

Informationsdienst 4/91

Naturschutz Niedersachsen

ISSN 0934-7135

Beiträge zur
Eingriffsregelung



mit Beiträgen von
Wilhelm Breuer,
Hanns-Jörg Dahl,
Dagmar Fielbrand
und Peter Kirchner

Herausgeber:

Niedersächsisches Landesverwaltungsamt — Fachbehörde für Naturschutz —

Beiträge

BREUER, W.: 10 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in Niedersachsen	43
BREUER, W.: Grundsätze für die Operationalisierung des Landschaftsbildes in der Eingriffsregelung und im Naturschutzhandeln insgesamt	60
BREUER, W.: Gegenüberstellung der naturschutzrechtlichen Standards nach dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz und dem Niedersächsischen Wassergesetz	68
DAHL, H.-J.: Der landschaftspflegerische Begleitplan beim Ausbau von Gewässern	72
KIRCHNER, P. und W. BREUER: Zur Leitlinie »Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz«	80
BREUER, W.: Zehn Gebote im Umgang mit der Eingriffsregelung — speziell für Flurbereiniger	82
FIELBRAND, D.: Berücksichtigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung	83
BREUER, W.: Die Beziehung zwischen Eingriffsregelung und Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)	86
Neue Veröffentlichungen	
1. Die Moore des Hochharzes — Spezieller Teil	89
2. Florenliste für Niedersachsen	89
3. Das Niedersächsische Fließgewässerschutzsystem — Grundlagen für ein Schutzprogramm	90
4. Ökologische Aspekte von Altgewässern — neues DVWK-Merkblatt	91
5. Landschaftsplan Bremervörde — Kurzfassung und Broschüre	91
6. Faltblatt: Niedersachsen plant einen Nationalpark im Harz	92
7. Merkblatt: Pilze — Hinweise zum Pilzartenschutz in Niedersachsen	92

Vorwort

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung hat Geburtstag. Vor 10 Jahren löste das Niedersächsische Naturschutzgesetz (NNatG) das bis dahin in Niedersachsen gültige Reichsnaturschutzgesetz von 1935 ab. Seitdem gelten für Eingriffe besondere Vorschriften zum Schutz von Natur und Landschaft.

Über dieses naturschutzrechtliche Instrument, seine Intention, Prinzipien, Anforderungen, Begriffsfelder, Regelungsinhalte und Zuständigkeiten informiert die Veröffentlichung der

Fachbehörde für Naturschutz: MEIER, H. (1987): »Die Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes« (Schriftenr. Naturschutz Landschaftspf. Niedersachs., Beih. 16: 1–60, Hannover).

Der vorliegende Informationsdienst enthält Beiträge über Praxisprobleme im Vollzug der Eingriffsregelung. Er wendet sich — wie schon die o. g. Basisveröffentlichung — insbesondere an Naturschutz-, Eingriffs- und Entscheidungsbehörden.

10 Jahre Eingriffsregelung in Niedersachsen

von Wilhelm Breuer

1 Intention, Prinzipien, Grundbegriffe und Standards¹⁾

Die bundesrechtliche Regelung von Eingriffen in Natur und Landschaft des BNatSchG von 1976 markiert die Fortentwicklung des Naturschutzrechts, da sie über das im Reichsnaturschutzgesetz von 1935 normierte »Reservats-Denken« hinausgeht. Sie ist ein wesentlicher Schritt von

der Orientierung des Naturschutzes primär am Schutz ausgewählter Teile von Natur und Landschaft zum querschnittsorientierten Ansatz hin mit dem Ziel, raumdeckend die Ziele des Naturschutzes zu verwirklichen.

1.1 Aufgaben

Die Eingriffsregelung hat folgende allgemeine Aufgaben:

- Verstärkte Bindung aller Behörden, die aufgrund ihres speziellen Fachrechts Eingriffe in Natur und Landschaft vornehmen, insbesondere derjenigen, die über Eingriffe in Natur und Landschaft zu entscheiden haben.
- Verankerung des Vorsorgeprinzips im Naturschutzrecht nicht nur als Kostenanrechnungsprinzip, sondern auch als Prinzip rechtlicher Verantwortung gegenüber Natur und Landschaft.
- Verankerung des Vorsorgeprinzips, d.h. in der Beurteilung wird nicht auf die tatsächlich nachgewiesene Beeinträchtigung, sondern auf die Möglichkeit bzw. Wahrscheinlichkeit abgestellt. Damit ist die Schwelle für die Anwendung der Eingriffsregelung bewußt niedrig angesetzt worden.
- Erhöhung des Stellenwertes von Natur und Landschaft durch Sanktionen gegenüber Beeinträchtigungen, die dem Regulationsmechanismus nach der Eingriffsregelung unterfallen.

– Instrumentelle Umsetzung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege, und zwar durch die Anwendung konkreter, praktisch handhabbarer Naturschutzqualitätsziele und -standards (wie sie z. B. in der Landschaftsrahmenplanung entwickelt werden).

Schutzgüter der Eingriffsregelung (und des Naturschutzes insgesamt) sind die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts mit den Komponenten Boden, Wasser, Luft, Pflanzen- und Tierwelt und ihren Wechselwirkungen sowie das Landschaftsbild (Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft).

Die Eingriffsregelung ergänzt die Möglichkeiten des Naturschutzhandelns. Der Naturschutzverwaltung stehen nun drei wichtige Instrumente zur Verfügung:

- die Landschaftsplanung zur inhaltlich-räumlichen Konkretisierung der Naturschutzziele
- der besondere Gebiets- und Artenschutz zur aktiven Verwirklichung der Naturschutzziele
- die Eingriffsregelung zur Vorsorge vor Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft.

1.2 Verhältnis von besonderem Gebietsschutz und Eingriffsregelung

Im Naturschutz ist zwischen einem besonderen Schutz von Teilen und dem allgemeinen Schutz der Gesamtheit von Natur und Landschaft zu unterscheiden:

Naturschutzrechtlich besonders geschützt sind nur besondere Teile von Natur und Landschaft. Dies sind

- Naturschutzgebiete (§ 24 NNatG)
- Nationalparke (§ 25 NNatG)
- Landschaftsschutzgebiete (§ 26 NNatG)

- Naturdenkmale (§ 27 NNatG)
- Geschützte Landschaftsbestandteile (§ 28 NNatG)
- Besonders geschützte Biotop (§ 28 a NNatG).
- Wallhecken (§ 33 NNatG).

Für diese Teile gelten besondere Schutzvorschriften, die gesetzlich oder in Einzelverordnungen geregelt sind und in der Regel über die Anforderungen der Eingriffsregelung hinausgehen.

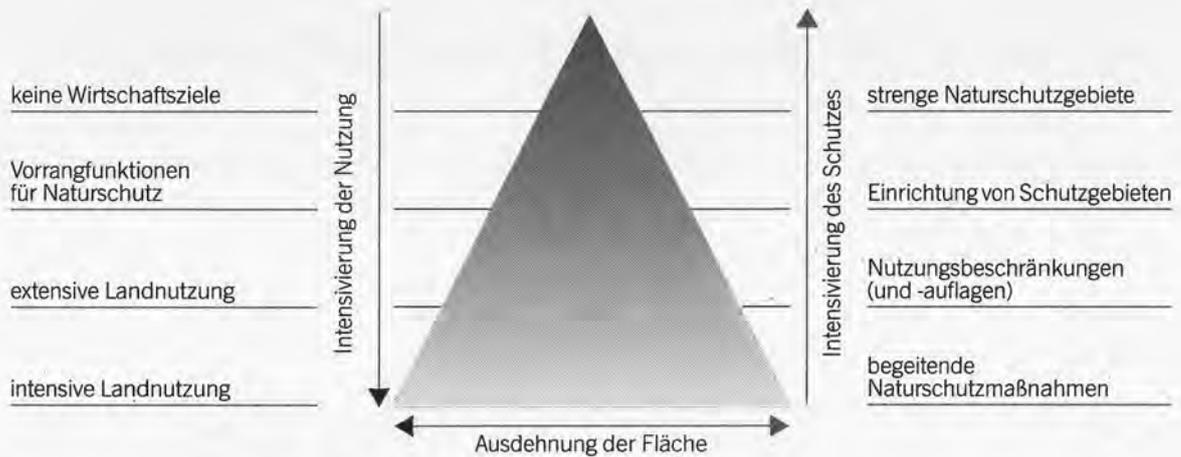
¹⁾ Im Kapitel 1 sind Teile aus MEIER (1987) und ARBEITSGRUPPE »EINGRIFFSREGELUNG« (1988) zusammengefaßt bzw. auszugsweise wiedergegeben.

Naturschutzrechtlich allgemein geschützt sind dagegen alle Teile von Natur und Landschaft im Sinne eines Mindestschutzes, und zwar durch

die Eingriffsregelung (§§ 7-16 NNatG) in Verbindung mit den Zielen und Grundsätzen (§§ 1 und 2 NNatG).

Abb. 1: Überlagerung der Ansprüche des Naturschutzes mit Nutzungen (aus: ERZ 1979).

Die Eingriffsregelung enthält sozusagen die »Spielregeln« für den Umgang mit der »guten deutschen Durchschnittslandschaft«, während die »Spitzenflächen« des Naturschutzes für Eingriffe nicht zur Verfügung stehen sollten.



1.3 Beistandspflicht und Eingriffsregelung

Die Eingriffsregelung (§ 7 ff NNatG) ist in Verbindung mit der umfassenderen Verpflichtung des § 56 NNatG zu sehen (»Beistandspflicht«):

§ 56: Alle Behörden und öffentlichen Stellen haben im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen.

§ 7 ff: Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung konkretisiert die allgemeine »Beistandspflicht« des § 56 NNatG. Die Eingriffsregelung schreibt nämlich konkrete Mindeststandards des Naturschutzes bei Eingriffen vor. Diese sollen verhindern, daß durch bestimmte Vorhaben Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich beeinträchtigt werden.

1.4 Eingriff

Rechtlich liegt ein Eingriff vor, wenn

- die Gestalt oder Nutzung von Grundflächen verändert wird und
- die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts (mit den Komponenten Boden, Wasser, Luft, Pflanzen- und Tierwelt) oder das Landschaftsbild (mit den Komponenten Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft) erheblich beeinträchtigt werden kann.

Beide Sachverhalte müssen zutreffen (s. Abb. 2).

Abb. 2: Ermittlung des Eingriffstatbestands gemäß § 7 NNatG (Entwurf: Dahl, Meier 1982; aus: MEIER 1987)



Ein Vorhaben, das einen Eingriff darstellt, kann eine oder mehrere Beeinträchtigungen zur Folge haben. Die Eingriffsregelung befaßt sich mit der Prüfung jeder einzelnen möglichen Beeinträchtigung.

Die Beurteilung, ob eine Beeinträchtigung erheblich ist, ist nur für den Einzelfall möglich und von folgenden Kriterien abhängig:

- Bedeutung der Funktionen oder Werte, die voraussichtlich beeinträchtigt werden (allgemeine oder besondere Bedeutung).
- Art der voraussichtlichen Beeinträchtigungen sowie ihre zeitliche und räumliche Dimension.

Im Grundsatz ist jede mögliche Beeinträchtigung für den Naturschutz besonders bedeutsamer Funktionen oder Werte als erheblich einzustufen.

Ist eine Beeinträchtigung von allgemein bedeutsamen Funktionen oder Werten zu vermuten, ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Art der Beeinträchtigung, ihre Zeitdauer und räumliche Ausdehnung als erhebliche Beeinträchtigung zu werten ist.

Sowohl das Vorhaben als auch die voraussichtlich betroffenen Funktionen und Werte müssen also möglichst konkret und umfassend bekannt sein.

1.5 Vermeidung

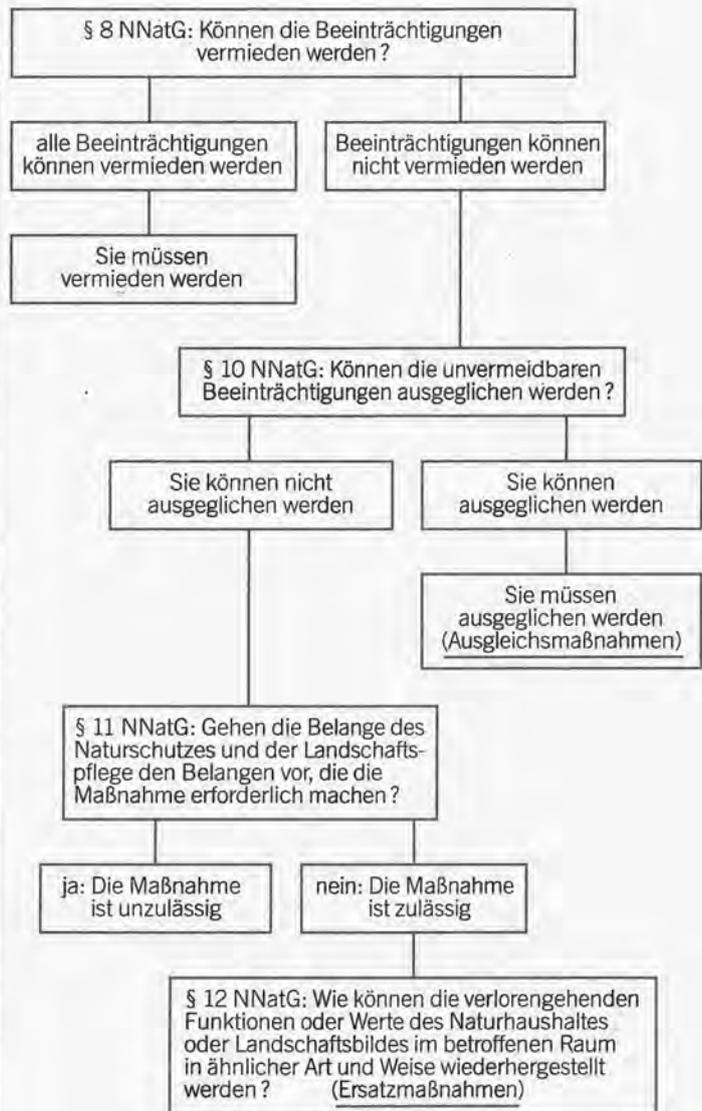
Bei einem Vorhaben, das einen Eingriff darstellt, muß zunächst grundsätzlich darauf geachtet werden, daß die Durchführung des Vorhabens die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und das Landschaftsbild nicht mehr als unbedingt notwendig beeinträchtigt (s. Abb. 3). Die Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen bei einem Eingriffsvorhaben ist das erste und wichtigste Anliegen der Eingriffsregelung. Bezogen auf Eingriffe bedeutet dies, daß sie unzulässig sind, wenn

- für das Eingriffsvorhaben bei näherer Prüfung kein Bedarf vorliegt,
- das Vorhabenziel durch das Eingriffsvorhaben nicht erreicht werden kann,
- das Vorhabenziel ohne Eingriffsvorhaben oder
- das Vorhabenziel durch eine beeinträchtigungsärmere Vorhabensvariante oder -modifikation erreicht werden kann.

Vorkehrungen zu Vermeidung von Beeinträchtigungen sollen gewährleisten, daß vermeidbare Beeinträchtigungen erst gar nicht entstehen. Praxisbeispiele für Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen können im Einzelfall z. B. sein:

- Änderung der Führung einer neuen Verkehrsstraße in der Planungsphase, um für den Naturschutz wertvolle Biotope zu umgehen,
- Planung einer Brücke anstatt eines Dammes in Talräumen oder Bau eines Tunnels bei Verkehrsstraßen, um Trenneffekte für Tierpopulationen zu vermeiden,
- Begrenzung von Trassen- und Arbeitsstreifenbreite beim Neubau von Bauwerken auf das unbedingt notwendige Maß, um den Boden vor Versiegelung, Verdichtung und Verschmutzung zu schützen,
- Vorkehrungen zum Schutz von Gehölzen im Bereich von Baustellen.

Abb. 3: Ein Eingriff liegt vor — Welchen Prüfungen unterliegt die Maßnahme in Anwendung der Eingriffsregelung?
(aus: MEIER 1987, verändert)



1.6 Ausgleich

Bei unvermeidbaren Beeinträchtigungen durch Eingriffe, die

- nach öffentlichem Recht einer behördlichen Genehmigung oder eines entsprechenden Verwaltungsaktes bedürfen oder einer Behörde anzuzeigen sind,
- nach öffentlichem Recht einer Planfeststellung bedürfen oder
- von einer Behörde durchgeführt oder geleitet werden (§ 9 NNatG),

ist der Verursacher eines Eingriffes verpflichtet, die Beeinträchtigungen auszugleichen, d. h. es darf nach Beendigung des Eingriffes keine erhebliche Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes zurückbleiben (s. Abb. 3).

Ausgleichsmaßnahmen nehmen nicht direkt Einfluß auf die Durchführung des Eingriffsvorhabens selbst, sind aber dessen Bestandteil und

deshalb Gegenstand des Rechtsverfahrens. Sie sollen als Maßnahmen des Eingriffverursachers durchgeführt werden und in der Lage sein, Beeinträchtigungen von konkret vorhandenen Funktionen und Werten des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes wesentlich abzumildern bzw. vollständig aufzuheben. Der erforderliche Ausgleich im juristischen Sinn ist erreicht, wenn alle erheblichen Beeinträchtigungen auf ein unerhebliches Maß gesenkt werden können. Eine gewisse Beeinträchtigung des Zustandes von Natur und Landschaft in der Vorher-Nachher-Bilanz ist mithin zulässig.

Ein Ausgleich im naturwissenschaftlich-ökologischen Sinn ist praktisch nicht zu erreichen, denn der größte Teil der Eingriffsfolgen ist irreversibel. 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 oder Werte ohne Kompensation bleiben. Daß der Gesetzgeber mit dem Begriff »Ausgleich« mehr verspricht, als er halten kann, steht daher außer Zweifel. Für die Anwendung der Eingriffsregelung ist aber allein die juristische Definition des Ausgleichsbegriffs zugrunde zu legen und entscheidend.

Hinsichtlich des Landschaftsbildes läßt die

Eingriffsregelung (§ 10 Abs.1 Satz 2 NNatG) als Ausgleich neben der Wiederherstellung auch ein landschaftsgerechte Neugestaltung zu. Eine Neugestaltung des Landschaftsbildes ist dann landschaftsgerecht, wenn das Landschaftsbild nach Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen weiterhin der für den jeweiligen Naturraum typischen Eigenart entspricht und in seiner naturraumtypischen Vielfalt und Schönheit nicht nachteilig verändert ist (vgl. Beitrag Seite 60 ff).

1.7 Abwägung

Für den Fall, daß nach Beendigung des Eingriffs mindestens eine erhebliche Beeinträchtigung weiterbesteht, also ein Ausgleich nicht möglich ist, ist nach § 11 NNatG abzuwägen und zu entscheiden, ob der Eingriff trotzdem zulässig ist oder untersagt werden muß (s. Abb. 3).

Zu diesem Zeitpunkt steht also fest, daß bestimmte Funktionen und Werte von Naturhaushalt oder Landschaftsbild, die nach den Zielen und Grundsätzen des Naturschutzes eigentlich erhalten werden sollten, verloren gingen, wenn der Eingriff den Vorrang gegenüber den

Belangen des Naturschutzes erhielt. Daher sind solche Eingriffe mit nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen aus der Sicht des Naturschutzes als besonders kritisch anzusehen.

Die Prüfung und Entscheidung über die Zulässigkeit eines Eingriffs nach § 11 NNatG ist nicht fachplanerischer Natur, sondern nur aus der Gesamtschau aller Anforderungen an Natur und Landschaft heraus zu leisten. Die abwägende Behörde muß ihre Prüfung und Entscheidung auf jeden Einzelfall abstellen. Es gibt keine Belange, die von vornherein Vorrang genießen.

1.8 Ersatz

Werden Eingriffe trotz vermeidbarer und nicht ausgleichbarer erheblicher Beeinträchtigungen für zulässig erklärt, muß der Verursacher die zerstörten Funktionen oder Werte des Naturhaushalts oder Landschaftsbildes in ähnlicher Art und Weise wiederherstellen (§ 12 NNatG »Ersatzmaßnahmen«) (s. Abb. 3).

Ersatzmaßnahmen sind erst dann vorgeschrieben, wenn durch den Eingriff nicht ausgleichbare erhebliche Beeinträchtigungen zurückbleiben können, der Eingriff aber bei der Abwägung nach § 11 NNatG als zulässig angesehen wird. Im Gegensatz zu Ausgleichsmaßnahmen, bei denen keine erhebliche Beeinträchtigung der Funktionen und Werte zurückbleibt, kann eine Ersatzmaßnahme diese Beeinträchtigungen nicht beheben. Der Zusammenhang zwischen Eingriff und Ersatzmaßnahme besteht nicht darin, daß die Eingriffsfolgen aufgehoben oder gemildert werden. Der Zusammenhang ist vielmehr rein rechtlich: Ein Eingriff mit unvermeidbaren, nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen ist ohne Ersatzmaßnahmen nicht gestattet.

Ersatzmaßnahmen sollen die beeinträchtigten Funktionen und Werte in ähnlicher Art und Weise wiederherstellen. Hierbei ist der Verursacher verpflichtet, die größtmögliche Annäherung an den voraussichtlichen Funktions- und Wertverlust anzustreben. Zudem müssen Ersatzmaßnahmen im vom Eingriff betroffenen Raum erfolgen und geeignet sein, dort zu einer Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft zu führen. Sie sind aber nur dann anzuerkennen, wenn ihre Durchführung im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Eingriff steht. Eine Vorratshaltung an Ersatzmaßnahmen ist ebenso wenig möglich wie die Deklaration eines bereits durchgeführten Vorhabens zu einer Ersatzmaßnahme.

Die Höhe des Flächenbedarfs und der finanziellen Aufwendungen für die Durchführung von Ersatzmaßnahmen ergeben sich aus der Verpflichtung, möglichst ähnliche Funktionen und Werte wiederherzustellen bzw. neu zu schaffen. Sie sollen in einem dem Einzelfall angemessenen Verhältnis zum Wertverlust durch den Eingriff stehen.

1.9 Fazit

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind keine synonymen Begriffe. Ihre Inhalte sind rechtlich und fachlich unterschiedlich. Insbesondere ist die Differenzierung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht räumlich, sondern ausschließlich funktional begründet. An dieser Unterscheidung ist festzuhalten, weil der Ersatzmaßnahme die Abwägung nach § 11 NNatG vorgeschaltet ist.

Die Reihenfolge der Möglichkeiten der Eingriffsregelung — Vermeidung, Ausgleich, Ersatz — stellt eine Rangfolge abnehmender Effizienz der Kompensation der Eingriffsfolgen dar. Daher kann der Verursacher nicht frei zwischen Vorkehrungen zur Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wählen. Priorität haben Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen vor Ausgleichsmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen vor Ersatzmaßnahmen.

Damit strebt die Eingriffsregelung materiell die Sicherung des »status quo« ihrer Schutzgüter an, d. h. Sicherung der derzeitigen Funktionen und Werte des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes. Das soll mit der Unterlassung und dem Ausgleich von Beeinträchtigungen erreicht werden. Mit Hilfe ihrer wichtigsten Elemente — Vermeidung und Ausgleich von Beeinträchtigungen — kann kurz- und mittelfristig verhindert werden, daß wichtige Funktionen und Werte von Natur und Landschaft erheblich beeinträchtigt werden, die mittel- und langfristig zur Verwirklichung der Naturschutzziele erforderlich sind. Die Eingriffsregelung stellt damit die wesentliche flankierende Reaktion auf bestimmte Vorhaben anderer dar.

Die zentrale Verpflichtung des Eingriffsverursachers, der ihn bei der Anwendung der Eingriffsregelung unterstützenden Naturschutzbehörde und der Entscheidungsbehörde ist es, das Eingriffsvorhaben so zu konzipieren und durchzuführen, daß Beeinträchtigungen vermieden und unvermeidbare zumindest in einem ausgleichbaren Rahmen gehalten werden.

Verfahrensrechtlich ist die Eingriffsregelung kein eigenständiges öffentlich-rechtliches Verfahren, sondern weitgehend an behördliche Entscheidungen oder wenigstens Anzeigepflichten in anderen Rechtsvorschriften angebunden bzw. in die nach diesen vorgeschriebenen Verfahren integriert. Die Anwendung der Eingriffsregelung erfolgt im »Huckepack-Verfahren«, wobei der zuständigen Behörde die Verwirklichung der

Naturschutzziele im Rahmen der durch das NNatG erweiterten, für sie geltenden gesetzlichen Direktiven mit auferlegt wird. Die Eingriffsregelung ergänzt damit das Fachplanungsrecht. Ein gestattender Verwaltungsakt darf nur ergehen, wenn er alle Eingriffsfolgen den Verpflichtungen der Eingriffsregelung gemäß bewältigt. Daher liegt die Verantwortung für die zu treffenden Entscheidungen und für die Einhaltung der Vorschriften der Eingriffsregelung bei den jeweils für die Durchführung des Verfahrens zuständigen Behörden. Die Naturschutzbehörden unterstützen sie, dieser Verpflichtung nachzukommen.

Die Eingriffsregelung mit ihren Konsequenzen muß sinnvollerweise Anwendung finden, bevor der Verursacher das Recht erhält, sein Vorhaben tatsächlich durchzuführen. Deshalb greift diese gesetzliche Vorschrift schon in den nach öffentlichem Recht vorgesehenen Verfahren und wird mit der behördlichen Entscheidung rechtsverbindlich.

Soll der Eingriff im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens vorgenommen werden, hat der Planungsträger

- Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft,
- Ausgleichsmaßnahmen,
- Ersatzmaßnahmen

im einzelnen im Plan für das Vorhaben oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan in Text und Karte darzustellen; der Begleitplan ist Bestandteil des Plans für das Vorhaben.

2. Vollzugsdefizite — Ergebnisse einer niedersächsischen Untersuchung

2.1 Fragestellung und Vorgehensweise

Die Theorie der Eingriffsregelung ist eine Sache, ihre Praxis eine andere. 10 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung in das niedersächsische Landesrecht wurden auf Veranlassung der obersten Naturschutzbehörde vom Planungsbüro LANDSCHAFT & GARTEN (Barum) in Zusammenarbeit mit der Fachbehörde für Naturschutz Teilaspekte der Eingriffsregelung auf ihren Vollzug hin überprüft (HOFFMANN & HOFFMANN 1990). Grundlage hierfür waren zum einen abgeschlossene Eingriffsvorgänge und zum anderen eine Befragung der 48 unteren Naturschutzbehörden Niedersachsens.

Eingriffsvorgänge

Bei den unteren Naturschutzbehörden wurden je vier Eingriffsvorgänge angefordert. Diese waren von der jeweiligen Naturschutzbehörde nach folgenden drei Kriterien auszuwählen:

Eingriffsbereich: Je ein Vorgang aus vier Eingriffsbereichen:

1. Straßenbau, Gewässerausbau, Flurbereinigung, Gewinnung von Bodenschätzen (außer mit Genehmigung nach NNatG)

2. Grundwasserentnahme, Abfalldeponie, Erholungsanlagen im Außenbereich, Erstaufforstung, Waldumwandlung

3. Hochbau im Außenbereich, Freileitungsbau, Rohr- und Kabelleitungsbau

4. Hochbau im Innenbereich.

Diese Aufteilung wurde vorgenommen, um möglichst gleichmäßig aus allen Eingriffsbereichen Vorgänge zu erhalten, was auch tatsächlich erreicht wurde.

Aktualität: Nach Inkrafttreten des NNatG begonnene und im Zeitraum 1987–90, d. h. nach der Veröffentlichung von MEIER, H. (1987) »Die Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes« abgeschlossene Vorgänge.

Vorbildcharakter: Vorgänge, die nach Auffassung der unteren Naturschutzbehörde im Ergebnis und in der Verfahrensabwicklung besonders

positiv sind und die somit als beispielhaft gelten können.

Zur Auswertung der Vorgänge wurden anhand einer Checkliste die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensschritte der Eingriffsregelung, die gesetzeskonforme Verwendung der Rechtsbegriffe der Eingriffsregelung, der gesetzeskonforme Verfahrensablauf und die naturschutzfachliche Auseinandersetzung mit dem Eingriffsvorhaben abgefragt.

Umfrage

Darüber hinaus wurde bei den unteren Naturschutzbehörden in einem Fragebogen das

allgemein fachlich-methodische Vorgehen bei der Anwendung der Eingriffsregelung, die Entscheidungspraxis und das Fallaufkommen erfragt.

Vorgänge und Antworten wurden mit Erlaß vom 2. 2. 1990 erbeten. Berichtstermin war der 1. 3. 1990. Bis zum 1. 7. 1990 lieferten 36 der 48 unteren Naturschutzbehörden Vorgänge oder Antworten. Zur Auswertung standen danach 128 Vorgänge von 35 Naturschutzbehörden, vollständige Antworten von 31 Naturschutzbehörden und unvollständige Antworten von 2 Naturschutzbehörden zur Verfügung. Aus der Studie von HOFFMANN & HOFFMANN (1990) werden hier die wichtigsten Ergebnisse mitgeteilt:

2.2 Ergebnisse

Die 33 anwortenden unteren Naturschutzbehörden haben im Jahr 1989 10.100 Eingriffsfälle bearbeitet. Das heißt: Im Durchschnitt bearbeitete jede untere Naturschutzbehörde rund 300 Eingriffsvorhaben, der höchste berichtete Wert lag bei 1500 Eingriffsfällen. Dies ist, gemessen an der Ausstattung der unteren Naturschutzbehörden, eine äußerst hohe Fallzahl.

Von den 10.100 Eingriffsvorhaben wurden 5% nach Abwägung für unzulässig erklärt.

Generelles Anwendungsdefizit

In 21 von 128 Eingriffsvorgängen (= 16%) wird die Eingriffsregelung von der unteren Naturschutzbehörde weder erwähnt noch angewendet. Bei 33 Vorgängen sogar erfolgt die Entscheidung über den Eingriff ohne Anwendung der Eingriffsregelung. Diese Zahl ist allerdings wenig aussagekräftig, da mehrfach Entscheidungen (z. B. nach BauGB oder LWaldG) ergehen, die der Eingriffsregelung inhaltlich Rechnung tragen, sie jedoch nicht erwähnen.

Die Nichtanwendung der Eingriffsregelung zieht sich durch alle Eingriffsbereiche. Als Schwerpunkt fallen aber Erstaufforstung und Waldumwandlung auf. Hier wird bei 11 von 14 Vorgängen (= 79%) die Eingriffsregelung nicht angewandt. Dabei bietet gerade bei Genehmigungen nach dem LWaldG die Eingriffsregelung mit der Ausgleichspflicht Möglichkeiten, die das LWaldG nicht hergibt, z. B. die Einflußnahme auf die Baumartenwahl. Bei Ablehnungen ist es eher gleichgültig, auf welcher Rechtsgrundlage sie beruhen.

Die Tragweite des Eingriffsbegriffs wird auch bei den unteren Naturschutzbehörden wenig durchdacht. In den meisten Fällen wird nur leichtfertig festgestellt, daß eine Maßnahme einen Eingriff darstellt und allenfalls die Formulierung des § 7 (1) NNatG zitiert, was aber rechtlich-fachlich nicht ausreicht. Auf die notwendige Feststellung der eingriffsbedingt betroffenen Funktionen und

Werte der einzelnen Schutzgüter des Naturschutzes wird verzichtet, ebenso auf die Feststellung der Erheblichkeit von Beeinträchtigungen. Schutzgutbestandsaufnahmen und eine Ermittlung von voraussichtlichen Beeinträchtigungen — beides sind Verursacherpflichten und Voraussetzungen für prüffähige Antragsunterlagen! — werden beim Schutzgut Boden nur in 21%, beim Schutzgut Wasser nur in 24%, beim Schutzgut Luft nur in 5%, beim Schutzgut Pflanzen- und Tierwelt nur in 25% und beim Schutzgut Landschaftsbild nur in 41% aller Fälle — und zudem nur unvollkommen und unvollständig — vorgenommen. Z. B. beschränken sich Angaben zur Pflanzen- und Tierwelt fast immer auf Zufallsbeobachtungen. Hieraus kann abgeleitet werden, daß Eingriffe in Natur und Landschaft in der Regel ohne eine ausreichende Risikoabschätzung erfolgen und somit auch die vorgeschriebenen Vermeidungs- und Ausgleichsstrategien nicht mit der gebotenen Sicherheit abgeleitet werden können. Eine sachgerechte Anwendung der Eingriffsregelung ist unter diesen Umständen von vornherein nicht möglich. Dies trifft für 105 von 128 Vorgängen (= 82%) zu.

Vermeidungsdefizit

Der wichtigsten Intention der Eingriffsregelung, der Vermeidung von Beeinträchtigungen, wird nicht hinreichend Rechnung getragen. Z. B. werden mögliche Vorkehrungen zur Vermeidung häufig nicht geprüft und die Verursacherpflichten werden auf Ausgleich oder Ersatz verkürzt. Das Vermeidungsgebot findet nur in 63 von 128 Vorgängen (= 49%) Erwähnung, wobei Vermeidungsaspekte in 62 Fällen von den unteren Naturschutzbehörden und nur in 14 Fällen von den Eingriffsverursachern eingebracht wurden.

Ausgleichsdefizit

Über den Begriff des Ausgleichs herrscht weitgehend Unklarheit (siehe hierzu auch Kap. 3 »Differenzierung zwischen Ausgleichs- und

Ersatzmaßnahmen«). Von den Eingriffsverursachern wird er in 62%, von den unteren Naturschutzbehörden in 42% und von den Genehmigungsbehörden in 42% aller Fälle falsch verwandt.

Häufig wird zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gar nicht differenziert, sondern die Begriffe werden synonym verwandt, so daß der entscheidende und gesetzlich vorgeschriebene Abwägungsprozeß nach § 11 NNatG unterbleibt oder eine faktisch vollzogene Abwägung zu Lasten des Naturschutzes weder begründet noch als solche erkennbar ist.

Bei den mitgeteilten Vorgängen kann ein Ausgleich bzw. die zutreffende Feststellung der Nichtausgleichbarkeit von Eingriffsfolgen nur in 8 von 91 Fällen (= 9%) angenommen werden. Der Ausgleich ist unzureichend oder aber fraglich in 70 von 91 Fällen (= 77%), in den restlichen 14% der Fälle findet kein Ausgleich statt.

Die inhaltliche Festlegung sowohl von Ausgleichs- als auch Ersatzmaßnahmen ist häufig aus folgenden Gründen mangelhaft:

- Auf die Erarbeitung von Leistungsprofilen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wird generell verzichtet oder diese werden nicht oder nur ungenügend an den tatsächlich vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werten orientiert. Vorgenommene Gegenüberstellungen von »Eingriff« und »Ausgleich« oder »Ersatz« sind keine Zuordnungen von Beeinträchtigungen und funktionsbezogenen Kompensationsprofilen, sondern weitgehende wertundifferenzierte Flächenaufrechnungen (vgl. Tab.1). Aus diesem Grunde weicht die Bemessung des Flächenbedarfs für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Praxis der verschiedenen unteren Naturschutzbehörden um bis zu 300% voneinander ab. Diese Unterschiede machen deutlich, daß wohl keine der insbesondere im Wege von standardisierten Berechnungsverfahren ermittelten Flächengrößen »stimmt«. Darüber hinaus kann diese Praxis zu einem »Eingriffstourismus« dorthin führen, wo Eingriffe »preiswert« vorgenommen werden können. Diese Sorge ist nicht unbegründet, wenn man bedenkt, wie gut Eingriffsbranchen, z.B. Bodenabbauunternehmen, über die Genehmigungspraxis der niedersächsischen Landkreise informiert sind.
- Es erfolgt ein »Scheinausgleich« oder »Scheinersatz«, indem z.B. ohnehin für den Naturschutz wertvolle Flächen lediglich nicht verändert, als Schutzgebiete ausgewiesen oder bereits geschützte Flächen noch zusätzlich aufgekauft werden.
- Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden auf für den Naturschutz bereits wertvollen Flächen durchgeführt und verursachen dort ihrerseits wiederum erhebliche Beeinträchtigungen.

Tab. 1: Praxisbeispiele von unklaren Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen

Der Kardinalfehler — ein Fehler, der weitere nach sich zieht: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden nicht oder nur ungenügend an den tatsächlich vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werten, d. h. an den konkreten Beeinträchtigungen orientiert. Infolgedessen kommt es zu einer ungeordneten und unklaren Zuweisung von Eingriffsvorhaben und Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen, deren Kompensationsleistung mehr als fraglich ist. Beispiele aus der Untersuchung, an denen man sich kein Beispiel nehmen darf:

»Eingriff«	»Kompensationsmaßnahme«
Bau einer Motocross-Strecke	Belassen von Ruderalvegetation an Fahrbahnrandern
Beseitigung von Bäumen	Pflanzung von Sträuchern
Versiegelung	a) Bepflanzung von Ackerflächen im Flächenverhältnis 1:1,5 b) Ersatzfläche 1:0,15 c) für 730 m ² Versiegelung Pflanzen von 10 Bäumen d) Nutzungsextensivierung auf Grünland

● Die Anwendung der Eingriffsregelung wird an wenigen seltenen und keineswegs naturraumtypischen Arten orientiert, d. h. es wird ein von der einzelnen Art ausgehender Naturschutz betrieben, der zusätzlich noch auf einen »elitären Einzelartenschutz« reduziert wird, weil er sich nur an schon gefährdeten Arten der Roten Listen orientiert, hier auch allenfalls die hochgradig gefährdeten Arten berücksichtigt und von diesen wiederum nur besonders attraktive Arten herausgreift. Das geschieht, obwohl als Kompensationskriterium die Erhaltung oder Wiederherstellung der gesamten Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts maßgebend ist und nicht nur autökologische Ansprüche einer einzigen Art oder weniger Arten (vgl. ERZ 1983).

● Die von nicht kompetenter Seite vorgenommene Verfremdung des Begriffs »Biotop« ist ähnlich schwerwiegend wie die naturschutzfachlich nicht vertretbare ausschließliche Orientierung an Rote-Liste-Arten: Der Biotopbegriff ist in kurzer Zeit aus fehlendem Ökologieverständnis reduziert worden auf den Lebensraum einzelner Populationen bestimmter Pflanzen- und Tierarten, einzelne Strukturmerkmale oder auf besondere, dann z. B. als »besonders wertvoll« bezeichnete, Raumeinheiten. Infolge dieser Begriffsbemächtigung besteht der Raum gar nicht mehr aus dem Gefüge flächendeckender, aneinander grenzender und ineinander übergehender Biotope — eben der Biosphäre —, sondern offensichtlich aus Biotopen und »Nicht-Biotopen«. Durch die Begriffsverbindung »wertvoller Biotop« wird die übrige Landschaft zum »wertlosen Biotop« oder gar »Unbiotop«. Diese Reduzierung führt dazu, daß »Biotope« in diesem Sinne nur als Restflächen aufgefaßt werden und so bei der Anwendung der Eingriffsregelung die einzigen Schutzobjekte in der Gesamtlandschaft sind (vgl. ERZ 1983). In diesem Zusammenhang ist vor allem die allgemein geringe Wertschätzung von Ackerflächen im

Naturschutzhandeln bedenklich. Auch bei allen Vorbehalten des Naturschutzes gegenüber der konventionellen Landwirtschaft bleibt der Grundsatz des § 2 Nr. 4 NNatG gültig, Boden zu erhalten. Auch der noch so intensiv genutzte Ackerboden hat Funktionen für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die beeinträchtigt werden können.

Abwägungsdefizit

Von 33 unteren Naturschutzbehörden wurden insgesamt etwa 500 Fälle mitgeteilt, in denen in der Vergangenheit eine Abwägung zugunsten der Naturschutzbelange vorgenommen wurde. Von diesen 500 entfielen 225 Fälle auf eine einzige untere Naturschutzbehörde. 7 untere Naturschutzbehörden hatten keine solchen Fälle. Eine bevorzugte Ablehnung privatnütziger Vorhaben ist nicht erkennbar.

In der Mehrzahl der Fälle werden Ersatzmaßnahmen als selbstverständliche Alternative zu Ausgleichsmaßnahmen angesehen, so daß die gesetzliche Schwelle der Interessenabwägung gar nicht wahrgenommen wird.

In 46 der 107 Vorgänge, in denen der Eingriff als solcher gehandhabt wurde, stand eine Abwägung gemäß § 11 NNatG auf Grund (vermeintlicher) Unvermeidbarkeit und Nichtausgleichbarkeit an. Tatsächlich fand diese aber nur in 8 der 46 Fälle (17%) statt. Eine Abwägung zugunsten des Naturschutzes erfolgte in 4 der 8 Fälle.

Einer gesetzeskonformen Interessenabwägung stehen 3 weitere Gesichtspunkte entgegen:

- Ausgereifte Entscheidungen sind nur möglich, wenn das, worüber entschieden wird, bekannt ist. Diese Grundvoraussetzung ist in der Mehrzahl der Fälle bei der Interessenabwägung nicht gegeben. Wenn die Funktionen und Werte des Naturhaushalts und Landschaftsbildes oft nicht einmal in den Grundzügen bekannt sind, ist eine gerechte Interessenabwägung von vornherein ausgeschlossen.
- Die Tatsache, daß über den Naturhaushalt in der Regel nur unzureichende Kenntnisse vorhanden sind, verschafft den anderen Anforderungen an Natur und Landschaft relativ mehr Gewicht. Dort sind die »Werte« meist in klaren Zahlen angegeben und für den, der abwägt, viel leichter greifbar.
- Abwägungen finden innerhalb der Verwaltungen eher auf höherer Hierarchieebene statt als andere Vorgänge. Die Neigung zu stärker politischen als sachlichen Entscheidungen wächst damit. Als Beispiel das Zitat eines Kreisdezenten in einem der 108 Vorgänge: »Auf keinen Fall darf der Ausbau an den Forderungen des Naturschutzes scheitern ...«.

Ersatzdefizit

Der behördliche Umgang mit Ersatzmaßnahmen konnte 42 Vorgängen entnommen werden. Die Zahl ist geringer als die der Abwägungen, da diese in vier Fällen zur Ablehnung von Vorhaben führten.

Die insgesamt geringere Zahl von Vorgängen mit Ersatzmaßnahmen im Gegensatz zu Ausgleichsmaßnahmen läßt es immerhin vermuten, daß der gesetzlich gewollte Vorrang des Ausgleichs prinzipiell erkannt ist. Der Ersatzbegriff wird aber noch häufiger falsch verwendet als der Ausgleichsbegriff. Von den Eingriffsverursachern wird er in 88%, von den unteren Naturschutzbehörden in 61% und von den Genehmigungsbehörden in 63% aller Fälle falsch verwendet.

Bei den mitgeteilten Vorgängen mit Ersatzmaßnahmen können gesetzeskonforme Ersatzmaßnahmen nur in 3 von 42 Fällen (= 7%) angenommen werden. Bei 25 Vorgängen (= 60%) sind sie fraglich und bei 14 Vorgängen (= 33%) erfolgten keine Ersatzmaßnahmen oder diese sind erkennbar ungeeignet.

Auffallend ist, daß Eingriffsverursachern häufig von Naturschutzbehörden großzügig angeboten wird, Ersatzmaßnahmen vorzusehen — noch bevor Vermeidung von Beeinträchtigungen oder Ausgleichbarkeit geprüft oder eine Vorrangentscheidung zugunsten des Eingriffsvorhabens vorgenommen ist. Ist diese Art von »Zusammenarbeit« erst einmal aufgenommen worden, kann einem Vorhabensträger kaum noch klar gemacht werden, daß sich ein Vorhaben bei einer Vorrangprüfung u.U. als gar nicht genehmigungsfähig erweisen kann.

Defizite bei der Benehmensherstellung in Genehmigungsverfahren

Die Benehmensherstellung mit der unteren Naturschutzbehörde seitens der Genehmigungsbehörde war in 52 Fällen geboten. Davon erfolgte sie tatsächlich in 28 Fällen (= 54%), in 12 Fällen (= 23%) ist fraglich, ob sie erfolgte. Allerdings sind auch mündliche, nicht aktenkundige Abstimmungen denkbar. Die Benehmensherstellung fand nachweislich nicht statt in 12 Fällen (= 23%).

Defizite bei der gutachtlichen Stellungnahme

Bedarf ein Eingriff einer Planfeststellung, so hat der Träger des Vorhabens eine gutachtliche Stellungnahme der Naturschutzbehörde einzuholen. In 34 der untersuchten Vorgänge war dies erforderlich. In 19 der 34 Fälle (= 56%) wurde die gutachtliche Stellungnahme eingeholt, d. h. aktiv erbeten. In einem Fall erinnerte die Naturschutzbehörde den Träger des Vorhabens an diese Pflicht, in einem zweiten die Planfeststellungsbehörde. In 6 Fällen (= 18%) wurde eine solche Stellungnahme weder angefordert noch angefertigt. In den übrigen 7 Fällen (= 16%)

kann nicht nachvollzogen werden, auf wessen Initiative die gutachtliche Stellungnahme zustande kam.

Von den 28 angefertigten gutachtlichen Stellungnahmen war eine fachlich so unqualifiziert, daß sie als solche nicht bezeichnet werden dürfte. Eine zweite war bereits »abgewogen«, d. h. nicht gutachtlich.

2.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Auswertungsergebnisse müssen unter Vorbehalt gesehen werden:

- 12 der 48 niedersächsischen Naturschutzbehörden (= 25%) haben nicht geantwortet. Aber auch das ist ein Ergebnis.
- Ein Teil der untersuchten Vorgänge ist unvollständig, so daß Bearbeitungsschritte und Entscheidungen in der Fallbearbeitung nicht immer nachvollzogen werden konnten.
- Die Untersuchung kann nicht aufzeigen, wie viele Eingriffsvorhaben tatsächlich nicht als solche behandelt wurden, da mit der Anforderung der Vorgänge bewußt eine Positivwahl verbunden war.
- Die Untersuchung ist auch keine Effektivitätsuntersuchung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Dies war allein schon deshalb nicht zu leisten, weil fast alle Vorstellungen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen lediglich Arbeits- und Leistungsbeschreibungen der jeweils veranlaßten Aktionen angeben (in Formulierungen wie: Flachwasserzonen werden geschaffen, die Vielfalt wird erhöht u. ä.). Wirkliche Effektivitätsbelege im Rahmen von Vorher-Nachher-Analysen oder einer Soll-Ist-Analyse fehlen nach wie vor.

Aus der Studie geht aber eindeutig hervor: 10 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung in das niedersächsische Landesrecht gibt es einen erschreckenden Mangel in der gesetzestkonformen und naturschutzfachlich kompetenten Handhabung der Eingriffsregelung sowohl bei Eingriffsverursachern und Genehmigungsbehörden, als auch bei den unteren Naturschutzbehörden. Dieser Mangel war — zumindest in dieser Größenordnung — vorher nicht vermutet worden. Die Praxis der Eingriffsregelung bleibt weit hinter den gesetzlichen Anforderungen zurück, und die Möglichkeiten der Eingriffsregelung werden ganz überwiegend nicht ausgeschöpft. Berücksichtigt man, daß die niedersächsischen unteren Naturschutzbehörden jährlich schätzungsweise an 15.000 Eingriffsvorhaben beteiligt sind — auch das ist ein Ergebnis der Studie — und die Naturschutzbehörden gebeten waren, nur besonders beispielhafte Vorgänge zur Auswertung zur Verfügung zu stellen, läßt sich das Ausmaß der Versäumnisse auf diesem Sektor des staatlichen Naturschutzhandelns erahnen.

Defizite bei der Benehmensherstellung in Planfeststellungsverfahren

In 34 Planfeststellungsverfahren fand bei 17 Fällen (= 50%) die Benehmensherstellung statt, bei einem weiteren Fall nur in den ersten Verfahrensschritten. Bei 8 Fällen (= 24%) fand sie nicht statt. Bei den übrigen Fällen ist sie nicht ersichtlich.

Tab. 2: Ergebnisse der Studie von HOFFMANN & HOFFMANN 1990

	Fälle	Bezugsgröße	% (gerundet)
Eingriffsvorhaben im Überblick			
Antwortende UNB	33	48	69
Eingriffsvorhaben, an denen diese UNB 1989 beteiligt waren	10.100*		
unzulässige Vorhaben	500*	10.100*	5
näher untersuchte beispielhafte Eingriffsvorgänge	128	10.100*	1
Feststellung des Eingriffs			
Berücksichtigung der Eingriffsregelung durch			
— UNB	107	128	84
— private Antragsteller	4	64	6
— Genehmigungsbehörden	95	128	74
Begründung der Eingriffsfolgen durch die UNB			
	23	107	21
Vermeidung			
Prüfung des Vermeidungsgrundsatzes			
— durch UNB	63	107	59
— durch Verursacher	62	107	58
— durch Genehmigungsbehörden	14	107	13
Grundsätzliche Prüfung der Vermeidung	13	107	12
erhebliche Beeinträchtigungen vermieden	13	63	21
	4	107	4
Ausgleich			
Ausgleich gar nicht bedacht	12	103	12
Ausgleich erreicht	8	91	9
fraglich, ob Ausgleich erreicht	70	91	77
kein Ausgleich	13	91	14
Begriff richtig verwendet:			
— UNB	42	72	58
— Verursacher	8	21	38
— Genehmigungsbehörden	19	33	58
Abwägung			
stattgefunden	8	46	9
nicht stattgefunden	32	46	70
nach der Entscheidung	1	46	2
unzureichend	1	46	2
dem Vorgang nicht zu entnehmen oder noch ausstehend	4	46	9
Abwägung ergab Unzulässigkeit des Vorhabens	4	8	50
Abwägung von UNB nicht gefordert, obwohl Ersatzmaßnahmen gefordert werden	8	46	17
Ersatz			
Ersatz erreicht	3	42	7
fraglich, ob Ersatz erreicht	25	42	60
kein Ersatz	14	42	33
Begriff richtig verwendet:			
— UNB	16	41	39
— Verursacher	1	8	13
— Genehmigungsbehörde	7	19	37

* geschätzte Werte

2.4 Ursachen

Die großen Vollzugsdefizite im Bereich der Staatsaufgabe Naturschutz — und ebenso der sektoralen Aufgaben der Eingriffsregelung — lassen sich hauptsächlich auf 1. Verständnismangel, 2. Fairneßmangel, 3. Personalmangel und 4. Kontrollmangel zurückzuführen:

Verständnismangel (oder: »Man sieht nur was man weiß«)

Intention, Prinzipien, Begriffsfelder, Zuständigkeiten und Abfolge der Eingriffsregelung werden 15 Jahre nach ihrer Einführung in das Bundesrecht und 10 Jahre nach ihrer Einführung in das niedersächsische Landesrecht in Eingriffs-, Entscheidungs- und ebenso Naturschutzbehörden und Naturschutzverbänden, Ausbildung, Öffentlichkeit, Medien und Politik nicht überall hinreichend verstanden. Das gilt mehr oder weniger für das gesamte Zielsystem des Naturschutzes. Auch fehlt die Fähigkeit, ökologische Verknüpfungen zu erkennen. Ein systemares Denken, speziell ein Denken in Ökosystemzusammenhängen, ist unterentwickelt. Unkenntnis und darauf aufbauende Gering-schätzung des Naturschutzes und seiner Instrumente sind wesentliche Ursachen für die fehlende Gleichberechtigung von Naturschutz und Wirtschaft bei politischen Entscheidungen.

Die Gründe für diese Bewußtseins- und Kenntnismängel sind zunächst einfach darin zu suchen, daß sich außerhalb der kleinen Gruppe des professionellen Naturschutzes kaum jemand über eine oberflächliche Aufnahme und Verarbeitung von Informationen hinaus mit der Problematik des Naturschutzes beschäftigt. Das wird mit den allgemein für Informations- und Bildungsaufgaben gültigen Grundthesen verdeutlicht:

»Gesagt bedeutet noch nicht gehört. Gehört bedeutet noch nicht verstanden. Verstanden bedeutet noch nicht einverstanden. Einverstanden bedeutet noch nicht angewandt. Angewandt bedeutet noch nicht beibehalten« (ERZ 1985).

An diesen fünf Hürden scheitert gerade die Anwendung des verknüpften Regelwerkes der Eingriffsregelung.

Allerdings hat der Gesetzgeber den Zugang zum Verständnis der Eingriffsregelung und die sachgerechte Handhabung von Ausgleich und Ersatz durch Formulierungsschwächen unnötig erschwert, was in Kapitel 3 aufgezeigt wird.

Fairneßmangel (oder: »Was der Naturschutz nicht weiß, macht ihn nicht heiß«)

Wegen der allgemeinen Privilegierung wirtschaftlicher Interessen können die Naturschutzbehörden häufig aufgrund interner Repression zugunsten kollektiver/individueller Wirtschaftsinteressen (d. h. aufgrund politischer Einflußnahme auf Abwägungsprozesse) Naturschutz-

Erfordernisse nicht hinreichend vertreten. Zum Beispiel wird oft in Bündelungsbehörden eine ausschließlich naturschutzfachliche Stellungnahme (wie sie nach § 14 NNatG in Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben ist) von konkurrierenden Ressorts und den politisch Verantwortlichen vereitelt, d. h. zwischen divergierenden Belangen wird bereits abgewogen, bevor in der Planfeststellung die eigentliche Abwägung erfolgt. Dort geht es dann nur noch um den Kompromiß vom Kompromiß. Auch kommt es immer wieder vor, daß der Naturschutz rechtswidrig an Planungen und Entscheidungen nur unzureichend oder gar nicht beteiligt wird, so z. B. wenn Eingriffsvorhaben kurzerhand zur »Chefsache« erklärt werden.

Personalmangel (oder: »Naturschutz ohne Stellen heißt ohne Stellenwert«)

Naturschutz kann derzeit nicht hinreichend professionell, d. h. mit fachlich ausgebildetem und systematisch fortgebildetem Personal betrieben werden. Vielmehr ist er in vielen Bereichen von engagierten Laien abhängig, die zusammen mit der kleinen Gruppe des professionellen Naturschutzes ein weitreichendes Aufgabenbündel übernehmen müssen, das in den Eingriffsdisziplinen von einer breiten Infrastruktur wahrgenommen wird. Dieses Unverhältnis gilt z. B. für den Landwirtschaftssektor: Dort steht dem Naturschutz eine sehr differenzierte Agrarverwaltung, Agrarberatung, Agrarforschung, Agrartechnik, Staatliche Agrarpolitik und private agrarische Interessenvertretung gegenüber — zuzüglich des Flurbereinigungsapparates mit in Niedersachsen fast 1000% mehr Personal und Haushaltsvolumen als die hiesige Landesnaturschutzverwaltung.

Selbst dann, wenn die von der niedersächsischen Landesregierung 1990 angekündigte Personalverdoppelung der Landesnaturschutzverwaltung erreicht wäre, wären nur 0,08% der Landesbediensteten Naturschutzbedienstete.

Kontrollmangel (oder: »Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser«)

Es fehlen die rechtlichen Kontrollmöglichkeiten, denen im Verwaltungshandeln eine Präventivwirkung zukäme. Eine Planung, die vor Gericht standhalten muß, wird in allen Behörden mit großer Sorgfalt vorbereitet und durchgeführt. Die naturschutzrechtliche Verbandsklage ist deshalb ein wirksames, wenn zur Zeit nicht überhaupt dasjenige Mittel, dem Vollzug der Eingriffsregelung besonders wirksam zu helfen und sicherzustellen, daß der Vollzug der Gesetze ernst genommen wird.

Die Kontroll- und Personalmängel sind letztendlich nur ein Ergebnis des Fairneßmangels und dieser wiederum ein Ergebnis des unzureichenden Verständnisses für Naturschutz.

3 Differenzierung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Das Prinzip der Eingriffsregelung kennt ein »Zwei-Klassen-System« von Eingriffen, nämlich a) Eingriffe mit ausgleichbaren und b) Eingriffe mit nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen. Dabei werden letztere der Abwägung über den Vorrang zwischen Naturschutz einerseits und konkurrierenden Belangen andererseits (§ 11 NNatG) unterworfen. Die Abwägung ist somit den schwerwiegenden Eingriffsvorhaben (Vorhaben mit nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen) vorbehalten. Die o.g. Unterscheidung kennzeichnet nicht etwa die Bagatellgrenze der Eingriffsregelung (diese ergibt sich vielmehr aus der Erheblichkeitsschwelle), sondern ist Voraussetzung für die Wirksamkeit und Akzeptanz der Eingriffsregelung:

Die z. Z. geltende Fassung des NNatG orientiert die Standards der Eingriffsregelung an »Funktionen und Werten« der Naturschutz-Schutzgüter. Sie verlangt damit eine funktionsbezogene Kompensation von Eingriffsfolgen (Funktionsprinzip):

- Ausgleichsmaßnahmen (§ 10 NNatG): gleiche Funktionen/gleiche Werte
- Ersatzmaßnahmen (§ 12 NNatG): möglichst ähnliche Funktionen/möglichst ähnliche Werte.

Zugleich ordnet sie aber unlogischerweise

- Ausgleichsmaßnahmen (§ 10 NNatG) »vom Eingriff betroffenen Grundflächen« und
- Ersatzmaßnahmen (§ 12 NNatG) Flächen »an anderer Stelle des vom Eingriff betroffenen Raumes« zu (Raumprinzip).

Bei zwei Variablen (Funktion und Raum) mit jeweils zwei Differenzierungen wären insgesamt vier Varianten möglich. Die Eingriffsregelung kennt hier aber nur zwei Lösungen: entweder Ausgleich oder Ersatz.

Eine räumliche Differenzierung läßt sich aus dem Funktionsbezug nicht ableiten, sie ist auch naturschutzfachlich nicht nachvollziehbar, vielmehr kann sie im Einzelfall mit dem Funktionsprinzip unvereinbar sein.

Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Nehmen wir einmal an, bei einer wasserwirtschaftlich begründeten Ufersicherung wird das Steilufer eines Baches zerstört, um an dieser Stelle ein Trapezprofil herzustellen. Das Steilufer ist Brutplatz eines Eisvogelpaares und Habitat von Grabwespen. Dies sind – neben anderen – Funktionen und Werte im Sinne der Eingriffsregelung. Diese Funktionen und Werte können aber u. U. an anderer Stelle des Bachlaufes (z. B. 100 oder 2000 m bachauf- oder bachabwärts) im jeweiligen ökologisch-funktional definierten Raum (z. B. Bachunterlauf), d. h. im vom Eingriff

funktional betroffenen Raum wiederhergestellt werden. Dies ließe sich mit der Neuschaffung von Steilufern, z. B. durch Uferrückverlegung oder Rückbau, erreichen. Das Vorhaben wäre nach dem Funktionsprinzip ein Eingriff mit ausgleichbaren Beeinträchtigungen. Die vorgeschlagenen Kompensationsmaßnahmen wären Ausgleichsmaßnahmen. Die Beeinträchtigungen wären ausgleichbar, obschon die Ausgleichsmaßnahmen nicht auf den anlagebedingt betroffenen Grundflächen vollzogen würden, sondern an anderer Stelle des vom Eingriff betroffenen Raumes. Entscheidend ist hier allein, daß Eisvogel- und Grabwespenpopulation im Funktionssystem des Bachlaufes erhalten bleiben. Nach dem Raumprinzip läge hingegen ein Eingriff mit nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen vor.

Der Widerspruch zwischen Funktionsprinzip einerseits und Raumprinzip andererseits ist weder einer einheitlichen noch sinngebenden Interpretation zugänglich. Eine überzeugende Auslegung konnte auch MEIER (1987) in »Die Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes« nicht gelingen. Überdies ist der Gehalt der beiden unterschiedlichen Maßnahmenlokalisierungen

- »vom Eingriff betroffene Grundflächen«
 - »andere Stelle des vom Eingriff betroffenen Raumes«
- unklar.

Im Naturschutzhandeln bestehen daher erhebliche Unsicherheiten bei der Differenzierung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, wenn man versucht, der räumlichen Zuordnung nach dem Wortlaut des NNatG zu folgen. Dies führt insbesondere zu zwei weithin üblichen, aber sachwidrigen Varianten der Handhabung der Eingriffsregelung:

- Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden synonym verwandt oder
- der Funktionsbezug wird zugunsten des Raumbezugs aufgegeben.

Diese beiden Vorgehensweisen verfehlen die Intention der Eingriffsregelung, denn mit ihnen wird

- ein differenziertes Konfliktbewußtsein nach dem »Zwei-Klassen-System« bei Verursachern, Verwaltung, Politik, Öffentlichkeit, Medien und Rechtsprechung nicht erreicht,
- die entscheidende rechtliche Hürde der Abwägung vereitelt,
- ein enormes Vollzugsdefizit im Bereich der Eingriffsregelung präjudiziert.

Die beiden unterschiedlichen Maßnahmenlokalisierungen sind offenbar ein gesetzgeberisches Versehen, das auf einen verständlichen

Erfahrungsmangel des Gesetzgebers zurückgeführt werden kann. Vermutlich wurden die Anforderungsprofile an Kompensationsleistungen der Eingriffsregelung zum Zeitpunkt von Gesetzesentwurf, -beratung und -erlaß sachlich und räumlich nicht so komplex und weitreichend gedacht, wie es heute z. T. schon Praxis- oder immerhin Diskussionsniveau ist.

Die niedersächsische Fachbehörde für Naturschutz ist aufgrund der hier skizzierten Sachverhalte zu dem Standpunkt gelangt, in ihrer Politik- und Vollzugsberatung die Differenzierung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht räumlich, sondern ausschließlich funktional zu begründen. Danach ist Bezugsraum sowohl für Ausgleichs- als auch Ersatzmaßnahmen ausnahmslos und ohne weitere Differenzierung »der vom Eingriff betroffene Raum«.

Bei dieser Vorgehensweise gilt:

- Ausgleichsmaßnahmen gewährleisten, daß keine erheblichen Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes zurückbleiben. Ausgleichsmaßnahmen stellen die betroffenen Funktionen oder Werte wieder her.
- Ersatzmaßnahmen erreichen keinen Ausgleich. Der Zusammenhang zwischen Eingriff und Ersatzmaßnahme besteht nicht darin, daß die Eingriffsfolgen aufgehoben oder gemildert werden. Der Zusammenhang ist vielmehr rein rechtlich: Ein Eingriff mit unvermeidbaren, nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen ist ohne Ersatzmaßnahmen nicht gestattet. Ersatzmaßnahmen sollen die beeinträchtigten Funktionen und Werte in möglichst ähnlicher Art und Weise

wiederherstellen. Hierbei ist der Verursacher verpflichtet, die größtmögliche Annäherung an den voraussichtlichen Funktions- und Wertverlust anzustreben.

Diese sachdienliche und von der niedersächsischen Fachbehörde für Naturschutz praktizierte Differenzierung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hat sich bisher nicht überall durchsetzen können, weil im Bereich der Eingriffsregelung die Bezugnahme auf Funktionen und Werte kaum, die Verkürzung und Verfremdung von Eingriffsregelungsinhalten auf einfache Operationen (»Pakete schnüren«) dagegen weit verbreitet ist.

Die hier dargelegte Differenzierung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollte unverzüglich und ausnahmslos angewendet werden. Auch die Novellierung des NNatG sollte dieser Differenzierung Rechnung tragen.

Eine weitere Unterscheidung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ergibt sich aus dem Faktor Zeit (Zeitprinzip). Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen spätestens bei Beendigung des Eingriffs fertiggestellt sein (je früher, umso besser) und so schnell wie möglich funktionsfähig sein, d. h. das Kompensationsziel erreichen. Ein Ausgleich ist aber nur gewährleistet, wenn die Beeinträchtigung zeitnah behoben werden kann. Beeinträchtigungen der Funktionen oder Werte relativ schnell wiederherstellbarer Ökosysteme (z. B. Ruderalfluren, Äcker, Grünland) sind also leichter ausgleichbar als Beeinträchtigungen der Funktionen oder Werte von Ökosystemen langer Entwicklungsdauer (z. B. Wälder, Hochmoore) (vgl. KAULE 1986), für deren Kompensation häufig nur Ersatzmaßnahmen denkbar sind.

Abb. 4: Die drei Prinzipien für die Differenzierung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Funktionsprinzip (Was ?)

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen sich an den eingriffsbedingt beeinträchtigten Funktionen und Werten orientieren.
Ausgleichsmaßnahmen: gleiche Funktionen und Werte
Ersatzmaßnahmen: möglichst ähnliche Funktionen und Werte

Raumprinzip (Wo ?)

Raum für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist der »vom Eingriff betroffene Raum«.

Zeitprinzip (Bis wann ?)

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen spätestens bei Beendigung des Eingriffs fertiggestellt sein und so schnell wie möglich das Kompensationsziel erreichen.
Ein Ausgleich ist nur gewährleistet, wenn die Beeinträchtigungen zeitnah behoben werden können.

Vier Vergleiche zum Unterschied zwischen Ausgleichsmaßnahmen und Ersatzmaßnahmen

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind keine synonymen Begriffe. Ihre Inhalte sind rechtlich und fachlich unterschiedlich. An dieser Unterscheidung ist festzuhalten, weil der Ersatzmaßnahme die Abwägung nach § 11 NNatG vorgeschaltet ist.

Vergleich Nr. 1: Die Ohren und der Frisör

Verlieren Sie durch Kunst oder Unvermögen Ihres Frisérs eines Ihrer beiden Ohren und gelingt es, das Ohr wieder anzufügen, ohne daß Ihr Hörvermögen eine erhebliche Beeinträchtigung davongetragen hat, so sind Sie mit Ihren Ohren dank einer Ausgleichsmaßnahme noch einmal davongekommen. Gelingt dies nicht, werden Sie statt dessen mit schmerzstillenden Mitteln versorgt, und gelingt es Ihrem Frisör, die Ihnen beigebrachte Amputation den Blicken Ihrer Mitmenschen zu entziehen (z. B. mit einem rasanten Haarschnitt), so könnte man dies als eine Ersatzmaßnahme bezeichnen.

Die Sache wird schwieriger aber nicht unmöglich, wenn Sie zudem Brillenträger sind, weil es ohne Ohr den Sehgläsern an der notwendigen Verankerung mangelt. Zum rasanten Haarschnitt müssen dann Kontaktlinsen hinzukommen. Die Kontaktlinsen wären aber wiederum eine Ausgleichsmaßnahme, weil das Sehvermögen nicht geringer ist als vorher.

Vergleich Nr. 2: Die Operation

Zur Verdeutlichung des schlimmsten Falles einer Ersatzmaßnahme: Gehen Sie infolge eines medizinischen Eingriffs Ihrer Leber verlustig und versieht Sie der Arzt statt dessen mit einer Spenderniere, so könnten Sie theoretisch auch jetzt von einer Ersatzmaßnahme sprechen. Aus der Humanbiologie wissen Sie um den Erfolg dieses Unterfangens: Operation gelungen, Patient ...

Vergleich Nr. 3: Frau Sommer und der Kaffee

Aus der TV-Werbung wissen Sie: Frau Sommer schwört auf Jacobs-Kaffee. Trotzdem: Es wäre ein Ausgleich, wenn Sie sich heute bei ihr ein Pfund »Krönung« ausleihen und ihr dafür morgen ein Pfund Tchibo oder Eduscho zurückgeben würden. Hauptsache es ist Bohnenkaffee, denn die verschiedenen Sorten

unterscheiden sich nicht erheblich voneinander. Eine Ersatzmaßnahme wäre dagegen Malzkaffee oder »Blümchen«: eben Ersatzkaffee.

Vergleich Nr. 4: Flurbereinigung bei Bauer F.

Stellen Sie sich vor, Sie sind ein Flurbereiniger und greifen aber nicht in die Populationen freilebender Tiere, sondern in den Viehbestand von Bauer F. ein. Und zwar beschlagnahmen Sie seine 10 Milchkühe mit, sagen wir, je 8000 l Jahresmilchleistung. Vom Eingriff betroffene Funktion im Sinne der Eingriffsregelung ist hier die Milchleistung und der betroffene Wert ist der wirtschaftliche Erlös.

Die Beeinträchtigung dieser ökonomischen Leistungsfähigkeit ist ausgeglichen, wenn Sie ihm so viele Kühe zurückerstatten, daß die ursprüngliche Jahresmilchmenge auch weiterhin ermolken werden kann. Also: 10 Kühe je 8000 l oder aber auch z. B. 20 Kühe je 4000 l Jahresmilchleistung zurück.

Ob Sie dabei rotbuntes für schwarzweißes Fleckvieh liefern oder umgekehrt, ist unerheblich, obwohl das strenggenommen — und jeder Bauer weiß das — ein Unterschied ist. Sie sehen, der Ausgleichsbegriff der Eingriffsregelung ist großzügig.

Nun nehmen wir einmal weiter an, Sie können aus einem vernünftigen Grunde keine Kühe liefern. Das ist dann für alle Beteiligten ein sehr ernste Sache.

Soll es trotzdem bei der Beschlagnehmung des Rindviehs bleiben, müssen Sie statt der Kühe ersatzweise andere, aber Tiere mit möglichst ähnlicher wirtschaftlicher Funktion, d. h. milchgebende Tiere liefern, z. B. Schafe oder Kamele. Hiervon wiederum so viele, daß die ursprüngliche Milchmenge ermolken werden kann. Das wäre dann eine Ersatzmaßnahme.

Aber Sie merken schon: Schafe und Kamele sind für einen Milchbauern in Niedersachsen keine rechte Lösung — und so ist es auch mit Ersatzmaßnahmen für den Naturschutz.

Wenn Sie nun nicht einmal Schafe oder Kamele, sondern statt dessen Schweine liefern, wäre es geradezu eine Sauerei.

Der falsche Weg: Standardisierte Verfahren

Die Anwendung der Eingriffsregelung wirft immer wieder klärungsbedürftige naturschutzfachliche Praxisprobleme auf, z. B. wie bestimmt man Erheblichkeit oder Ausgleichbarkeit von Beeinträchtigungen, welche Anforderungsprofile gelten für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen usw.

Eingriffsdisziplinen, Politik, Genehmigungs- und Naturschutzbehörden verlangen zur Lösung dieser Probleme häufig nach standardisierten Verfahren und Rechenoperationen, entwickeln diese oder wenden sie an. Gefragt sind Handlungsanweisungen mit Rezeptcharakter — schnelle Antworten auf schnelle Fragen wie diese: Sind Radwege ein Eingriff? Ist Versiegelung ausgleichbar? Wie viele Hektar Aufforstung sind notwendig, um die Beseitigung von 2 ha Feldgehölz auszugleichen? Wie viele 10jährige Bäume sind Ersatz für einen 100jährigen Baum? usw.

Von standardisierten Verfahren erwarten die Anwender vor allem Vereinheitlichung, Vereinfachung und Beschleunigung bei der Anwendung der Eingriffsregelung. Die Naturschutzbehörden argumentieren oft, diese Verfahren seien notwendig, um beim Verursacher die Akzeptanz von Kompensationsauflagen zu erhöhen.

Eingriffsdisziplinen, Genehmigungs- und Naturschutzbehörden fordern die Fachbehörde für Naturschutz häufig auf, endlich standardisierte Verfahren zu entwickeln und anzubieten. Die Fachbehörde für Naturschutz steht diesen Verfahren aber ablehnend gegenüber. Warum?

Standardisierte Verfahren werden den Anforderungen der Eingriffsregelung ganz überwiegend nicht gerecht. Vielmehr verkürzen und verfremden sie die Eingriffsregelung. Sie sind häufig pseudowissenschaftlich, fördern die Zahlengläubigkeit oder geben dieser nach. Sie führen zu schwerwiegenden Anwendungsmängeln und sind in ihren Bewertungsschritten und -entscheidungen naturschutzfachlich kaum oder gar nicht nachvollziehbar. Viele Verfahrensansätze erinnern an die berühmte Frage: »Das Schiff hat acht Segel und hundert Mann Besatzung. Wie alt ist der Kapitän?«

Die große Nachfrage nach solchen Verfahren läßt sich in der Hauptsache auf Verständnismängel über Intention, Anforderungen, Prinzipien und Begriffe der Eingriffsregelung (und über das Zielsystem des Naturschutzes insgesamt) zurückführen. Auf diesen Verständnisdefiziten basieren unzulässige Vereinfachungs- und Verkürzungsbestrebungen.

So geht es bei einer naturschutzrechtlich und fachlich richtigen Handhabung der Eingriffsregelung z. B. gar nicht um die Ausgleichbarkeit

eines Eingriffstyps oder etwa Biotops, vielmehr müssen die Fragen z. B. lauten: Können durch ein bestimmtes Vorhaben Funktionen und Werte von Natur und Landschaft beeinträchtigt werden? Sind diese Beeinträchtigungen erheblich? Können Beeinträchtigungen von Funktionen und Werten — wie der Verlust von bestimmten Pflanzen- oder Tierpopulationen oder die Verminderung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft, z.B. bei Verfüllung eines Gewässers oder Grünlandumbruch — ausgeglichen werden? Solche Fragen können aber nie allgemeingültig und ohne Einzelfallbetrachtung und vor allem ohne Ermittlung und Bewertung der betroffenen Funktionen und Werte beantwortet werden.

Wegen der Komplexität der Sachverhalte sind standardisierten Operationsmethoden rechtlich-fachlich enge Grenzen gesetzt. Im übrigen ist das Grundscheema für jede Operationalisierung der Eingriffsregelung mit ihrer Bezugnahme auf Funktionen und Werte ihrer Schutzgüter, den voraussichtlichen Beeinträchtigungen sowie der Rangfolge von Vermeidung, Ausgleich, Abwägung und Ersatz bereits vorgegeben und für die Anwendung der Eingriffsregelung auch ausreichend.

Eine fehlerhafte Praxis der Eingriffsregelung müßte sich bei hinreichender Beachtung der Veröffentlichung von MEIER (1987) »Die Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes«, Schriftenreihe für Naturschutz und Landschaftspflege Niedersachsen, Beiheft 16, vermeiden lassen, zumal darin auch wichtige Methodikhinweise gegeben werden.

Ferner ist die Anwendung der Eingriffsregelung ein naturschutzfachlicher Vorgang, der wie andere Bereiche des staatlichen Handelns auf allen Ebenen und bei allen Anwendern entsprechend naturschutzfachlich qualifizierte Bearbeitung erfordert.

Mit zunehmendem Verstehen des Instrumentariums der Eingriffsregelung auf der Anwenderseite vermindern sich Nachfrage und Akzeptanz für standardisierte Operationalisierungsverfahren. Ein überzeugendes Beispiel hierfür ist die in Verbindung mit der Fachbehörde für Naturschutz erarbeitete »Leitlinie Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz« des NIEDERSÄCHSISCHEN MINISTERIUMS FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1991) (s. Beitrag Seite 80 ff).

Es scheint übrigens so, als entdeckten andere Bundesländer, die in der Vergangenheit auf standardisierte Verfahren gesetzt haben, allmählich den Funktionsbezug der Eingriffsregelung und folgten den bundesweiten »Empfehlungen zum

Vollzug der Eingriffsregelung« der AG »EINGRIFFSREGELUNG« (1988). Vielleicht sind standardisierte Verfahren ein notwendiger Umweg, um zu einer naturschutzfachlichen Praxis der Eingriffsregelung zu gelangen. Niedersachsen sollte sich diesen Umweg ersparen. Jedes Bundesland hat zwar das Recht auf seine eigenen Fehler, nicht aber die Pflicht, die Fehler anderer zu wiederholen.

Bewertungssysteme und -verfahren zur Operationalisierung der Eingriffsregelung müssen insbesondere folgende 10 grundlegende Sachverhalte und Kriterien beachten:

1. Die Standards der Eingriffsregelung erfordern immer Einzelfallentscheidungen.
2. Es müssen alle vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte der einzelnen Schutzgüter des Naturschutzes ermittelt werden. Dies gilt für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts (mit Boden, Wasser, Luft, Pflanzen- und Tierwelt und ihren Wechselwirkungen) und das Landschaftsbild (Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft).
3. Untersuchungsraum ist der gesamte funktional (bau-, anlage- und betriebsbedingt) vom Eingriff betroffene Raum und nicht nur die vom Vorhaben direkt anlagebedingt beanspruchte Grundfläche.
4. Die vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte sind für jedes Schutzgut und nach ihrer allgemeinen oder besonderen Bedeutung zu differenzieren.
5. Die wertgebenden Kriterien sind aus den §§ 1 und 2 NNatG abzuleiten. Wertgebende Kriterien sind insbesondere:

- Naturraumtypische Ausstattung
- Naturnähe
- Gefährdung
- Funktionale Bedeutung (z. B. Ausbreitungszentren für Pflanzen- und Tierarten, Durchzugsgebiete für wandernde Tierarten)
- Wiederherstellbarkeit
- Vorbelastung.

Die Kriterien sind durch konkrete Meßgrößen operabel zu machen (z. B. Flächengröße, Alter, Populationsgröße).

6. Die voraussichtlichen Beeinträchtigungen sind nach ihrer Erheblichkeit, Vermeidbarkeit und Ausgleichbarkeit ebenfalls schutzgutspezifisch zu differenzieren.
7. Die Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen und Leistungsprofile von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen sich an den vom Eingriff voraussichtlich beeinträchtigten Funktionen und Werten orientieren.
8. Es sind adäquate Aufbereitungs- und Bewertungsmethoden zu wählen, d. h. die Vorgehensweise muß der Komplexität und Bedeutung aller zu bewertenden Sachverhalte gerecht werden.
9. Reduktionen auf mechanistische Rechenoperationen täuschen Genauigkeit vor und sind nicht sachgerecht. Die Aggregierung von Ergebnissen über mehrere Ebenen und ständige Mittelwertbildungen auf Rangordnungsskalen sind sachunangemessen, fehlerhaft und meist nicht nachvollziehbar. Auf ein solches Vorgehen sollte unbedingt verzichtet werden.
10. Mathematische Bewertungsmethoden — soweit überhaupt zweckdienlich — sollten nur als unvollständige behördeninterne Hilfsmittel zur Operationalisierung von Teilaspekten der Eingriffsregelung Verwendung finden.

5 Handlungsbedarf

Die Vollzugsdefizite im Bereich der Eingriffsregelung verlangen von Eingriffsverursachern, Entscheidungsbehörden, Naturschutzverwaltung, Naturschutzverbänden, Naturschutzforschung, Naturschutzausbildung, Politik und Öffentlichkeit besondere ursachen- und zielgruppenorientierte Anstrengungen und Strategien. Vorrangig erforderlich sind

- die Ausübung der Fachaufsicht, insbesondere der Bezirksregierungen über die nachgeordneten Behörden,
- gesetzliche und untergesetzliche Konsequenzen, z. B. die Novellierung des NNatG hinsichtlich des Raumbezuges von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die Einführung der Verbandsklage, der Erlass von Vorschriften zur gesetzeskonformen Anwendung der Eingriffsregelung,
- Vergrößerung der personellen Infrastruktur in den Naturschutzbehörden,

- konsequente Aus- und Fortbildung der Eingriffsdisziplinen, Entscheidungs- und Naturschutzbehörden wie sie z. B. für die niedersächsische Agrarstrukturverwaltung seit 1990 systematisch betrieben wird,
- Sympathie- und Imagewerbung des Naturschutzes im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit für die Zielgruppen der Eingriffsverursacher.

Innerhalb der Naturschutzverwaltung sind für den Vollzug der Eingriffsregelung insbesondere folgende Aufgaben vordringlich:

Instrument beherrschen

Die Naturschutzverwaltung muß das Instrument der Eingriffsregelung und das Zielsystem des Naturschutzes souverän beherrschen, um die Eingriffsregelung — je nach Zuständigkeit —

selbst kompetent anwenden oder gegenüber anderen Behörden auf einen gesetzeskonformen und naturschutzfachlich kompetenten Vollzug bestehen zu können. Hierzu gehört auch ein Mindestmaß an Kenntnissen von Zielsystem, Organisation, Strategie, Argumentation, Instrumentarium, Geschichte und Rechtsgrundlagen der jeweiligen Eingriffsressorts.

Ökosystemaren Ansatz verfolgen

Für Naturschutz als professionell angewandte Disziplin muß das Gesamtheitsprinzip der Ökosystemlehre Leitbild auch für die Anwendung der Eingriffsregelung sein. Die Eingriffsregelung hat sich auf alle Schutzgüter des Naturschutzes zu erstrecken. Sie muß sich hierfür einer konsequenten, umfassenden Betrachtungsweise bedienen.

Neben den direkten Auswirkungen eines Eingriffs sind auch die indirekten sowie die räumliche und zeitliche Kumulierung von Wirkungen zu berücksichtigen.

Naturschutzqualitätsziele entwickeln

Die Landschaftsplanung ist das Planungsinstrument des Naturschutzes. Die Landschaftsrahmenpläne müssen die räumlich-standörtlichen Schutzgutausprägungen erfassen und auf dieser Grundlage regional differenzierte Naturschutzqualitätsziele entwickeln. Diese Naturschutzqualitätsziele liefern Bezugsdaten für die Bewertung von Eingriffen und Kompensationsanforderungen.

Effektivität kontrollieren

Die Wirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und der Eingriffsregelung insgesamt ist z. Z. völlig ungeklärt. Erst eine systematische, kontinuierliche Kontrolle nach Maßnahmen-durchführung im Rahmen von »Vorher-Nachher-Vergleichen« und »Soll-Ist-Analysen« ermöglicht mehr Genauigkeit. Effektivitätskontrollen würden »harte Daten« liefern, die für die Politikberatung und damit sachliche Weiterentwicklung des rechtlichen Instruments sowie der Praxis unerlässlich sind.

Als Voraussetzung für naturschutzpolitische Initiativen und Konsequenzen muß ebenfalls das Vollzugsdefizit im Bereich der Eingriffsregelung beobachtet und kontinuierlich analysiert werden.

Fähigkeit zur »flexiblen Antwort« erreichen

Die Eingriffsregelung ist ein rein defensives Instrument. Darüber darf aber nicht vergessen

werden, daß ihre professionelle Anwendung von der Naturschutzverwaltung vorausschauende Strategien erfordert, d. h. eine langfristige, analytische Beobachtung der Entwicklung auf den Eingriffssektoren mit Trendvoraussagen, um Überraschungssituationen und Überforderungen vorzubeugen, wie sie heute im Naturschutz ständig erfahren werden (z. B. mit dem Auftauchen neuer eingriffsrelevanter Verkehrssysteme, Formen der Energiegewinnung, Sportarten und Trends in der Freizeitindustrie). Die Naturschutzverwaltung darf hier nicht länger »von der Hand in den Mund leben«, sondern sie muß »am Puls der Zeit«, besser noch der Zeit voraus sein. Bei der Lösung sektoraler Praxisprobleme der Eingriffsregelung muß der Naturschutz »das Heft in der Hand behalten«, d. h. sicherstellen, hier nicht fachlich von den Eingriffsdisziplinen »überholt« oder unterlaufen zu werden, zumal Eingriffsverursacher Inhalte des Naturschutzes häufig nach ihrem eigenen Verständnis besetzen und dabei verfremden.

Leistungsbereitschaft erhöhen

Wenigstens so lange die Gleichrangigkeit zwischen Naturschutz und allen anderen Allgemeinwohlbelangen praktisch noch nicht hergestellt ist, muß der Naturschutz immer etwas schneller, beweglicher, tüchtiger und engagierter sein, um die rechtlich längst vollzogene Gleichstellung seiner Ziele gegenüber konkurrierenden Interessen auch faktisch durchzusetzen.

Für alle diese Aufgaben bedarf es im Naturschutz

- mehr Professionalität, weil Professionalität für alle Branchen und Disziplinen grundlegende Voraussetzung für Erfolg ist.
- mehr Kooperation, weil das Erlernen und Beherrschen der Zusammenarbeit mit allen Partnern im Naturschutz ebenso wie die sachliche und geistige Auseinandersetzung mit den Kritikern und Gegnern des Naturschutzes und die Kommunikation mit der Öffentlichkeit zum engagierten Handeln und Einstehen für die gemeinsame Sache gehört,
- mehr Innovation, weil der Naturschutz wie jedes in die Liquiditätskrise geratene Unternehmen innovative Strategien entwickeln muß, um einer drohenden Insolvenz zu entgehen,
- mehr Emotion, weil es fast ausschließlich dem von einem hohen Maß an Emotion erzeugten Engagement für Naturschutz zu verdanken ist, daß mit wenig Personal doch relativ viel im Naturschutz erreicht werden konnte.

6 Beratungsaufgaben der Fachbehörde für Naturschutz auf dem Sektor der Eingriffsregelung

Zum Auftrag der Fachbehörde für Naturschutz nach § 57 NNatG gehört auch die Beratung in allen Fragen der Eingriffsregelung. Das Leistungsprofil umfaßt hierbei

- Einzelfallberatung der Naturschutz-, Entscheidungs- und Eingriffsbehörden in allen landesweit bedeutsamen Fällen auf der Basis von Stellungnahmen und Gutachten.
- Grundsatzberatung der Behörden, öffentlichen Stellen, Politik und Öffentlichkeit zu landesweit bedeutsamen Aspekten der Eingriffsregelung auf der Basis von Veröffentlichungen, des Informationsdienstes Naturschutz Niedersachsen, Stellungnahmen und Fortbildungsveranstaltungen.
- Zusammenarbeit zur bundesweiten Konventionsbildung vorrangig in der Arbeitsgruppe

»Eingriffsregelung« der Landesanstalten/-ämter und Naturschutz und der BFANL.

Das Leistungsvermögen der Fachbehörde für Naturschutz ist auf dem Sektor der Eingriffsregelung eng begrenzt

- rechtlich, weil die Fachbehörde für Naturschutz kein Träger öffentlicher Belange ist und ihre naturschutzfachliche Auffassung als beratende Behörde nur einbringen kann, wenn sie von einer Behörde oder öffentlichen Stelle beteiligt wird.
- personell, weil das Land Niedersachsen für diesen Aufgabenbereich seit 1981 nur zwei, häufig auch nur eine Fachkraft zur Verfügung stellt. Diese überwiegend auch nur in befristeten Arbeitsverhältnissen.

7 Literatur

ABN (Hrsg.) (1984): Berufsanforderungen und Ausbildung in Naturschutz und Landschaftspflege. Jb. Naturschutz Landschaftspflege. 35, Bonn.

ABN (Hrsg.) (1987): 10 Jahre Bundesnaturschutzgesetz — Erfahrungen und Erfordernisse. Jb. Naturschutz Landschaftspflege. 39, Bonn.

ARBEITSGRUPPE »EINGRIFFSREGELUNG« der Landesanstalten/-ämter für Naturschutz und Landschaftspflege und der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (BFANL) (1988): Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung. Natur und Landschaft, 63. Jg., H. 5 (Beilage).

BREUER, W. (1988): Grenzen und Möglichkeiten der Eingriffsregelung aus der Sicht der Fachbehörde für Naturschutz. In: Universität Hannover, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz (Hrsg.): Methoden zur Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft — Ökologische Bilanzierung. Arbeitsmaterialien 4.

ERZ, W. (1979): Naturschutz: Grundlagen, Probleme und Praxis. In: Buchwald, K. & W. Engelhardt: Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt, Bd. 3, München.

ERZ, W. (1983): Naturschutzpolitik — agrarische Aspekte des Naturschutzes. In: Daten und Dokumente zum Umweltschutz, Sonderreihe Umwelttagung, H. 35.

ERZ, W. (1985): Akzeptanz und Barrieren für die Umsetzung von Naturschutzanforderungen in Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung. In: Daten und Dokumente zum Umweltschutz. Sonderreihe Umwelttagung, H. 38.

HOFFMANN, A. und HOFFMANN, B. (1990): Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes — Bisherige Handhabung und Verbesserungsvorschläge. Unveröffentlichtes Manuskript, im Auftrag der Fachbehörde für Naturschutz.

KAULE, G. (1986): Ausgleichbarkeit von Eingriffen in Natur und Landschaft. Angewandte Wissenschaft, H. 314, 1985. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

LÜDERWALDT, D. (1988): Die Eingriffsregelung aus der Sicht des Naturschutzes. — In: Universität Hannover, Institut für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): Die Praxis der Eingriffsregelung — Eine Bilanz. Arbeitsmaterialien 6.

MEIER, H. (1987): Die Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes. Schriftenr. Naturschutz Landschaftspflege. Niedersächs. Beih. 16: 1-60, Hannover.

NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1991): Leitlinie »Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz«. Hannover.

NIEDERSÄCHSISCHES NATURSCHUTZGESETZ (NNatG) i. d. F. vom 2. Juli 1990 (Niedersächs. GVBl. S. 235).

Grundsätze für die Operationalisierung des Landschaftsbildes in der Eingriffsregelung und im Naturschutzhandeln insgesamt

von Wilhelm Breuer

Für die Erfassung und Bewertung des Landschaftsbildes bei Eingriffsplanungen gibt es 10 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung in das Landesrecht praktisch noch keine Konvention. Das Ausmaß stichprobenhaft ermittelter Vollzugsdefizite auf dem Schutzgutsektor »Landschaftsbild« in der Eingriffsregelung kann daher nicht überraschen.

Die für die naturschutzfachliche Konventionsbildung in Niedersachsen per Gesetzesauftrag (§ 57 NNatG) zumindest auf der Beratungsebene zuständige Landesbehörde ist die niedersächsische Fachbehörde für Naturschutz.

Zur Beratung der Naturschutz-, Eingriffs- und Entscheidungsbehörden für den gesetzeskonformen und naturschutzfachlich kompetenten Vollzug der Eingriffsregelung stehen allerdings

- landesweit
- für alle Schutzgüter
- für alle Eingriffsdisziplinen

praktisch nur zwei Fachkräfte zur Verfügung.

Deshalb können hier weder eine komplette noch eine z. B. speziell auf die Windenergieanlagen-Problematik ausgerichtete Erfassungs- und Bewertungsmethodik, sondern nur Grundsätze für die Operationalisierung des Landschaftsbildes in der Eingriffsregelung und im Naturschutzhandeln insgesamt vorgestellt werden. Diese sind aber z. B. auf die Problematik der Windenergieanlagen durchaus übertragbar.

Die hier vorgelegten Grundsätze unterscheiden sich z. T. ganz wesentlich von bisher üblichen Betrachtungen, Bewertungsansätzen und -verfahren, nicht aber von den landschaftsbildbezogenen Aussagen im Niedersächsischen Landschaftsprogramm (NIEDERSÄCHSISCHER MINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN 1989) oder von den diesbezüglichen Beratungsinhalten der Fachbehörde für Naturschutz in der Landschaftsplanung. Die vorliegenden Grundsätze befinden sich vielmehr mit diesen Grundlagen im Einklang oder entwickeln sie fort.

1 Schutzgut »Landschaftsbild«

Das Landschaftsbild ist wie die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts Schutzgut der Eingriffsregelung und des Naturschutzes insgesamt. Beide Schutzgüter sind sozusagen die beiden Seiten einer Münze. Beide Schutzgüter sind gleichrangig, ohne sich gegenseitig auszuschließen oder in Konkurrenz zu treten.

Der Begriff Landschaftsbild in § 7 NNatG umfaßt die sinnlich wahrnehmbare Landschaft. Dem Begriff Landschaftsbild lassen sich die Begriffe Vielfalt, Eigenart und Schönheit in § 1 NNatG zuordnen. Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft können als landschaftsbildspezifische Schlüsselbegriffe

der Naturschutzzielbestimmung des § 1 NNatG verstanden werden. Diese Begriffe meinen in ihrer Gesamtheit das Landschaftsbild. Sie können als wertbestimmende Kriterien für das Landschaftsbild — und damit auch für dessen Erfassung und Bewertung — dienen.

Für die Naturschutzpraxis ist es ohnehin grundsätzlich von Vorteil, die naturschutzrechtlich vorgegebenen Begriffe — sofern sie einer naturschutzfachlichen Interpretation zugänglich sind — als Schlüsselbegriffe in einer naturschutzfachlich kompetenten Argumentation und Praxis zu etablieren und für diese nutzbar zu machen.

2 Schutzgutauftrag

Die Naturschutzziele hinsichtlich des Schutzgutes Landschaftsbild leiten sich ebenso wie die anderen Schutzgüter aus dem § 1 NNatG ab. Danach ist Naturschutz keine Nutzung, sondern die naturschutzgesetzliche Aufgabe, u. a. die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter (d. h. Nutzungsmöglichkeiten, nicht die Nutzung selbst) und, bezogen auf das Landschaftsbild: Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft

als Lebensgrundlagen des Menschen und als Voraussetzungen für seine Erholung in Natur und Landschaft dauerhaft zu sichern.

Gesetzlicher Auftrag ist demnach der Schutz des Landschaftsbildes u. a. für die Erholung, d. h. der Schutz der natur- und landschaftsbezogenen Erholungseignung und nicht der Schutz der Erholungsnutzung selbst oder etwa

einer Einrichtung zur Erholungsnutzung. Damit ist nur die Erholungsvorsorge (als ein Teil der Daseinsvorsorge) Teil des gesetzlichen Naturschutzauftrages und nicht etwa die Erholungsplanung.

Zur Gewährleistung dieser Option müssen Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft, d. h. das Landschaftsbild — ebenso wie die anderen Naturschutz-Schutzgüter — in ihrer jeweiligen naturraum- und standorttypischen Ausprägung vor negativen anthropogenen Veränderungen und zivilisatorischen Trends in Natur und Landschaft geschützt werden. Hierbei können sich Konflikte zwischen der Erholungsvorsorge des Naturschutzes und der Erholungsnutzung (wie generell zwischen Naturschutz und allen Nutzungen) ergeben. Gleichzeitig ist das Vorhalten von Erholungseignung, wie es Aufgabe des Naturschutzes ist, Voraussetzung

für jede Erholungsnutzung.

Gesetzlicher Auftrag sind nicht Schutz, Pflege und Entwicklung einer absoluten oder maximalen oder unbestimmten oder von einer bestimmten Bevölkerungs- oder Interessengruppe nachgefragten Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes. Vielmehr ist das Schutzgut die jeweils naturraum- und standorttypische, d. h. von einem bestimmten Naturraum vorgehaltene oder vorzuhaltende Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes. Das Zielsystem des Naturschutzes ist nämlich naturraumspezifisch ausgerichtet. Bezogen auf das Schutzgut Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts soll der für den jeweiligen Naturraum typische »Ökosystemsatz« und bezogen auf das Schutzgut Landschaftsbild der für den Naturraum typische »Landschaftsbildsatz« geschützt werden.

3 Landschaftsbild und Naturraumbezug

Unter Naturraum verstehen wir die physisch-geographische Raumeinheit mit typischen Landschaften und Ökotope. Der Naturraumbegriff ist keineswegs auf die vom Menschen unbeeinflusste Landschaft (Naturlandschaft) eingeeengt, sondern umfaßt sowohl die natürliche Beschaffenheit der Erdoberfläche, als auch deren Veränderung durch die Kulturfähigkeit des Menschen, also Naturlandschaft und ihre Überformung zur Kulturlandschaft, soweit in ihr die natürlichen Landschaftsfaktoren des Standortes »durchpausen« (vgl. ANL 1984, MEYEN & SCHMITHÜSEN 1953).

Die Kriterien Vielfalt, Eigenart und Schönheit sind also stets naturraumtypisch zu definieren. Jeder Naturraum verfügt über eine spezifische Vielfalt, Eigenart und Schönheit, die ihn kennzeichnen oder gar unverwechselbar machen. Eine Abkoppelung dieser oder anderer naturschutzfachlicher Kriterien von der Naturraumidentität verfremdet die Naturschutzziele zwangsläufig. Deutlich wird das am Begriff der Vielfalt: Die Erhöhung der Vielfalt des Landschaftsbildes (ebenso wie die Erhöhung der Artenvielfalt) an sich ist keine Maßnahme im Sinne des Naturschutzes. Hierfür ist vielmehr Voraussetzung, daß sie der Wiederherstellung der von Naturraum und Standort vorgehaltenen Diversität dient.

Mit der vom Naturraum isolierten Handhabung, d. h. Verselbständigung der Kriterien Vielfalt, Eigenart und Schönheit, die im Naturschutz handeln insgesamt weit verbreitet ist, ließen sich, zu Ende gedacht, z. B. die Auflichtung mitteleuropäischer Buchenwälder, die Kultivierung norddeutscher Hochmoore oder die Eindeichung des ostfriesischen Wattenmeeres zumindest legitimieren, wenn anstelle dieser vergleichsweise monostrukturierten Landschaften nur eine größere absolute Vielfalt, Eigenart und Schönheit hergestellt würden.

Die Verselbständigung dieser Kriterien macht den Landschaftsbildbegriff maßstabslos, nivelliert die Naturraumausstattung und löst die Naturraumidentität (und damit auch den kulturellen und emotionalen Naturraumbezug des Menschen, d. h. sein Heimatempfinden) auf. Eine Parallele läßt sich zur naturraumlos gelösten Architektur (Garten- und Landschaftsarchitektur eingeschlossen) ziehen.

Mit anderen Worten: Fichten gehören in die Hochlagen des Harzes und nicht an die Unterelbe und der historisch überkommene Bau- und Siedlungsstil des Glottertales nicht in das Osnabrücker Hügelland. Oder: Ein Urlauber aus Ostfriesland kann in Oberbayern kein Marschengrünland mit schwarz-weißem Fleckvieh erwarten, ebenso eine Geschäftsfrau aus Oberbayern in Ostfriesland keine Almwiesen mit rot-weißem Fleckvieh.

Die Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes ergeben sich aus den sinnlich wahrnehmbaren (d. h. landschaftsbildrelevanten) Erscheinungen und Strukturen der Lithosphäre (Gesteinsrinde), Pedosphäre (Bodendecke), Hydrosphäre (Wasserhülle), Atmosphäre (Luft-hülle), Biosphäre (Pflanzen- und Tierwelt) und Anthroposphäre (vom Menschen hervorgebrachte Erscheinungen), die den speziellen Naturraum ausmachen.

Für die Anthroposphäre — es wurde oben im Zusammenhang mit der Kulturlandschaft schon gesagt — gilt aber eine wichtige Einschränkung: Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes bilden nur jene anthropogenen Erscheinungen, die aus dem Naturraum hervorgegangen sind, d. h. naturraumtypisch (was dem Begriff landschaftsgerecht entspricht) und historisch gewachsen sind. Der Landschaftszustand des jeweiligen Naturraumes stellt dabei eine Augenblicksaufnahme einer langen



Abb. 1: Marschengrünland an der Unterweser. Weiträumiges, von Gräben und Gruppen durchzogenes Grünland bestimmt seit Jahrhunderten die Eigenart des Landschaftsbildes der Wesermarschen.



Abb. 2: Auch Tiere können die Eigenart des Landschaftsbildes prägen. Vogelschwärme sowie Trupps rastender Schwäne und Gänse sind in den Wintermonaten Teil des Erscheinungsbildes der Wesermarschen wie das Weidevieh während des Sommers.



Abb. 3: Das Landschaftsbild ist der sinnlich — auch mit dem Gehör — wahrnehmbare Ausdruck des Naturhaushalts. Das Quaken der Grasfrösche und die Rufe der Wiesenvögel gehören zur naturraumtypischen Geräuschkulisse der Wesermarschen und sind daher Teil der Eigenart des Landschaftsbildes.



Abb. 4: Bauernhaus, wie es für die Naturräumliche Region »Watten und Marschen« typisch ist. Im Gegensatz zu alten Besiedlungsstrukturen haben viele Neubauten häufig keine Bezüge mehr zu den historisch und regional herausgebildeten Bauformen und lösen die Identität des Landschaftsbildes auf.

Entwicklung dar. Überkommene Nutzungen z. B., deren Intensität durch die Leistungskraft des Standortes vorgegeben oder begrenzt wurde, drücken die Erfahrungen aus, die die Bevölkerung über Jahrhunderte mit der ihr vorgegebenen Natur und Landschaft gesammelt hat. Dadurch, daß der außerordentliche zivilisatorisch-technische Wandel seit etwa 50 Jahren in vollem Maße auf die Nutzung von Natur und Landschaft durchschlägt, lösen sich die meisten Nutzungsarten zunehmend von den natürlichen Voraussetzungen.

Dies führt auch zum weitgehenden Verlust der landschaftstypischen, extensiven Flächennutzungen und landschaftstypischen Siedlungsstrukturen. Das bedeutet, daß landschaftsuntypische Erscheinungen (z. B. ubiquitäre Nutzungen, Bauformen oder Baustoffe an bestimmten Standorten — wie Maisäcker im Marschengrünland oder urbane Bauformen in ländlichen Räumen) die Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes beeinträchtigen.

Alle landschaftsbildrelevanten Veränderungen müssen einer entsprechenden naturschutzfachlichen Bewertung unterzogen werden. Dies geschieht, wenn die rechtlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen, im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Dabei ist der Naturschutz eine bewertende Disziplin mit wertkonservativen Maßstäben und Grundhaltungen. Landschaftsbildverändernde Maßnahmen müssen daraufhin überprüft werden, ob sie mit diesen Anforderungen vereinbar sind. Eine Evolution des Landschaftsbildes soll keinesfalls vollständig und überall verhindert werden, wohl aber eine Abkehr oder Auflösung von naturräumlicher Identität, d. h. erhebliche Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes.

Am Anfang jeder Landschaftsbildbewertung steht daher die Differenzierung der landschaftsbildrelevanten Erscheinungen danach, ob sie

naturraumtypisch sind oder nicht. Grundlage hierfür ist ein naturschutzfachliches Leitbild, wie es in der Landschaftsrahmenplanung zu erarbeiten und Voraussetzung für jedes planvolle Naturschutzhandeln ist.

Während bei der Anwendung der Eingriffsregelung nur der Status-quo-Wert des Landschaftsbildes

erhalten werden kann, d.h. schon bestehende Abweichungen vom Naturschutzleitbild hingenommen werden müssen, können und müssen im Rahmen von aktiven Naturschutzmaßnahmen Fehlentwicklungen der Vergangenheit behoben und das Naturschutzleitbild insgesamt verwirklicht werden.

4 Die Kriterien: Vielfalt, Eigenart und Schönheit

Die Vielfalt des Landschaftsbildes ergibt sich aus den Erscheinungen (Strukturen, Elementen), die für den jeweiligen Ausschnitt von Natur und Landschaft nach Art und Ausprägung landschaftsbildrelevant und naturraumtypisch sind. Beispiel: Im Gebiet der Wesermarschen z.B. Feuchtgrünland, Gruppen, Einzelbäume der Arten Esche, Eiche, Weide und Pappel, Deichlinien (s. Abb. 1 bis 4, Tab. 1 und 2).

Die Eigenart (oder auch den Charakter) des Landschaftsbildes bestimmen neben Art und Ausprägung die Anteile, das Verhältnis und die Anordnung dieser Erscheinungen im Raum. Beispiel: Im Gebiet der Wesermarsch z.B. gruppenreiches Feuchtgrünland mit Flächenanteilen über 80%, Einzelbäume der Arten Esche, Eiche, Weide und Pappel entlang von Deichlinien.

Das Kriterium Vielfalt ist also im Kriterium Eigenart enthalten. Durch die Kriterien Vielfalt und Eigenart ist ein Naturraum von anderen Naturräumen unterschieden.

Die Schönheit des Landschaftsbildes ergibt sich aus seiner Eigenart. Schönheit ist mithin keine eigenständige Erfassungs- und Bewertungsgröße, sondern das Ergebnis der naturraumtypischen Eigenart. Demzufolge kann ein Ausschnitt von Natur und Landschaft als schön gelten, wenn er die für den jeweiligen Naturraum typische Eigenart aufweist.

Der Schönheitsbegriff beim Landschaftsbild kann also nicht absolut oder im humanistisch-antiken Sinne gedacht werden, sondern ist — wie auch die Kriterien Vielfalt und Eigenart — naturraumspezifisch definiert. Damit ist der Begriff der Schönheit des Landschaftsbildes der subjektiven Bewertung und damit auch z.B. demoskopisch - soziologisch - psychologischer Betrachtung oder Befragung zumindest im Naturschutzhandeln entzogen. »Die Sache mit dem Landschaftsbild« ist damit viel einfacher als viele glauben, sagen oder sie behandeln.

Der hier dargelegte Bewertungsansatz mündet in zwei Grundaussagen:

- Ist die naturraumtypische Vielfalt des Landschaftsbildes vermindert, ist auch seine Eigenart vermindert; ist die naturraumtypische

Vielfalt des Landschaftsbildes ausgeprägt, ist auch seine Eigenart ausgeprägt.

- Ist die naturraumtypische Eigenart des Landschaftsbildes vermindert, ist auch seine Schönheit vermindert; ist die naturraumtypische Eigenart des Landschaftsbildes ausgeprägt, ist auch seine Schönheit ausgeprägt.



Abb. 5: Braunschweig-Hildesheimer Lössbörde. Die offene Ackerlandschaft mit wenigen kleinen Waldinseln entspricht hier der Eigenart des Naturraumes. Die spezifische Pflanzen- und Tierwelt der Börde (z. B. viele Ackerwildkrautarten, Wachtel, Rebhuhn, Feldlerche) ist heute wegen des Biozideinsatzes in der Landwirtschaft stark vermindert. Infolgedessen sind die Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes beeinträchtigt.



Abb. 6: Die Hundsrose besiedelt die Ränder von Feldgehölzen in der Lössbörde. Auch ihr Duft ist dort Bestandteil der Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes.

Tab. 1: Vielfalt und Eigenart des Landschaftsbildes am Beispiel Naturräumliche Region 1b: Watten und Marschen (Binnendeichsflächen), Naturräumliche Einheit 612: Wesermarschen

	Naturraumtypische Vielfalt und Eigenart des Landschaftsbildes (nur Beispiele)
Lithosphäre	holozäne Ablagerungen des Meeres und der tidebeeinflußten Flußunterläufe, tonige Sedimente herrschen vor, nur geringe Höhenunterschiede, überwiegender Teil der Landflächen zwischen 0,5 m unter und 2 m über dem Meeresspiegelniveau
Pedosphäre	mehr oder weniger feuchte, tonige, kalkreiche bis -arme Böden (Kalk-, Klei- und Knickmarsch)
Hydrosphäre	Tiefs, tidebeeinflußte Tieflandflüsse, Altgewässer, Marschkolke
Atmosphäre	mehr oder weniger maritim geprägtes Klima, starke Winde, hoher Jod- und Salzgehalt der Luft, etwas geringere Niederschläge als in angrenzendem Binnenland, mittlere Jahresniederschläge überwiegend zwischen 650 und 800 mm, jährliche Temperaturschwankungen zwischen 15 und 15,5° C, im Südteil abnehmender ozeanischer Klimaeinfluß, Jahresniederschlag hier weniger als 650 mm, Temperaturschwankungen steigen auf 16,5 bis 17° C
Biosphäre	Potentielle natürliche Vegetation: Weiden-Auwald (<i>Salicion albae</i>), Eichen-Eschen-Auwald, Traubenkirschen-Erlen- bzw. Erlen-Eschenwald (<i>Alno-Padion</i>), Eichen-Hainbuchenwald (<i>Carpinion</i>), Wasserpflanzengesellschaften der Still- und Fließgewässer
Anthroposphäre	Deichlinien, diese in Verbindung mit Verkehrswegen und Siedlungen, Gräben, Grütten, Pütten (Tongruben); Wälder fehlen fast vollständig, dominierend sind weiträumige, gruppenreiche Grünlandbereiche (weitgehend gehölzfrei), Dotterblumen-Wiesen (<i>Calthion</i>), Flutrasen (<i>Agrostion stoloniferae</i>), Weidelgras-Weiden (<i>Cynosurion</i>), Äcker mit Kamillen- und Gänsefuß-Gesellschaften (<i>Aphanion</i> , <i>Polygono-Chenopodietalia</i>), Einzelbäume entlang von Deichlinien und Siedlungsstrukturen, Dorfwurten, Kirchwurten, z. T. mit dörflichen Friedhöfen

Tab. 2: Vielfalt und Eigenart des Landschaftsbildes am Beispiel Naturräumliche Region 7: Börden, Naturräumliche Einheit 520: Braunschweig-Hildesheimer-Lößbörde

	Naturraumtypische Vielfalt und Eigenart des Landschaftsbildes (nur Beispiele)
Lithosphäre	geologischer Untergrund von Störungszonen geprägt, diese sind teils als Sättel, teils als Gräben ausgebildet, zwischen den Störungszonen liegen Mulden vorwiegend mit Kreidetonen gefüllt, darüber meist geringmächtige Geschiebelehme, Sande oder Kiese eiszeitlicher Entstehung, Bereich ist mit Ausnahme der Talauen, einiger Hügelkuppen und Geestrandgebiete von einer meist 0,5 bis 3 m mächtigen Lößdecke überzogen, vorwiegend ebenes bis flachwelliges Relief
Pedosphäre	Parabraunerden und degradierte Schwarzerden, Pseudogleye und Pseudogley-Parabraunerden auf tonigem Untergrund staufeuchter Standorte, in Flußniederungen nährstoffreiche Auenböden, kleinflächig auch Niedermoorstandorte, u. a. auch in durch Salzauslaugung entstandenen Senken
Hydrosphäre	Flüsse, Altgewässer, Bäche
Atmosphäre	Klima durch den von Westen nach Osten zunehmend kontinentalen Einfluß geprägt, mittlere Jahresniederschläge zwischen 650 und 750 mm
Biosphäre	Potentielle natürliche Vegetation auf trockenen bis frischen, mehr oder weniger basenreichen Lehm Böden: Perlgras-Buchenwald (<i>Melico-Fagetum</i>), Flattergras-Buchenwald (<i>Milio-Fagetum</i>)
Anthroposphäre	Landwehren, Hohlwege, Tongruben; Mühlenteiche, Baggerseen (in Flußniederungen); geringe Flächenanteile: Eichen-Hainbuchen-Nieder- und Mittelwälder (alte Nutzungsform), Fichtenforste, Halbtrockenrasen, Schlehengebüsch; dominierend sind weiträumige Getreide- und Hackfruchtäcker, u. a. mit Windhalm- und Spark-Wucherblumen-Gesellschaften (<i>Aperetalia</i> , <i>Spergulo-Oxalidion</i>); vereinzelt Obstwiesen, Einzelbäume, Alleen, dörfliche Ruderalfluren, Haufendörfer, alte Siedlungsgebiete

5 Die Sache mit der Schönheit

Eine weitere Operationalisierung des Kriteriums Schönheit ist im Naturschutzhandeln ebenso wenig erforderlich wie z. B. in der Bau- oder Kunstdenkmalpflege. Der Schutzgutauftrag des Denkmalschutzes ist nämlich abhängig von Wertkriterien, die den Naturschutzkriterien beim Landschaftsbild Vielfalt und Eigenart durchaus vergleichbar sind. Ist ein Bau- oder Kunstdenkmal (z. B. der Kölner Dom) durch entsprechende Stilmerkmale (hier: Gotische Bauformen vom Grundriß über Maßwerk bis zur

Kreuzblume) als solches ausgewiesen, unterliegt es auch dem Erhaltungs- und Wiederherstellungsauftrag des Denkmalschutzrechtes und des staatlichen Handelns. Dies alles, ohne Kölner Katholiken, Andersgläubige, Ungläubige oder europäische, amerikanische oder japanische Touristen nach ihrem jeweiligen Schönheitsempfinden beim Betrachten des Bauwerkes befragt zu haben. Vielmehr könnte man auch hier unterstellen, daß ein Bauwerk schön ist, wenn es dem Formenschatz der Gotik oder einer

anderen Baukunstepoche entspricht. Es wird aber wohl immer Menschen geben, denen romanische Dome besser gefallen als gotische Kathedralen und Jugendstilarchitektur besser als Industriebauten der Gründerjahre oder postmoderne Zweckbauten oder auch umgekehrt. Solche subjektiven Inwertsetzungen müssen sicherlich dem einzelnen vorbehalten bleiben; ein Maßstab für das staatliche Handeln können sie aber weder im Denkmalschutz noch im Naturschutz sein. Wie heterogen und naturschutzkritisch subjektive Inwertsetzungen von Natur und Landschaft sein können, zeigt sich z. B. dort, wo der einzelne seinem Wunschbild von Natur und Landschaft Ausdruck gibt: in seinem Garten.

Die Verfremdung des Schönheitsbegriffes und der Naturschutzziele beim Landschaftsbild hat übrigens Tradition: Schon der Ausgangspunkt des Preußischen Gesetzes gegen die Verunstaltung hervorragender Gegenden vom 2. 6. 1902 ist der subjektive Schönheitsbegriff. Maßgebend

für die Einstufung als landschaftlich hervorragende Gegend sollte nämlich die öffentliche Meinung, das Empfinden des sogenannten unbeeinflussten Betrachters sein. Schon 1925 kritisierte GRIEBEL diese elitäre, naturverachtende Denkweise. Die unkritische Verwendung des »Vielfältigkeits-Wertes« nach KIEMSTEDT (1967) durch die Landespflege oder andere Disziplinen, welche z. B. Gemeinden zwecks Erhöhung landschaftlicher Schönheit und damit Attraktivität für die Erholungsnutzung künstliche Gewässer, die Erhöhung des Waldanteils, die Überhöhung und Verfremdung der Natur selbst empfehlen, war eine Folge dieser aus der Zeit der Landesverschönerung herrührenden Denkrichtung.

Ebenso kritisch ist es, wenn in fachlichen oder gerichtlichen Entscheidungen zum Landschaftsbild auf das »ästhetische Empfinden eines aufgeschlossenen, objektiv urteilenden Durchschnittsbetrachters der Landschaft« abgestellt wird.

6 Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung

Eingriffe in das Landschaftsbild

Eingriffe in das Landschaftsbild lassen sich zuordnen: punktuellen Vorhabenstypen (z. B. Bau eines Fernmeldeturms, Hochhauses oder Einfamilienhauses), linearen Vorhabenstypen (z. B. Bau eines Verkehrsweges oder einer Hochspannungsfreileitung), flächenhaften Vorhabenstypen (z. B. Maßnahmen zur großflächigen landwirtschaftlichen Nutzung).

Beeinträchtigungen der Funktionen und Werte

Träger der Funktionen und Werte des Landschaftsbildes sind landschaftsbildrelevante naturraumtypische Erscheinungen. Punktuelle, lineare und flächenhafte Vorhabenstypen können diese Erscheinungen beseitigen oder überformen. Jede Beseitigung oder Überformung dieser Erscheinungen kann die Funktionen und Werte des Landschaftsbildes beeinträchtigen.

Erheblichkeit der Beeinträchtigungen

Ob eine Beeinträchtigung erheblich sein kann, ist abhängig von der Bedeutung der Funktionen und Werte, die voraussichtlich beeinträchtigt werden (allgemeine oder besondere Bedeutung), und von der Art der voraussichtlichen Beeinträchtigung sowie ihren zeitlichen und räumlichen Ausmaßen.

Im Grundsatz ist jede Beseitigung oder Überformung von o.g. Erscheinungen mit besonderer Bedeutung für das Landschaftsbild als erhebliche Beeinträchtigung einzustufen.

Werden Erscheinungen mit allgemeiner Bedeutung für das Landschaftsbild beseitigt oder

überformt, ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Art der Beeinträchtigung, ihre Zeitdauer und ihre räumliche Ausdehnung eine erhebliche Beeinträchtigung darstellt.

Beispiele:

- Die Beseitigung einer das Landschaftsbild weithin bestimmenden Linde in einer Getreide- und Hackfrucht-Ackerlandschaft ist als erhebliche Beeinträchtigung einzustufen, da die Linde in diesem Fall für das Landschaftsbild besondere Bedeutung hat (vgl. Abb. 7).
- Die Beseitigung eines Obstbaumes in einem größeren Obstbaumbestand führt nicht zu einer



Abb. 7: Baumgruppe in der Börde. Die Beseitigung einer das Landschaftsbild weithin bestimmenden Baumgruppe in einer Ackerlandschaft ist mit erheblichen Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes verbunden, weil die Baumgruppe hier für das Landschaftsbild von besonderer Bedeutung ist.

erheblichen Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, weil das Landschaftsbild auch weiterhin der naturraumtypischen Vielfalt, Eigenart und Schönheit entspricht.

Untersuchungsbedarf und -raum

Als Voraussetzung für die Anwendung der Eingriffsregelung müssen sowohl das Eingriffsvorhaben als auch die voraussichtlich betroffenen Funktionen und Werte des Landschaftsbildes möglichst konkret und umfassend ermittelt und bewertet werden (allgemeine oder besondere Bedeutung).

Diese Bestandsaufnahme und Bewertung ist erforderlich für

- die Abschätzung von Beeinträchtigungen und ihrer Erheblichkeit,
- die Ableitung von Vorkehrungen zur Vermeidung von vermeidbaren Beeinträchtigungen,
- die Untersuchung der Ausgleichbarkeit nicht vermeidbarer Beeinträchtigungen und Ableitung von Ausgleichsmaßnahmen,
- die Ermittlung der verbleibenden nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen und Ableitung von Ersatzmaßnahmen.

Der Untersuchungsbedarf richtet sich nach Eingriffsvorhabentyp und -größe sowie nach der Ausprägung des Landschaftsbildes im betroffenen Raum. Der Untersuchungsbedarf ist demnach einzelfallspezifisch auszurichten. Mindestanforderung ist die fachlich befriedigende Ermittlung der vom Vorhaben ausgehenden Wirkungen und aller davon räumlich und sachlich betroffenen landschaftsrelevanten naturraumtypischen Erscheinungen.

Der Untersuchungsraum umfaßt

- a) vom Vorhaben direkt beanspruchte (anlagebedingte) Grundfläche (Standort, Trasse usw.),
 - b) Raum erheblicher Beeinträchtigungen durch Anlage, Bau und Betrieb,
 - c) Raum nicht erheblicher Beeinträchtigungen.
- Der Raum a) bis c) ist der »vom Eingriff betroffenen Raum«. Dieser Raum ist zugleich der Raum für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Die Festlegung von Untersuchungsbedarf und -raum erfordert ein hohes Maß an Erfahrung.

Bestandsaufnahme und Bewertung des Landschaftsbildes

Innerhalb des Untersuchungsraumes sind die naturraumtypischen von nicht naturraumtypischen Erscheinungen des Landschaftsbildes zu unterscheiden und entsprechend aufzunehmen. Grundlage hierfür ist ein naturschutzfachliches Leitbild, wie es in der niedersächsischen Landschaftsrahmenplanung zu erarbeiten und Voraussetzung für jedes planvolle Naturschutzhandeln ist.

Nicht naturraumtypische Erscheinungen des Landschaftsbildes stellen die Vorbelastung dar (z. B. vorhandene Hochspannungs-Freileitungen, Windenergieanlagen oder Fichtenforste innerhalb des Marschengrünlandes).

Alle naturraumtypischen Erscheinungen des Landschaftsbildes hingegen sind Träger der Funktionen und Werte des Landschaftsbildes. Sie machen seine Vielfalt, Eigenart und Schönheit aus. Diese sind entweder von allgemeiner oder besonderer Bedeutung für das Landschaftsbild. Die Bewertung ergibt sich aus Art, Ausprägung, Anteil, Verhältnis und Anordnung der Erscheinungen sowie vorhandenen Verfremdungen des Landschaftsbildes durch nicht naturraumtypische Erscheinungen im Sinne einer Vorbelastung.

Das Landschaftsbild ist um so wertvoller, je mehr es der naturraumtypischen Vielfalt, Eigenart und Schönheit entspricht.

Vermeidung von Beeinträchtigungen (§ 8 NNatG)

Beeinträchtigungen von Funktionen und Werten des Landschaftsbildes sind gemäß § 8 NNatG zu vermeiden. Der Vermeidungsgrundsatz bezieht sich sowohl auf das Eingriffsvorhaben selbst als auch auf seine Teilaspekte wie Standortwahl, Bauweise, Materialien usw.



Abb. 8: Neubau vor historischem Ortsbild. Die Errichtung eines Wohnhauses in einer naturnahen Kulturlandschaft (baumbestandenés Grünland und historische Bauwerke) führt zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Landschaftsbildes. Sowohl Standortwahl als auch Bauweise und Materialien widersprechen dem Vermeidungsgrundsatz der Eingriffsregelung.

Beispiele:

- Wichtige Bereiche für Vielfalt, Eigenart und Schönheit werden vom Bau von Windenergieanlagen freigehalten.
- Neubaugebiete werden in Anlehnung an vorhandene Bebauung und unter Erhaltung naturraumtypischer Strukturen (z. B. alter Baumbestand) errichtet.
- Hochbauten (z. B. Einfamilienhäuser) berücksichtigen in Bauweise (z. B. Dachneigung, Proportion), Materialwahl und Farbgebung der Bauteile regionale Besonderheiten.

Ausgleich von erheblichen Beeinträchtigungen (§ 10 NNatG)

Unvermeidbare Beeinträchtigungen sind gemäß § 10 NNatG auszugleichen. Die Beeinträchtigungen der Funktionen und Werte des Landschaftsbildes sind ausgleichbar, wenn die beseitigten oder überformten naturraumtypischen Erscheinungen des Landschaftsbildes im vom Eingriff betroffenen Raum wiederhergestellt werden können oder das Landschaftsbild naturraumtypisch (d. h. landschaftsgerecht) neugestaltet werden kann. Das Landschaftsbild muß nach dem Eingriff weiterhin der naturraumtypischen Vielfalt, Eigenart und Schönheit entsprechen.

Beispiele:

- Für den Neubau einer Hochspannungs-Freileitung wird im vom Eingriff betroffenen Raum eine Freileitung oder eine andere Vorbelastung mit gleicher Beeinträchtigungsschwere für das Landschaftsbild beseitigt.
- Mit Anpflanzungen naturraumtypischer Gehölze für die Beseitigung von Gehölzen kann unter Umständen das Landschaftsbild unter Wahrung seines bisherigen Charakters neugestaltet werden.

Abwägung über Eingriffe mit nicht ausgleichbaren erheblichen Beeinträchtigungen (§ 11 NNatG)

Über Eingriffe mit nicht ausgleichbaren erheblichen Beeinträchtigungen ist gemäß § 11 NNatG abzuwägen.

Beispiel:

- Die Errichtung einer Hochspannungs-Freileitung in einem Raum ohne entsprechende abbaubare Vorbelastung oder einem Raum mit idealtypischem Landschaftsbild führt zu einer nicht ausgleichbaren erheblichen Beeinträchtigung



Abb. 9: Hochspannungs-Freileitungen sind für das Landschaftsbild ein schwerwiegendes Problem. Mit der Parallelführung von Freileitungen können Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes begrenzt werden. Unvermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen erfordern die Behebung gleichschwerer Vorbelastungen im betroffenen Raum (Ausgleich).

des Landschaftsbildes. Eine landschaftsgerechte Neugestaltung ist nicht möglich. Über das Vorhaben ist gemäß § 11 NNatG abzuwägen.

Ersatzmaßnahmen (§ 12 NNatG)

Ersatzmaßnahmen erreichen keinen Ausgleich. Ersatzmaßnahmen sollen die vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte des Landschaftsbildes in möglichst ähnlicher Art und Weise wiederherstellen. Hierzu werden Maßnahmen im vom Eingriff betroffenen Raum durchgeführt, die zwar der Verbesserung der Situation des Landschaftsbildes dienen (Aufhebung von Vorbelastungen), ohne daß aber diese Verbesserung in Art und Weise den Beeinträchtigungen durch den Eingriff voll entspricht.

Beispiel:

- Durch die Errichtung eines Fernmeldeturmes, einer Hochspannungs-Freileitung oder einer Autobahn in einem bislang naturnahen bzw. unzerschnittenen Raum wird die großräumige Ungestörtheit zerstört. Dies bedeutet eine nicht ausgleichbare erhebliche Beeinträchtigung. Als Ersatzmaßnahme werden im vom Eingriff betroffenen Raum vorhandene störende Bauwerke beseitigt oder naturraumfremde Landnutzungen (je nach Naturraum z. B. ausgeräumte Gebiete, Nadelbaumforste usw.) in naturraumtypische Ökosysteme umgewandelt, soweit dadurch die vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte in ähnlicher Art und Weise wiederhergestellt werden.

7 Konventionsbildung zum Landschaftsbild

Die Arbeitsgruppe »Eingriffsregelung« der Landesanstalten/-ämter für Naturschutz und der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie erarbeitet zur Zeit unter anderem gemeinsame Empfehlungen zur

Operationalisierung des Landschaftsbildes in Eingriffsregelung und UVP (Fertigstellung: voraussichtlich 1992). Diese Empfehlungen sollen die hier mitgeteilten Grundsätze berücksichtigen.

8 Literatur

- ANL — Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (1984): Begriffe aus Ökologie, Umweltschutz und Landnutzung. Laufen.
- GRIEBEL, E. (1925): Naturdenkmalpflege oder Naturschutzbewegung? In: HELFEN, H. (Hrsg.): Naturschutz 6: 196–206.
- KIEMSTEDT, H. (1967): Zur Bewertung der Landschaft für die Erholung. Beitr. z. Landespflge, Sonderh.1, Stuttgart, 151 S.
- MEYNEN, E. und SCHMITHÜSEN, J. (1953): Handbuch der naturräumlichen Gliederung Deutschlands. Selbstverlag der Bundesanstalt für Landeskunde. Remagen.
- NIEDERSÄCHSISCHER MINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1989): Niedersächsisches Landschaftsprogramm. Hannover.

Inform.d. Naturschutz Niedersachs.	11. Jg.	Nr. 4	68–71	Hannover	1991
------------------------------------	---------	-------	-------	----------	------

Gegenüberstellung der naturschutzrechtlichen Standards nach dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz und dem Niedersächsischen Wassergesetz

von Wilhelm Breuer

In der Praxis entstehen immer wieder fachlich-rechtliche Unsicherheiten über die Anwendung der Eingriffsregelung in wasserrechtlichen Verfahren.

Bestimmte Vorhaben, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können und eine wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung erfordern, ohne aber die Gestalt oder Nutzung von Grundflächen unmittelbar zu verändern, erfüllen nicht die Legaldefinition des § 7 NNatG. Sie unterliegen daher auch nicht der naturschutz-

rechtlichen Eingriffsregelung. Das gilt z. B. für die Erhöhung von Grundwasserentnahmemengen durch bereits bestehende Entnahmeanlagen.

Gleichwohl sind in diesen wasserrechtlichen Verfahren die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu beachten. Hierfür kommen die naturschutzdienlichen Bestimmungen des Wasserrechts zur Anwendung. Diese Bestimmungen entsprechen formal und inhaltlich den Bestimmungen der Eingriffsregelung. Dies soll die folgende Gegenüberstellung verdeutlichen.

Niedersächsisches Naturschutzgesetz i. d. F. v. 2. 6. 1990, Nieders. GVBl. S. 235	Niedersächsisches Wassergesetz i. d. F. v. 20. 8. 1990, Nieders. GVBl. S. 371
Dritter Abschnitt Eingriffe in Natur und Landschaft	Erster Teil Gemeinsame Bestimmungen Kapitel I Benutzung der Gewässer Abschnitt I Erlaubnis, Bewilligung
§ 7 Begriff (1) Eingriffe im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können. (2) Die im Sinne dieses Gesetzes ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung ist nicht als Eingriff anzusehen. Dies gilt in der Regel auch für die Änderung der Nutzungsart landwirtschaftlich genutzter Flächen im Rahmen einer landwirtschaftlichen Bodennutzung.	§ 4 Benutzungen (1) Benutzungen im Sinne dieses Gesetzes sind 1. Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern, 2. Aufstauen und Absenken von oberirdischen Gewässern, 3. Entnehmen fester Stoffe aus oberirdischen Gewässern, soweit dies auf den Zustand des Gewässers oder auf den Wasserabfluß einwirkt, 4. Einbringen und Einleiten von Stoffen in Küstengewässer, wenn diese Stoffe a) von Land aus oder aus Anlagen, die in Küstengewässern nicht nur vorübergehend errichtet oder festgemacht worden sind, eingebracht oder eingeleitet werden oder b) in Küstengewässern verbracht worden sind, um sich ihrer dort zu entledigen, 6. Einleiten von Stoffen in das Grundwasser, 7. Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser.

Niedersächsisches Naturschutzgesetz i. d. F. v. 2. 6. 1990, Nieders. GVBl. S. 235	Niedersächsisches Wassergesetz i. d. F. v. 20. 8. 1990, Nieders. GVBl. S. 371
<p>§ 8 Grundsatz Eingriffe dürfen die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und das Landschaftsbild nicht mehr als unbedingt notwendig beeinträchtigen.</p>	<p>(2) Als Benutzungen gelten auch folgende Einwirkungen: 1. Aufstauen, Absenken und Umleiten von Grundwasser durch Anlagen, die hierzu bestimmt oder hierfür geeignet sind, 2. Maßnahmen, die geeignet sind, dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß schädliche Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Wassers herbeizuführen.</p> <p>(2) Maßnahmen, die dem Ausbau eines oberirdischen Gewässers dienen, sind keine Benutzungen. Dies gilt auch für Maßnahmen der Unterhaltung eines oberirdischen Gewässers, soweit hierbei nicht chemische Mittel verwendet werden.</p> <p>§ 2 Grundsätze (1) Die Gewässer sind als Bestandteil des Naturhaushalts so zu bewirtschaften, daß sie dem Wohl der Allgemeinheit und im Einklang mit ihm auch dem Nutzen einzelner dienen und daß jede vermeidbare Beeinträchtigung unterbleibt.</p> <p>(2) Das Wohl der Allgemeinheit erfordert insbesondere, daß 1. nutzbares Wasser in ausreichender Menge und Güte zur Verfügung steht und die öffentliche Wasserversorgung nicht gefährdet wird, 2. Hochwasserschäden und schädliches Abschwemmen von Boden verhütet werden, 3. landwirtschaftlich und anders genutzte Flächen entwässert werden können, 4. die Gewässer einschließlich des Meeres vor Verunreinigung geschützt werden, 5. die Bedeutung der Gewässer und ihrer Uferbereiche als Lebensstätte für Pflanzen und Tiere und ihre Bedeutung für das Bild der Landschaft berücksichtigt werden, 6. das Wasserrückhaltevermögen und die Selbstreinigungskraft der Gewässer gesichert und, soweit erforderlich, wiederhergestellt und verbessert werden.</p> <p>(3) Jedermann ist verpflichtet, bei Maßnahmen, mit denen Einwirkungen auf ein Gewässer verbunden sein können, die nach den Umständen erforderliche Sorgfalt anzuwenden, um eine Verunreinigung des Wassers oder eine sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften zu verhüten.</p> <p>§ 2 a Schranken des Grundeigentums Das Grundeigentum berechtigt nicht 1. zu einer Gewässerbenutzung, die nach diesem Gesetz einer Erlaubnis oder Bewilligung bedarf, 2. zum Ausbau eines oberirdischen Gewässers.</p>

Niedersächsisches Naturschutzgesetz i. d. F. v. 2. 6. 1990, Nieders. GVBl. S. 235	Niedersächsisches Wassergesetz i. d. F. v. 20. 8. 1990, Nieders. GVBl. S. 371
<p>§ 10 Ausgleichsmaßnahmen</p> <p>(1) Der Verursacher eines Eingriffs hat, soweit erforderlich, die von dem Eingriff betroffenen Grundflächen so herzurichten, daß keine erhebliche Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes zurückbleibt (Ausgleichsmaßnahmen). Eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes kann auch durch eine landschaftsgerechte Neugestaltung ausgeglichen werden.</p> <p>(2) Der Eigentümer des Grundstücks, auf dem der Eingriff vorgenommen wurde, und die sonstigen Nutzungsberechtigten haben die Ausgleichsmaßnahmen zu dulden.</p> <p>(3) Soweit der Verursacher seine Verpflichtung nach Absatz 1 nicht erfüllt, ist auch der Eigentümer des Grundstücks, auf dem der Eingriff vorgenommen wurde, zum Ausgleich verpflichtet. Ein Nießbraucher oder Erbbauberechtigter haftet neben dem Eigentümer. Nach den Sätzen 1 und 2 haftet nur, wer dem Eingriff zugestimmt oder ihn geduldet hat. Die Haftung entfällt, wenn für den Eingriff eine Sicherheit nach § 13 Abs. 2 geleistet wurde.</p> <p>§ 11 Unzulässige Eingriffe</p> <p>Sind als Folge eines Eingriffs erhebliche Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes zu erwarten, die nicht vermieden und nicht nach § 10 ausgeglichen werden können, so ist der Eingriff unzulässig, wenn bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft untereinander die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgehen.</p>	<p>§ 5 Benutzungsbedingungen und Auflagen</p> <p>(1) Neben Bedingungen und Auflagen, die das Wohl der Allgemeinheit wahren, sind auch Auflagen zulässig, um nachteilige Wirkungen für andere zu verhüten oder auszugleichen.</p> <p>(2) Durch Auflagen können ferner insbesondere</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Maßnahmen zur Beobachtung oder zur Feststellung des Zustandes vor der Benutzung und von Beeinträchtigungen und nachteiligen Wirkungen durch die Benutzer angeordnet werden, 2. die Bestellung verantwortlicher Betriebsbeauftragter vorgeschrieben werden, soweit nicht die Bestellung eines Gewässerschutzbeauftragten nach § 40 vorgeschrieben ist oder angeordnet werden kann, 3. Maßnahmen angeordnet werden, die zum Ausgleich einer auf die Benutzung zurückzuführenden Beeinträchtigung der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Wassers erforderlich ist, 4. dem Unternehmer angemessene Beiträge zu den Kosten von Maßnahmen auferlegt werden, die eine Körperschaft des öffentlichen Rechts trifft oder treffen wird, um eine mit der Benutzung verbundene Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu verhüten oder auszugleichen. <p>§ 8 Versagung</p> <p>Die Erlaubnis und die Bewilligung sind zu versagen, soweit von der beabsichtigten Benutzung eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu erwarten ist, die nicht durch Auflagen oder durch Maßnahmen einer Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 5 Abs. 2 Nr. 4) verhütet oder ausgeglichen wird.</p> <p>§ 13 Bewilligung *)</p> <p>(1) Die Bewilligung gewährt das Recht, ein Gewässer in einer nach Art und Maß bestimmten Weise zu benutzen. Sie gewährt nicht das Recht, Gegenstände, die einem anderen gehören, oder Grundstücke und Anlagen, die im Besitz eines anderen stehen, in Gebrauch zu nehmen.</p> <p>(2) Die Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. dem Unternehmer die Durchführung seines Vorhabens ohne eine gesicherte Rechtsstellung nicht zugemutet werden kann und 2. die Benutzung einem bestimmten Zweck dient, der nach einem bestimmten Plan verfolgt wird. Sie darf für das Einbringen und Einleiten von Stoffen in ein Gewässer sowie für Benutzungen im Sinne des § 4 Abs. 2 Nr. 2 nicht erteilt werden. <p>*) Für die gehobene Erlaubnis (§ 11 NWG) gilt § 13 Abs. 3 bis 5 NWG entsprechend.</p>

Niedersächsisches Naturschutzgesetz i. d. F. v. 2. 6. 1990, Nieders. GVBl. S. 235	Niedersächsisches Wassergesetz i. d. F. v. 20. 8. 1990, Nieders. GVBl. S. 371
<p>§ 12 Ersatzmaßnahmen</p> <p>(1) Hat ein Eingriff erhebliche Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes zur Folge, die nicht nach § 10 ausgeglichen werden können, so hat der Verursacher die durch den Eingriff zerstörten Funktionen oder Werte des Naturhaushalts oder Landschaftsbildes an anderer Stelle des von dem Eingriff betroffenen Raumes in ähnlicher Art und Weise wiederherzustellen (Ersatzmaßnahmen).</p>	<p>3. Satz 2 gilt nicht für das Wiedereinleiten von nicht nachteilig verändertem Triebwasser bei Ausleitungskraftwerken.</p> <p>(3) Ist zu erwarten, daß die Benutzung auf das Recht eines anderen nachteilig einwirkt und erhebt der Betroffene Einwendung, so darf die Bewilligung nur erteilt werden, wenn die nachteiligen Wirkungen durch Auflagen verhütet oder ausgeglichen werden. Ist dies nicht möglich, so darf die Bewilligung gleichwohl aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit erteilt werden; der Betroffene ist zu entschädigen.</p> <p>(4) Ist zu erwarten, daß die Benutzung einen anderen benachteiligt, weil sie</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den Wasserabfluß oder den Wasserstand ändert, 2. das Wasser verunreinigt oder sonst in seinen Eigenschaften verändert, 3. die bisherige Benutzung seines Grundstücks beeinträchtigt, 4. einer Wassergewinnungsanlage das Wasser entzieht oder schmälert, 5. die ihm obliegende Gewässerunterhaltung erschwert, <p>so gilt Absatz 3 entsprechend, auch wenn kein Recht beeinträchtigt wird. Geringfügige und solche Nachteile, die vermieden worden wären, wenn der Betroffene die ihm obliegende Unterhaltungspflicht ordnungsgemäß erfüllt hätte, bleiben außer Betracht; nicht als Nachteil gilt die Änderung des Grundwasserstandes, wenn sie durch Einleiten von Wasser oder durch Senken des Wasserspiegels zur gewöhnlichen Bodenentwässerung von Grundstücken bewirkt wird, deren natürlicher Vorfluter das Gewässer ist. Die Bewilligung darf auch erteilt werden, wenn der aus der beabsichtigten Benutzung zu erwartende Nutzen den für den Betroffenen zu erwartenden Nachteil erheblich übersteigt.</p> <p>(5) Die Bewilligung wird für eine bestimmte angemessene Frist erteilt, die in besonderen Fällen dreißig Jahre überschreiten darf.</p> <p>(6) Die Bewilligung geht mit der Wasserbenutzungsanlage oder, wenn sie für ein Grundstück erteilt ist, mit diesem auf den Rechtsnachfolger über, soweit bei der Erteilung nichts anderes bestimmt ist. Der bisherige Inhaber der Bewilligung hat den Übergang der Wasserbehörde anzuzeigen.</p>

Der landschaftspflegerische Begleitplan beim Ausbau von Gewässern¹⁾

von Hanns-Jörg Dahl

1 Warum Eingriffsregelung?

Nach § 55 (1) des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes (NNatG) obliegt die Durchführung dieses Gesetzes und der im Rahmen und aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden. Nach § 56 NNatG haben alle anderen Behörden und öffentlichen Stellen im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzgesetzes und der Landschaftspflege zu unterstützen.

Unterstützen heißt, etwas Positives tun, hier also: die Situation von Natur und Landschaft verbessern. Unterstützen heißt selbstverständlich nicht, etwas Negatives tun, hier also: die Situation von Natur und Landschaft verschlechtern. Warum also noch zusätzlich die Eingriffsregelung, die grundsätzlich verhindern soll, daß durch bestimmte Maßnahmen, die von Behörden durchgeführt oder aufgrund einer behördlichen Entscheidung ausgeführt werden können, Natur und Landschaft geschädigt werden?

Anscheinend traut der Gesetzgeber den Behörden und öffentlichen Stellen bzw. den politischen Entscheidungen nicht, die schließlich über die Durchführung von Maßnahmen befinden. M. E. ist die Eingriffsregelung in Ergänzung zum § 56 NNatG der Versuch sicherzustellen, daß die anderen Behörden und öffentlichen Stellen

- sich nachprüfbar mit den durch die geplante Maßnahme verbundenen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft auseinandersetzen mit dem Ziel, sie zu vermeiden bzw. auszugleichen und
- den Sachverstand und die Ortskenntnis der Naturschutzbehörden dabei nutzen.

Diese Intentionen der Eingriffsregelung können m. E. jedoch nur zum Ziel führen, wenn durch die Einführung der Verbandsklage politisch motivierte unsachgemäße Entscheidungen verwaltungsgerichtlich auf ihre Gesetzeskonformität hin überprüft werden können.

2 Inhalt des landschaftspflegerischen Begleitplanes

Nach § 7 NNatG sind Eingriffe »Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.« Nach § 14 hat der Träger des Vorhabens die nach § 8 erforderlichen Vorkehrungen und die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in dem Plan für das Vorhaben oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan in Text und Karte darzustellen. Der Begleitplan ist Bestandteil des Plans für das Vorhaben.

Demnach hat der Planungsträger bei eingriffsrelevanten Maßnahmen die Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes (die auftreten können) fachgerecht zu ermitteln und sie dann zu vermeiden oder auszugleichen.

Die möglichen Beeinträchtigungen sollen dem Planungsträger von den Naturschutzbehörden benannt bzw. bei der Konkretisierung der Planung von den Fachleuten, die den landschaftspflegerischen Begleitplan erstellen, erkannt werden (nach § 56 sind z. B. bei der Vorbereitung

aller öffentlichen Planungen und Maßnahmen, die die Belange des Naturschutzes berühren können, die Naturschutzbehörden zu unterrichten und anzuhören. Nach § 14 NNatG hat die Naturschutzbehörde bei bestimmten Eingriffen eine sog. »gutachtliche Stellungnahme« abzugeben).

Zu folgenden unterschiedlichen Ergebnissen wird der landschaftspflegerische Begleitplan i. d. R. kommen können:

- Die voraussichtliche Beeinträchtigung A kann nicht auftreten (siehe Begründung Seite ...);
- Die vermutete Beeinträchtigung B wird durch Abänderung der Planung vermieden (siehe Fachplan Nr. ...);
- Die vermutete Beeinträchtigung C wird durch Ausgleichsmaßnahmen von einem erheblichen auf ein unerhebliches Maß reduziert (siehe Plan Nr. ... und Erläuterung Seite ...);
- Die vermutete Beeinträchtigung D kann weder vermieden noch ausgeglichen werden. Folgende Ersatzmaßnahme wird vorge schlagen (siehe Plan Nr. ... und Erläuterung Seite ...).

¹⁾ Überarbeitete Fassung eines Vortrages anlässlich des Seminars: »Aufgaben und Umsetzung des landschaftspflegerischen Begleitplans« der ANL in Wörth a.d. Donau, 27. – 29. Juni 1990

Die Ergebnisse des landschaftspflegerischen Begleitplans werden nach § 14 NNatG im Benehmen mit der Naturschutzbehörde — also in

fachlicher Rückkoppelung mit der Naturschutzbehörde einschl. ihres schriftlichen Abschlußkommentars — erstellt.

3 Gemeinsamkeiten von Naturschutz- und Wasserrecht

Naturschutz- und Wasserrecht haben formal und inhaltlich Gemeinsamkeiten. Formal existieren für beide Fachaufgaben Rahmengesetze des Bundes, nämlich das Bundesnaturschutzgesetz und das Wasserhaushaltsgesetz, und ausfüllende Landesgesetze.

Die Standards der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sind den wasserrechtlichen Vorschriften für die Benutzung von Gewässern ähnlich. In beiden Rechtsbereichen gelten das Vorsorge- und das Verursacherprinzip (ausführliche Gegenüberstellung siehe Beitrag S. 68 ff):

Nieders. Naturschutzgesetz	Nieders. Wassergesetz
§ 7 Eingriffe	§ 4 Benutzungen
§ 8 Vermeidung	§ 2 Grundsätze
	§ 5 Benutzungsbedingungen und Auflagen
§ 10 Ausgleich	§ 5 Benutzungsbedingungen und Auflagen
§ 11 Unzulässige Eingriffe	§ 8 Versagung
§ 12 Ersatzmaßnahmen	§ 5 Benutzungsbedingungen und Auflagen

Die im Niedersächsischen Naturschutzgesetz recht deutlichen Vorschriften über Ersatz — daß der Verursacher bei nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen die durch den Eingriff zerstörten Funktionen und Werte des Naturhaushalts und Landschaftsbildes in ähnlicher Art und Weise wiederherzustellen hat (§ 12 NNatG) — finden im Niedersächsischen Wassergesetz (NWG) jedoch keine Entsprechungen. Nach § 13 (3) NWG muß lediglich der Betroffene entschädigt werden, wenn die nachteiligen Wirkungen durch Auflagen weder verhindert noch ausgeglichen werden können, die Bewilligung nach Abwägung aus Gründen des Allgemeinwohls aber erteilt wird. Das entspricht in etwa der sinnentstellenderweise »Ausgleichsabgabe« genannten Ersatzabgabe nach Naturschutzgesetz einiger Bundesländer.

4 Beispiele für Inhalte landschaftspflegerischer Begleitplanungen beim Ausbau von Gewässern

Im folgenden werden drei unterschiedliche Beispiele aus dem Bereich »Wasserwirtschaft« vorgestellt, wobei die Auseinandersetzung mit den wesentlichen Beeinträchtigungen in der landschaftspflegerischen Begleitplanung hier vereinfacht und stark gekürzt näher dargestellt wird. Es handelt sich um die Planungen »Siebertalsperren« im Harz, »Dollarthafen« in der Emsmündung bei Emden und »Grundwasserentnahme im Fuhrberger Feld« bei Hannover.



Abb. 1: Lage der Beispiele in Niedersachsen

- ① Siebertalsperren im Harz
- ② Dollarthafen bei Emden
- ③ Grundwasserentnahme im »Fuhrberger Feld«

4.1 Siebertalsperren im Harz¹⁾

Die Harzwasserwerke des Landes Niedersachsen planten in der sog. »Alternativen Mehrschrittlösung«, Wasser aus dem Einzugsgebiet der Sieber im Harz für die Trinkwasserversorgung nutzbar zu machen (näheres siehe SCHMIDT 1979). Im einzelnen waren folgende Maßnahmen vorgesehen:

— Der Bau der Überleitungssperre »Sieber«. Ein bis 11 m hoher und 75 m breiter Damm sollte die Sieber auf ca. 300 m Länge aufstauen. Das »Überschußwasser« sollte über den sog. »Königsbergstollen« zur geplanten Überleitungssperre »Kulmke« geleitet werden.

¹⁾ Das Projekt wurde inzwischen aufgegeben. Die Unterschutzstellung des Siebertales als Naturschutzgebiet ist im Verfahren.

— Der Bau der Überleitungssperre »Kulmke« (die Kulmke ist ein Nebenbach der Sieber). Ein bis zu 17,5 m hoher und 120 m langer Damm sollte das Tal durchschneiden und die Kulmke auf 480 m Länge aufstauen. Das »Überschußwasser« aus Sieber und Kulmke sollte über den geplanten »Ackerstollen« zur Sösetalsperre geleitet werden, später von dort über den »Nordstollen« zur Granetalsperre. Diese beiden Talsperren sollten daher um bis zu 15 m erhöht werden.

— Der Bau der »Unteren Siebertalsperre«. Mit einem bis zu 60 m hohen und 420 m langen Staudamm sollte die Sieber auf ca. 5 km Länge aufgestaut werden. Diese Talsperre sollte dem Hochwasserschutz und der Niedrigwasseraufhöhung des Unterlaufes (bessere Verdünnung von Abwassereinleitungen) sowie dem Fremdenverkehr und später auch der Trinkwassergewinnung dienen.

Die sog. Alternative »Mehrschrittlösung« wurde von den Harzwasserwerken als Einheit gesehen, daher waren beim ersten Verfahrensschritt (Bau der Überleitungssperren und Ableitungsstollen von Sieber zur Kulmke und von dort zur Sösetalsperre) die weiteren Schritte mit zu beachten.

Das Raumordnungsverfahren für die Gesamtmaßnahme wurde 1982 mit der landesplanerischen Feststellung abgeschlossen, daß die Maßnahme mit den Zielen der Raumordnung vereinbar ist. Beweissicherungsmaßnahmen sollten mögliche Veränderungen im ökologischen Bereich feststellen.

1981 war das Niedersächsische Naturschutzgesetz in Kraft getreten, einschl. der Bestimmungen zur Eingriffsregelung, mit der noch Erfahrungen gesammelt werden mußten.

Die in der landesplanerischen Feststellung angeordneten ersten Untersuchungen zur Beweissicherung sind m.E. bereits Teile der landschaftspflegerischen Begleitplanung. Sie sollten u.a. ausgewählte Werte und Funktionen des Naturhaushaltes ermitteln und mögliche Beeinträchtigungen abschätzen, mit denen man sich dann weiter auseinanderzusetzen hatte.

Folgende Fachgutachten wurden erstellt:

Für die Talniederung und die Gewässer:
 Zoologie-Ökologie (HEITKAMP 1984)
 Vegetation (DIERSCHKE 1984)
 Bodenkunde (HENSELER 1986)
 Meteorologie (THEUNERT et al. 1984)

Für die Stollentrassen:
 Bodenkunde (BENECKE 1986)
 Vegetation (JAHN 1984)

Nach Auswertung der Gutachten waren in der landschaftspflegerischen Begleitplanung insbesondere folgende Probleme aufzuarbeiten:

- Durch die neuen Stollen wird Kluftwasser mit abgeführt, so daß zu erwarten ist, daß Quellen versiegen;
- Wohin mit dem Abraum des Stollenbaus?
- Durch die Sperren werden Flächen überstaut, ihre Vegetation und Fauna wird vernichtet;
- Wie können die Sperren landschaftsgerecht gestaltet werden?
- Durch den Sperrenbau und die Ableitung von 85 % des Wassers wird das Ökosystem Sieber zerstört.

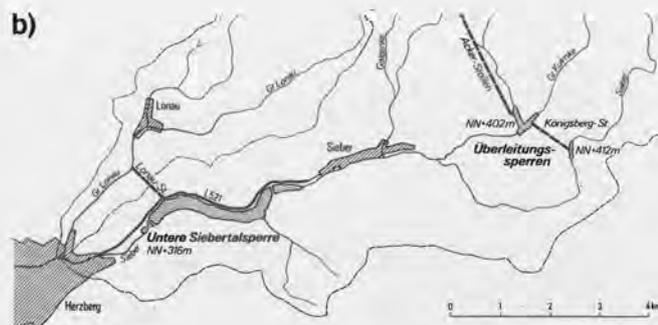
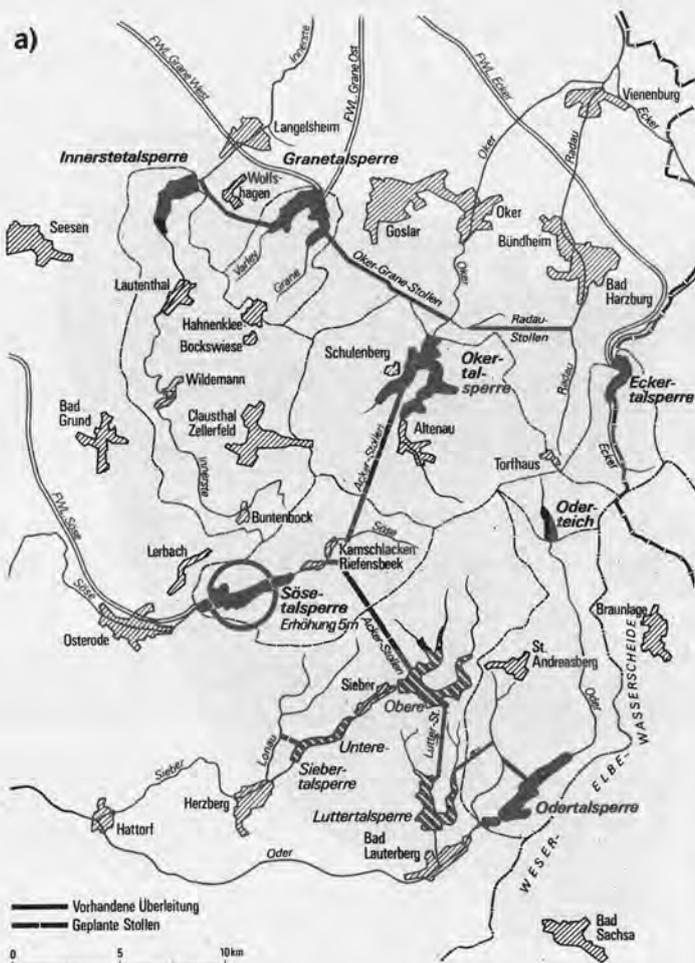


Abb. 2: Geplante Siebertalsperren im Harz (Quelle: SCHMIDT 1979)
 a) Schema der »Alternativen Mehrschrittlösung«
 b) Baumaßnahmen im Siebertal

Der letzte Punkt war aus Naturschutzsicht bei weitem der gravierendste. Daher wird nur auf diesen im folgenden näher eingegangen. Die Sieber ist nämlich der letzte Harzfluß ohne Talsperren, nachdem Oker, Grane, Innerste, Söse, Oder und Ecker durch Talsperren zerschnitten sind. In der landschaftspflegerischen Begleitplanung galt es nun zu klären, wie die Beeinträchtigungen des Ökosystems Sieber vermieden oder ausgeglichen werden können. Dabei wurden für folgende Beeinträchtigungen Vorkehrungen zur Vermeidung bzw. Ausgleichsmaßnahmen konzipiert:

a) Eine Staumauer verhindert die Wanderungen von Wasserlebewesen stromauf. Mögliche Lösungen: passierbarer Sohldurchlaß für Niedrigwasserführung (Drosselablauf) oder Umlaufgraben für Niedrigwasserführung von der Stauwurzel zum Unterwasser.

b) Die Überleitungssperren vereinheitlichen den Abfluß (die Wassermenge zwischen Niedrigwasserabfluß und mittlerem Hochwasserabfluß wird durch die Stollen abgeführt). Die Lebensgemeinschaften der Harzgewässer sind jedoch an starke Wasserstandsschwankungen angepaßt: Starke Hochwässer lagern das Geschiebe um, schwache Hochwässer säubern das Geschiebe (die Kiesbänke) von sauerstoffzehrendem Detritus, Niedrigwässer ermöglichen die Entwicklung typischer Therophytengesellschaften. Mögliche Lösung: Bewirtschaftung der Überleitungssperren dergestalt, daß jedes Jahr 1–2 größere und 2–3 kleinere Hochwässer abgegeben werden.

c) Eine Staumauer verringert die Geschiebeführung des Gewässers; als Folge tieft sich das Gewässer bei Hochwässern ein. Das ab- und umgelagerte Geschiebe und Geröll ist wesentliche Standortvoraussetzung für das Gedeihen der harztypischen Lebensgemeinschaften. Mögliche Lösung: Bau der Sperren dergestalt, daß mit Hochwässern auch das nötige Geschiebe mit abgegeben wird.

Die technische Konstruktion und Durchführung der skizzierten Lösungen war möglich. Die hydraulische Berechnung führte jedoch zum Ergebnis, daß sich das Verhältnis von nutzbarer zu abgegebener Wassermenge von 85:15 auf 15:85 verschob, die Gesamtmaßnahme aber unter diesen Gesichtspunkten nun nicht mehr sinnvoll erschien. (Auf die Ableitung geeigneter Ersatzmaßnahmen soll hier nicht eingegangen werden.)

Die Genehmigungsbehörde hatte nun abzuwägen, ob der Bau der Umleitungssperren an Sieber und Kulmke für die Wasserversorgung in Niedersachsen so unverzichtbar ist wie für den Naturschutz die Erhaltung der Sieber als letzter uhverbauter Harzfluß mit seiner charakteristischen Tier- und Pflanzenwelt. Die unterschiedlichen Meinungen prallten bei dem einwöchigen Erörterungstermin im März 1985 noch einmal aufeinander. Über den Antrag der Harzwasserwerke wurde nicht entschieden. Nachdem die Fortschreibung des Wasserbedarfsplanes Niedersachsen keine Priorität mehr für die Mehrschrittlösung im Harz vorsah, haben die Harzwasserwerke ihre Anträge zurückgezogen.

In diesem Zusammenhang muß auf folgendes Bewertungsproblem eingegangen werden: Die Sieber ist derzeit sehr stark gestört. Ihr Abfluß bzw. ihre Wasserführung wird vor allem durch eine Reihe von Wasserentnahmen gestört (einige Teilstrecken fallen dadurch regelmäßig trocken), die Gewässergüte durch Abwassereinleitungen. Die Sieber ist jedoch das einzige Harzgewässer, das realistisch mittelfristig in einen naturnahen Zustand gebracht werden kann, indem nämlich die Entnahmerechte konsequent nicht mehr verlängert und Einleitungen konsequent minimiert werden (beides geschieht derzeit). D. h. der aktuelle Wert der Sieber ist gering, sie ist aber das einzige regenerierbare Harzgewässer.

Seit 1985 liegt für Niedersachsen das sog. »Fließgewässerschutzsystem« vor, das 1989 veröffentlicht wurde (DAHL & HULLEN 1989). Es bezeichnet die Fließgewässer Niedersachsens, die systematisch in einen naturnahen Zustand gebracht werden müssen, wenn die Ziele und Grundsätze der §§ 1 und 2 NNatG für die Fließgewässer verwirklicht werden sollen. Dieses Fließgewässerschutzsystem ist auch eine Hilfe bei der Anwendung der Eingriffsregelung: Wird ein Gewässer dieses Systems beeinträchtigt, so wird damit auch die Funktion dieses Gewässers im landesweiten System und damit auch das gesamte System gefährdet (vergleichbar mit einem Vorkommen einer vom Aussterben bedrohten Art, das beeinträchtigt werden kann). Für nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen an anderen Gewässern lassen sich Ersatzmaßnahmen im Gewässerschutzsystem sinnvoll einordnen.

4.2 Dollarthafen bei Emden

Das Land Niedersachsen plante im Bereich der Ems vor der Stadt Emden zwischen den Schöpfwerken Knock und Borßum den Bau des neuen Dollarthafens. Dazu sollte die Ems dort abgedeicht werden und eine Binnen- und eine Seeschleuse erhalten. Die Ems sollte nach Süden durch den Dollart, die größte Brackwasserbucht der deutschen Nordseeküste, umgeleitet

werden. Das Baggergut der neuen Emsrinne sollte auf dem sog. »Geiserücken« hochwasserfrei aufgespült bzw. für den Deichbau verwendet werden.

Eine erste Zusammenstellung der ökologischen Probleme, die durch dieses Projekt hervorgerufen werden, erfolgte durch DAHL &

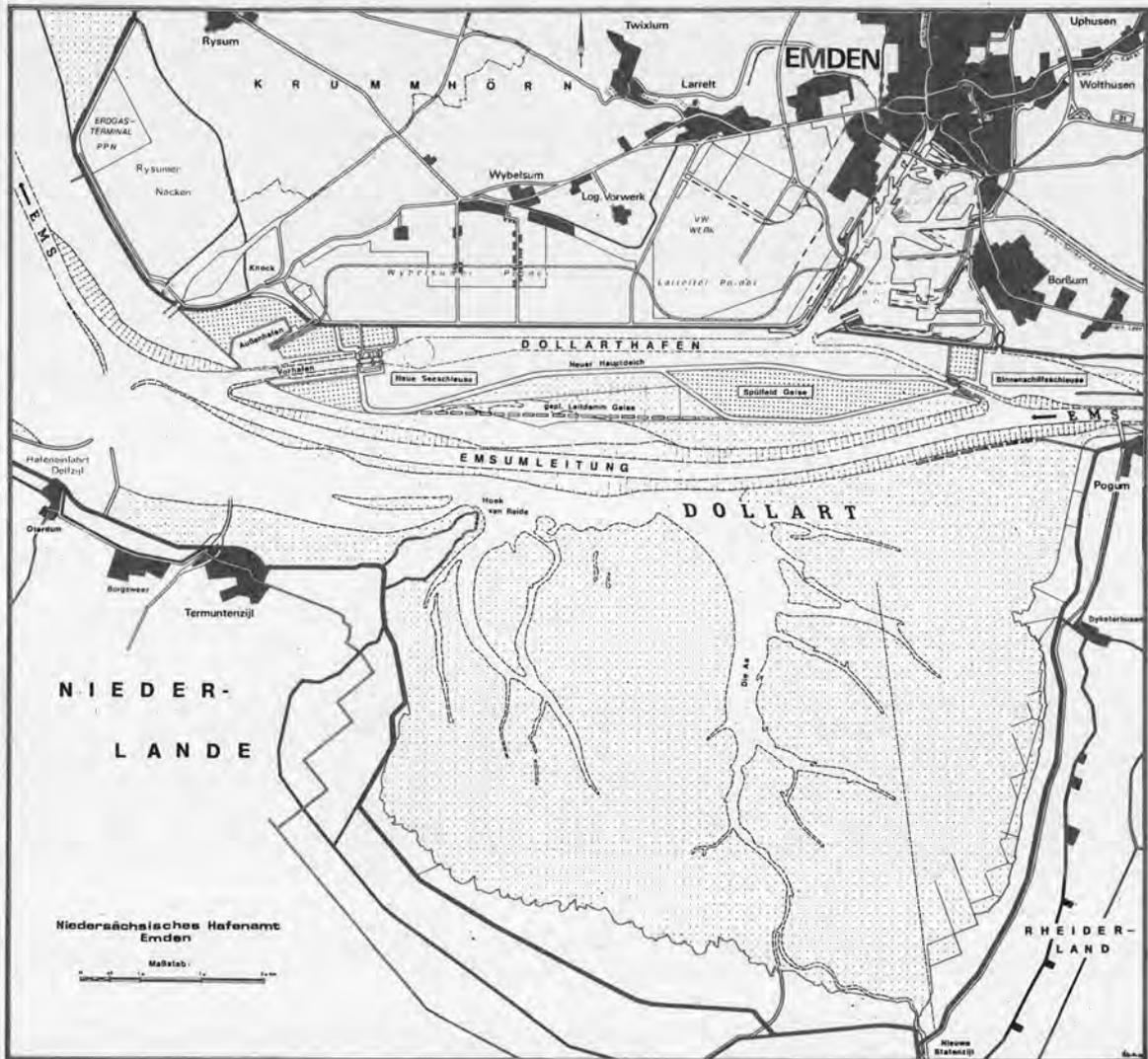


Abb. 3: Geplanter Dollarthafen bei Emden mit neuer Deichlinie, Aufspülungen und Emsumleitung durch den Dollart Aus: NIEDERSÄCHSISCHES HAFENAMT EMDEN 1985.

HECKENROTH 1978: Der Dollart ist Teil des Feuchtgebietes internationaler Bedeutung »Ostfriesisches Wattenmeer einschl. Dollart« nach Ramsar-Konvention. Insbesondere die Populationen von Bläßgans, Krickente, Brandgans, Kiebitzregenpfeifer, Ufer- und Pfuhlschnepfe, daneben von Grau- und Saatgans, Alpenstrandläufer und Säbelschnäbler begründen diese Einstufung allein für den Dollart. Darüber hinaus ist der Dollart wichtiges Reproduktionsgebiet für Fische (Butt, Stint) und Krabben.

Durch den Bau des Dollarthafens würden 920 ha Wattfläche (das entspricht 10% der Dollartwattfläche) zerstört und gingen als Nahrungsgebiet für Vögel und Fische verloren. Darüber hinaus würden wichtige Hochwasserfluchtplätze für Vögel auf der Geise durch Aufspülung vernichtet.

Weil es über den Grenzverlauf in der Emsmündung und im Dollart zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik unterschiedliche Auffassungen gibt, können beide Staaten nach dem Ems-Dollart-Vertrag dort nur einvernehmlich planen und handeln. Die niederländische Studie zum geplanten Dollarthafen

(BERGMANN & DANKERS 1978) ergänzte die Problemdarstellung des deutschen Gutachtens vor allem um die Befürchtung, daß durch die Umleitung der Ems der Dollart aufgesüßt würde (im Schnitt würde der Salzgehalt von bisher 12–16‰ um 3–4‰ abnehmen) und auf weiten Flächen den für Wasserlebewesen pessimalen Bereich von 8–12‰ erreichte. Daher würde im Dollart die Mesobenthosproduktion um 10%, die Makrobenthosproduktion um 30% und der Garnelenbestand um 50% verringert. Insgesamt würde die Produktion organischer Substanz und damit die Nahrung für Vögel und Fische um 30% zurückgehen, das entspräche im Dollart einem Wattflächenäquivalent von 2.000 ha.

Die landschaftspflegerische Begleitplanung hatte sich nun — neben anderen, kleineren Problemen — damit auseinanderzusetzen, wie der baubedingte Verlust von 920 ha Wattfläche und der Verlust an Biomasseproduktion eines Flächenäquivalents von 2.000 ha Wattfläche kompensiert werden könnte (siehe auch Gutachtliche Stellungnahme der Naturschutzbehörde, BEZIRKSREGIERUNG WESER-EMS 1985).

In der landschaftspflegerischen Begleitplanung wurden insbesondere folgende Möglichkeiten untersucht:

— Das sog. Spülfeld Nord, eine ca. 300 ha große, hohe Deichvorspülung aus der Fahrwasserunterhaltung, könnte abgetragen und zu einer Watt- und Salzwiesenfläche umgestaltet werden;

— Die geplante Aufspülung auf der Geise könnte durch Gestaltungs- und Pflegemaßnahmen auf 200 ha zu einem Naßgrünland mit eingestreuten Wasserflächen entwickelt werden;

— Landwirtschaftliche Flächen zwischen Erden, Hinte und Knock könnten extensiviert und zu Naßgrünland umgewandelt werden.

Bei Kartierungen des Spülfeldes Nord stellte sich bereits jetzt ein hoher Naturschutzwert heraus, so daß auf eine Gestaltung dieser Flächen verzichtet werden mußte. Das war für den Antragsteller bitter, weil Maßnahmen in diesem Bereich sogar Ausgleichscharakter hätten (nämlich die Schaffung hochproduktiver Watt- und Salzwiesen), während auf den übrigen Flächen lediglich ähnliche Funktionen und Werte hätten wiederhergestellt werden können (Ersatzmaßnahmen).

Die geplanten Naßgrünlandflächen auf der aufgespülten Geise haben eine geringere Produktivität als Wattflächen. Als notwendige Kompensation wurde daher das Verhältnis 1:3 vorgeschlagen, d. h. die Ersatzfläche Geise mit 200 ha brächte einen Ersatz für die Funktionen und Werte von ca. 70 ha Watt.

Für den überwiegenden Teil des Kompensationsbedarfes, nämlich 2.920 ha — 70 ha Geise = 2.850 ha, mußten nun landwirtschaftliche Flächen in Anspruch genommen werden. Bei der Kompensationsrechnung 1 ha Watt = 3 ha Naßgrünland ergab sich ein Bedarf von 8.550 ha. In diese Rechnung ist nicht der bisherige Wert der landwirtschaftlichen Flächen einbezogen. Berücksichtigt man, daß es sich nicht um für den Naturschutz wertlose Maisäcker handelt, sondern z. T. um Grünlandflächen, die in geringem Maße bereits jetzt von Wiesenvögeln und Gänsen genutzt werden, ergibt sich sehr schnell ein Bedarf an Ersatzflächen von ca. 10.000 ha.

Diese Flächengröße entspricht den Intentionen des Naturschutzgesetzes, nach denen als Ersatz für zerstörte Funktionen oder Werte des Naturschutzhaushalts diese in ähnlicher Art und Weise wiederherzustellen sind (§ 12 NNatG). Er macht deutlich, wie naturschädigend der geplante Dollarhafen ist.

Die benötigte Fläche ist in der Umgebung des Dollarts nicht zu bekommen bzw. der Erwerb (einschl. der Enteignung) politisch nicht durchsetzbar. Daher bestimmte der Antragsteller (das Land Niedersachsen), daß maximal 1.000 ha landwirtschaftliche Fläche erworben und für Naturschutzzwecke hergerichtet werden sollten. Das Planfeststellungsverfahren ruht derzeit. Es ist zu erwarten, daß es eingestellt wird, weil das Dollarhafenprojekt in seiner ursprünglichen Form nicht zuletzt wegen der naturschädigenden Folgen politisch nicht mehr durchsetzbar ist.¹⁾

4.3 Grundwasserentnahme im »Fuhrberger Feld«

Die Frage, ob eine Grundwasserentnahme den Eingriffstatbestand erfüllt, wird kontrovers diskutiert. Sie ist jedoch unerheblich: Wenn ein Entnahmehauptbrunnen gebaut wird, unterliegt dies ohne Zweifel der Eingriffsregelung. Wenn lediglich die Entnahmemenge erhöht werden soll, ohne daß ein Brunnen gebaut wird (ohne daß also die Gestalt oder Nutzung von Grundflächen verändert wird), sind die Belange des Naturschutzes im wasserechtlichen Verfahren inhaltlich ebenfalls nach den Standards der Eingriffsregelung zu behandeln (siehe Kap. 3 und DAHL 1987).

Die Wasserversorgung der Stadt Hannover erfolgt überwiegend aus Grundwasser des sog. »Fuhrberger Feldes«. Die Stadtwerke Hannover AG hatte 1960 für 20 Jahre durch eine Bewilligung das Recht erhalten, 51 Mio. cbm/a Grundwasser zu fördern. Die Wasserwerke haben 1984 beantragt, ihnen gemäß § 13 NWG zu

bewilligen, weiter 45 Mio. cbm/a aus dem Fuhrberger Feld zu gewinnen. Das Recht, 41 Mio. cbm/a zu gewinnen, ist ihnen mit Bewilligungsbescheid vom 2. 5. 1990 erteilt worden. Für die Zeit von 1980 bis 1990 lagen Genehmigungen nach § 18 NWG vor.

Die Wasserentnahme erfolgte und erfolgt aus dem obersten Grundwasserstockwerk, so daß sich die entnahmebedingte Absenkung des Grundwasserspiegels auf die grundwasserabhängigen und -beeinflussten Ökosysteme auswirkt.

Die Naturschutzbehörden nahmen während des Bewilligungsverfahrens folgenden Standpunkt ein: die Bewilligung (Verleihung eines Rechtes) ist eine weitgehende Privilegierung eines Unternehmens. Sie kann für die Belange des Allgemeinwohls von weitreichender Konsequenz sein. Naturschutz ist ein Belang des

¹⁾ Das Dollarhafenprojekt wurde inzwischen aufgegeben. Geprüft wird der Bau eines Hafens für Erden außerhalb des Dollarts im Bereich der Knock.

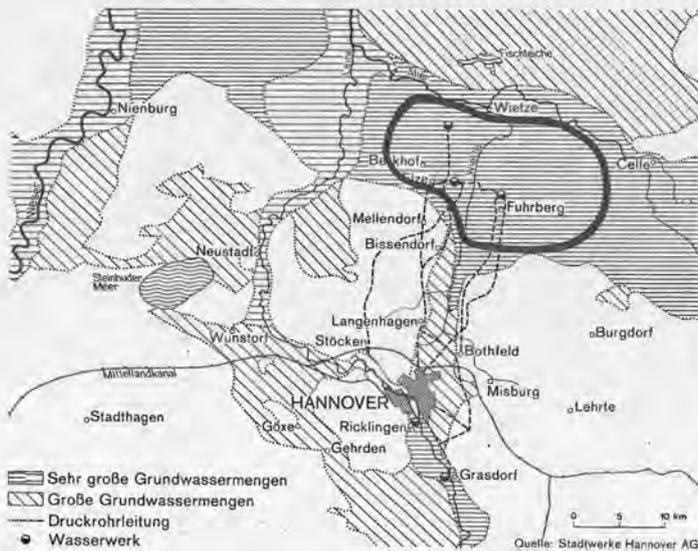


Abb. 4: Grundwasserentnahme im »Fuhrberger Feld«

entnahmebeeinflusstes Modellgebiet Quelle: SCHREEK 1986

Allgemeinwohls. Die Ziele des Naturschutzes (§ 1 BNatSchG) sind anderen öffentlichen Belangen grundsätzlich gleichrangig.

Die Definition des Allgemeinwohls im einzelnen und die Abwägung zwischen divergierenden Belangen des Allgemeinwohls sind dem gesellschaftlichen Wertewandel unterworfen. Das lediglich auf Zeit bewilligte Recht gewährleistet, daß vor einer erneuten Bewilligung alle rechtlich relevanten Aspekte neu ermittelt, überprüft und bewertet werden können. So kann zwischenzeitlichen Erfahrungen, neuen Erkenntnissen und einer veränderten Inwertsetzung der einzelnen Belange des Allgemeinwohls Rechnung getragen werden.

Wegen dieser Intention einer Bewilligung dürfen die in den vergangenen Jahren verursachten entnahmebedingten Beeinträchtigungen von Funktionen und Werten von Natur und Landschaft nicht als »Altlasten« oder »Status quo« hingenommen werden. Die wasserrechtlichen Vermeidungs- und Restitutionspflichten greifen nämlich nicht erst, wenn Schädigungen über das bereits faktische Schadensmaß hinaus eintreten können. Vielmehr sind alle entnahmebedingten Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft im Bewilligungsverfahren zu berücksichtigen und entsprechend zu kompensieren, so daß die Verursachung von Schäden gegenüber dem entnahmeunbeeinflussten Zustand in einer neuen Bewilligung nicht von Vermeidungs- und Restitutionsverpflichtungen freigestellt werden kann. Dies erfordert neben der Begrenzung der Entnahmemenge auf das unbedingt erforderliche Maß die Festlegung entsprechender naturschutzfachlich motivierter Benutzungsbedingungen und Auflagen.

Daß eine Abwägung zu Lasten der Naturschutzbelange im Interesse der öffentlichen Wasserversorgung erfolgen würde, stand zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits außer Frage. Offen

waren dagegen Entnahmemenge, Benutzungsbedingungen und Auflagen. Damit hatte sich nun die »landschaftspflegerische Begleitplanung« auseinanderzusetzen.

Diese Anforderungen wurden in vier Arbeitsschritten präzisiert:

1. Der Flächenanteil grundwasserabhängiger Ökosystemtypen, der vor Entnahmebeginn (vor 1960) bestand, wurde abgeschätzt. Aufgrund alter Kartenunterlagen, Vegetationskartierungen der früheren Bundesanstalt für Vegetationskunde, Naturschutz und Landschaftspflege aus den Jahren 1950 – 1960 sowie einer Studie von QUAST (1980) wurden im 34.000 ha großen entnahmebeeinflussten Modellgebiet 3.950 ha grundwasserabhängige Waldgesellschaften und 3.150 ha Feuchtgrünland für den Bezugszeitraum 1959 – 1960 ermittelt.

2. Im zweiten Schritt war der Anteil an o.g. Feuchtgebieten abzuschätzen, der durch Grundwasserabsenkung erheblich beeinträchtigt war. Dazu wurden Grundwasserflurabstände zur Zeit der Entnahme (gemessen von den Wasserwerken) mit den Grundwasserständen verglichen, die für o.g. grundwasserabhängige Ökosysteme erforderlich sind. Es wurden dadurch 940 ha der 3.950 ha grundwasserabhängigen Waldgesellschaften und 2.800 ha der 3.150 ha Feuchtgrünland als erheblich beeinträchtigt ermittelt.

3. Der Anteil der Feuchtgebiete, der allein durch die Grundwasserabsenkung der Wasserentnahme beeinträchtigt wurde (neben inzwischen ausgeführten wasserbaulichen, kulturtechnischen, land- und forstwirtschaftlichen Maßnahmen) wurde auf 50% geschätzt. Diese Einschätzung entspricht auch der von QUAST (1980). Damit ergab sich ein Restitutionsbedarf von 1.870 ha grundwasserabhängigen Ökosystemen.

4. Im weiteren wurden Flächen gesucht, die im beeinflussten Entnahmebereich wiedervernünftig waren. Als geeignet erschien vor allem ein ca. 4.000 ha großer, landwirtschaftlich genutzter Bereich (der »Hastbruch«) im Südosten des Entnahmegebietes, der durch wasserbauliche und kulturtechnische Maßnahmen in den vergangenen 20 Jahren melioriert worden war. Hier könnten Feuchtgebiete im erforderlichen Umfang durch Umkehrung und Aufhebung des Vorflutersystems wiederhergestellt werden.

Im Bewilligungsbescheid wurden die o.g. Forderungen des Naturschutzes grundsätzlich anerkannt. Es wurde von der Bewilligungsbehörde jedoch in Anrechnung gestellt, daß die Stadtwerke auf 1.571 ha Forstfläche und auf 186 ha sonstiger Fläche Naturschutzmaßnahmen auf freiwilliger Basis durchgeführt hätten. Daher wurden die Stadtwerke lediglich verpflichtet, mindestens 1 Mio. DM (ohne Verfahrens- und Planungskosten) für die Umsetzung

von Ersatzmaßnahmen auf den vom Naturschutz bezeichneten Flächen aufzuwenden. Die Nennung dieses Geldbetrages entspricht nicht der in Niedersachsen einzig möglichen Naturalrestitution nach NNatG. Weil aber die Änderung

der Entnahmemenge ohne Brunnenbau formal nicht der Eingriffsregelung unterliegt, kann diese Entscheidung als Entschädigung nach § 13 (3) NWG interpretiert werden.

5 Zusammenfassung

Die landschaftspflegerische Begleitplanung als Bestandteil der Eingriffsregelung des BNatSchG ist Aufgabe des Maßnahmenträgers. Er hat sich unter Zuhilfenahme von Fachleuten mit den Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes nachvollziehbar auseinanderzusetzen, mit denen bei der und durch die Realisierung seiner Maßnahme zu rechnen ist. Dabei hat er die Naturschutzbehörde als orts- und sachkompetente Partnerin zu beteiligen. Ziel der landschaftspflegerischen Begleitplanung ist, durch geeignete Vorkehrungen die möglichen Beeinträchtigungen zu vermeiden und nicht vermeidbare Beeinträchtigungen durch geeignete Maßnahmen auszugleichen.

Im Falle der Nichtausgleichbarkeit sind geeignete und dem »Landschaftsschaden« angemessene Ersatzmaßnahmen zu konzipieren.

An drei Beispielen wurde die Konzeption von Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen (Beispiel »Siebertalsperren im Harz«) und von Ersatzmaßnahmen (Quantifizierung: Beispiele »Dollarthafen« und »Grundwasserentnahmen im Fuhrberger Feld«) dargestellt. Im ersten und dritten Beispiel wurde darüber hinaus dargelegt, inwieweit bisher vorhandene Beeinträchtigungen des Naturhaushalts bei der Bewertung und Bemessung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen berücksichtigt werden sollten.

6 Literatur

BENECKE, P. (Institut für Bodenkunde und Waldernährung, Göttingen) (1986): Ökologisches Beweissicherungsverfahren Siebertalsperre. Bodenkundliches Teilgutachten im Teil II des Hauptgutachtens (Stollenbereiche). Manuskript, Bez.-Reg. Braunschweig, 19 S.

BERGMANN, I. & N. DANKERS (1978): Die ökologischen Folgen einer Emsumleitung durch den Dollart — mit Ergänzung vom Januar 1979. Rijksinstituut voor Natuurbeheer unter Mitwirkung der Arbeitsgruppe Biologische Untersuchungen im Ems-Dollart-Ästuar (BOEDE), Texel, 128 S.

BEZIRKSREGIERUNG WESER-EMS in Oldenburg - Obere Naturschutzbehörde - (1985): Gutachtliche Stellungnahme der Naturschutzbehörde zum Dollarthafen-Projekt. Manuskript, 28 S.

DAHL, H.-J. (1987): Grundwasserförderung und Naturschutz in Niedersachsen. GWF Das Gas- und Wasserfach (128) H. 12, 614-621.

DAHL, H.-J. & H. HECKENROTH (1978): Landespflegerisches Gutachten zur Emsumleitung durch den Dollart. Naturschutz Landschaftspfl. Niedersachs. H. 6, 214 S.

DAHL, H.-J. & M. HULLEN (1989): Studie über die Möglichkeiten zur Entwicklung eines naturnahen Fließgewässersystems in Niedersachsen (Fließgewässerschutzsystem Niedersachsen). Naturschutz Landschaftspfl. Niedersachs. H. 18, 5-120.

DIERSCHKE, H. (Systematisch-Geobotanisches Institut der Universität Göttingen) (1984): Ökologisches Beweissicherungsverfahren Siebertalsperre, Vegetationskundliches Teilgutachten (Zustand vor Baubeginn), Manuskript, Bez.-Reg. Braunschweig, 46 S.

HEITKAMP, U. (II. Zoologisches Institut und Museum der Georg-August-Universität zu Göttingen) (1984): Ökologisches Beweissicherungsverfahren »Siebertalsperre«, Teil Zoologie-Ökologie. Manuskript, Bez.-Reg. Braunschweig, 675 S.

HENSELER, K.-L. (Niedersächsisches Landesamt für Bodenforschung, Hannover) (1986): Bodenkundliches Teilgutachten zur ökologischen Beweissicherung Siebertal. Manuskript, Bez.-Reg. Braunschweig, 47 S.

JAHN, G. (Institut für Waldbau, Göttingen) (1984): Ökologisches Beweissicherungsverfahren Siebertalsperre; vegetationskundliches Teilgutachten zum Hauptgutachten II. Manuskript, Bez.-Reg. Braunschweig, 59 S.

QUAST, J. G. (1980): Umweltschutz im Großraum Hannover — Auswirkungen der Grundwassernutzung im Raum Fuhrberg auf Vegetation und Landschaftshaushalt. Beiträge zur Regionalentwicklung, H. 5, Hrsg. Zweckverband Großraum Hannover, 43 S.

NIEDERSÄCHSISCHES HAFENAMT EMDEN (1985): Projekt Dollarthafen - Antrag auf Planfeststellung für den Ausbau der Bundeswasserstraße Ems durch Umleitung der Ems durch den Dollart und Abschleusung des Emder Fahrwassers an seinem westlichen Ende - Heft A: Erläuterungsbericht.

NIEDERSÄCHSISCHES LANDESVERWALTUNGSAMT - Fachbehörde für Naturschutz - (1988): Naturschutzfachliche Anforderungen an die Bewilligung von Wasserrechten für die Wasserwerke Elze-Berkhof und Fuhrberg. Manuskript.

SCHREECK, D. (1986): Sicherung der Wasservorräte und Wasserversorgung im Raum Hannover. N. Arch. f. Niedersachs. (35) H. 3, 244 — 259.

SCHMIDT, M. (1979): Das Sieberwasser-Problem. Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Lösung. N. Arch. f. Niedersachs. (28) H. 3, 323 — 340.

THEUNERT, S. et al. (Institut für Meteorologie und Klimatologie der Universität Hannover) (1984): Meteorologisches Gutachten im Rahmen des ökologischen Beweissicherungsverfahrens »Siebertalsperre« für die Bezirksregierung Braunschweig. Manuskript, Bez.-Reg. Braunschweig, 103 S.

Zur Leitlinie »Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz«

von Peter Kirchner und Wilhelm Breuer

Der Runderlaß des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten »Naturschutz und Landschaftspflege in der Flurbereinigung« vom 14. 3. 1986 (Gült L 63/182, Nds. MBl. Nr. 14/1986, S. 320) konkretisiert die gesetzlichen Grundlagen des Naturschutzes in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz. Darüber hinaus trifft der Runderlaß Verfahrensregelungen zur Zusammenarbeit zwischen den Flurbereinigungs- und Naturschutzbehörden sowie mit den nach § 29 BNatSchG in Niedersachsen anerkannten Verbänden.

In der Praxis zeigte sich, daß einzelne Vorschriften des o. g. Erlasses einer näheren Erläuterung bedürfen. Dies gilt insbesondere für die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.

Das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat daher eine Leitlinie »Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz« als Arbeitshilfe herausgegeben und für die Agrarstrukturverwaltung verbindlich eingeführt. Auch das Niedersächsische Umweltministerium hat seinerseits die Leitlinie als eine wesentliche Grundlage für die Berücksichtigung des Naturschutzes in Flurbereinigungsverfahren eingeführt.

Diese Leitlinie soll

- den Flurbereinigungsbehörden,
- den Naturschutzbehörden,
- den nach § 29 BNatSchG anerkannten Verbänden,
- den Beteiligten am Flurbereinigungsverfahren aufzeigen, wie die im o. g. Runderlaß vorgegebenen Anforderungen in der Praxis erreicht werden können.

An der Erarbeitung der Leitlinie wirkte ein Arbeitskreis mit, dem sowohl Vertreter der Agrarstruktur- als auch der Naturschutzverwaltung (u. a. der Fachbehörde für Naturschutz) angehörten.

Mit der Herausgabe der Leitlinie wird eine verbesserte Zusammenarbeit von Flurbereinigungs- und Naturschutzbehörden sowie Naturschutzverbänden angestrebt. Die Leitlinie ist vor allem eine fachlich solide Grundlage für eine sachlich richtige und nachvollziehbare Anwendung der Eingriffsregelung. Praxiserfahrungen mit der

Leitlinie und die Fortentwicklung im Planungs- und Umweltrecht (z. B. die Vorschriften zur Umweltverträglichkeitsprüfung) sollen bei einer Fortschreibung der Leitlinie einfließen. Die Gliederung der Leitlinie ist in Abb. 1 wiedergegeben.

Die Leitlinie »Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (1991)« kann zum Preis von 15,00 DM bezogen werden beim Niedersächsischen Landesverwaltungsamt — Agrarstruktur —, Wieenstr. 1, 3000 Hannover 1.

Fortbildung der Agrarstrukturverwaltung

Seit Ende 1990 führt das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für das technische Fachpersonal bei den Bezirksregierungen (Dezernat 506) und den Ämtern für Agrarstruktur zum Thema »Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz« auf der Grundlage der Leitlinie Fortbildungsveranstaltungen durch. Insgesamt sind bis Anfang 1992 sieben jeweils dreitägige Veranstaltungen vorgesehen. An diesen Veranstaltungen ist die Fachbehörde für Naturschutz stets mit Referenten beteiligt. Inhaltliche Schwerpunkte sind

- die Zusammenarbeit zwischen Flurbereinigungs- und Naturschutzbehörden sowie den nach § 29 BNatSchG anerkannten Verbänden,
- Anforderungen an die Landschaftsbestandsaufnahme und -bewertung,
- Ermittlung, Vermeidung und Kompensation von Beeinträchtigungen durch flurbereinigungsspezifische Eingriffe.

In Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Sachsen-Anhalt wirkt im Rahmen der Partnerschaftshilfe das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten bei der Schulung des künftig in der Flurneuordnung tätigen Personals mit. Zum Themenbereich »Flurneuordnung, Dorferneuerung, Naturschutz« sind bis November 1991 insgesamt vier jeweils 4-tägige Seminare vorgesehen, in die regelmäßig auch ein Vertreter der Niedersächsischen Fachbehörde für Naturschutz eingebunden ist.

Abb. 1: Inhaltsverzeichnis der Leitlinie »Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz«

<p>Vorwort</p> <p>A GRUNDLAGEN</p> <p>1 Ziele und Grundsätze</p> <p>1.1 Flurbereinigungsgesetz</p> <p>1.2 Naturschutzgesetz</p> <p>2 Zusammenarbeit zwischen Flurbereinigungsbehörden und Naturschutzbehörden sowie mit den nach § 29 BNatSchG anerkannten Naturschutzverbänden</p> <p>2.1 Verfahrensablauf, Zuständigkeiten und Zusammenarbeit</p> <p>2.2 Vorverfahren, Vorinformation</p> <p>2.3 Vorarbeiten zur Aufstellung des Planes nach § 41 FlurbG</p> <p>2.3.1 Landschaftsbestandsaufnahme und -bewertung</p> <p>2.3.2 Vorplanung</p> <p>2.4 Aufstellung der allgemeinen Grundsätze und des Planes nach § 41 FlurbG</p> <p>2.5 Herstellung der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen</p> <p>B ANWENDUNGSHILFEN</p> <p>1 Landschaftsbestandsaufnahme und -bewertung</p> <p>1.1 Naturhaushalt</p> <p>1.1.1 Biotope und Landschaftselemente</p> <p>1.1.2 Boden, Wasser, Luft (Klima)</p> <p>1.2 Landschaftsbild</p> <p>2 Anwendung der Eingriffsregelung</p> <p>2.1 Wegebau</p> <p>2.2 Gewässerbau</p> <p>2.3 Sonstige Maßnahmen</p>	<p>3 Fallbeispiele</p> <p>3.1 Wegebau</p> <p>3.1.1 Wegebau im Marschgebiet</p> <p>3.1.2 Wegebau im Geestgebiet</p> <p>3.1.3 Wegebau im Hügelland</p> <p>3.2 Gewässerbau</p> <p>3.2.1 Gewässerbau im Bruchgebiet</p> <p>3.2.2 Gewässerbau im Niedermoorgebiet</p> <p>3.2.3 Gewässerbau im Geestgebiet</p> <p>3.3 Sonstige Maßnahmen</p> <p>3.3.1 Bedarfsdränung im Hügelland</p> <p>3.3.2 Beseitigung von Hecken</p> <p>C ANHANG (Anlagen)</p> <p>1 Naturschutz und Landschaftspflege in der Flurbereinigung (RdErl. d. ML v. 14. 3. 1986)</p> <p>2 Richtlinien für die Aufstellung, Feststellung und Ausführung des Planes über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen in der Flurbereinigung nach § 41 FlurbG (Planfeststellungsrichtlinien FlurbG - PlafeR FlurbG)</p> <p>3 Inhalte der Eingriffsregelung</p> <p>4 Liste der gefährdeten Ökosystemtypen in Niedersachsen</p> <p>5 Hinweise zur Beurteilung der potentiellen Erosionsgefährdung des Bodens</p> <p>6 Bewertungsbogen zur Landschaftsbestandsaufnahme mit Erläuterungen</p> <p>7 Planzeichenkatalog</p> <p>8 Beispiele zur Landschaftsbestandsaufnahme und -bewertung</p> <p>9.1 Prüfung des Eingriffstatbestandes</p> <p>9.2 Verzeichnis der Anlagen und Festsetzungen</p> <p>— Formblatt</p> <p>— Erläuterungen zum Formblatt</p> <p>9.3 Verzeichnis der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (Formblatt)</p>
---	--

Zehn Gebote im Umgang mit der Eingriffsregelung — speziell für Flurbereiniger

von Wilhelm Breuer

Erstes Gebot:

Du sollst Dich nicht verwirren lassen und andere nicht verwirren. Beschränke Dich dazu auf die gesetzlich vorgegebenen Begriffe der Eingriffsregelung und bemühe Dich um eine exakte Begriffsverwendung. Erfinde keine neuen Begriffsverbindungen, sie verschleiern mehr als sie zur guten fachlichen Praxis beitragen können. Denke daran: die Begriffe der Eingriffsregelung sind Schlüsselbegriffe. Wenn Du sie nicht verstehst, ist Dir der Zugang zur Eingriffsregelung verwehrt. Vor allem: differenziere stets zwischen ausgleichbaren und nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen und zwischen Ausgleichsmaßnahmen und Ersatzmaßnahmen. Verwende die Begriffe niemals synonym, damit über Eingriffe mit nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen verantwortungsbewußt entschieden werden kann.

Zweites Gebot:

Du sollst bei allen Eingriffsvorhaben Planungsalternativen entwickeln und Dich stets für die für den Naturschutz günstigste Lösung entscheiden. Beziehe die Möglichkeit der Null-Variante immer in Deine Überlegungen ein. Denke daran: Vermeidung von Beeinträchtigungen ist der wichtigste Auftrag der Eingriffsregelung an Dich.

Drittes Gebot:

Du sollst keine Eingriffsfolgen vernachlässigen, sondern sorgfältig prüfen, welche Beeinträchtigungen unmittelbar und mittelbar von einem Eingriffsvorhaben ausgelöst werden können, und sie ausnahmslos der Eingriffsregelung unterziehen — auch die Beeinträchtigungen, die sich aus der wertgleichen Abfindung ergeben können. Dazu mußt Du die konkret betroffenen Funktionen und Werte der Schutzgüter des Naturschutzes differenziert ermitteln und bewerten.

Viertes Gebot:

Du sollst auf Eingriffe mit nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen verzichten. Sie sind viel schwerwiegender als alle anderen, weil ihre Folgen nicht behoben werden können. Daher überschreiten sie die Schmerzgrenze des Naturschutzes und verletzen den guten Geschmack. Vor allem: unterlasse Eingriffe in die besonders geschützten Biotop nach § 28 a NNatG und verzichte auf Eingriffe, die nach den Bestimmungen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« mit öffentlichen Mitteln nicht mehr finanziert werden dürfen.

Fünftes Gebot:

Du sollst der Teilnehmergeinschaft keine Eingriffsangebote machen, vielmehr wirke mäßigend auf sie ein. Bemühe Dich stets, zwischen den Forderungen der Landwirte und den Anforderungen des Naturschutzes zu vermitteln. Entlasse die Landwirte auch nicht aus der Verursacherhaftung, sondern führe ihnen die ihnen zurechnenden finanziellen Belastungen für die Kompensation von Eingriffsfolgen vor Augen, damit sie notfalls auf diese Weise nachdenklich werden.

Sechstes Gebot:

Du sollst keinen »Scheinausgleich« oder »Scheinersatz« vornehmen. Denke daran: für den Naturschutz ohnehin wertvolle Flächen lediglich nicht zu verändern, als Schutzgebiete ausweisen zu lassen oder bereits geschützte Flächen noch zusätzlich aufzukaufen, ist kein Beitrag zur Behebung von Eingriffsfolgen.

Siebtes Gebot:

Du sollst keine Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen am falschen Ort vornehmen, vor allem nicht auf für den Naturschutz wertvollen Flächen, weil sie dort meistens mehr Schaden als Nutzen anrichten. Orientiere die Leistungsprofile von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen stets an den tatsächlich vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werten und unterlasse Maßnahmen ohne funktionalen Bezug.

Achstes Gebot:

Du sollst die Anwendung der Eingriffsregelung nicht auf besondere Biotope oder elitäre Pflanzen- und Tierarten beschränken. Denke daran: Kompensationskriterium ist die Erhaltung oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des gesamten Naturhaushalts und des Landschaftsbildes und nicht die Reduzierung des Naturschutzanspruches auf besondere oder seltene Biotope oder nur hochgradig gefährdete oder besonders attraktive Pflanzen- und Tierarten.

Neuntes Gebot:

Du sollst mehr für den Naturschutz tun als nur die Eingriffsregelung vollziehen. Denke daran: die Eingriffsregelung kann nur Mindeststandards im Naturschutz gewährleisten. Gleichwohl mußt Du sie ernst und gewissenhaft anwenden. Vergiß dabei aber nicht: Dein Auftrag ist es, die Ziele des Naturschutzes im Rahmen Deiner Zuständigkeit auch aktiv zu verwirklichen. Und dann differenziere Maßnahmen und Mittelaufwand im landschaftspflegerischen Begleitplan und in Deiner Öffentlichkeitsarbeit danach, ob sie Verpflichtung der Eingriffsregelung und mithin selbstverständlich sind oder darüber hinausgehen.

Zehntes Gebot:

Du sollst Dich von Deiner unteren Naturschutzbehörde und Deinem hauseigenen Dipl.-Ing. für Landespflege in allen Fragen des Naturschutzes beraten lassen und die Zusammenarbeit mit dem beruflichen und ehrenamtlichen Naturschutz suchen. Wenn Du mit der landschaftspflegerischen Begleitplanung ein Planungsbüro beauftragst, achte darauf, daß es auf dem Gebiet des Naturschutzes kompetent ist. Denke daran: es ist keine Schande, nicht alles selbst zu wissen oder zu können, dafür ist unsere Welt zu kompliziert. Auch die Fachbehörde für Naturschutz in Hannover berät Dich gerne und gut. Du mußt sie nur fragen. Bedenke aber, auch dort arbeiten nur Menschen.

Berücksichtigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung

von Dagmar Fielbrand

Die Bauleitplanung stellt selbst keinen Eingriff in Natur und Landschaft im Sinne des § 7 NNatG dar. Die Anwendung der Eingriffsregelung erfolgt erst im Baugenehmigungsverfahren für die konkreten Bauvorhaben. Sie ist hierfür zwingend vorgeschrieben.

Die Bauleitplanung bereitet jedoch in der Regel Vorhaben planerisch vor, die der Eingriffsregelung unterliegen. Der Flächennutzungsplan und insbesondere die Bebauungspläne regeln deren planungsrechtliche Zulässigkeit. Sie haben dabei auch die Voraussetzungen für die naturschutzrechtliche Zulässigkeit zu berücksichtigen. Die Realisierung der gesetzlich vorgesehenen Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes sowie für Ausgleichs- und ggf. Ersatzmaßnahmen muß durch die Bauleitplanung ermöglicht werden. Die Bauleitpläne haben deshalb neben der planerischen Vorbereitung von Maßnahmen auch die Aufgabe, die notwendige Anwendung der Vorschriften der Eingriffsregelung planerisch vorzustrukturieren.

Eine Ausnahme bilden jedoch die Bebauungspläne, die einen Planfeststellungsbeschluß ersetzen. Diese Möglichkeit ist für Straßenbauvorhaben nach § 17 Abs. 3 FStrG und § 38 Abs. 4 NStrG gegeben. In solchen Fällen ist ein weiteres Genehmigungsverfahren nicht mehr vorgesehen. Der Bebauungsplan hat deshalb alle gesetzlichen Anforderungen der Eingriffsregelung, einschließlich der erforderlichen Ausgleichs- und ggf. Ersatzmaßnahmen, abschließend und konkret zu regeln.

Die Bauleitplanung hat über die Anwendung der Eingriffsregelung bzw. deren planerische Vorbereitung hinaus insgesamt die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege angemessen zu berücksichtigen. Dies ergibt sich aus verschiedenen Regelungen des Bauplanungs- und Naturschutzrechts. Denn Aufgabe der Bauleitplanung ist es, für eine geordnete städtebauliche Entwicklung unter Berücksichtigung sämtlicher Bodennutzungen zu sorgen. Bauleitplanung ist damit nicht nur Planung der Bebauung, sondern dient dazu, auch die sonstige Nutzung der Grundstücke der Gemeinde vorzubereiten und zu lenken.

Mit der Ergänzung des § 1 im 1987 in Kraft getretenen BauGB wurden die Gemeinden ausdrücklich

verpflichtet, mit dem Instrument der Bauleitplanung auch dazu beizutragen, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln und mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen. Mit den natürlichen Lebensgrundlagen sind sowohl die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes als auch das Landschaftsbild gemäß § 1 BNatSchG gemeint. Naturschutz ist somit auch im Rahmen der Bauleitplanung ausdrücklich als eigenständige wichtige Aufgabe der Städte und Gemeinden festgelegt worden.

Dies bedeutet, daß die in Bauleitplänen zu treffenden Bodennutzungsregelungen, auch soweit sie bauliche Nutzungen eröffnen, zugleich einen Beitrag zum Schutz und zur Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen leisten sollen. Zwar wird hierdurch die Bauleitplanung nicht zu einem primären Instrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Sie hat aber aufgrund der o.g. Ergänzungen der Oberziele des BauGB Naturschutz und Landschaftspflege mehr als nur wie früher als bloßen Belang einzubeziehen. Die bei der Bauleitplanung in Betracht kommenden Belange des Bodenschutzes, die zu den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege gehören, werden zudem durch die Bodenschutzklausel des § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB über den bloßen Katalog von Belangen hinausgehoben.

Nach den allgemeinen Abwägungsgrundsätzen sind im Rahmen der Bauleitplanung die von ihr berührten Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu ermitteln, zu bewerten und in die planerische Abwägung entsprechend ihrem Gewicht einzubeziehen. Mängel in einer unzureichenden Ermittlung abwägungsrelevanter Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege können zur Nichtigkeit des Bauleitplanes führen.

Gemäß § 6 Satz 2 NNatG sollen die Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung im Hinblick auf die im BauGB geforderte gerechte Abwägung darlegen, inwieweit die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt worden sind. In § 9 Abs. 8 BauGB wird zudem für die Begründung von Bebauungsplänen nunmehr ausdrücklich eine Darstellung der wesentlichen Auswirkungen des Bebauungsplanes auf die Umwelt gefordert.

Für diese verschiedenen Aufgaben der Bauleitplanung mit engem Bezug zu Naturschutz und

Landschaftspflege bildet die Landschaftsplanung, insbesondere die der örtlichen Ebene, eine wesentliche Grundlage. Sie ist aus der Sicht der Fachbehörde für Naturschutz unverzichtbar, um zu einer angemessenen Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege bei gemeindlichen Aufgaben, einschließlich der Bauleitplanung, zu gelangen. Durch den Landschaftsplan und die Grünordnungspläne, aber durchaus auch durch den Landschaftsrahmenplan, werden die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege für die Bauleitplanung auf das jeweilige Plangebiet bezogen konkretisiert. Sämtliche flächenbezogenen Inhalte der Landschaftsplanung sind für die Bauleitplanung wichtige abwägungserhebliche Belange. Die zeichnerisch dargestellten Maßnahmen sind als Vorschläge für mögliche Darstellungen bzw. Festsetzungen in den Bauleitplänen zu verstehen. Den Aussagen der Landschaftsplanung kommt ein großes Gewicht zu, da sie auf der Grundlage einer fundierten Bestandsaufnahme und -bewertung erarbeitet werden und die für das jeweilige Plangebiet anzustrebenden naturschutzfachlichen Ziele und Maßnahmen verdeutlichen.

Die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes in der Bauleitplanung kann u. a. erfolgen durch geeignete zeichnerische Darstellung bzw. Festsetzung und entsprechende ergänzende textliche Erläuterung bzw. Begründung. Der Landschaftsplan bzw. die Grünordnungspläne oder Teile davon können hierzu in die Erläuterung bzw. Begründung der Bauleitpläne übernommen werden. Für die zeichnerische Darstellung bzw. Festsetzung stehen verschiedene Möglichkeiten gemäß § 5 Abs. 1 und § 9 Abs. 1 BauGB in Verbindung mit dem erweiterbaren Zeichenkatalog der Planzeichenverordnung zur Verfügung.

Die Bauleitpläne können und sollten auf mehreren Ebenen zur Umsetzung der Belange des Naturschutzes beitragen:

1. Schutzwürdige Bereiche oder Bereiche, für die eine entsprechende Entwicklung geplant ist, sollen nicht für entgegenstehende Nutzungen planerisch in Anspruch genommen werden. Die Gemeinden sollten stattdessen die Erhaltungs- oder Entwicklungsziele und ggf. vorgesehenen Einzelmaßnahmen des Landschaftsplanes für solche Bereiche auch in der Bauleitplanung soweit wie möglich verdeutlichen. Sie können hierdurch dazu beitragen, eine Beeinträchtigung oder Zerstörung dieser Teile von Natur und Landschaft durch die städtebauliche Entwicklung zu verhindern. Die Gemeinde muß daher bereits auf einer relativ groben Planungsebene, d. h. bereits bei der flächenmäßigen Zuordnung der verschiedenen Arten der Bodennutzung, vor allem bei der Standortwahl für die einzelnen Bauflächen bzw. -gebiete dem Vermeidungsgrundsatz des § 8 NNatG entsprechen. Auf den von entgegenstehenden Nutzungsansprüchen

freigehaltenen Bereichen kann die Gemeinde darüber hinaus auch naturschutzfachlich anzustrebende Maßnahmen in eigener Zuständigkeit, aber möglichst in Abstimmung mit der Naturschutzbehörde, durchführen.

2. Bei der planerischen Inanspruchnahme von Natur und Landschaft durch Bauflächen bzw. -gebiete oder andere Arten der Bodennutzung, deren Verwirklichung an den entsprechenden Standorten erhebliche Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes verursachen können, sollten durch Ausnutzung aller zur Verfügung stehenden Regelungsinhalte der Bauleitplanung entsprechende Beeinträchtigungen möglichst vermieden oder minimiert werden. Dies kann z. B. durch Festlegung von Art und Maß der baulichen Nutzung, Anordnung der baulichen Anlagen bzw. wiederum Freihalten ausgewählter Bereiche innerhalb der Baugebiete etc. geschehen.

3. Soweit davon auszugehen ist, daß bei Umsetzung der Bauleitplanung unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu erwarten sind, sollten Ausgleichs- und ggf. Ersatzmaßnahmen (z. B. gemäß § 9 Abs. 1, Nr. 25 BauGB) und/oder Flächen für Ausgleichs- und ggf. Ersatzmaßnahmen dargestellt bzw. festgesetzt werden (z. B. gem. § 5 Abs. 1 Nr. 10 bzw. § 9 Abs. 1, Nr. 20 BauGB). Hierdurch wird die bodenrechtliche Voraussetzung für deren Verwirklichung im konkreten Genehmigungsverfahren geschaffen.

Alle genannten Aspekte kommen sowohl in der vorbereitenden als auch in der verbindlichen Bauleitplanung zum Tragen. Beim Flächennutzungsplan wird der Schwerpunkt jedoch eher auf der grundsätzlichen Zuordnung der verschiedenen Arten der Bodennutzung zu den Teilflächen des Gemeindegebietes liegen, beim Bebauungsplan werden dagegen die Regelungsinhalte im Vordergrund stehen, die bei grob vorgegebenen Flächennutzungen zur Vermeidung, zum Ausgleich und Ersatz von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft beitragen können. Als Grundlage hierfür können Grünordnungspläne dienen. Sie sind in Ihrer Funktion mit landschaftspflegerischen Begleitplänen gemäß § 14 NNatG vergleichbar, die bei planfeststellungsbedürftigen Eingriffen die Anforderungen der Eingriffsregelung räumlich und sachlich konkretisieren. Die fachgerechte Berücksichtigung der Vorschriften der Eingriffsregelung bei der Aufstellung von Bebauungsplänen erfordert deshalb in der Regel die vorherige bzw. begleitende Erarbeitung von Grünordnungsplänen.

Inhalte und Gliederung der Grünordnungspläne sollten sich in Teilen an denen des Landschaftsplanes (vgl. HINWEISE DER FACHBEHÖRDE 1989) orientieren. Die Aussagen der Grünordnungspläne sollen allerdings einen größeren Detaillierungsgrad als die des Landschaftsplanes erreichen. Entsprechend der speziellen

Funktion der Grünordnungspläne sozusagen als landschaftspflegerische Begleitpläne sollten diese sich zudem schwerpunktmäßig mit der Erfassung und Bewertung der Auswirkungen der Bebauungspläne auf Natur und Landschaft sowie mit Vorkehrungen zur Vermeidung, sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Sinne der Eingriffsregelung befassen.

Die Behandlung dieser Fragen kann in Anlehnung an Verfahrensgrundsätze bei Eingriffsvorhaben erfolgen (vgl. z. B. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN 1991).

Literatur

- BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSÖKOLOGIE und INSTITUT FÜR STÄDTEBAU BERLIN (Hrsg.) (1989): Landschaftsplanung als Instrument umweltverträglicher Kommunalentwicklung. Dokumentation zum 247. Kurs. Bonn-Bad Godesberg.
- GAEDE, K. (1984): Die Stellung der Eingriffsregelung im Naturschutzrecht und ihr Beitrag zum Fachplanungs- und Baurecht und zur Umweltverträglichkeitsprüfung. In: Institut für Städtebau Berlin (Hrsg.) (1984): Eingriffe in Natur und Landschaft durch Fachplanungen und private Vorhaben. Dokumentation zum 183. Kurs: 51-62.
- GAENTZSCH, G. (1985): Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung — das Verhältnis zwischen Fachrecht und Naturschutzrecht. In: Rechts- und Verwaltungsaspekte der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Laufener Seminarbeiträge 1/85: 23-33.
- GAENTZSCH, G. (1990): Bauleitplanung und Baugenehmigungspraxis unter den Anforderungen des Naturschutzes und der Umweltverträglichkeit. *Natur + Recht* 12, H. 1: 1-8.
- GASSNER, E. (1986): Naturschutzrechtliche Gestaltungsaufträge an die Gemeinde. *Natur + und Recht* 8, H. 5: 190-194.
- GASSNER, E. (1987): Was bringt das neue Baugesetzbuch für den Naturschutz? *Natur und Landschaft* 62, H. 10: 415-417.
- GASSNER, E. (1989): Zum Zusammenwirken von Naturschutz und Baurecht. Vortrag im 262. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin: Städtebau und Recht, in Berlin vom 23. — 27. Oktober 1989.
- HINWEISE DER FACHBEHÖRDE FÜR NATURSCHUTZ ZUM LANDSCHAFTSPLAN (1989): Perspektive für Natur und Landschaft in der Gemeinde. *Inform.d. Naturschutz Niedersachs.* 9, Nr. 4: 53-64. Hannover.
- LOUIS, H. W. (1990): Niedersächsisches Naturschutzgesetz — Kommentar, Bd. 1: §§ 1-34. Braunschweig.
- LOUIS, H. W. & G. KLATT (1987): Anforderungen des Naturschutzrechts an die Bauleitplanung und deren Vollzugsakte. *Natur + Recht* 9, H. 8: 347-355.
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1991): Leitlinie Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz. Hannover.

Zitierte Gesetze und Verordnungen

- ANLAGE ZUR VERORDNUNG ÜBER DIE AUSARBEITUNG DER BAULEITPLÄNE und die Darstellungen des Planinhalts — Planzeichenverordnung 1990 (PlanzV 90) — vom 18. Dezember 1990. Anlagenband zum BGBl. I, Nr. 3 v. 22. Jan. 1991.
- BAUGESETZBUCH (BauGB) i. d. F. der Bek. v. 8. Dez. 1986 (BGBl. I S. 2253), geänd. d. Ges. v. 25. Juli 1988 (BGBl. I S. 1093) und d. d. Einigungsvertrag v. 23. Sept. 1990 (BGBl. II S. 885).
- BUNDESFERNSTRASSENGESETZ (FStrG) i. d. F. der Neubek. v. 8. Aug. 1990 (BGBl. I S. 1714).
- NIEDERSÄCHSISCHE BAUORDNUNG (NBauO) i. d. F. d. Bek. v. 6. Juni 1986 (Nieders. GVBl. S. 157), zul. geänd. am 22. März 1990 (Nieders. GVBl. S. 101).
- NIEDERSÄCHSISCHES NATURSCHUTZGESETZ (NNatG) i. d. F. v. 2. Juli 1990 (Nieders. GVBl. S. 235).
- NIEDERSÄCHSISCHES STRASSENGESETZ (NStrG) i. d. F. v. 24. Sept. 1980 (Nieders. GVBl. S. 359), zul. geänd. am 19. Sept. 1989 (Nieders. GVBl. S. 345).

Die Beziehung zwischen Eingriffsregelung und Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

von Wilhelm Breuer

Für viele in Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit ist die Frage nach der Beziehung zwischen Eingriffsregelung und Umweltverträglichkeitsprüfung noch eine Gleichung mit zwei Unbekannten. Zumindest auf den ersten Blick scheint die UVP die Eingriffsregelung in den Schatten zu stellen:

- Unter einer Umweltverträglichkeitsprüfung können sich auch Nicht-Fachleute etwas vorstellen, und meistens treffen sie dabei ungefähr ins Schwarze. Hingegen nach der Eingriffsregelung gefragt, werden sie eher an Staatssicherheit, Polizeigewahrsam oder an das Finanzamt denken.
- Die UVP führt seit Jahren die Liste der am häufigsten gebrauchten Umweltpolitikvokabeln an. Sie ist damit im Sprachgebrauch etwa genauso üblich wie die »Deutsche Einheit« in der Innenpolitik.
- Als Adjektiv gehört »umweltverträglich« zu den Standardvokabeln in Umweltverträglichkeitsstudien, landschaftspflegerischen Begleitplänen, Parteiprogrammen, Werbespots von Automobilkonzernen und Waschmittelproduzenten. Das Prädikat »umweltverträglich« hat in der Beliebtheitskala Prädikate

wie »umweltschonend«, umweltgerecht« oder »umweltfreundlich« längst hinter sich gelassen.

- Das nationale Recht kennt zwar die Eingriffsregelung schon seit 15 Jahren und die UVP erst seit einem Jahr. Trotzdem ist über die UVP bis heute schätzungsweise zehn mal soviel in Tagungen und Konferenzen diskutiert und in Veröffentlichungen geschrieben worden wie über die Eingriffsregelung.
- Im niedersächsischen Umweltministerium ist drei mal soviel Personal ausschließlich für die UVP zuständig wie für die Eingriffsregelung.

Daraus könnte man schließen, die UVP sei sehr und die Eingriffsregelung längst nicht so wichtig, die Eingriffsregelung sei vielleicht der unvollkommene Vorläufer der UVP, aber nun nur noch ihr Wurmfortsatz oder gar hinfällig.

Wichtig ist: Die UVP ist kein naturschutzrechtliches Instrument, und sie unterscheidet sich wesentlich von der Eingriffsregelung. Dies läßt sich bei näherer Betrachtung der Aspekte »Schutzgüter«, »Art der Vorhaben«, »Arbeitsschritte«, »Beteiligung der Öffentlichkeit« und »Verbindlichkeit der Ergebnisse« feststellen.

1 Schutzgüter

Aufgabe der Eingriffsregelung ist es, bei einem eingriffsregelungspflichtigen Vorhaben die voraussichtlichen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft für die Entscheidung über das Eingriffsvorhaben zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, und zwar

1. der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts (mit Boden, Wasser, Luft, Pflanzen- und Tierwelt) und
2. des Landschaftsbildes (mit den Komponenten Vielfalt, Eigenart und Schönheit).

Aufgabe der UVP ist es hingegen, bei einem UVP-pflichtigen Vorhaben die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Umwelt für die Entscheidung

über das UVP-pflichtige Vorhaben zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, und zwar auf

1. Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen und
2. Kultur- und sonstige Sachgüter.

Der Naturschutz ist für bestimmte UVP-Schutzgüter nicht zuständig (Menschen, Kultur- und sonstige Sachgüter), d.h. die Schutzgüter des Naturschutzes (und mithin der Eingriffsregelung) sind Teilmenge der Schutzgüter der UVP (s. Abb.1).

2 Art der Vorhaben

Eingriffsregelung und UVP gehen von unterschiedlichen Prinzipien bei der Anwendung aus. Die Anwendung der Eingriffsregelung hängt ab vom Auftreten erheblicher Beeinträchtigungen

der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes, die durch ein Vorhaben ausgelöst werden können. Dieses Vorhaben muß mit Veränderungen der Gestalt oder Nutzung

Abb. 1: Verhältnis der Schutzgüter von BNatSchG und UVPG (Entwurf: Breuer 1991)

Schutzgüter des Naturschutzgesetzes	Schutzgüter des UVP-Gesetzes
Als Lebensgrundlage des Menschen:	Menschen
Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts (Boden, Wasser, Luft/Klima, Pflanzen- und Tierwelt)	Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima
Landschaftsbild (Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft)	Landschaft
	Kultur- und sonstige Sachgüter

von Grundflächen verbunden sein. Dagegen geht die UVP-Pflicht von der Zugehörigkeit eines Vorhabens zu einer bestimmten Vorhabensklasse aus.

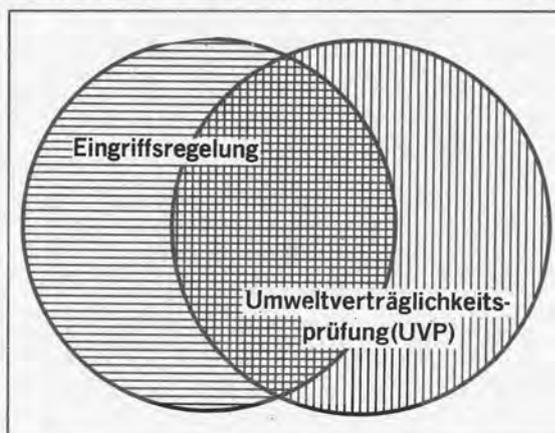
Infolgedessen können Vorhaben unterliegen (s. Abb. 2):

- der Eingriffsregelung, nicht aber der UVP – oder umgekehrt,
- sowohl der Eingriffsregelung als auch der UVP,
- weder der Eingriffsregelung noch der UVP.

Fast alle UVP-pflichtigen Vorhaben unterliegen auch der Eingriffsregelung.

Die verfahrensbezogene Konstruktion beider Instrumente ist vergleichbar, da beide an Entscheidungen nach anderem Recht anknüpfen.

Abb. 2: Geltungsbereich von Eingriffsregelung und Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) (Entwurf: Breuer 1991)



- weder eingriffsregelungs- noch UVP-pflichtige Vorhaben (z. B. landwirtschaftliche Bodenbearbeitung)
- eingriffsregelungs- aber nicht UVP-pflichtige Vorhaben (z. B. bestimmte Bodenabbauvorhaben)
- UVP- aber nicht eingriffsregelungspflichtige Vorhaben (z. B. bestimmte Änderungen von Abwasserbehandlungsanlagen)
- sowohl eingriffsregelungs- als auch UVP-pflichtige Vorhaben (z. B. Fernstraßenneubau)

3 Arbeitsschritte

Das Vorgehen bei eingriffsregelungs- und UVP-pflichtigen Vorhaben ist im Ermittlungs-, Beschreibungs- und Bewertungsteil ähnlich. Für beide Verfahren muß die Untersuchung der Schutzgüter und ihrer Betroffenheit so frühzeitig ansetzen, daß im Ergebnis auch noch ein Vorhabensverzicht (»Nulllösung«) möglich ist. Für die Eingriffsregelung und für die UVP ist es gleichermaßen unerlässlich, die vom Vorhaben betroffenen Funktionen und Werte des Naturhaushalts

und des Landschaftsbildes zu ermitteln, zu beschreiben, zu bewerten und sich nachprüfbar mit der Vermeidung und Kompensation dieser Beeinträchtigungen auseinanderzusetzen. Die Standards hierfür sind bei der Eingriffsregelung aus dem Naturschutzgesetz, bei der UVP aus allen Umweltgesetzen (also u. a. auch aus dem Naturschutzgesetz) zu entwickeln (ARBEITSGRUPPE »EINGRIFFSREGELUNG« (1988), GASSNER (1990)).

4 Beteiligung der Öffentlichkeit

Im Unterschied zur Eingriffsregelung ist bei der UVP generell eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen. Bei der Eingriffsregelung hängt sie

von dem jeweiligen Verfahren ab, an dem die Eingriffsregelung teilnimmt.

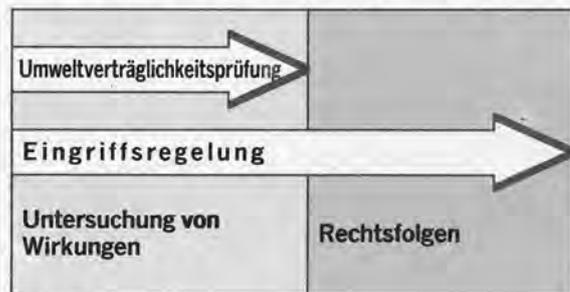
5 Verbindlichkeit der Ergebnisse

Das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung ist im wesentlichen ein fachliches Eignungsurteil, das bei Berücksichtigung der jeweiligen Umstände die Umweltverträglichkeit oder -unverträglichkeit eines Vorhabens bescheinigt. Das Ergebnis ist nicht die Entscheidung selbst, sondern Grundlage der im jeweiligen Verfahren und auf der jeweiligen Ebene zu treffenden politischen und administrativen Entscheidungen. Aus der UVP resultieren keine zwingenden Verpflichtungen (Rechtsfolgen) für die Entscheidungsbehörde und den Verursacher.

Das Ergebnis der UVP dient demnach der Entscheidungsvorbereitung. Diese Verfahrensweise hat den Vorteil, daß die Entscheidungsträger frühzeitig die Auswirkungen auf die Umwelt erkennen und auch verantworten müssen. Da in die UVP auch die Belange des Naturschutzes einzustellen sind, erfüllt sie praktisch die Anforderungen, die auch in den ersten Arbeitsschritten bei Anwendung der Eingriffsregelung zu erledigen sind.

Die Verpflichtungen der Eingriffsregelung gehen aber über die der UVP hinaus (s. Abb. 3). Die Prüfungsergebnisse über die Vermeidbarkeit von Beeinträchtigungen haben gesetzlich zwingende Folgen. Auch die Kompensation von unvermeidbaren Beeinträchtigungen ist zwingend. Die Prüfungsergebnisse können dazu führen, daß das Vorhaben entweder abgelehnt wird oder zumindest Kompensationsmaßnahmen zwingend erforderlich werden.

Abb. 3: Tragweite von UVP und Eingriffsregelung



Entwurf: Breuer 1991

6 Fazit

Das UVP-Gesetz hat keineswegs die Eingriffsregelung überflüssig gemacht. Vielmehr liefert die UVP im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung erst das Abwägungsmaterial, das an den Entscheidungskriterien der Eingriffsregelung zu messen ist.

Das UVP-Gesetz ist maßgeblich auf die Eingriffsregelung angewiesen, um die Ergebnisse der UVP bei der Entscheidung materiell zu berücksichtigen. Die Eingriffsregelung ist daher nicht Wurmfortsatz der UVP, sondern ihr verlängerter

Arm (ARBEITSGRUPPE »EINGRIFFSREGELUNG« 1988, GASSNER 1990).

Für die Vorhaben, die sowohl UVP- als auch eingriffsregelungspflichtig sind, hat das UVPG hinsichtlich der Schutzgüter des Naturschutzes nichts geändert. So hat z. B. das UVPG für die Untersuchung der Betroffenheit der Naturschutzgüter gegenüber der seit 10 Jahren in Niedersachsen geltenden naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung keine grundsätzlichen Neuerungen oder Zusatzaufwand gebracht.

7 Literatur

ARBEITSGRUPPE »EINGRIFFSREGELUNG« der Landesanstalten/-ämter für Naturschutz und Landschaftspflege und der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (BFANL) (1988): Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung. Natur und Landschaft, 63. Jg. (1988), H. 5 (Beilage).

GASSNER, E. (1990): Rechtliche Anforderungen an die landschaftspflegerische Begleitplanung. Laufener Seminarbeiträge 5/90: 9-13.

GESETZ ÜBER UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG (UVPG) — Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Objekten (85/337/EWG) vom 12. Februar 1990, BGBl. I, S. 205.

Neue Veröffentlichungen

1 Die Moore des Hochharzes — Spezieller Teil

JENSEN, U. (1990): Die Moore des Hochharzes — Spezieller Teil. Naturschutz Landschaftspf. Niedersachs. H. 23, Hannover.

Das Hochharzer Moorgebiet, seine Vegetation und Standort sind in einem vorangegangenen Band (JENSEN 1987) in einer allgemeinen Übersicht beschrieben worden. Im speziellen Teil werden nunmehr die einzelnen Moore, deren Größe, Typ und Oberfläche, ihre Torftiefen sowie Alter, Entstehung und Wachstum, ihre natürliche Hydrographie, feststellbare anthropogene Einflüsse, die unterschiedliche Flora und Vegetation und schließlich die wissenschaftliche Bedeutung genauer analysiert.

Zur genauen Charakterisierung der Moore sind flächendeckend Kartierungen der Vegetation

und der Torftiefen vorgenommen worden. Den 29 Vegetationskarten im Maßstab 1:5000 liegen Geländekartierungen zugrunde, die zwischen 1957 und 1987 durchgeführt wurden.

Wenn auch die größeren Moore mit Hochmooranteilen im Vordergrund des Interesses stehen, so sind doch auch die wichtigsten Brüche mit einer Kurzbeschreibung in den Kanon mit einbezogen worden.

Das 116seitige Heft enthält 74 Abbildungen, 29 mehrfarbige Vegetationskarten und eine großformatige mehrfarbige Übersichtskarte M. 1:12.500. Bezug gegen Schutzgebühr von 50,— DM zzgl. Versandkosten beim Niedersächsischen Landesverwaltungsamt — Fachbehörde für Naturschutz (Adresse s. Impressum).

2 Florenliste für Niedersachsen

GARVE, E. & D. LETSCHERT (1991): Liste der wildwachsenden Farn- und Blütenpflanzen Niedersachsens. 1. Fassung vom 31. 12. 1990. Naturschutz Landschaftspf. Niedersachs. H. 24, Hannover.

Welche wildwachsenden Pflanzenarten kommen und kamen in Niedersachsen vor? Diese scheinbar leichte Frage ist nicht ohne weiteres zu beantworten. Die bisher erschienene Literatur bringt keine Klärung, denn trotz zahlreicher floristischer Aufsätze und Werke werden nirgendwo alle Farn- und Blütenpflanzen Niedersachsens in den jetzigen politischen Grenzen behandelt. Für die 2. Fassung der »Roten Liste Gefäßpflanzen Niedersachsen« (HAEUPLER, MONTAG & WÖLDECKE 1976) wurden zwar als Bezugsbasis für eine niedersächsische Florenbilanz alle Sippen ausgezählt, ohne daß diese erste Zählung jedoch zu einer Liste aufgearbeitet und publiziert wurde.

Der Sinn von Florenlisten besteht in erster Linie darin, eine Übersicht über die tatsächlich vorkommenden Arten und ihren Status zu erhalten und damit eine Arbeitsgrundlage für alle feldbotanischen Belange zu schaffen, z. B. für die Zusammenstellung von »Roten Listen«.

Darüber hinaus soll mit der vorliegenden Florenliste versucht werden, die wissenschaftliche und deutsche Benennung der Pflanzenarten zumindest innerhalb von Niedersachsen zu vereinheitlichen. Die Liste dient ferner als Grundlage für eine neu herauszugebene »Geländeliste

Gefäßpflanzen« (GLG-Meldebogen) des niedersächsischen Pflanzenarten-Erfassungsprogramms (Floristische Kartierung), und sie führt für jede Sippe eine sechsstellige Computernummer in enger Anlehnung an die sogenannte »Ehrendorfer-Nummer« ein.

Außerdem soll diese Liste dazu beitragen, das Augenmerk verstärkt auf floristisch wenig beachtete Gruppen zu richten, insbesondere auf kritische Formenkreise mit erst neuerdings unterschiedenen Sippen.

Für jede genannte Pflanze ist aufgeführt:

- der wissenschaftliche Artname mit Autorenangabe
- eine Computernummer
- wichtige Synonyme
- eine Statusangabe
- der deutsche Artname
- die Pflanzenfamilie
- eine Literaturstelle, in der mindestens ein Fundort für Niedersachsen genannt wird.

Fotoseiten sollen die trockene Materie einer Florenliste ein wenig beleben. Bei der Auswahl der abgebildeten Arten wurde darauf geachtet, möglichst Arten darzustellen, von denen nur wenige Fotos in der gängigen Literatur existieren.

116 Seiten, 60 Farbfotos, Bezug gegen Schutzgebühr 20,— DM zuzüglich Versandkosten beim Niedersächsischen Landesverwaltungsamt — Fachbehörde für Naturschutz (Adresse s. Impressum).

3 Das Niedersächsische Fließgewässerschutzsystem — Grundlagen für ein Schutzprogramm

RASPER, M., P. SELLHEIM & B. STEINHARDT (1991): Das Niedersächsische Fließgewässerschutzsystem — Grundlagen für ein Schutzprogramm (unter Mitarbeit von D. BLANKE und E. KAIRIES). Naturschutz Landschaftspf. Niedersachs. Heft 25/1 bis 25/4, Hannover.

Nur noch wenige Fließgewässerstrecken in Niedersachsen sind in einem naturnahen Zustand. Das ist ein Grund dafür, daß heute nicht nur viele Tier- und Pflanzenarten unserer Fließgewässer ausgestorben bzw. stark gefährdet sind, sondern auch die Vielfalt, Eigenart und Schönheit unserer Gewässer- und Auenlandschaften zerstört bzw. gestört sind. Ebenso ist die Nutzbarkeit unserer Bäche und Flüsse durch verschiedene Beeinträchtigungen (z.B. der Wasserqualität) mehr oder weniger stark eingeschränkt.

Mit dem von DAHL & HULLEN (1989) vorgelegten Konzept eines landesweiten Fließgewässerschutzsystems ist einer erste Grundlage geschaffen worden, ein durchgängiges, naturnahes und ökologisch funktionsfähiges Gewässernetz wiederherzustellen bzw. zu entwickeln. Die Gewässer dieses Netzes sollen als Vorranggebiete für den Naturschutz die typischen, in Niedersachsen von Natur aus vorkommenden Fließgewässertypen einschließlich ihrer charakteristischen Tier- und Pflanzenwelt repräsentieren und nachhaltig sichern. Alle anderen, nicht im Schutzsystem enthaltenen Fließgewässer müssen Mindestanforderungen hinsichtlich ihres ökologischen Zustandes genügen.

Abhängig von den verschiedenen Naturräumlichen Regionen und den Haupteinzugsgebieten der großen Flußsysteme unterscheidet das Fließgewässerschutzsystem Gewässer mit verschiedenen Funktionen: Verbindungsgewässer, Hauptgewässer 1. und 2. Priorität und ihre Nebengewässer.

Aufbauend auf der Vorauswahl der landesweit vordringlich zur Renaturierung vorgeschlagenen Fließgewässer wird auf der Basis umfangreicher Untersuchungen und Kartierungen im Gelände in der nun vorliegenden Arbeit die endgültige Auswahl dieser Gewässer getroffen. Des Weiteren werden die Beeinträchtigungen an den Gewässerläufen benannt, die durch entsprechende Maßnahmen gezielt beseitigt werden müssen.

Während in der etwa zweijährigen Untersuchungszeit bei den großen Verbindungsgewässern lediglich die Querbauwerke, also Wehre und Sohlabstürze erfaßt wurden, erfolgte bei allen 62 im Schutzsystem ausgewählten Hauptgewässern 1. und 2. Priorität — neben Angaben zu allgemeinen ökologischen Parametern — eine Kartierung sämtlicher Bauwerke, Ufer- und Sohlbefestigungen sowie der offensichtlichen Einleitungen am gesamten Gewässerlauf, d.h. jeweils von der Quelle bis zur Mündung. Neben

einer Bewertung des Gewässers nach dem Grad seiner Naturnähe wurden alle erfaßten Bauwerke und Verbauungen am Gewässerlauf nach bestimmten Kriterien hinsichtlich ihrer Beeinträchtigungen für das Gewässerökosystem bewertet. Die starken und sehr starken Beeinträchtigungen am Gewässerlauf, deren erforderliche Beseitigung finanziell, technisch bzw. juristisch besonders aufwendig erscheint, wurden darüberhinaus als sog. »Knackpunkte« gesondert aufgeführt.

Die Beeinträchtigungen insbesondere durch Gewässerunterhaltung und Eintrag von organischen und anorganischen Substanzen bzw. Nährstoffen, v.a. aus landwirtschaftlichen Flächen im gesamten Einzugsgebiet, sind im Rahmen dieser Arbeit nicht im einzelnen dargestellt. Sie werden grundsätzlich angesprochen.

Mit der vorliegenden Arbeit ist eine Grundlage für die ökologisch sinnvolle und notwendige Renaturierung aller Hauptgewässer geschaffen worden. Im Sinne einer effizienten Umsetzung des Fließgewässerschutzsystems sind sowohl eine Vielzahl von interdisziplinäre Maßnahmen am Gewässerlauf und im gesamten Einzugsgebiet als auch der Einsatz erheblicher Finanzmittel erforderlich. Möglichkeiten für die Steuerung und Koordinierung der erforderlichen Maßnahmen und der zur Verfügung stehenden Mittel werden aufgezeigt und besprochen. Eine enge Zusammenarbeit, v.a. von Naturschutz- und Wasserwirtschaftsverwaltung, ist dabei unerlässlich.

Umfang und Inhalt der vorliegenden Arbeit und ihre landesweite, praxisorientierte Zielsetzung machen eine Aufteilung des gesamten Werkes in vier Einzelhefte erforderlich, die nach den Einzugsgebieten der verschiedenen Verbindungsgewässer geordnet sind: H. 25/1 Elbe (324 Seiten), H. 25/2 Oker, Aller, Leine (458 Seiten), H. 25/3 Weser, Hunte (306 Seiten) und H. 25/4 Ems, Hase, Vechte, Küste (274 Seiten).

Alle vier Bände enthalten einen identischen allgemeinen Teil (ca. 65 Seiten). Der spezielle Teil jedes Heftes enthält eine kartographische (Maßstab i. d. R. 1 : 25.000) und textliche Darstellung der einzelnen Hauptgewässer 1. und 2. Priorität der jeweils in den Einzelheften behandelten Verbindungsgewässer.

Jedes Einzelheft enthält außerdem in der Anlage zwei Karten. Karte I: Naturnahes Fließgewässernetz - Entwicklungsziel - (Maßstab 1 : 500.000) mit sämtlichen Haupt- und Verbindungsgewässern des Fließgewässerschutzsystems Niedersachsen. Karte II: Übersichtskarte der Einzugsgebiete (Maßstab 1 : 200.000) der im jeweiligen Heft behandelten Verbindungsgewässer mit zahlreichen Detailangaben vor allem zu den Hauptgewässern.

Je 46 farbige Abbildungen, zahlreiche Tabellen. Bezug gegen Schutzgebühr von 35,— DM je Heft zuzüglich Versandkosten beim

Niedersächsischen Landesverwaltungsamt — Fachbehörde für Naturschutz (Anschrift siehe Impressum).

4 **Ökologische Aspekte von Altgewässern - Neues DVWK-Merkblatt**

Die neu erschienene Veröffentlichung des Deutschen Verbandes für Wasserwirtschaft und Kulturbau e. V. (DVWK) über Altgewässer ist eine konsequente Ergänzung des 1984 herausgegebenen DVWK-Merkblattes 204 »Ökologische Aspekte bei Ausbau und Unterhaltung von Fließgewässern«. Es deckt einen weiteren Bereich des Themenkomplexes menschlicher Eingriffe in Gewässerbiotope mit ihren Uferbereichen, Altgewässern und Auen in den Talräumen unserer Kulturlandschaften ab.

Ursprünglich als »Empfehlung für die Beachtung ökologischer Aspekte bei Ausbau und Unterhaltung von Altgewässern« konzipiert, hat das Merkblatt jetzt den Schwerpunkt, die ökologischen Aspekte von Altgewässern darzustellen.

1. Das Merkblatt vermittelt Informationen über die Merkmale und die Bedeutung von Altgewässern im Natur- und Landschaftshaushalt. Lange Zeit wurden die Funktionen der Altgewässer innerhalb einer sich natürlich entwickelnden Gewässerlandschaft nicht beachtet, weil aus bekannten Gründen meliorative Eingriffe absoluten Vorrang hatten. Dies führte zu immer mehr Naturferne der meisten Gewässerlandschaften.
2. Das Merkblatt gibt Hinweise über Einflüsse von Nutzungen und dadurch bedingte Gefährdungen noch verbliebener Altgewässer. Zahlreiche Altgewässer sind durch Verfüllung bereits beseitigt. Aber weitere Altgewässer sind bis heute durch Fischerei, Wasserentnahmen, Schmutzwassereinleitungen u. a. stark gefährdet.
3. Das Merkblatt enthält Empfehlungen für die Behandlung von Altgewässern. Aus vielerlei Gründen ist bis heute die Pflege und Erhaltung oder gar die Sanierung oder Neuanlage der

Altgewässer als wesentliche Elemente in der Gewässerlandschaft weitgehend vernachlässigt worden. Sanierung von naturfernen und anthropogen beeinträchtigten Altarmen, Altwassern und Totarmen ist die Wiederherstellung möglichst naturnaher Verhältnisse im und am Altgewässer unter ausschließlicher Berücksichtigung ökologischer Aspekte. Dementsprechend sind bei einer Sanierung in erster Linie alle naturfremden Einflüsse, die sich direkt oder indirekt negativ auf den Lebensraum und somit auf die Lebensgemeinschaften auswirken können, weitestgehend zu entfernen. Hierzu zählen im wesentlichen: Beseitigung von Infrastruktureinrichtungen, von Störungen, von eutrophierenden Einflüssen, von Ablagerungen aller Art, von Nutzungen. Die Unterbrechung der biologischen Entwicklung im Rahmen einer ökologisch orientierten Sanierung ist jedoch in der Regel nicht vertretbar. Dagegen ist die Wiederherstellung künstlich verfüllter oder teilverfüllter Altgewässer in jedem Fall zu begrüßen.

4. Das Merkblatt stellt schließlich Diskussionsbeispiele vor, wie Altgewässer in der Praxis saniert worden sind. Diese Beispiele, an den vorangestellten Grundsätzen kritisch gemessen, sollen Anregungen für eigenes kreatives Handeln geben.

Das Heft ist sehr informativ und anschaulich bebildert, leider mit einem Preis von 52,— DM recht teuer.

Ökologische Aspekte zu Altgewässern (1991). Herausgeber: Deutscher Verband für Wasserwirtschaft und Kulturbau e. V. DVWK-Merkblätter zur Wasserwirtschaft, H. 219, Verlag Paul Parey, Hamburg und Berlin, 48 Seiten.

5 **Landschaftsplan Bremervörde — Kurzfassung und Broschüre**

Der Naturschutz soll nach dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz in allen niedersächsischen Städten und Gemeinden mit Hilfe von Landschaftsplänen verwirklicht werden. Immer mehr Kommunen beginnen jetzt mit der Aufstellung eines solchen Planes bzw. vergeben entsprechende Aufträge an Planungsbüros.

Als Beispiel liegt seit einigen Monaten der Landschaftsplan Bremervörde vor. Das Land Niedersachsen hat diesen Landschaftsplan im Zusammenhang mit der Landesausstellung »Natur im Städtebau« 1991 finanziell gefördert und fachlich betreut, um die Hinweise der Fachbehörde für Naturschutz zum Landschaftsplan (Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 4/89) an einem

konkreten Beispiel modellhaft umzusetzen. Natürlich hat jede Stadt und Gemeinde ihre landschaftlichen Besonderheiten und örtlich unterschiedliche Anforderungen, denen Rechnung getragen werden muß. Deshalb sollen mit der Planung Personen bzw. Planungsbüros mit besonderer Qualifikation zur Landschaftsplanung beauftragt werden, um den hohen Anforderungen gerecht zu werden. Im Landschaftsplan sollen die Möglichkeiten einer Stadt oder Gemeinde, innerhalb ihrer Zuständigkeiten und Einflußbereiche selbst tätig zu werden, herausgestellt werden. Dies ist besonders wichtig, damit der Landschaftsplan in konkretes kommunales Handeln umgesetzt werden kann.

Die Stadt Bremervörde hat mit Unterstützung des Niedersächsischen Umweltministeriums eine Kurzfassung des Landschaftsplans angefertigt, um eine breitere Fachöffentlichkeit über die Inhalte und den Aufbau des Landschaftsplans in knapper, nachvollziehbarer Form zu informieren. Vom Land Niedersachsen wurden u. a. alle niedersächsischen Städte und Gemeinden, Naturschutzbehörden und -verbände sowie andere Behörden, Universitäten usw. mit der Kurzfassung beliefert. Interessierte Planungsbüros oder Bürger können sich die Kurzfassung bestellen.

Eine zusätzlich herausgegebene farbige Broschüre ist für einen noch breiteren Adressatenkreis bestimmt. Sie sollte sowohl bei den Bürgern der Stadt Bremervörde und den Ausstellungsbesuchern das Interesse an Natur und Landschaft

sowie ausgewählten Problembereichen wecken, als auch den Gemeinden als Beispiel für eine mögliche Art der Öffentlichkeitsarbeit dienen. Auch die Broschüre wurde deswegen vom Land Niedersachsen an alle betroffenen Stellen verteilt. Alle Interessierten können darüber hinaus bei der Stadt Bremervörde Hefte bestellen.

Bestelladresse:

Stadt Bremervörde, Amt 65, Herr Koopmann, Rathausmarkt 1, 2740 Bremervörde.

Die Kurzfassung kostet 5,— DM zzgl. Versandkosten von 4,— DM, die Broschüre wird kostenlos abgegeben. Die Standardfassung ist in Ausleihexemplaren bei der Stadt Bremervörde und beim Niedersächsischen Landesverwaltungsamt - Fachbehörde für Naturschutz - erhältlich.

6 **Faltblatt: Niedersachsen plant einen Nationalpark im Harz**

Diese Informationsschrift des Niedersächsischen Umweltministeriums enthält in kurzer und übersichtlicher Form, mit Fotos illustriert, eine Darstellung der wichtigsten Lebensräume des Naturraumes Harz sowie eine Erläuterung der Nationalpark-Kriterien und der wesentlichen Aufgaben eines Nationalparks. Die Unterschiede zum Naturschutzgebiet und zum Nationalpark werden erklärt. Darüber hinaus werden der Ablauf der Nationalpark-Ausweisung skizziert und die Beteiligungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit genannt. Eine Karte zeigt den für die Nationalparkplanung untersuchten Raum. Das

Faltblatt ist so aufgebaut, daß es auch als Poster für Ausstellungen verwendet werden kann.

Das Niedersächsische Umweltministerium hat dem »Runden Tisch Harz« am 6. 11. 1991 das im Juli angekündigte Faltblatt über den Nationalpark im Harz vorgestellt und an alle Anwesenden verteilt. Die Informationsschrift ist bei zahlreichen öffentlichen und privaten Einrichtungen vor Ort, vor allem bei den Landkreisen, Gemeinden und Verbänden erhältlich. Bezug auch über das Niedersächsische Landesverwaltungsamt — Fachbehörde für Naturschutz.

7 **Merkblatt: Pilze — Hinweise zum Pilzartenschutz in Niedersachsen**

Rechtzeitig zur Pilzsaison hat das Niedersächsische Landesverwaltungsamt — Fachbehörde für Naturschutz — im August eine Broschüre herausgegeben, die über Pilze informiert. Nicht um die Bestimmung eßbarer Pilze geht es in dem 20seitigen farbigen Merkblatt, sondern um Pilze als Lebewesen und ihre Bedeutung im Naturhaushalt. Die Schönheit und Formenvielfalt von Pilzen wird gezeigt, aber auch ihre Gefährdung: Von den über 3.000 niedersächsischen Großpilz-Arten stehen bereits 728 Arten auf der Roten Liste der gefährdeten Pilzarten. Die Broschüre sagt, welche Ursachen dies hat und welche Schutzmaßnahmen nötig sind.

Die Veröffentlichung wendet sich z. B. an alle, die gern Pilze sammeln — oder sammeln würden, denn die Schadstoffbelastung vieler Pilze zeigt: Dieses Hobby hat nur eine Zukunft, wenn Umwelt und Natur wirksam geschützt werden. Aber auch alle anderen Interessierten, die Pilze entweder als Leckerbissen schätzen, oder die sich bei Wanderungen an deren Gestalten erfreuen, und dies auch künftig noch tun möchten, können das Merkblatt (Nr. 23) kostenlos bestellen. Personen oder Stellen innerhalb Niedersachsens können auch gern mehrere Exemplare zur weiteren Verteilung anfordern beim Niedersächsischen Landesverwaltungsamt — Fachbehörde für Naturschutz (Adresse siehe Impressum).

Impressum

Der »Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen« erscheint unregelmäßig.

Bezug kostenlos über den Herausgeber für Naturschutzbehörden, deren Beauftragte und andere Behörden/Dienststellen. Diese Schrift darf nicht verkauft werden; Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Für den sachlichen Inhalt sind die Autoren verantwortlich.

1. Auflage 1991, 1 — 10.000

Titelbild: C. Schmidt ©

Fotos: H. Kröber (6, 7), R. Podlucky (2, 3, 4, 9), O. von Drachenfels (1, 5), E. Schmatzler (8).

Layout: D. Krüger, Hamburg ©

Bezugsadresse: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt

— Fachbehörde für Naturschutz —

Scharnhorststraße 1 - 3000 Hannover 1

Schriftleitung dieser Ausgabe: Doris Schüpp,

Fachbehörde für Naturschutz.

Anschriften der Verfasser:

Wilhelm Breuer, Dr. Hanns-Jörg Dahl, Dagmar Fielbrand

Niedersächsisches Landesverwaltungsamt — Fachbehörde für

Naturschutz — Scharnhorststraße 1, 3000 Hannover 1

Dr. Peter Kirchner

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft

und Forsten, Calenberger Str. 2, 3000 Hannover 1