur zulässig, sofern sie aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, erforderlich sind und zumutbare Alternativen, den mit dem Plan oder Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind.

4.2 Besonderer Artenschutz

Besonders geschützt sind nur etwa 3,4 Prozent aller in Deutschland wild lebender Pflanzen- und Tierarten. Dazu zählen längst nicht alle Arten, die nach den Roten Listen als gefährdet gelten.

Von den artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverboten trifft den Flugsport insbesondere das Störungsverbot des § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG. Danach ist es verboten, wild lebende Tiere der streng geschützten Arten und der europäischen Vogelarten während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderzeiten erheblich zu stören. Eine erhebliche Störung liegt vor, wenn sich durch die Störung der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art verschlechtert.

Bezogen auf die Auswirkungen des Flugsports sind damit neben allen europäischen Vogelarten nur einige wenige weitere Arten beachtlich, so etwa Luchs, Wildkatze und Fischotter. Deren Vorkommen sind auf bestimmte Gebiete beschränkt. Anders liegen die Dinge indessen bei den europäischen Vogelarten. Diese besiedeln die Gesamtlandschaft. Allerdings ist nicht jedwede Störung dieser Arten verboten, sondern nur soweit eine Störung erheblich ist (s. o.).

Die lokale Population im Sinne § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG umfasst die in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang stehende Fortpflanzungsgemeinschaft einer Art. Ist die Population klein, kann bereits die Störung eines oder weniger Individuen eine ganze Population und in der Folge auch die Art gefährden. Das ist umso eher der Fall, je gefährdeter die Art ist. Insofern ist bei Arten der Roten Listen die Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung der lokalen Population besonders hoch.



Abb. 4: Zumindest in Nationalparks, Naturschutzgebieten und Biosphärenreservaten dürfte die Ausübung des Flugsports in der Regel nicht in Frage kommen. (Foto: artifant / blickwinkel.de)

5 Empfehlungen für die Praxis

Die Lösung von Konflikten zwischen Naturschutz und Sport ist insbesondere an die folgenden beiden Voraussetzungen geknüpft (ERZ 1986: 21):

- Die Anerkennung der Gleichrangigkeit von Sport- und Naturschutzansprüchen für die im Sinne des Gemeinwohls vorzunehmende Abwägung. Dabei können die Ansprüche des Sports nicht von Rechtfertigungsgründen befreit bleiben, wenn für jeden noch so geringen Naturschutzanspruch (selbst in als Vorrangräumen ausgewiesenen Naturschutzgebieten) ein Rechtfertigungszwang bis ins kleinste Detail besteht.
- Die Anerkennung der gegenseitigen fachwissenschaftlichen Kompetenz der jeweiligen Disziplin für das jeweils andere Aufgabengebiet, d. h. dass rein sportbezogene Sachverhalte nicht von ökologischer und Naturschutzseite sowie ökologische Sachverhalte nicht von Sportseite streitig gemacht bzw. nicht akzeptiert werden. In beiden Bereichen ist von dem – vor allem in der Rechtsprechung relevanten – „allgemein anerkannten Stand der Wissenschaft“ auszugehen.

Bezogen auf den Flugsport mit motorisierten Gleitschirmen sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Flugsport mit motorisierten Gleitschirmen sollte grundsätzlich nicht in besonders geschützten Gebieten ausgeübt werden. Das sind insbesondere Nationalparke, Biosphärenreservate, Naturschutzschutzgebiete und Landschaftsschutzgebiete.
- Auch in Bereichen mit Vorkommen störungsempfindlicher Brut- und Gastvögel sollten keine motorisierten Gleitschirme zum Einsatz kommen.
- In diesen Gebieten sollten motorisierte Gleitschirmflieger nicht nur nicht starten und landen; diese Gebiete sollten von ihnen auch nicht – zumindest nicht in geringen Flughöhen – überflogen werden.
- Zum Schutz dieser Gebiete und der in ihnen zu schützenden Arten sollten motorisierte Gleitschirmflieger auch ausreichende Abstände zur Seite einhalten. In der Regel ist ein Abstand von 500 m ausreichend. In besonderen Fällen (insbesondere zum Schutz extrem störungsempfindlicher Arten und großer Rastbestände von Enten, Gänsen, Schwänen und Watvögeln) können Abstände bis zu 1.000 m erforderlich sein.
- An der Zulassung des Flugbetriebs sind die zuständigen Naturschutzbehörden zu beteiligen. Das sind

in Niedersachsen die unteren Naturschutzbehörden. Diese können aus der örtlichen Kenntnis heraus Aussagen zu den notwendigen Auflagen und Bedingungen treffen. Ihnen steht die niedersächsische Fachbehörde für Naturschutz (diese ist zugleich Staatliche Vogelschutzwarte) beratend zur Verfügung.

- Informationen über besonders geschützte Gebiete und bedeutende Vogellebensräume hält die niedersächsische Landesnaturschutzverwaltung bereit unter www.umwelt.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=2173&article_id=8669&psmand=10.

6 Zusammenfassung

Der Flugsport mit motorisierten Gleitschirmen kann Probleme für bestimmte wild lebende Tierarten verursachen. Der Beitrag zeigt derartige Probleme sowie naturschutzrechtliche Anforderungen auf, die im Hinblick auf die Vermeidung von Konflikten mit dem Naturschutz von Bedeutung sind.

7 Summary

Aviation sports with motorized paragliders can be hazardous to certain wildlife. The paper describes arising problems and requirements of nature conservation to be observed to prevent conflicts with nature conservation issues.

8 Literatur

- DALBECK, K. & W. BREUER 2001: Der Konflikt zwischen Klettersport und Naturschutz am Beispiel der Habitatansprüche des Uhus (*Bubo bubo*). – Natur und Landschaft 75 (1): 1-7.
- ERZ, W. (1986): Sport und Naturschutz – eine Einführung in Probleme und Lösungsansätze – In: Jahrbuch Naturschutz und Landschaftspflege 38/1986: Sport und Naturschutz im Konflikt. – Arbeitsgemeinschaft beruflicher und ehrenamtlicher Naturschutz.
- KEIL, W. (1986): Ultraleichtflugzeuge und Hängegleiter – Anfänge einer bedenklichen Entwicklung. – In: Jahrbuch Naturschutz und Landschaftspflege 38/1986: Sport und Naturschutz im Konflikt. – Arbeitsgemeinschaft beruflicher und ehrenamtlicher Naturschutz

Der Autor

Wilhelm Breuer, s. S. 62

Artenschutz und energetische Gebäudesanierung

von Wilhelm Breuer

Inhalt

1	Vorbemerkung	112
2	Die Schädigungs- und Störungsverbote	112
3	Schlussbemerkung	115

1 Vorbemerkung

Naturschutz ist in Deutschland eine für Staat und Bürger durch Gesetze verpflichtende Aufgabe. Dazu gehört der Schutz bestimmter Arten, auch der Schutz solcher Arten, die Gebäude besiedeln.

Bemerkenswerterweise verlieren wir seit Jahrzehnten gerade diese Arten, die als Kulturfolger und Stadtbewohner gegolten haben: Mauersegler, Mehlschwalben, Dohlen, Turmfalken, Haussperlinge, Hausrotschwänze, Fledermäuse und Mörtelbienen beispielsweise.

Diese Arten profitierten jahrhundertlang von Öffnungen, Nischen und Spalten in Mauern, Giebeln und unter Dächern. Geplant war die einstige Artenvielfalt nicht; sie war vielleicht nicht einmal geschätzt, eher das hingenuommene Ergebnis aus Mangel oder Unzulänglichkeiten aller Art. Das schließt nicht aus, dass manche Arten (wie Schwalben als Glücksbringer) mehr als nur geduldet und andere (wie Schleiereulen mit eigens eingebauten Einflugöffnungen in Scheunen als Mäusejäger) zielgerichtet begünstigt wurden.

Die Modernisierung und Sanierung von Gebäuden ist zweifellos eine wichtige Sache. Sanierungen, die aus energetischen Gründen und für den Klimaschutz durchgeführt werden, mögen besonders wichtig sein. Sie sind aber nicht von vornherein wichtiger als der gesetzliche Schutz von Arten. Das Motto kann nicht sein: Für den Schutz der Atmosphäre ist uns kein Teil der Biosphäre zu schade. Wir müssen vielmehr die Atmosphäre schützen, ohne die biologische Vielfalt zu zerstören. Jedenfalls sind auch gebäudebewohnende Arten keine rechtlose Sache.

Die für den Schutz dieser Arten geltenden Vorschriften sind keineswegs neu, sondern seit 1976 Bestandteil des deutschen Naturschutzrechts. Neu ist allenfalls der Umstand, dass der deutsche Bundestag die laufende Dekade zur Dekade zum Schutz der biologischen Vielfalt erklärt hat und die Hälfte dieser Dekade bereits verstrichen ist.

Abb. 1: Früher sollten Einflugöffnungen in landwirtschaftlichen Gebäuden Schleiereulen und Steinkäuzen (Foto) den Zugang ermöglichen. Die Eulen waren als Mäusejäger geschätzt.
(Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)



2 Die Schädigungs- und Störungsverbote

Die für die artenschutzrechtliche Bewertung von Gebäudesanierungen entscheidende gesetzliche Norm ist § 44 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG). Diese Bestimmung müssen wir uns näher ansehen:

§ 44 Abs. 1 BNatSchG verbietet es,

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 Wanderzeiten 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.

Nr. 1 schützt gewissermaßen Leib und Leben des Individuums, Nr. 2 das Individuum zu bestimmten Zeiten vor Störungen, die eine bestimmte Schwere überschreiten, Nr. 3 und Nr. 4 schützen die Wohnung, den Standort bzw. das Zuhause des Individuums.



Abb. 2 und 3: Lehmputzen sind selbst in Dörfern eine Seltenheit. Deshalb geht Mehlschwalben das Baumaterial für ihre Nester aus. (Fotos: Rosl Rößner / www.birdpictures.de)

Die in Nr. 2 genannte lokale Population umfasst die in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang stehende Fortpflanzungsgemeinschaft einer Art. Eine Verschlechterung des Erhaltungszustandes der lokalen Population ist insbesondere dann anzunehmen, wenn die Überlebenschancen, der Reproduktionserfolg oder die Reproduktionsfähigkeit vermindert werden.

Verboten sind nicht nur mutwillig, ohne vernünftigen Grund, absichtlich, vorsätzlich oder fahrlässig begangene Schädigungen und Störungen, sondern auch solche, die als Folgen einer Handlung vorhergesehen werden konnten, also wissentlich in Kauf genommen werden.

Einen Schutz entfaltet § 44 Abs.1 BNatSchG keineswegs für alle 76.000 in Deutschland wild lebenden Tier- und Pflanzenarten, sondern nur für die besonders und streng geschützten Arten. Das ist eine Minderheit, nämlich nur 3,4 % dieser Arten. Dazu zählen aber alle europäischen Vogel- und Fledermausarten, von denen einige wenige Arten Gebäude besiedeln.

Welche Arten besonders oder streng geschützt sind, ergibt sich aus § 7 Abs. 2 Nr. 13 und 14 BNatSchG:

Besonders geschützt sind

- Arten der Anhänge A und B der EG-Verordnung 338/97
- Arten des Anhanges IV der FFH-Richtlinie
- Arten nach Art. 1 der EG-Vogelschutzrichtlinie (alle europäischen Vogelarten)
- Arten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 1 BNatSchG aufgeführt sind.

Streng geschützt ist eine Teilmenge dieser besonders geschützten Arten; und zwar

- Arten des Anhanges A der EG-Verordnung 338/97
- Arten des Anhanges IV der FFH-Richtlinie
- Arten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 2 BNatSchG aufgeführt sind.

Es liegt auf der Hand, dass viele Tätigkeiten einzelne der Schädigungsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG durchaus berühren oder verletzen können. Der Gesetzgeber hat darin offenkundig ein Problem gesehen und deshalb die Verbote für bestimmte Aktivitäten gelockert, nämlich für

- a. die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung,
- b. zulässige Eingriffe in Natur und Landschaft sowie
- c. bestimmte bauplanungsrechtliche Vorhaben.

Die Reichweite dieser Legalausnahmen müssen wir hier nicht näher betrachten. Es genügt die Feststellung, dass die Sanierung von Gebäuden von den artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverboten nicht ausgenommen ist.

Die nach Landesrecht zuständigen Behörden können allerdings nach § 45 Abs. 7 BNatSchG von den Verboten des § 44 Abs. 1 BNatSchG im Einzelfall weitere Ausnahmen zulassen

- zur Abwendung erheblicher land-, forst-, fischerei-, wasser- oder sonstiger erheblicher wirtschaftlicher Schäden,



Abb. 4: Mauersegler bewohnen Spalten in Hausfassaden und unter Dächern. Mit der Sanierung der Gebäude gehen solche Habitate fast immer verloren. Neue Gebäude sind zumeist für gebäudebewohnende Vogel- und Fledermausarten vollkommen unzugänglich. Mit Nisthilfen ließe sich das leicht und kostengünstig ändern. (Foto: Bernhard Glüer)

- zum Schutz der natürlich vorkommenden Tier- und Pflanzenwelt,
- für Zwecke der Forschung, Lehre, Bildung oder Wiederansiedlung oder diesen Zwecken dienende Maßnahmen der Aufzucht oder künstlichen Vermehrung,
- im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Verteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung oder der maßgeblichen günstigen Auswirkungen auf die Umwelt oder
- aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art.

Unter Umständen können einzelne dieser Bedingungen den Zugriff auf Gebäude besiedelnde Arten rechtfertigen – z. B. im Falle der Sanierung einsturzgefährdeter Gebäude, der Konservierung denkmalgeschützter Gebäude oder des Umbaus von Wirtschafts-, Wohn- oder sonstigen Gebäuden.

Eine Ausnahme darf nur zugelassen werden, wenn

- a. zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art die Ausnahme rechtfertigen (egoistische oder nur privatwirtschaftliche Gründe genügen nicht!),
- b. zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und
- c. sich der Erhaltungszustand der Population der betreffenden Art nicht verschlechtert bzw. im Fall der Arten des Anhanges IV der FFH-Richtlinie (also etwa von Fledermausarten) trotz der Ausnahme günstig bleibt.

Von den Verboten des § 44 Abs.1 BNatSchG kann auf Antrag Befreiung nach § 67 BNatSchG gewährt werden, wenn

1. dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig ist oder
2. die Durchführung der Vorschrift im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde und die Abweichung mit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist.

Die Voraussetzungen für eine Ausnahme oder Befreiung beispielsweise für das wissentliche Zerstören von Gelegen, das Vertreiben der brütenden Vögel vom Nest, das beiläufige Töten der Jungvögel im Nest oder das Stören von Fledermäusen in Wochenstuben oder Winterquartieren dürften regelmäßig eher nicht gegeben sein. Vielmehr wird es möglich und dann nötig sein, die Gebäudesanierung so zu planen und auszuführen, dass solche Begleitschäden vermieden werden. Das ist eine Frage vorausschauender Planung und des richtigen Zeitpunktes.

Das setzt selbstverständlich voraus, dass sich der Bauherr zuvor ein Bild von der möglichen Betroffenheit besonders oder streng geschützter Arten macht. Dass kann Bestandsaufnahmen dieser Arten an den betreffenden Gebäuden einschließen. Diese Bestandsaufnahmen fallen in den Verantwortungsbereich des Bauherren. Sie können ihm helfen, artenschutzrechtlich kritische Handlungen und damit auch ordnungs- oder strafrechtlich relevante Verletzungen der Verbotsnormen des § 44 Abs.1 BNatSchG zu vermeiden.

So gesehen dürften sich Konflikte mit den Verboten der Nrn. 1 und 2 des § 44 Abs. 1 BNatSchG bei gutem Willen der beteiligten Stellen und Personen zumeist vermeiden lassen.

Im Hinblick auf Gebäudesanierungen spielt die Verbotsnorm des § 44 Abs.1 Nr. 3 BNatSchG – der Schutz der Fortpflanzungs- und Ruhestätten – die größere Rolle. Das



Abb. 5: Für Mehlschwalben bietet der Handel Kunstnester an. Mit diesen Nisthilfen könnten die Schwalbenbestände wieder wachsen. Wo nach der Brutzeit baubedingt Nester entfernt werden dürfen, ist das Anbringen künstlicher Nester obligatorisch. (Foto: Sylvia Urbaniak)

gilt umso mehr, wenn diese Habitate nicht nur einmalig, sondern wiederholt genutzt werden, wie es beispielsweise bei den Nistplätzen von Mauerseglern und Schwalben sowie den Quartieren von Fledermäusen der Fall ist. Der Schutz der Nr. 3 erstreckt sich auf diese Habitate auch während der Abwesenheit der Tiere.

Die damit verbundenen Probleme können am ehesten mit praktischer Vernunft gelöst werden. In der Regel wird es notwendig sein, bei einem Verlust solcher Fortpflanzungs- oder Ruhestätten an derselben oder einer anderen Stelle vor, während oder nach Abschluss der Baumaßnahmen Ersatzhabitate z. B. in Form von Nisthilfen oder Quartierangeboten einzurichten. Beispiele hierfür kennt die gute Naturschutzpraxis seit Jahrzehnten. Die Maßnahmen können aber nicht an beliebiger Stelle durchgeführt werden, sondern sie müssen den konkret von den artenschutzkritischen Handlungen betroffenen Individuen bzw. der lokalen Population zugutekommen.

Kann die Funktion der betroffenen Fortpflanzungs- und Ruhestätte gewährleistet werden, mag es statthaft sein, in der vorausgehenden unvermeidlichen Zerstörung dieser Habitats keinen Verstoß gegen § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG zu sehen. So ist es ja auch bei zulässigen Eingriffen: Dort ist das Zerstörungsverbot gar nicht verletzt, wenn die ökologische Funktion der von dem Eingriff oder Vorhaben betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätte im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird, z. B. weil bezugsfertige künstliche Nisthilfen zur Verfügung gestellt werden und ihre Besiedlung nicht in Frage steht (§ 44 Abs. 5 BNatSchG).

3 Schlussbemerkung

Das Problem des Artenschutzes sind nicht fehlende Vorschriften, sondern wir müssen die bestehenden Vorschriften anwenden. Für diese Vorschriften gilt leider zu oft: „Gesagt bedeutet noch nicht gehört. Gehört noch nicht verstanden. Verstanden noch nicht einverstanden. Einverstanden noch nicht angewandt. Angewandt noch nicht beibehalten.“

Wir werden die Mauersegler in der Stadt und die Schwalben im Dorf aber nicht allein mit dem Recht schützen und erst recht nicht vermehren können. Niemand wird z. B. Schwalben an seinem Haus dulden oder ihre Ansiedlung fördern, nur weil ihm die Vorschriften des Artenschutzrechts entgegengehalten wurden. So wie sich auch kein Kind fürs Fußballspielen begeistert, nur weil es die Regeln der FIFA gelesen hat. Nein, Naturschutz ist zunächst und vor allem eine Frage des Herzens. Nur dann wird die Sanierung von Gebäuden als Chance verstanden werden, Artenvielfalt zurückzugewinnen.

Übrigens ist dazu die öffentliche Hand besonders verpflichtet, heißt es doch in § 2 Abs. 4 BNatSchG: „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.“ Mit den Flächen sind auch die darauf stehenden Gebäude gemeint. Was könnte für die Sache des Artenschutzes im Siedlungsbereich erreicht werden, würde bei Baumaßnahmen an öffentlichen Gebäuden auch nur ein halbes Prozent der Investitionssumme für Artenhilfsmaßnahmen bereitgestellt.



Abb. 6: Ein gutes Beispiel: Die Katholische Kirchengemeinde St. Heinrich in Hannover hat an ihren Gebäuden Nistkästen für Mauersegler angebracht. (Fotos: Martin Jäckel)

Der Autor

Wilhelm Breuer, s. S. 62

Impressum

Herausgeber:

Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) – Fachbehörde für Naturschutz – Der „Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen“ erscheint mindestens 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 2013, 1-3.500

Grafische Bearbeitung: Peter Schader, NLWKN – Naturschutz
Titelbild: Gestaltung Peter Schader, Foto Luftbild Bertram / blickwinkel.de
Summaries: Thomas Herrmann, NLWKN – Naturschutz
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.: 05 11 / 30 34-33 05
www.nlwkn.niedersachsen.de > Naturschutz > Veröffentlichungen
<http://webshop.nlwkn.niedersachsen.de>