



Beiträge zur Eingriffsregelung IV

Themen u. a.:

Bauleitplanung • Biotopwertverfahren • Straßenbau •
Digitales Kompensationsflächenkataster •
Bodenschutz • Windenergie • Tierhaltungsanlagen •
Prüfung nach § 19 c BNatSchG

Beiträge

Vorwort	114	MENZEL, A. & B. DE WOLF: Die Berücksichtigung des Landschaftsbildes bei der Festlegung von Vorranggebieten für Windenergieanlagen im Regionalen Raumordnungsprogramm	150
BREUER, W.: Die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung zwischen Agenda 21 und den vier Grundrechenarten	115	GASSNER, E.: Windenergieanlagen als privilegierte Bauvorhaben im Außenbereich und der Schutz von Natur und Landschaft	155
BIERHALS, E.: Zur Eingriffsbeurteilung auf Grundlage von Biotopwerten	124	BEZIRKSREGIERUNG WESER-EMS: Möglichkeiten zur planerischen Steuerung von Standorten für Tierhaltungsanlagen	160
HASSMANN, H.: Anforderungen an Sicherung, Pflege und Kontrolle von landschaftspflegerischen Maßnahmen im Straßenbau	127	BREUER, W.: Das Verhältnis der Prüfung von Projekten und Plänen nach § 19 c BNatSchG zu Eingriffsregelung und Umweltverträglichkeitsprüfung	168
HEISS, M. & W. VELTRUP: Konzept und Aufbau eines digitalen Kompensationsflächenkatasters mit Hilfe eines Geoinformationssystems	133	GÜNNEWIG, D.: Die Prüfung nach § 19 c BNatSchG: Konsequenzen und Umsetzungsvorschläge für die Straßenplanung	172
LANA & LABO: Positionspapier zum Bodenschutz im Rahmen der Landschaftsplanung und der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung	138	Neue Veröffentlichungen: 1. Merkblatt »Artenvielfalt ist Lebensqualität« 2. Handbuch landschaftsökologischer Leistungen 3. Schutzkategorien im Naturschutzrecht 4. Das neue Merkblatt zum Amphibienschutz an Straßen 5. Informationshandbuch Wespen, Hummeln und Hornissen	178 178 178 178 180
THOM, S.: Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergienutzung im Regionalen Raumordnungsprogramm	141		

Vorwort

»Eingriffsregelung auf dem Prüfstand«, »Zukunft der Eingriffsregelung«, »Quo vadis, Eingriffsregelung?« – In den vergangenen Jahren war eine Vielzahl von Fachveranstaltungen so oder ähnlich überschrieben. Inzwischen ist wieder etwas mehr Ruhe eingeleitet. Dies ist nicht die schlechteste Voraussetzung, um die Eingriffsregelung anzuwenden. Die rechtlichen Voraussetzungen sind die alten, sehen wir auf dem Feld der Bauleitplanung von der Herauslösung der Eingriffsregelung aus dem Naturschutzgesetz in das 1998 in Kraft getretene Baugesetzbuch ab:

Nach dieser Fortentwicklung der Eingriffsregelung in das Baurecht kann der Ausgleich bauleitplanerisch vorbereiteter Eingriffe zeitlich vorgezogen werden, d. h. es können Maßnahmen für den Ausgleich noch unbestimmter künftiger Eingriffe bevorratet und später angerechnet werden. Darüber hinaus wird von der Bauleitplanungsseite das abgestufte Normprogramm des § 8 Bundesnaturschutzgesetz in Frage gestellt. Dies sind zwei wesentliche Änderungen gegenüber der Eingriffsregelung außerhalb der Bauleitplanung. Ein dritter Unterschied ist beachtlich, wenngleich nicht neu: Der Ausgleich bauleitplanerisch vorbereiteter Eingriffe steht unter Abwägungsvorbehalt, ist also nicht striktes Recht. Die besonderen Probleme, die sich der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung stellen, sind Gegenstand des ersten Beitrages in diesem Heft.

Darüber sollen aber die tatsächlichen oder möglichen Verbesserungen der Praxis der Eingriffsregelung, die diese Ausgabe des Informationsdienstes aufzeigt, nicht übersehen werden, u. a.

- die Bemühungen, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen rechtlich und praktisch besser zu sichern als bisher,
- die Stärkung der Rolle der Eingriffsregelung für den Bodenschutz,
- den Beitrag, den Regionale Raumordnungsprogramme zur Steuerung von Standorten für Windenergieanlagen und damit zur Begrenzung von Eingriffsfolgen leisten können.

Ein wesentlicher Fortschritt für die Sache des Naturschutzes, aber kein Teil der Eingriffsregelung sind die Vorschriften des § 19 c des Bundesnaturschutzgesetzes. Sie unterwerfen Projekte und Pläne, die ein Gebiet des künftigen Europäischen ökologischen Netzes »Natura 2000« erheblich beeinträchtigen könnten, einer besonderen Prüfung. Diese Vorschriften entfalten ein Schutzregime, das nur schwer überwunden werden kann und sich schon deshalb von der Eingriffsregelung unterscheidet. Wie diese Bestimmungen in der Planungspraxis des Straßenbaus berücksichtigt werden können, ist ebenfalls Gegenstand dieses Heftes. Insoweit schließlich verspricht die Aufschrift »Beiträge zur Eingriffsregelung« thematisch weniger als das Heft enthält.

Wilhelm Breuer

Die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung zwischen Agenda 21 und den vier Grundrechenarten

von Wilhelm Breuer

1. Naturschutz ist mehr als Eingriffsregelung

Kein anderes Fachgesetz (außer dem Naturschutzgesetz selbstverständlich) hat bereits so frühzeitig Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege so umfassend brücksichtigt wie das Bauplanungsrecht. Diese Entwicklung wird im neuen Baugesetzbuch 1998 auf ein Niveau gebracht, das sich - für sich betrachtet - respektabel ausnimmt. Eine Auswahl wichtiger Bestimmungen für die Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bauleitplanung zeigt Abb. 1. Die Übersicht belegt »eine systematische und gezielte Durchdringung der Rechtsmaterie zwecks Realisierung national-rechtlich und EG-rechtlich fundierter Umweltziele« (GASSNER 1999: 79). Viel mehr noch: Das Baugesetzbuch verlangt von den Bauleitplänen der Städte und Gemeinden, dass sie dazu beitragen, »eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundzulagen zu schützen und zu entwickeln« (§ 1 Abs. 5). An keine andere Planung (außer der Landschaftsplanung) richtet der Gesetzgeber einen vergleichbar hohen Anspruch.

In etlichen Städten und Gemeinden gibt es anerkanntswerte Bemühungen, die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen. Doch im Wettbewerb mit konkurrierenden Flächennutzungen werden die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bauleitplanung insgesamt allzu häufig nicht verwirklicht: Dies hat spätestens die von GRUEHN & KENNEWEG 1997 im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz durchgeführte Untersuchung über die »Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Flächennutzungsplanung« u.a. mit folgenden Ergebnissen auch empirisch belegt (ebenda: 7 ff):

- Die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Flächennutzungsplanung erfolgt auf sehr niedrigem Niveau. Im Mittel werden nur 22 % der verschiedenen Teilziele des Naturschutzes in den Flächennutzungsplänen, zudem nur teilweise, berücksichtigt.¹⁾
- Während in 7,5 % der Bauleitpläne ein Teilziel von Naturschutz und Landschaftspflege »durchgängig« berücksichtigt wird, ist dies - bezogen auf zwei Teilziele - nur (noch) bei etwa 3 % der Pläne der Fall.
- In 27 % der Kommunen wird kein einziges der Ziele des Naturschutzes berücksichtigt.
- Mehr als 90 % der überprüften Flächennutzungspläne sind wegen der mangelnden Berücksichtigung der Naturschutzziele rechtsfehlerhaft.

¹⁾ »Bei den Teilzielen handelt es sich um die nachhaltige Sicherung folgender Landschaftsfunktionen: Lebensraumfunktion für Flora und Fauna, Naturerlebnis- und Erholungsfunktion, landeskundliche Funktion, Erosionswiderstandsfunktion, biotische Ertragsfunktion, Grundwasserschutzfunktion, Grundwasserneubildungsfunktion, Abflussregulationsfunktion, Wasserdargebotsfunktion, Fließgewässerselbstreinigungsfunktion, Klimaregenerations- und bioklimatische Funktion, Luftregenerationsfunktion sowie Lärmschutzfunktion« (GRUEHN 1999: 67).

- § 1 Abs. 5 S. 1: Nachhaltigkeitsprinzip im Hauptleitsatz der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung
- § 1a Abs. 1: Sparsamer Umgang mit Grund und Boden
- § 1a Abs. 2: In der Abwägung sind zu berücksichtigen
 1. die Darstellungen der Landschaftspläne
 2. die Vermeidung und der Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft
 3. die Ergebnisse der UVP
 4. die Erhaltungsziele bzw. der Schutzzweck der Gebiete des künftigen Europäischen ökologischen Netzes »Natura 2000«
- § 1a Abs. 3: Darstellung von Flächen zum Ausgleich der Eingriffe sowie Festsetzungen von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich
- § 5 Abs. 2a: Zuordnung von Ausgleichsgrundstücken zu Eingriffsgrundstücken im Flächennutzungsplan
- § 9 Abs. 1a: Zulässigkeit von Bebauungsplänen für Ausgleich; Zuordnung von Ausgleichsgrundstücken zu Eingriffsgrundstücken
- § 24 Abs. 1 Nr. 1: Flächen-Vorkaufsrecht für »Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich nach § 1a Abs. 3«
- § 29 Abs. 3: Anwendung der naturschutzrechtlichen Vorschriften zum Schutz der Gebiete des künftigen Europäischen ökologischen Netzes »Natura 2000« bei Vorhaben des § 34
- § 34 Abs. 4 S. 5: Entsprechende Anwendung von §§ 1a und 9 Abs. 1a sowie 8 im Rahmen des Satzungsrechts
- § 35 Abs. 5: Begrenzung der Bodenversiegelung auf das notwendige Maß
- § 40 Abs. 1 Nr. 14: Entschädigung bei der Festsetzung von Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft
- § 55 Abs. 2 und Abs. 5: Einbeziehung des Ausgleichs nach § 1a Abs. 3 in die Umlegungsverfahren
- §§ 135a bis 135c: Maßnahmen zur Umsetzung des Ausgleichs nach § 1a Abs. 3; Durchführung durch die Gemeinde, Kostenerstattung
- § 147 Abs. 2: Einbeziehung des Ausgleichs nach § 1a Abs. 3 in die Ordnungsmaßnahmen des Sanierungsrechtes
- § 179: Rückbau- und Entsiegelungsgebot
- § 200a: Erstreckung der Ausgleichsregelung nach § 1a Abs. 3 auf die Ersatzmaßnahmen nach den Vorschriften der Landesnaturschutzgesetze
- § 202: Schutz des Mutterbodens

Abb. 1: Auswahl wichtiger Bestimmungen zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bauleitplanung (aus: GASSNER 1999, geringfügig redaktionell verändert)

Im Vergleich mit anderen Bundesländern ist der Stellenwert dieser Ziele in den Bauleitplänen der untersuchten niedersächsischen Städte und Gemeinden besonders niedrig (ebenda: 72).

Das Baugesetzbuch verpflichtet auch dazu, die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung anzuwenden. Die Eingriffsregelung kann bestenfalls neue Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes und der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes abwenden oder beheben, nicht aber die Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen erreichen, wozu die Bauleitplanung aber auch bereits aufgrund der Vorschriften des Baugesetzbuches verpflichtet ist. Insofern ist die Anwendung der Eingriffsregelung nur ein Teil und nicht schon der gesamte Beitrag der Bauleitplanung zum Naturschutz und zur Landschaftspflege. So hat auch der RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (2000: 225 Nr. 405 und 231 Nr. 411) ausdrücklich betont, »dass sich der Beitrag der Städte und Gemeinden zur nachhaltigen Sicherung der Lebensgrundlagen nicht in der Anwendung der Eingriffsregelung erschöpfen darf«. Es sollte daher erwartet werden können, dass bei bauleitplanerisch vorbereiteten Eingriffen die Eingriffsregelung bestimmungsgemäß angewendet wird, wenn schon von einer durchgängigen Berücksichtigung darüber hinausgehender Naturschutzziele nicht die Rede sein kann.

2. Akzeptanzprobleme der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung

»Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung wurde erklärtermaßen geschaffen, um der Inanspruchnahme von Natur und Landschaft und dem damit einhergehenden Artenschwund entgegenzuwirken. Indes sind sich alle Beobachter einig, dass dieses Ziel verfehlt worden ist. Die erhoffte Umkehr ist nicht eingetreten. Der Landverbrauch geht ungebremst weiter. Das Artensterben hält unvermindert an.« Diese Feststellung des Richters am Bundesverwaltungsgericht in Berlin, HALAMA (1998), gilt nicht nur für die Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung - hier aber in besonderem Maße, und zwar aus den folgenden Gründen:

Eingriffsregelung — immer noch eine neue kritische Herausforderung

In der Bauleitplanung ist die Anwendung der Eingriffsregelung erst seit 1993 gesetzlich vorgeschrieben. Zwar war die Eingriffsregelung schon zuvor bei der Aufstellung der Bauleitpläne vorausschauend zu berücksichtigen, dies geschah in der Praxis aber kaum. Die Eingriffsregelung knüpfte im übrigen erst an die Genehmigung des einzelnen Bauvorhabens an. Erfahrungsgemäß war es dort für die Prüfung der Vermeidbarkeit von Eingriffen und ihren Folgen (z. B. Prüfung von Standortalternativen) zu spät, und der Spielraum für die Festlegung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen war zu gering. Die Anlaufschwierigkeiten der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung bis heute können nicht überraschen, denn auch in allen anderen Bereichen war die Durchsetzung der Eingriffsregelung zunächst mit großen Akzeptanzproblemen verbunden (vgl. BREUER 1997) – und dies sogar zu der Zeit, als alle betonten, schon immer für den Naturschutz gewesen zu sein. Heute trifft der Naturschutz dort auf ein gegenüber früher verändertes Klima. STERN (1996) hat dies so beschrieben: »Selten hat sich eine moderne Gesellschaft schneller und radikaler

von einem mehrheitlich akzeptierten Postulat verabschiedet als die Deutschen vom Schutz der Natur. Für die Politik ist er nicht einmal mehr Gegenstand von Sonntagsreden und in allen Umfragen rutschte er von einem Spitzenplatz ans Ende der abgefragten Problemfelder . . . Aus der «Ökologie», die jahrelang everybody's darling war, wurde über Nacht das Schimpfwort «Ökoismus» . . . Standort Deutschland über alles. Banken «machen den Weg frei!». Und keiner fragt wohin?« – Dies sind gesellschaftliche Bedingungen, welche die Akzeptanz und die Wirksamkeit der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung nicht vergrößern.

Die Vorstellung der Bauleitplanung von der Eingriffsregelung

Mit § 1 a Abs. 2 Nr. 2 BauGB öffnet sich das Bauplanungsrecht zwar bewusst dem »Programm und damit der Dynamik des Naturschutzrechts, soweit dieses für die Eingriffsregelung relevant ist« (GASSNER 1999), aber mit zwei beachtlichen Abweichungen:

- Der Ausgleich der Folgen der bauleitplanerisch vorbereiteten Eingriffe ist nicht striktes Recht, sondern der Abwägung zugänglich. Dieses Zugeständnis wird bekanntlich als Preis für den sogenannten »Baurechtskompromiss« von 1993, d. h. für die Vorverlagerung der Eingriffsregelung von der Ebene des Baugenehmigungsverfahrens in die Bauleitplanung, angesehen.
- Der Ausgleich für bauleitplanerisch vorbereitete Eingriffe kann zeitlich vorgezogen werden, d. h. es können nicht nur die Flächen, sondern auch die Maßnahmen für den Ausgleich noch unbestimmter künftiger Eingriffe bevorratet und später angerechnet werden. Dies ist ein Ergebnis der Fortentwicklung der Eingriffsregelung heraus aus dem Bundesnaturschutzgesetz in das BauGB.

Darüber hinaus haben Teile der Bauleitplanungsseite eine andere Vorstellung von dem Steuerungsprogramm der Eingriffsregelung entwickelt. Im Zusammenhang mit § 200 a BauGB wird immer wieder von einer »Kompensation« gesprochen, die keinen Unterschied zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mehr kennt und das Stufenmodell, das eine schrittweise und streng abgestufte Abarbeitung des Normprogramms des § 8 BNatSchG bedeutet, aufheben soll. GASSNER (1999) ist dieser Vorstellung überzeugend entgegengetreten. Die Differenzierung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist auch für die Bauleitplanung beachtlich. Denn das Kriterium der Ausgleichbarkeit ist ein wesentliches Merkmal für die Beurteilung der Schwere einer Beeinträchtigung und als solches auch für die Gewichtung der Naturschutzbelange in der bauleitplanerischen Abwägung keineswegs verzichtbar. Auch der RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (2000: 230f., Nr. 410) hat die Bedeutung der Stufenfolge für die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung herausgestellt.

Aus allen diesen Vorstellungen erwachsen Nachteile für die Sache des Naturschutzes, am deutlichsten aus dem Abwägungsvorbehalt, unter den die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Bauleitplanung gestellt sind – allerdings weniger wegen dieses Vorbehaltes an sich, sondern weit mehr wegen des vielfachen »Wegwägens«, ohne dass die hierfür verlangten Voraussetzungen tatsächlich im Einzelfall vorliegen dürften. Die möglichen Nachteile der Auflösung der Stufenfolge von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und potenziellen Risiken einer Bevorratung des Ausgleichs sind hingegen

weniger offensichtlich und werden z. T. schon innerhalb der Naturschutzverwaltung verkannt, weil man dort froh ist, dass »überhaupt irgend etwas für den Naturschutz geschieht«.

Naturschutzverbände ohne Klage- und Mitwirkungsrechte

Die Naturschutzverbände haben in Niedersachsen nicht die Möglichkeit, Bauleitpläne hinsichtlich der Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege gerichtlich überprüfen zu lassen (Verbandsklage). Sie haben bei der Aufstellung von Bauleitplänen nicht einmal Mitwirkungsrechte (Verbandsbeteiligung). Mitwirkungs- und Klagerechte wären aber notwendig, weil die Naturschutzbehörden als Teil der von der Politik kontrollierten Verwaltung nicht allein in der Lage sind, Natur und Landschaft in der Bauleitplanung (wie auch außerhalb der Bauleitplanung) ausreichend zu schützen. Dies gilt vor allem für das Recht der Verbandsklage, weil eine Planung, die einer gerichtlichen Überprüfung standhalten muss, besonders sorgfältig vorbereitet wird.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Bauleitplanung – anders als viele Fachplanungen wie etwa der Fernstraßenneubau oder früher die Flurbereinigung – seit jeher kaum im Blickfeld einer kritischen, am Naturschutz interessierten Öffentlichkeit steht. Bauleitplanerisch vorbereitete Eingriffe werden deshalb, von wenigen Großprojekten abgesehen, in den Medien und von den Naturschutzverbänden nahezu nirgends wahrgenommen, so dass auf diesem Sektor eine kritische Öffentlichkeit, die den notwendigen Druck zugunsten des Naturschutzes erzeugen könnte, weitgehend fehlt. Dies hat mehrere Gründe:

- Die Vielzahl der bauleitplanerisch vorbereiteten Eingriffe beansprucht für sich genommen (nicht aber in der Gesamtheit) häufig nur wenig Fläche.
- Nicht der Bauleitplan, sondern erst die einzelne – oft Jahre später – erteilte Baugenehmigung führt zu sichtbaren Eingriffen.
- Das Bauplanungsrecht und die Bauleitplanung sind kompliziert und deshalb schwer durchschaubar.
- Der Bau von Einfamilienhäusern und das Wohnen »im Grünen« sind in der Gesellschaft positiv besetzt. Dies gilt für die Ansiedlung von Gewerbe wegen der Lage auf dem Arbeitsmarkt im Prinzip genauso.

Kommunale Aufsicht — kommunale Nachsicht

Die Mitwirkungs- und Klagerechte der Verbände in der Bauleitplanung wären vielleicht verzichtbar, wenn die Bauleitpläne von den zuständigen Behörden darauf überprüft würden, ob sie die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigen, und wenn diese Belange von dort aus durchgesetzt würden. Dies ist nicht nur das Recht der zuständigen Aufsichtsbehörden, sondern eine Pflichtaufgabe. Die Defizite hinsichtlich der Prognose und Bewältigung der Folgen bauleitplanerisch vorbereiteter Eingriffe zeigen, wie notwendig diese staatliche Aufsicht über die Bauleitplanung für die Wahrung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist und wie wenig sie offenbar ausgeübt wird (BREUER 1998).

Rechtsvorschriften ohne Kontrolle bewirken meistens kaum etwas, wie ein Vergleich zeigt: Während jedem klar ist, dass die Straßenverkehrsordnung und der Appell an die Einsicht der Verkehrsteilnehmer ohne Führerscheinprüfung, TÜV und gelegentliche Geschwindigkeits- und Alkoholkontrollen unwirksam blieben,

hängt das Maß der Beachtung der Naturschutzbelange in der Bauleitplanung einzig und allein von Rechtsvorschriften und Appellen ab. Insoweit kann im übertragenen Sinne die hohe Zahl der Raser, Rowdies, Regelverstöße und schweren Unfälle in der Bauleitplanung nicht überraschen.

3. Falsche Vorgehensweisen und Anwendungsmängel

Folgende Vorgehensweisen kennzeichnen die fehlerhafte Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung:

»Biotopwertverfahren« statt Prognose und Bewältigung von Eingriffsfolgen

Die Anwendung der Eingriffsregelung ist ohne systematische und den Planungsebenen angemessene Bestandsaufnahmen zur Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und zum Landschaftsbild nicht möglich oder führt zu fehlerhaften Ergebnissen. Die Bestandsaufnahmen sind Voraussetzung, um die von der Planung betroffenen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege erkennen, bewerten, in die Abwägung einstellen und eine sachgerechte Abwägung überhaupt vornehmen zu können. Ohne diese Bestandsaufnahmen können die Eingriffsfolgen nicht vorhergesehen und auch keine planmäßig auf die tatsächlich vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte bezogenen Vorkehrungen zur Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen abgeleitet werden. Daran hat auch die Rechtsprechung keinen Zweifel gelassen (siehe Abb. 2).

Die Rechtsprechung verlangt Bestandsaufnahmen:

- Für eine ordnungsgemäße Abwägung muss das Abwägungsmaterial vollständig erhoben werden. Bezüglich unzureichender Bestandsaufnahmen der Tierwelt s. VGH Kassel, Bescheid v. 22.7.94. Hierfür ist »grundsätzlich eine sorgsame Bestandsaufnahme« erforderlich. (BVerwG, Beschluss v. 9.3.93).
- Das Abwägungsmaterial darf nicht veraltet sein; es ist bei einer längeren Verfahrensdauer ggf. auf den neuesten Stand zu bringen. (VerwG Mannheim, Urteil v. 27.11.86).
- Gibt es Anhaltspunkte für das Vorhandensein gefährdeter oder seltener Arten, wird dem im Rahmen der Ermittlung nachzugehen sein. (BVerwG, Beschluss v. 21.2.97).

Abb. 2: Auswahl von gerichtlichen Entscheidungen hinsichtlich der Untersuchung von Natur und Landschaft

Trotzdem sind in der Bauleitplanung fehlende Untersuchungen die Hauptursache der unzureichenden oder fehlerhaften Anwendung der Eingriffsregelung. Der Verzicht auf diese Untersuchungen ist schließlich ein Grund dafür, dass in der Bauleitplanung Bewertungsverfahren angewandt oder verlangt werden, die anhand einfacher Parameter wie Flächenversiegelung oder biotopbezogener Wertpunkte weitgehend erfassungsunabhängig, zumindest aber auf einem unzureichenden Erfassungsniveau die Fragen der Eingriffsregelung scheinbar einlösen und Natur und Landschaft lediglich den vier Grundrechenarten zuführen (hinsichtlich der

Kritik an solchen Verfahren siehe AG EINGRIFFS-REGELUNG 1995):

Die Verfahren beschränken sich überwiegend auf Biotope und Biotoptypen als alleinige Erfassungs- und Planungskategorien. Auf diese Weise werden Pflanzen- und Tierarten sowie die Schutzgüter Boden, Wasser, Luft und damit wesentliche Teile der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie das Landschaftsbild gar nicht oder nur mangelhaft abgebildet, so dass diese auch nicht Gegenstand der Eingriffsregelung werden (siehe hierzu Beitrag von BIERHALS in diesem Heft). Die Operationalisierungen beschränken sich häufig auf die Berechnung eines Flächenbedarfs für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Zwischen dem Eingriffsvorhaben und den Eingriffsfolgen wird nicht differenziert. In der Regel werden weder die Erheblichkeit, Vermeidbarkeit und Ausgleichbarkeit von Beeinträchtigungen noch die konkreten Beeinträchtigungen selbst ermittelt. Insofern wird die von der Eingriffsregelung vorgegebene Reihenfolge der Entscheidungen nicht eingehalten und den definitionsgemäßen Anforderungen nicht entsprochen.



Abb. 3: Die Feldlerche (hier ein Jungvogel) zählt in der Rote-Liste-Region »Bergland mit Börden« zu den gefährdeten Feldvogelarten. Sie ist insofern ein Beispiel dafür, dass Informationen allein über das Vorkommen von Biotoptypen für eine bauleitplanerische Abwägung kaum ausreichend sind. Das gilt gerade für Ackerflächen, denn sie können je nach Ausprägung, Nutzungsintensität und Lage im Raum für den Schutz von Boden, Grundwasser und Landschaftsbild bedeutend oder Lebensraum gefährdeter Pflanzen- und Tierarten sein. Dementsprechend legen die »Naturschutzfachlichen Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung« des NLO einen Schwerpunkt auf die Erfassung von Natur und Landschaft. Sie verlangen z. B. bei der Inanspruchnahme von Ackerflächen zumindest die Erfassung gefährdeter Brutvögel wie Feldlerche, Grauammer oder Rebhuhn (vgl. NLO 1994).

Für den Naturschutz irgend etwas statt Bewältigung der Eingriffsfolgen

Die Eingriffsregelung ist auf die Vermeidung und Behebung konkreter Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes ausgerichtet. Auch in der Bauleitplanung geht es vorrangig um die Wiederherstellung der beeinträchtigten Funktionen und Werte. Dies bedeutet indes nicht die gewissermaßen werkgetreue Rekonstruktion des Zustandes von Natur und Landschaft wie er vor dem Eingriff

bestand, sondern es sind bei der Festlegung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auch die übergeordneten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege einzubeziehen. Das war schon immer so. Im übrigen heißt das Schutzgut der Eingriffsregelung nicht »Baum X« oder »Biotop Y«, sondern »Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und Landschaftsbild«. So wäre es z. B. nicht sinnvoll, für die Zerstörung eines Wäldchens aus Hybrid-Pappeln in einer Flußaue erneut Hybrid-Pappeln anzupflanzen. Vielmehr sollten standortheimische Gehölze entwickelt werden. Die angestrebten Funktionen und Werte müssen den zerstörten zumindest ähnlich sein. In der Bauleitplanung wird der Begriff Ausgleich aber häufig anders verstanden, nämlich als käme es auf den funktionalen Zusammenhang von Eingriffsfolgen und Ausgleich nicht mehr an. Worum es geht, zeigt sich, wenn wir Naturhaushalt und Haushalt miteinander vergleichen:

Wer im Haushalt eines anderen die Waschmaschine beschädigt, muss sie reparieren; falls dies nicht möglich ist, eine neue beschaffen, die mindestens ebenso leistungsfähig und schön ist wie die alte und in den Haushalt passt. Geht auch dies nicht, hat der Geschädigte Anspruch, seine schmutzige Wäsche in der Wäscherei waschen zu lassen. Dies alles auf Kosten des Verursachers. Der Ausgleich in der Bauleitplanung aber entfernt sich zusehends von diesem Prinzip: Niemand denkt daran, die Waschmaschine zu reparieren, eine neue anzuschaffen, eine Wäscherei zu bemühen Statt dessen gibt es einen neuen Wäschetrockner, ein neues Bügeleisen oder einen neuen Staubsauger – notfalls auf Vorrat, man weiß ja nie. Eben irgend etwas für den Haushalt – Hauptsache überhaupt etwas, wenn es nur ein elektrisches Haushaltsgerät ist. Die Frage ist nur, wie lassen sich Waschmaschinen und Bügeleisen miteinander verrechnen. Aber auch dies scheint gelöst: Was bei Elektrogeräten die elektrische Leistung, sind in der Bauleitplanung biotopbezogene Punkte.

Möglichkeit für Ausgleich auf Baugrundstücken und im Baugebiet wird überschätzt

Festsetzungen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf Privatflächen (insbesondere Hausgrundstücke und -gärten) sind häufig nicht wirkungsvoll, werden erfahrungsgemäß aber dennoch getroffen. Selbst wenn sie im Einzelfall sinnvoll sind, können sie praktisch kaum kontrolliert oder durchgesetzt werden. Dies ist auch das Ergebnis der Umfrage des Niedersächsischen Umweltministeriums bei den unteren Naturschutzbehörden (BREUER & WEYER 1997). Hausgärten sind vielfach keine Ausgleichsflächen, sondern Teil des Eingriffs. Ausnahmen bestätigen nur die Regel.

Um einen Flächenbedarf für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen außerhalb des Baugebietes zu vermeiden, wird nahezu alles als Ausgleich deklariert und angerechnet: Straßenbäume, Rasenflächen, Rosenbeete, Kinderspielplätze u. ä. Gerade dies ist bei der Benutzung von Biotopwertverfahren leicht möglich. So hängt jetzt an jedem Strauch das Etikett »Ausgleichsmaßnahme«, als wenn die grünplanerische Gestaltung des Baugebietes nicht schon eine bauleitplanerische Grundleistung wäre. Aber schon wegen der Lage der öffentlichen Haushalte soll jetzt die Eingriffsregelung zur Finanzierung jedweden öffentlichen Grüns im Städtebau benutzt werden. Die Beschränkung des Ausgleichs auf die Baugrundstücke oder das Baugebiet ist vergleichbar mit der inzwischen weitgehend überwundenen Praxis

im Straßenbau, die Ausgleichsverpflichtungen bereits mit der Anpflanzung von Straßenbegleitgrün als erfüllt anzusehen.

Fassaden- und Dachbegrünung sinnvoll — aber kein Ausgleich

Fassaden- und Dachbegrünung sind ein Beitrag für eine stärkere Integration der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in den Städtebau. Allerdings ist die Ausgleichswirkung solcher Maßnahmen eher gering, zumindest wenn der Ausgleichsbegriff der Eingriffsregelung zu Grunde gelegt wird. Eine Ausgleichswirkung wird insbesondere für gefährdete Pflanzen- und Tierarten, naturbetonte Biotoptypen und auch für das Schutzgut Boden nicht erreicht. Der Ausgleichsbegriff der Eingriffsregelung zielt auf die Wiederherstellungen der konkret von einem Vorhaben zerstörten oder sonst erheblich beeinträchtigten Funktionen und Werte der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes ab, nicht auf die Herbeiführung irgendwelcher für Naturschutz und Landschaftspflege günstigen Wirkungen. Auch bei Ersatzmaßnahmen ist die Wiederherstellung von Funktionen und Werten erforderlich, die den beeinträchtigten ähnlich sind. Insofern können Fassaden- und Dachbegrünung auch nur unter bestimmten Bedingungen Ersatzmaßnahmen sein. Diese Begrünungen führen kaum zu einem Ausgleich von Beeinträchtigungen, vielmehr können sie Beeinträchtigungen vermeiden oder vermindern, die ohne solche Maßnahmen noch zusätzlich auftreten würden. (z. B. lokal-klimatische Belastungen wie Aufheizung oder beschleunigter Oberflächenabfluss). Fassaden- und Dachbegrünungen sind damit definitionsgemäß keine Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, sondern Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen und als solche erforderlich, ohne aber Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für verbleibende erhebliche Beeinträchtigungen entbehrlich zu machen (so auch OVG Lüneburg, Urteil vom 17.12.1998 - 1 K 4008/97).



Abb. 4: Fassaden- und Dachbegrünung sind ein Beitrag zum Naturschutz in der Stadt – nicht aber schon ein Ausgleich für die Bebauung naturnaher Freiflächen. Dies hat auch die Rechtsprechung deutlich gemacht.

Natur auf künftigen Bau- oder Ausgleichsflächen vereiteln oder gezielt verschlechtern

Mitunter wird befürchtet, dass Städte und Gemeinden bestrebt sein könnten, in künftigen Baugebieten oder auf Flächen späterer Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Naturschutz und Landschaftspflege günstige Entwicklungen zu unterbinden oder dort gar eine gezielte Verschlechterung herbeizuführen (z. B. mit einer

Fällen von Obstbäumen als Vorbereitung einer Umwandlung in Bauland

Um die Voraussetzungen für die spätere Bebauung eines Grundstückes zu schaffen, ließen die Grundstückseigentümer etwa 60 vorhandene Obstbäume fällen. Daraufhin ordnete die Naturschutzbehörde die Wiederherstellung des früheren Zustandes an. Es handelte sich nämlich um eine erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und damit um einen Eingriff in Natur und Landschaft. Durch das Fällen der älteren Obstbäume waren Nist-, Brut-, Wohn- und Zufluchtsstätten von wild lebenden Tieren der besonders geschützten Arten zerstört worden. Deshalb war von einer erheblichen Beeinträchtigung des Naturhaushaltes auszugehen, weil die Zerstörung von Nistplätzen besonders geschützte Tierarten den Naturhaushalt an einer besonders empfindlichen Stelle trifft und stört. Die Beseitigung von Lebensraum für besonders geschützte Tierarten erhöht nämlich unabhängig von der Zahl der konkret vorhandenen Arten oder Individuen die Gefahr vollständiger Ausrottung dieser Tierarten.

Das beanstandete Verhalten stellte keine Nutzung im Rahmen einer ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft dar. Ordnungsgemäße Landwirtschaft ist nur eine solche landwirtschaftliche Nutzung, die der täglichen Wirtschaftsweise eines Landwirtes entspricht. Dazu gehört nicht die vollständige Umwandlung einer landwirtschaftlichen Nutzungsart in eine andere, also etwa die von Streuobstwiesennutzung zu Ackerland. Dies gilt erst recht, wenn es nicht um eine Änderung einer landwirtschaftlichen Nutzungsart in eine andere geht, sondern um die Vorbereitung der Umwandlung in Bauland, also die landwirtschaftliche Nutzung beseitigt werden soll.

Die Naturschutzbehörde konnte die Bereinigung des entstandenen rechtswidrigen Zustands fordern. Das Beseitigen von Nistplätzen besonders geschützter Arten ist nach § 20 f Bundesnaturschutzgesetz verboten. Allerdings kommt eine Ausnahme nach § 20 g Bundesnaturschutzgesetz unter den dort genannten Voraussetzungen in Frage. Die Erteilung einer Ausnahme wäre aber aufgrund der Situation nicht möglich gewesen.

Zwar konnte der ursprüngliche Zustand nicht schnell wiederhergestellt werden. So war es verhältnismäßig, das Pflanzen von jungen Apfelbäumen und sonstigen Obstbäumen zu fordern. Der finanzielle Aufwand und auch der Arbeitsaufwand dafür war gering. Unerheblich war, dass das Grundstück vielleicht später einmal auf rechtmäßige Weise der Bebauung zugeführt werden konnte. Es lag im Außenbereich, und dafür gelten die Einschränkungen des Naturschutzrechts.

Zusätzlich zu der Neuanpflanzung von Obstbäumen hatte die Naturschutzbehörde die Anbringung künstlicher Nistkästen angeordnet, was auch der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes dienen sollte. Daran bestand ein öffentliches Interesse, denn es muss verhindert werden, dass bedrohte Tierarten vernichtet werden. Überhaupt war den Grundstückseigentümern die ökologische und naturschutzrechtliche Wertigkeit des Geländes bekannt. Sie glaubten aber einfach, vollzogene Tatsachen schaffen zu können. Selbst wenn das Grundstück später einmal Bauland werden würde, kam es in Frage, die Obstbäume zu erhalten. Die Bauleitplanung steht unter der Verpflichtung zur Schonung von Natur und Landschaft.

Abb. 5: Rechtsprechung zur gezielten Verschlechterung künftiger Bauflächen (Beispiel: VG Stuttgart, Beschluss vom 21.10.1998 – 3 K 3411/98; aus: Natur und Landschaft 74. (1999), H. 5: 245)

intensiven Bewirtschaftung, Umwandlung von Grünland oder Brache in Acker), um später bei Anwendung der Eingriffsregelung auf kleiner Fläche hoch »aufwerten« zu können.

Die gezielten Verschlechterungen sind aber, wenn sie Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen darstellen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes führen können, Eingriffe i.S. § 7 NNatG. Als solche sind sie unzulässig, wenn sie vermeidbar sind und nicht für sich in Anspruch nehmen können, ordnungsgemäße Landbewirtschaftung zu sein. Dies trifft z. B. zu auf die Umwandlung von obstbaumbestandem Grünland, die Beseitigung von Gehölzen oder auch den Umbruch von Brachen, Ruderalfluren und Grünland. Die Naturschutzbehörde kann die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes anordnen (in Niedersachsen auf der Rechtsgrundlage von § 63 NNatG; vgl. VG Stuttgart, Beschluss vom 21.10.1998 - 3 K 3411/98, siehe Abb. 5). Darüber hinaus stehen der gezielten Verschlechterung die Bestimmungen des »Allgemeinen Biotopschutzes« (§ 37 NNatG) entgegen, denn es ist verboten, Lebensräume wildlebender Pflanzen und Tiere ohne vernünftigen Grund zu zerstören oder sonst erheblich zu beeinträchtigen. Die Gründe, die einer solchen Verschlechterung zu Grunde liegen, zählen nicht zu den vernünftigen Gründen.

Aufgrund der den Städten und Gemeinden im BauGB eröffneten Möglichkeit, Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Vorgriff auf künftige

bauleitplanerisch vorbereitete Eingriffe durchführen zu können, könnte der Anreiz für das Verhindern und Verschlechtern von Natur auf künftigen Bau- oder Ausgleichsflächen entfallen. Allerdings sind mit der »Bevorratung des Ausgleichs« wiederum neue Missbrauchsmöglichkeiten verbunden.

»Ökokonten« — Für den Naturschutz irgendwas irgendwo irgendwann?

Es zeigt sich, dass die naturschutzfachlichen Anforderungen, die an eine solche Bevorratung zu knüpfen sind (siehe Abb. 6), vielfach vernachlässigt werden. Dies gilt insbesondere für den notwendigen funktionalen Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich. Offenbar geht es vielen gar nicht mehr um eine Vermeidung oder Behebung von Eingriffsfolgen, sondern nur mehr darum, »irgendwas, irgendwo, irgendwann« zugunsten des Naturschutzes und der Landschaftspflege (oder was dafür gehalten wird) zu tun, was in dieser Weise weder den rechtlichen Anforderungen noch der Intention der Eingriffsregelung entspricht. Während früher mit Blick auf die Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen als originäre Aufgabe der Bauleitplanung gesagt werden konnte, die Eingriffsregelung sei »nicht das beste Pferd im Stall des Naturschutzes«, gewinnt man heute den Eindruck, sie ist das einzige.

Zumindest darf die Möglichkeit, Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Vorgriff auf noch unbestimmte Eingriffe durchführen zu können, nicht dazu führen,

Anforderungen an die Bevorratung:

- Grundlage für die Bevorratung von Maßnahmen zum Ausgleich ist der Flächennutzungsplan und der mit diesem Planungsinstrument korrespondierende kommunale Landschaftsplan (bzw. vergleichbare landschaftspflegerische Konzepte). In der Flächennutzungsplanung muss die Eingriffsregelung angemessen berücksichtigt und die Bewältigung möglicher Eingriffsfolgen planerisch vorbereitet werden. Im Flächennutzungsplan sollten die Flächen gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB als Flächen für die Entwicklung von Natur und Landschaft als Überlagerung dargestellt werden, die für die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geeignet sind bzw. spätestens bei der Realisierung der vorbereiteten Eingriffe hierfür benötigt werden.
- Die Städte und Gemeinden sichern die Verfügbarkeit dieser Flächen (Flächenbevorratung).
- Aus den Entwicklungszielen des Landschaftsplanes, landschaftspflegerischer Konzepte und in Abstimmung mit der Naturschutzbehörde sind die entsprechenden Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu entwickeln. Diese werden auf den bevorrateten Flächen im Vorgriff auf die im Flächennutzungsplan vorbereiteten Eingriffe durchgeführt.
- Bei der Festlegung von Art und Umfang dieser Maßnahmen sind die für die Festlegung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erforderlichen Kriterien zu beachten: insbesondere die von den vorbereiteten Eingriffen voraussichtlich betroffenen Funktionen und Werte, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege und der Zustand der Flächen vor der Durchführung der Maßnahmen.
- Diese Verknüpfung von bevorrateten Flächen und der Durchführung von Maßnahmen, die dem Naturschutz und der Landschaftspflege dienen sollen, wird als »Ausgleichspool« bezeichnet. Der Ausgleichspool steht damit zwischen den beiden Ebenen der Bauleitplanung.

Der Umfang der später unter Umständen notwendigen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist zum Zeitpunkt der Durchführung der Maßnahmen noch nicht genau bekannt. Bei der späteren Anrechnung der Maßnahmen im Bebauungsplanverfahren ist folgendes zu beachten:

- Die Anforderungen der Eingriffsregelung sind auf der Ebene des Bebauungsplanes in einem Grünordnungsplan (oder einem entsprechenden landschaftspflegerischen Beitrag) zu bewältigen, auch wenn ein Ausgleichspool in Anspruch genommen wird.
- Erst nachdem alle Möglichkeiten der Vermeidung von Beeinträchtigungen ausgeschöpft wurden, sind Überlegungen zum Ausgleich anzustellen mit dem Vorrang von Ausgleichs- vor Ersatzmaßnahmen.
- Inwieweit die Maßnahmen des Ausgleichspools angerechnet werden können, beurteilt sich nach dem Zustand der Flächen vor der Durchführung der Maßnahmen und den mit den Maßnahmen angestrebten bzw. erreichten Funktionen und Werten. Zu prüfen ist, ob die vorab durchgeführten Maßnahmen nach Art und Umfang geeignet sind, die zu erwartenden Beeinträchtigungen auszugleichen.
- In der Begründung zum Bebauungsplan ist auf die zugeordneten Maßnahmen in einem Ausgleichspool einzugehen, indem die Art der Maßnahme, der Umfang und der räumliche Bezug zu den Bauvorhaben verdeutlicht wird. Zweckmäßigerweise wird hinsichtlich der Erläuterung der Eingriffsbewältigung auf den Grünordnungsplan verwiesen, der als Anlage zur Begründung des Bebauungsplanes beigefügt ist.
- Konstruktion und Handhabung des Ausgleichspools erfordern von den Städten und Gemeinden eine hohe naturschutzfachliche Qualifikation. Die Berücksichtigung von Maßnahmen des Ausgleichspools sollte daher an das Einvernehmen mit der Naturschutzbehörde gebunden sein.

Abb. 6: Anforderungen an die Bevorratung von Flächen zum Ausgleich in der Bauleitplanung (gleiche oder teilweise gleiche Anforderungen siehe AMMERMANN et al. 1998 und RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN 2000: 229-231, Nr. 409)

Ausgleichspool oder Ökokonto?

Für den Begriff »Ausgleichspool« sprechen folgende Überlegungen:

- Das Begriffselement »Ausgleich« gewährleistet den engen Bezug zu dem zentralen Begriff der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.
- Das Begriffselement »Pool« verdeutlicht, daß eine Ansammlung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgenommen wird, deren Sinnfälligkeit im Hinblick auf den Eingriff erst im konkreten Entscheidungsfall hergestellt wird. Der Begriff »Pool« im Gegensatz zu »Konto« impliziert nicht die Anwendung einer Punktbewertungsmethode (»Währung«).

Der Begriff »Ökokonto« ist, unbeschadet der inhaltlichen Ausgestaltung, aus fachlichen Erwägungen problematisch:

- Die Anwendung der Eingriffsregelung sollte auch begrifflich nicht leichtfertig auf rein buchhalterische Vorgänge verkürzt werden, so verständlich das Bestreben nach anschaulichen, eingängigen und populären Kurzformen aus sein mag. Außerdem spiegelt der Begriff »Konto« eine Genauigkeit vor, die für Eingriffs-Ausgleichs-Betrachtungen unangebracht ist.
- Der Begriff »Ökokonto« legt eine Vernachlässigung des Zusammenhangs von Eingriff und Ausgleich nahe und verleitet zu dem Anrechnen jedweder Maßnahme des Naturschutzes und der Landschaftspflege als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme, wenn nicht gar zu einer »Verrechenbarkeit« mit im weitesten Sinne als »ökologisch« deklarierten Maßnahmen.
- Die Bezugnahme auf Ökologie, wie sie in der Begriffsverbindung »Ökokonto« zum Ausdruck kommt, ist nicht zutreffend. Eingriffs-Ausgleichsbewertungen ergeben sich aus dem Zielsystem des Naturschutzes und der Landschaftspflege, nicht aus der Ökologie. Anders als Naturschutz und Landschaftspflege wertet die Ökologie nicht, sondern ist (etwa wie Mathematik oder Physik) eine Wissenschaftsdisziplin, die mithin auch gar keine (etwa naturschutzfachlichen, ethischen oder gesellschaftlichen) Wertmaßstäbe anbieten kann. Zudem wird gerade die bloße Berücksichtigung von Biotopen, wie sie für die »Buchungsvorgänge« im Zusammenhang mit der Bevorratung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen üblich sind, ökologischen Erkenntnissen nicht gerecht.

Diese Überlegungen sollten auch deshalb berücksichtigt werden, weil ambivalente Begriffe zur Vereinhaltung des Naturschutzes durch entgegengesetzte Interessen beitragen und zu Recht ein klareres Erscheinungsbild des Naturschutzes gefordert wird.

Abb. 7: Abgrenzung des Begriffs »Ausgleichspool« (aus: AMMERMANN et al. 1998: 169)

- den räumlich-funktionalen Zusammenhang zwischen Eingriffsfolgen und Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu vernachlässigen;
- sich jedwede Maßnahme des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Umweltschutzes (z. B. »ökologische« oder energiesparende Bauweisen), aufgrund anderer Rechtsvorschriften oder auch der Lokalen Agenda 21 durchzuführende Maßnahmen zum Schutz von Natur und Landschaft als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme »gutzuschreiben« (vgl. RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN 2000: 230 f., Nr. 410);
- Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zurückzustellen, die nicht als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen angerechnet werden können;

- mit den im Voraus durchgeführten Maßnahmen einen Anspruch auf die Zulässigkeit von Eingriffsvorhaben zu verknüpfen;
- die Vermeidung von Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes, wie sie insbesondere mit Standortalternativen erreicht werden kann, zu vernachlässigen, wenn bereits genügend »anrechenbare« Maßnahmen durchgeführt worden sind.

4. Pars pro toto: Die Berücksichtigung von Steinkauzlebensräumen

Wie unzureichend die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung angewendet wird, kann an vielen Beispielen belegt werden. Hier soll eines genügen: die Berücksichtigung von Steinkauzlebensräumen. Der Steinkauz (s. Abb. 8) zählt in Deutschland mit 4.900 - 7.300 Paaren zu den stark gefährdeten Brutvogelarten (WITT et al. 1996). Der Steinkauz besiedelt in Nordwestdeutschland insbesondere das obstbaumbestandene Grünland in der Peripherie der Dörfer, die naheliegend größtenteils als »Bauerwartungsland« betrachtet wird (s. Abb. 9). Eine Untersuchung der European group of experts on ecology, genetics and conservation (EGE) zeigt, dass diese Lebensräume ohne Anwendung der Eingriffsregelung und damit ohne einen Ausgleich einer Bebauung zugeführt werden (BREUER 1998):

- In den überprüften, nach dem 1.5.1993 aufgestellten Flächennutzungsplänen geben die Kommunen nahezu ein Viertel aller Steinkauzlebensräume (26 von 115) für neue Baugebiete frei. Dass die Verluste nicht noch größer sind, ist vor allem auf einen begrenzten Bauflächenbedarf und einen hohen Anteil von Brutpaaren in besonders geschützten Bereichen, kaum aber auf eine sachgerechte Ermittlung, Bewertung und Gewichtung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege zurückzuführen.
- Einen Ausgleich für die vorbereitete Zerstörung von Steinkauzlebensräumen sieht keiner der überprüften Flächennutzungspläne vor, obwohl die Städte und Gemeinden in solchen Fällen neue Lebensräume an anderer Stelle des Gemeindegebietes entwickeln müssten. Die Städte und Gemeinden unterstellen lediglich die Möglichkeit eines Ausgleichs im Baugebiet, wofür aber die tatsächlichen Voraussetzungen regelmäßig fehlen.
- Keiner der überprüften Flächennutzungspläne wird den bauplanungs- und naturschutzrechtlichen Anforderungen hinsichtlich des Schutzes des in Deutschland stark gefährdeten Steinkauzes gerecht. Auch alle übrigen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind nicht oder nur völlig unzureichend berücksichtigt worden. Diese Defizite sind vor allem auf eine fehlende Tatsachenermittlung zurückzuführen.

STERN (1998) hat die Ergebnisse dieser Untersuchung in der in Hamburg erscheinenden Wochenzeitung »Die Woche« angemessen politisiert und darin auch das von Städten und Gemeinden immer wieder vorgeschobene Argument, der Naturschutz verteuere das Bauen, zurückgewiesen: »Klar, Ausgleichsmaßnahmen verursachen Kosten und die kommunalen Kassen sind leer. Aber analog zu den kommunalen Erschließungskosten von Bauland können auch die Kosten für naturschutzrechtliche



Abb. 8 und 9: Der Steinkauz besiedelt in Nordwestdeutschland vor allem das obstbaumbestandene Grünland am Rand der Dörfer. Soweit bauleitplanerisch vorbereitete Eingriffe in solche Lebensräume nicht vermieden werden können, sollte der Ausgleich im Flächennutzungsplan ebenso konkret planerisch vorbereitet werden wie die künftige Bebauung.

Ausgleichsmaßnahmen auf Bauträger und Investoren umgelegt werden. Die EGE hat errechnet, dass solche Kosten weniger als 5 Prozent der Bausumme ausmachen«. Im übrigen haben es die Kommunen selbst in der Hand, mit einer am Naturschutz orientierten Flächenauswahl für neue Baugebiete die Kosten für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gering zu halten. Dass die Kosten vielfach überschätzt werden, zeigt sich auch darin, dass eine große Zahl von Kommunen von den Refinanzierungsmöglichkeiten bis heute keinen Gebrauch macht (soweit dies nicht als Indiz dafür zu sehen ist, dass gar kein Ausgleich geplant oder durchgeführt wird).

Leider spricht nichts dafür, dass die Untersuchungsergebnisse der EGE untypische Einzelergebnisse sind – im Gegenteil, wie die Untersuchung von GRUEHN & KENNEWEG (1997) gezeigt hat. Die Ergebnisse sind beschämend, um so mehr, wenn die selben Städte und Gemeinden für sich in Anspruch nehmen, den Verpflichtungen der Agenda 21 gerecht zu werden. So fragt man sich, wie von den armen Staaten der Schutz tropischer Wälder und exotischer Wildtiere erwartet werden kann, wenn im reichen Teil der Welt der Landverbrauch ohne weiteres weitergeht.

5. Wo bleibt das Positive?

Mehr als die Naturschutzbehörden können die Naturschutzverbände die Bereitschaft der Städte und Gemeinden, Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die Bauleitplanung einzubeziehen, fördern. Dies setzt allerdings eine stärkere kritische und konstruktive Präsenz der Naturschutzverbände in der Bauleitplanung voraus. Eine solche Begleitung der gemeindlichen Planung ist zwar ohne eine reguläre Verbandsbeteiligung erschwert, aber nicht unmöglich, weil die Bauleitplanung für die Bedenken und Anregungen von allen Seiten grundsätzlich offen sein muss. Auf Seiten der Naturschutzverbände erfordert dies die rollenverteilte Zusammenarbeit mit den Naturschutzbehörden, die dauerhafte auf die städtebauliche Entwicklung ausgerichtete Öffentlichkeitsarbeit und die (auch Verbände-übergreifende) Konzentration auf Schwerpunktaufgaben und -themen (vgl. z. B. DAHL &

BREUER 1992 oder auch MUROWATZ & SPERBER 1999). Beispielhaft hierfür ist der Wettbewerb der Deutschen Umwelthilfe »Bundeshauptstadt für Natur- und Umweltschutz« und die Kampagne des BUND »Mehr Natur in Dorf und Stadt«, die diesem Wettbewerb vorausgegangen war (beide vgl. THIELCKE 1992) und die beide eine breite Fortsetzung verdient hätten.

Die sich an die Arbeit der Naturschutzverbände anknüpfenden Erfolgsaussichten sind größer als vielfach vermutet. Dies zeigt exemplarisch die Wirkung der erwähnten Studie der EGE über die Berücksichtigung von Steinkauzlebensräumen in der Flächennutzungsplanung, die inzwischen – wenn auch regional beschränkt – zu einigen Verbesserungen geführt hat: zu aktuellen Erfassungen von Steinkauzlebensräumen als Grundlage für künftige Bauleitpläne, Korrekturen der noch nicht verbindlichen Flächennutzungspläne, Verzicht auf die Inanspruchnahme von Steinkauzlebensräumen für neue Baugebiete, Vorbereitung des Ausgleichs außerhalb der Baugebiete durch geeignete Darstellungen, Bereitstellung von öffentlichen und privaten Mitteln für die Wiederherstellung und Neuanlage von Steinkauzlebensräumen (BREUER, in Vorbereitung).

Die »Urbanisierung« des Naturschutzgedankens (BREUSTE 1992) kann aber nicht allein den Naturschutzverbänden abverlangt werden, sondern erfordert eine stärkere Wahrnehmung und Gewichtung dieser Aufgabe innerhalb des gesamten Naturschutzes, also auch der Naturschutzverwaltung und Naturschutzpolitik (so auch RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN 2000: 239 ff., Nr. 429-434). Innerhalb dieses Prozesses kann die Rolle der Landschaftspläne und Grünordnungspläne gemäß § 6 N NatG kaum überschätzt werden. Das gilt insbesondere für den Landschaftsplan:

- Der Landschaftsplan enthält die notwendigen Informationen über Natur und Landschaft, ermöglicht die Bewertung der Auswirkungen der geplanten Baugebiete in ihrem räumlichen Zusammenhang, ist Entscheidungshilfe für die Anwendung der Eingriffsregelung und kann die Umweltverträglichkeit vorgesehener Flächennutzungen aufzeigen.
- Der Landschaftsplan konkretisiert die Naturschutzziele für den unbesiedelten und besiedelten Raum und die zur Verwirklichung dieser Ziele erforderlichen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen.

- Die Lenkung und Bevorratung von Maßnahmen zum Ausgleich bauleitplanerisch vorbereiteter Eingriffe setzt ein Konzept des Naturschutzes und der Landschaftspflege voraus, das zweckmäßigerweise Teil des Landschaftsplanes ist.
- Der Landschaftsplan erhöht die Planungssicherheit, beschleunigt die Bauleitplanverfahren und trägt zur Kostenbegrenzung bei der Anwendung der Eingriffsregelung bei.
- Der Landschaftsplan kann zu einer größeren Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde beitragen und die Attraktivität der Gemeinde erhöhen.



Abb. 10: Natur im Städtebau? Ja, zumindest auf Straßenschildern. Allerdings sind Bezeichnungen wie Pirolweg oder Reiherstieg, Kauzenwinkel und Schwalbenflucht irreführend (vom Elsterweg vielleicht abgesehen), denn diese Vogelarten wird man in den Baugebieten kaum antreffen. Eher ist es mit diesen Bezeichnungen so: Sie werden vergeben Sperber und Kuckuck zum Gedenken, also »in memoriam«. Oder ist alles nur Beleg für die Sehnsucht nach der Natur im Städtebau? – Dieser Sehnsucht könnte entsprochen werden – von niemandem mehr als der Bauleitplanung. (Ausschnitt aus der Stadtkarte Hannover 1 : 20.000, vergrößert. Vervielfältigung mit Genehmigung der Landeshauptstadt Hannover - Stadtvermessungsamt - vom 17.2.00).

6. Literatur

- AG EINGRIFFSREGELUNG der Landesanstalten/-ämter und des Bundesamtes für Naturschutz (1995): Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung Teil II - Inhaltlich-methodische Anforderungen an Erfassungen und Bewertungen. - Veröff. Manuskript.
- AMMERMANN, K., WINKELBRANDT, A., BLANK, H.-W., BREUER, W., KUTSCHER, G., LOHMANN, K., OSWALD, I., RUDOLPH, E. & WEIHRICH, D. (1998): Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich in der Bauleitplanung. - *Natur und Landschaft* 73 Heft 4: 163 - 169.
- BIERHALS, E. (1999): Reduzierung der Ermittlung von Beeinträchtigungen der »Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes« auf die Ermittlung von Beeinträchtigungen der »Biotope«. - Unveröffentlichter Vermerk.
- BIERHALS, E. (2000): Zur Eingriffsbeurteilung auf Grundlage von Biotopwerten. - *Inform.d. Naturschutz Niedersachs.* 20, Nr. 3: 124-126, Hildesheim.
- BREUER, W. (1997): Vorwort. - *Inform. d. Naturschutz Niedersachs.* 17 Nr. 4 : 134.

- BREUER, W. (1998): Berücksichtigung von Steinkauzhabitaten in der Flächennutzungsplanung am Beispiel von drei nordrhein-westfälischen Gemeinden. - *Natur und Landschaft* 73 Heft 4: 175 - 180.
- BREUER, W. & WEYER, M. (1997): Ergebnisse einer Umfrage zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. - *Inform. d. Naturschutz Niedersachs.* 17 Nr. 4: 164 - 167.
- BREUSTE, J. (1994): »Urbanisierung« des Naturschutzgedankens - gegenwärtige Probleme des Stadtnaturschutzes. *ABN Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege* 49: - Ökologie-Standort Deutschland: 117 - 127.
- BRINKMANN, R. (1998): Berücksichtigung faunistisch-tierökologischer Belange in der Landschaftsplanung. *Inform.d. Naturschutz Niedersachs.* 18 Nr. 4 : 57 - 128.
- DAHL, H.-J. & BREUER, W. (1992): Welche Ziele haben Verwaltung und Verbände im Naturschutz? Gemeinsamkeiten, Unterschiede, Konsequenzen. *Jb. Natursch. Landschaftspf.* 46: 9-20.
- GASSNER, E. (1999): Aktuelle Fragen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. - *Natur und Recht* 21 Heft 2: 79 - 85.
- GRUEHN, D. (1999): Die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung - Ergebnisse einer repräsentativen Untersuchung. *BfN-Skripten* 6: 59-88.
- GRUEHN, D. & KENNEWEG, H. (1997): Zur Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleitplanung. - Abschlussbericht über das F + E-Vorhaben FKZ 808 06 011, im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz - Berlin 516 S.
- HALAMA, G. (1998): Fachrechtliche Zulässigkeitsprüfung und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. - *Natur und Recht* 20 Heft 12: 633 - 637.
- MUROWATZ, H. & SPERBER, H. H. (1999): Landschaftspflegerische Festsetzungen im Bebauungsplan. *Stadt und Grün*, 48. Jg. Heft 9: 636-640.
- NLO - Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (Hrsg., 1994): Hinweise zur Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. - *Inform.d. Naturschutz Niedersachs.* 14, Nr. 1: 1-60.
- RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (2000): Umweltgutachten 2000 - Schritte ins nächste Jahrtausend. Februar 2000.
- STERN, H. (1996): Naturschutz friesisch-herb. - Kolumne in »Die Woche«. Ausgabe 44/96.
- STERN, H. (1998): Mir san mir. - Kolumne in »Die Woche«. Ausgabe vom 29. Mai 1998.
- THIELCKE, G. (1992): Erwartungen der Verbände an Naturschutzpolitik. - *ABN Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege* 46: Zusammenarbeit im Naturschutz - Verwaltung, Beiräte, Verbände: 36 - 49.
- WITT, K., BAUER, H.-G., BERTHOLD, P., BOYER, P., HÜPPOP, O. & KNIEF, W. (1996): Rote Liste der Brutvögel Deutschlands. 2. Fassung, 1.6.1996. *Ber. Vogelschutz* 34 : 11 - 35.

Gesetze, Gerichtliche Entscheidungen

- BauGB - Baugesetzbuch - i.d.F.d. Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141).
- BverG, Beschluss vom 09.03.1993 - 4 B 190/92.
- BverG, Beschluss vom 21.02.1997 4 B 177/96.
- OVG Lüneburg, Urteil vom 17.12.1998 - 1 K 4008/97.
- VerwG Mannheim, Urteil vom 27.11.1986.
- VG Stuttgart, Beschluss vom 21.10.1998 - 3 K 3411/98.
- VGH Kassel, Bescheid vom 22.07.1994 3 N 882/94.

Der Autor



Wilhelm Breuer, Jahrgang 1960, Dipl.-Ing. der Landespflege, arbeitet seit 1984 im Niedersächsischen Landesamt für Ökologie. Arbeitsschwerpunkte sind die Verbesserung der fachmethodischen Grundlagen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sowie die Beratung von Behörden, öffentlichen Stellen und Vorhabenträgern bei der Anwendung der Eingriffsregelung, Prüfung von Plänen und Projekten nach § 19 c BNatSchG und Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung.

Zur Eingriffsbeurteilung auf Grundlage von Biotopwerten

von Erich Bierhals

Bei der Anwendung der Eingriffsregelung stehen die Begriffe »Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts« und »Landschaftsbild« im Mittelpunkt, sei es

- bei der Erfassung und Bewertung von Natur und Landschaft im Untersuchungsraum,
- bei der Ermittlung von Beeinträchtigungen,
- bei der Vermeidung von Beeinträchtigungen,
- bei der Ermittlung der Ausgleichbarkeit erheblicher Beeinträchtigungen und ggf. Abwägung,
- sowie bei der Festlegung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei zulässigen Eingriffen.

»Den Naturhaushalt bilden nach der Legaldefinition des §2 Abs.1 Nr.6 des Pflanzenschutzgesetzes seine Bestandteile Boden, Wasser, Luft, Tier- und Pflanzenarten sowie das Wirkungsgefüge zwischen ihnen« (BLUM et al. 1990 ff., Rdnr. 14 zu §1). Eine gleichartige Definition enthält der Entwurf des Umweltgesetzbuchs: »Naturhaushalt: Boden, Wasser, Luft, die Ozonschicht, das Klima einschließlich des Kleinklimas, Tiere, Pflanzen und andere lebende Organismen (Naturgüter) sowie das Wirkungsgefüge zwischen den Naturgütern« (UGB-KomE § 2 Nr. 2).

In der Eingriffsregelung sind demzufolge neben dem Landschaftsbild alle Teilaspekte des Naturhaushalts zu berücksichtigen. EISSING & LOUIS (1996:488) schreiben dazu: »Eine abschließende Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts in seiner Funktion als Lebensraum ist [allein durch Biotoptypen] . . . regelmäßig nicht möglich, da Biotoptypen nur unzureichend mit Lebensraumfunktionen korrelieren . . . Auch die abiotischen Komponenten des Naturhaushalts – Boden, Wasser, Klima/Luft – sind schutzgutspezifisch zu erheben . . . In jedem Fall reicht es nicht aus, ausschließlich das Arten- und Biotopschutzpotential zu erheben, da damit die volle Bandbreite der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts nicht abgedeckt wird.«

In verschiedenen Urteilen zur Anwendung der Eingriffsregelung hat dementsprechend die unzureichende Berücksichtigung von Artenvorkommen, Landschaftsbild oder Bodeneigenschaften bei Erfassung und Bewertung sowie bei Vermeidung, Abwägung und Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen die wesentliche Entscheidungsgrundlage dargestellt (so z. B. OVG LÜNEBURG 1997 zu Ausgleichsmaßnahmen für Torfabbau auf zuvor landwirtschaftlich genutzten Flächen).

Neuere Arbeitshilfen oder Leitfäden der Bundesländer zur Anwendung der Eingriffsregelung fordern daher die Berücksichtigung aller Schutzgüter, auch in der Festlegung von Art und Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, das heißt, der »Stand der Technik« ist über das Stadium reiner Biotopwert-Verfahren hinweg (vgl. z.B. MIN. LÄNDL. RAUM 1997, BAYER. STAATSMIN. 1999).

Seit Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) vom 17.3.1998 sind insbesondere die Bemühungen verstärkt worden, die Berücksichtigung von Bodenfunktionen in der Eingriffsregelung (und in der Landschaftsplanung) zu verbessern. Im »Positionspapier zum Bodenschutz im Rahmen der Landschaftsplanung

und der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung« von LABO und LANA vom 21.12.1999 stellen die Arbeitsgemeinschaften der obersten Bodenschutzbehörden (LABO) bzw. obersten Naturschutzbehörden (LANA) der Bundesländer dazu u.a. fest: »Da der Boden ein Teil des Naturhaushalts ist und dessen Leistungsfähigkeit vor allem durch den Boden mitbestimmt wird, müssen die Bodenfunktionen in der Eingriffsregelung Berücksichtigung finden. . . . Bei der Bestimmung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts muss auch der Boden erfasst und hinsichtlich seiner Funktionen bewertet werden. . . . Für nicht vermeidbare Bodenbeeinträchtigungen ist aufzuzeigen, ob und durch welche Maßnahmen sie ausgeglichen werden können. . . . In die Abwägung unterschiedlicher Belange sind auch die Belange des Bodenschutzes als Bestandteil des Naturhaushalts einzustellen« (vgl. S.138 - 140 dieses Heftes).

Dessen ungeachtet wird immer wieder die Meinung vertreten, dass eine Eingriffsbeurteilung und Gegenüberstellung von betroffenen Funktionen und Werten und geplanten Maßnahmen ausschließlich auf der Grundlage von Biotoptypen möglich wäre, da, wie es heißt, Biotoptypen die biotischen und abiotischen Verhältnisse und Abläufe bis zu einem gewissen Grade abbilden, und auch eine grobe Beurteilung des Landschaftsbildes erlauben würden.¹⁾

Dies trifft aus folgenden Gründen nicht zu:

Abiotische Schutzgüter

Die meisten Biotoptypen sind zwar an bestimmte Standortbedingungen gebunden und lassen, wenn sie nicht zu stark durch Bewirtschaftungsmaßnahmen beeinflusst sind (»naturbetonte« Biotoptypen) entsprechende Rückschlüsse z. B. auf die Nährstoff- und Wasserversorgung im Wurzelraum, auf die Ungestörtheit oder anthropogene Beeinflussung des Standortes, auf Klimaregion oder Kleinklima zu.

Jedoch sind allein auf Grundlage dieser Informationen keine gesicherten Aussagen möglich über zur Eingriffsbeurteilung wesentliche abiotische Werte und Funktionen, wie z. B.:

- Regulationsfunktion des Bodens im Wasser- und Stoffkreislauf (z. B. Retention, Grundwasserneubildung, Erosionsgefährdung)
- Filter-, Puffer- und Speicherfunktion des Bodens
- Grundwasserverhältnisse
- seltene Böden
- Funktion der Böden als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte
- klimatische Ausgleichsfunktion.

¹⁾ So z. B. auf der Grundlage eines in Nordrhein-Westfalen verbreiteten Modells (ADAM et al. 1986) oder des »Osnabrücker Modells« (LANDKREIS OSNABRÜCK 1994). Auch die »Arbeitshilfe zur Ermittlung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Bauleitplanung« des NIEDERS. STÄDTETAGS (1996) wird in der praktischen Anwendung meist auf ein Biotopwertmodell reduziert, obgleich sie formuliert, dass bei Betroffenheit von Arten, Boden, Wasser, Klima und Landschaftsbild mit besonderer Bedeutung ein »besonderer Schutzbedarf« vorhanden ist, »der über den flächenbezogenen Wertfaktor des Biotoptyps nicht erfasst werden kann« (S. 13).

Lediglich zur Beurteilung der Aspekte

- Naturnähe von Böden, und
- Extremstandorte bzw. Böden mit besonderem Biotopentwicklungspotential

lassen sich Aussagen aus dem Vorkommen naturbetonter Biotoptypen ableiten.

Bei intensiv genutzten Biotoptypen wie Ackerland oder Intensivgrünland ist jedoch wegen der weitgehenden Verdrängung heimischer Wildarten durch Kulturpflanzen (und wegen Düngung, Beregnung etc.) selbst diese eingeschränkte Indikatorfunktion der naturbetonten Biotoptypen nicht mehr gegeben.



Abb. 1: Die Beurteilung der Auswirkungen eines Bodenabbaus allein auf der Grundlage von Biotoptypen bezieht die Zerstörung der natürlichen Bodenfunktionen und der Funktionen als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte nicht in die Bilanzierung ein.

Biotische Schutzgüter

Eine Biotopkartierung erleichtert die Kartierung von Tier- und Pflanzenarten, kann sie aber selbstverständlich nicht ersetzen. Insbesondere bei naturnäheren Biotopen lässt sich aus der Kenntnis des Biototyps zwar ein bestimmtes Spektrum an zu erwartenden Tier- und Pflanzenarten ableiten. Ob sie im konkreten Einzelfall jedoch vorkommen, muss überprüft werden.

Viele Tierarten sind zudem nicht an einzelne Biotoptypen gebunden, sondern nutzen als Biotopkomplex-Bewohner verschiedenste Biotoptypen. Ferner können auch nicht naturnahe Biotope für gefährdete Arten von großer Bedeutung sein. Die Rechtsprechung fordert daher: »Gibt es . . . Anhaltspunkte für das Vorhandensein besonders seltener Arten, wird dem im Rahmen der Ermittlungen nachzugehen sein« (BVerwG 1997: 353 f.).



Abb. 2: Je nach Lage, Standortverhältnissen und Störungsfreiheit können Intensiv-Grünlandbereiche (mit geringer Bewertung als Biototyp) von hoher Bedeutung als Gastvogel-Lebensraum sein.

Landschaftsbild

Eine Biotoptypenkartierung ist zwar eine wesentliche Grundlage für eine Landschaftsbild-Bewertung, sie reicht aber dazu nicht aus. Weitere Kriterien sind einzubeziehen, wie die Eigenart und Vielfalt, geomorphologische und geologische Besonderheiten, historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile, auffällige jahreszeitliche Aspekte der Vegetation, Bodennutzung oder Fauna, wesentliche Beeinträchtigungen wie Lärm, Geruchsbelästigungen oder optische Beeinträchtigungen (vgl. KÖHLER & PREISS 2000). Darüber hinaus sind für eine Landschaftsbild-Bewertung andere Raumabgrenzungen zugrunde zu legen als bei einer Biotopkartierung. Sie beruhen i. d. R. auf Biotopkomplexen, sind damit viel großräumiger als die Flächen einzelner Biotoptypen, und werden oft nach Oberflächenformen begrenzt.

Zusammenfassend kann gefolgert werden, dass die Bewertung von Biotoptypen keine ausreichende Grundlage ist, um den Naturhaushalt und das Landschaftsbild bei Eingriffsvorhaben fachlich angemessen und rechtsicher zu berücksichtigen.

Die relativ niedrige Biotop-Bewertung für die Biotoptypen Acker oder Intensivgrünland (die wegen geringer Seltenheit, Gefährdung und Naturnähe sowie guter Regenerierbarkeit dieser Pflanzenbestände durchaus berechtigt ist) gibt die Bedeutung, die diese Bereiche für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und das Landschaftsbild haben können, in keiner Weise wieder. So können Acker- oder Intensivgrünland-Flächen von hoher Bedeutung sein für die anderen Teilaspekte des Naturhaushalts oder Landschaftsbildes, wie z. B.:

- als Rast- und Nahrungsflächen, insbesondere für Gastvogelarten in den Flussauen,
- für gefährdete Brutvögel der relativ wenig gestörten Ackerschläge oder den Feldhamster,
- als Filter und Puffer besonders schutzwürdiger Grundwasservorkommen,
- als Bodenspeicher im Wasserkreislauf (und damit Faktor zur Erhöhung der Gebiets-Retention),
- als fruchtbarer Boden, seltener Bodentyp, Extremstandort (z. B. noch weitgehend intakter Torfkörper unter Hochmoor-Grünland), Boden mit naturhistorischer, kulturhistorischer oder geowissenschaftlicher Bedeutung,
- als Teilfläche einer insgesamt schutzwürdigen Landschaftsbildeinheit (die auch intensiver genutzte Bereiche, wie einzelne Ackerflächen, mit einschließen kann).



Abb. 3: Auch überwiegend als Acker genutzte Bereiche (mit geringen »Biotopwerten«) können z. B. bei entsprechender Verteilung von Gehölzstrukturen von Bedeutung für das Landschaftsbild sein.

Die immer wieder aus der Anwendung reiner Biotopwertverfahren abgeleitete Argumentation, dass z. B. durch Bodenabbau auf Ackerflächen etwas viel Wertvolleres entsteht als zuvor vorhanden, ist ein typisches Beispiel für die unzulässige Einengung von Naturhaushalt und Landschaftsbild auf Biotope, und lässt außer Acht, dass mit diesem Bodenabbau (der durchaus wichtige neue Biotope schaffen kann), u. a.

- fruchtbarer Boden zerstört werden kann,
 - Grundwasser freigelegt und damit verstärkt gefährdet sein kann,
 - die Abflussverhältnisse verändert werden können,
 - Rast- und Nahrungsplätze für Gastvögel zerstört werden können,
 - das Landschaftsbild beeinträchtigt werden kann,
- in der Gesamtbilanz also die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und das Landschaftsbild erheblich und i. d. R. nicht ausgleichbar beeinträchtigt werden können.

Literatur

- ADAM, K., W. NOHL & W. VALENTIN (1989): Bewertungsgrundlagen für Kompensationsmaßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft. - Hrsg.: MURL Nordrh.-Westfalen, Düsseldorf.
- BAYER. STAATSMIN. f. LANDESENTW. u. UMWELTFRAGEN (1999): Leitfaden »Bauen im Einklang mit der Natur - Eingriffsregelung in der Bauleitplanung«. - München.
- BBodSchG (1998): Bundes-Bodenschutzgesetz vom 17. März 1998 (BGBl. I S. 502).
- BLUM, P., C.-A. AGENA & J. FRANKE (1990 ff): Niedersächsisches Naturschutzgesetz- Kommentar. - Loseblattsammlung, Wiesbaden.
- BVerwG (1997): Beschl. vom 21.2.1997 - 4 B 177/96. - Natur u. Recht (7): 353 f.
- ESSING, H. & H. W. LOUIS (1996): Rechtliche und fachliche Anforderungen an die Bewertung von Eingriffen. - Natur u. Recht 10: 485-492.
- KÖHLER, B. & A. PREISS (2000): Erfassung und Bewertung des Landschaftsbildes. - Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 20, Nr. 1: 1-60.
- LABO und LANA (1999): Positionspapier zum Bodenschutz im Rahmen der Landschaftsplanung und der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. - Schreiben der Vorsitzenden der LABO und LANA vom 21.12.1999.
- LANDKREIS OSNABRÜCK (1994): Kompensationsmodell zur Vorbereitung und Umsetzung der Eingriffsregelung gemäß NNatG im Rahmen der Bauleitplanung. - vervielf. Mskr.
- MIN. LÄNDL. RAUM (1997): Leitfaden für die Eingriffs- und Ausgleichsbewertung bei Abbauvorhaben. - Stuttgart.
- NIEDERS. STÄDTETAG (1996): Arbeitshilfe zur Ermittlung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Bauleitplanung. - Hannover.
- OVG Lüneburg (1997): Urteil vom 28.7.1997 - 3 L 4621/94. - Natur u. Recht 1998 (7): 384-388.
- UGB-KomE (1998): Umweltgesetzbuch, Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch. - Berlin.

Der Autor



Erich Bierhals, Dipl.-Ing., geb. 1941. Landespflege-Studium in Weihenstephan und Hannover. Von 1969 bis 1991 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover. Seit 1991 Leiter des Dezernats Landschaftsplanung/Eingriffsregelung im Niedersächsischen Landesamt für Ökologie.

Anforderungen an Sicherung, Pflege und Kontrolle von landschaftspflegerischen Maßnahmen an Straßen

von Heiner Haßmann

Einleitung

Straßenbauvorhaben verursachen in der Regel unvermeidbare erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes, die aufgrund der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erfordern.

Durch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), in Verbindung mit den landesrechtlichen Regelungen, ergeben sich hohe Anforderungen an Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Sie sind so auszuführen, dass sie ihre Funktion auf Dauer erfüllen können. Hierzu gehört, dass die geschaffenen Anlagen ausreichend gepflegt und vor Zerstörung oder Schädigung geschützt werden. Beides ist vom Verursacher sicherzustellen.

Die planmäßige Entwicklung der rechtsverbindlich festgelegten Kompensationsmaßnahmen sowie die dauerhafte Erhaltung ihrer Funktionsfähigkeit sind zur Zeit nicht ausreichend geregelt. Dies hat dazu geführt, dass es bei der Ausführung und Funktionserfüllung der landschaftspflegerischen Maßnahmen z. T. Defizite gibt, die es zu erkennen, abzubauen und künftig zu vermeiden gilt (vgl. ULBRICH 1997, SCHWOON 1997).

Der Arbeitsausschuss Landschaftsgestaltung der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen hat die Probleme aufgegriffen und hat ein Arbeitspapier erstellt, das den Titel: »Hinweise zur rechtlichen Sicherung, Pflege und Kontrolle landschaftspflegerischer Kompensationsmaßnahmen im Straßenbau« trägt (FGSV 2000). Dieses Papier soll nach Abstimmung mit dem Länderfachausschuss Straßenbaurecht in Kürze vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) eingeführt werden. Insbesondere in den Ziffern 1 und 4 ist noch von inhaltlichen Änderungen auszugehen.

Bei der Bearbeitung der Hinweise wurde die derzeitige Praxis bei der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen im Zuge von Straßenbauvorhaben in den einzelnen Bundesländern analysiert und eine Vielzahl von Literaturquellen, die sich mit diesem Themenkomplex auseinandersetzen, ausgewertet.

Die Hinweise sollen allen, die mit der Planung, Ausführung und Pflege von landschaftspflegerischen Maßnahmen befasst sind, fachliche und administrative Handlungskriterien vermitteln. In den Hinweisen wurden folgende inhaltliche Schwerpunkte bearbeitet:

1. Planerische und rechtliche Vorgaben
2. Sicherung der Flächen
3. Ausführung
4. Liegenschaftsmäßige Weiterbehandlung der Flächen
5. Pflege und Unterhaltung
6. Kontrolle
7. Kompensationskataster

Hier werden zu den vorgenannten Ziffern einige Inhalte vorgestellt.

1 Planerische und rechtliche Vorgaben

1.1 Planerische Vorgaben des landschaftspflegerischen Begleitplanes

Im landschaftspflegerischen Begleitplan (LBP) werden die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen dargestellt und begründet. An die planerischen Vorgaben des LBP werden bezüglich der Durchführbarkeit sowie der funktionalen Zielerfüllung der Maßnahmen eine Reihe von Anforderungen gestellt, die bereits in dieser Planungsebene berücksichtigt werden müssen.

Zu diesen Anforderungen zählen:

- Im LBP müssen die durch den Eingriff betroffenen Funktionen und Werte des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes klar herausgearbeitet werden.
- Bei der Auswahl der Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist die Standorteignung für die vorgesehene Maßnahme zu prüfen.
- Die Verfügbarkeit geeigneter Flächen ist vor der Planfeststellung so weit wie möglich zu klären (z. B. Abstimmung mit landwirtschaftlichen Dienststellen, Gespräche mit Grundeigentümern).
- In den Maßnahmenblättern des LBP sind erforderliche Nutzungsänderungen, -beschränkungen sowie nachrichtlich künftige Eigentümer und Unterhaltungspflichtige mit auszuweisen (Ergebnis der Vorklärung; siehe Abbildung 1, Punkt 11 und 12).
- Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind im LBP und im Grunderwerbsplan parzellenscharf auszuweisen.
- Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind in den Planunterlagen (Straßenentwurf / LBP) so präzise zu beschreiben, dass sie den fachlichen Erfordernissen entsprechend in einen landschaftspflegerischen Ausführungsplan (LAP) umgesetzt werden können.
- Für die im LBP vorgesehenen Maßnahmen ist frühzeitig eine Kostenschätzung durchzuführen (§ 49a der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure HOAI), um die erforderlichen Mittel zusammen mit den Straßenbau- und Grunderwerbskosten rechtzeitig in den Haushalt einzustellen.

1.2 Auswahl der Flächen

Flächen der öffentlichen Hand

Bei Maßnahmen des Bundesfernstraßen- und Landesstraßenbaus ist zunächst zu prüfen, ob für die landschaftspflegerischen Maßnahmen geeignete Flächen des Bundes, Landes oder der öffentlichen Hand (z. B. Kreis, Gemeinde) zur Verfügung stehen. Damit wird dem Grundsatz Rechnung getragen, die Eingriffe in Privateigentum und -rechte durch öffentliche Straßenbauvorhaben so gering wie möglich zu halten (Artikel 14 (1) und (2) Grundgesetz, GG).

Flächen Privater

Stehen öffentliche Flächen nicht zur Verfügung, so muss auf Flächen Privater zurückgegriffen werden. Bei der Planung von Kompensationsmaßnahmen auf Privatflächen ist die Eignung dieser Flächen besonders zu prüfen. Bei gleicher Eignung mehrerer Grundstücke für eine bestimmte Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme liegt es im planerischen Ermessen des Straßenbaulastträgers, sich auf ein Grundstück festzulegen.

1.3 Festsetzungen zur Erlangung des Baurechts

Durch den Planfeststellungsbeschluss oder sonstigen Zulassungsbescheid werden die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen öffentlich-rechtlich gesichert. Sie haben damit die gleiche Rechtsposition bzw. üben die gleichen Rechtswirkungen aus wie das Straßenbauvorhaben selbst.

2 Sicherung der Flächen für landschaftspflegerische Maßnahmen

2.1 Grunderwerb

Ein Erwerb von Flächen durch den Straßenbaulastträger kommt dann in Frage, wenn der Eigentümer einen Rechtsanspruch auf Übernahme geltend machen kann. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn die bisherige Nutzung der Flächen sich wesentlich ändert oder erheblich beschränkt wird und die Flächen damit für den bisherigen Eigentümer nicht mehr wirtschaftlich zu nutzen sind oder in anderer Weise angemessen verwendet werden können.

Die Grunderwerbsverhandlungen für das Straßenbauvorhaben und die Kompensationsflächen sind gleichrangig und gleichzeitig durchzuführen.

2.2 Beschränkte persönliche Dienstbarkeit

Sind Kompensationsmaßnahmen auf Flächen Dritter vorgesehen, so ist nicht zwingend ein Eigentumswechsel, d.h. ein Erwerb dieser Flächen durch den Straßenbaulastträger erforderlich. Im Einvernehmen mit dem Eigentümer genügt eine dingliche Sicherung dieser Flächen und der vorgesehenen Maßnahmen.

Diese Sicherung in Form einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit nach § 1090 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) beinhaltet ein Benutzungsrecht des Grundstückes mit entsprechender Zweckbestimmung zugunsten des Straßenbaulastträgers, verbunden mit einer Nutzungsbeschränkung für den Eigentümer.

Dingliche Sicherungen durch grundbuchrechtliche Eintragungen an Stelle von Grunderwerb sind insbesondere dann angezeigt,

- wenn der Eigentümer seine Flächen nicht veräußern will, die vorgesehenen Maßnahmen jedoch duldet,
- wenn durch die Maßnahme die bisherige Nutzung der Flächen nicht wesentlich geändert oder eingeschränkt wird.

Entschädigungspflichtig sind alle Auflagen, die eine bisher rechtmäßig ausgeübte Nutzung verbieten oder einschränken (z. B. Beschränkung der Zahl der Weidetiere oder der mechanischen Bearbeitung, das Brachliegenlassen von Nutzflächen). Die Höhe der

Entschädigung kann durch Sachverständige ermittelt werden.

2.3 Enteignung

Stimmt der private Eigentümer weder einem freihändigen Grunderwerb noch einer dinglichen Sicherung zu, so können die für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen benötigten Flächen oder Rechte grundsätzlich auch enteignet werden. Die rechtliche Grundlage hierzu bilden der § 19 Bundesfernstraßengesetz (FStrG), die Straßengesetze der Länder bzw. das Baugesetzbuch (BauGB). Die nach den Landesnaturschutzgesetzen erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden durch Planfeststellungsbeschluss zwingend auferlegt und sind somit Bestandteil der Ausführung des Bauvorhabens.

Voraussetzung für eine Enteignung ist die Vollziehbarkeit bzw. Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses.

3 Ausführung der landschaftspflegerischen Maßnahmen

Grundsätzlich ist die Ausführung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen Aufgabe des Straßenbaulastträgers. Er hat die Maßnahmen in der Form und zu dem Zeitpunkt auszuführen, wie sie im Planfeststellungsbeschluss oder sonstigen Zulassungsbescheid rechtsverbindlich festgesetzt worden sind. Ist der Zeitpunkt im Planfeststellungsbeschluss bzw. im sonstigen Zulassungsbescheid nicht geregelt, so ist mit den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen spätestens zu beginnen, wenn mit der Straßenbaumaßnahme in Natur und Landschaft eingegriffen wird.

Zur Ausführung landschaftspflegerischer Maßnahmen wird insbesondere auf die Richtlinien für die Anlage von Straßen, Teil: Landschaftspflege, Abschnitt 2: Landschaftspflegerische Ausführung verwiesen (RAS-LP 2).

4 Liegenschaftsmäßige Weiterbehandlung der Flächen

Mit einer Planfeststellung oder Plangenehmigung sind Kompensationsmaßnahmen öffentlich-rechtlich gesichert.

Für die vom Straßenbaulastträger für Kompensationsmaßnahmen erworbenen Flächen bestehen nach Durchführung dieser Maßnahmen zwei Möglichkeiten der liegenschaftsmäßigen Verwendung:

- Die Flächen verbleiben beim Baulastträger.
- Das Eigentum der Flächen wird an Dritte übertragen.

4.1 Verbleib beim Straßenbaulastträger

Verbleiben die erworbenen Flächen im Eigentum des Straßenbaulastträgers, so behält er die unmittelbare Verantwortung für die durchgeführten Maßnahmen und deren weitere Entwicklung.

Ein wesentlicher Vorteil des Verbleibs beim Baulastträger ist die Möglichkeit, durch die Pflege und Funktionsüberprüfung Erfahrungen für zukünftige Maßnahmen zu gewinnen. Darüber hinaus kann die Biotoppflege in Eigenregie das Ansehen der Straßenbauverwaltung in der Öffentlichkeit verbessern.

4.2 Übertragung des Eigentums an Dritte

Werden Flächen an Dritte übertragen, so ist neben der Bereitschaft, Pflegeleistungen zu übernehmen, auch die fachliche Eignung zu prüfen. Die Entscheidung ist u. a. von folgenden Kriterien abhängig zu machen:

- Der Träger muss seine Eignung für die Erfüllung der Pflegeverpflichtung nachweisen.
- Der Träger muss über fachlich geschultes Personal verfügen.
- Der Träger sollte im Raum präsent sein.
- Der Träger muss Pflegekontinuität gewährleisten.
- Eine Zweckentfremdung der Fläche muss ausgeschlossen sein.

4.2.1 Übertragung an Liegenschaftsverwaltungen des Bundes oder des Landes

Ebenso, wie der Straßenbaulastträger die Möglichkeiten nutzt, Kompensationsmaßnahmen auf Flächen des Bundes oder des Landes durchzuführen, besteht bei erworbenen Flächen die Möglichkeit, diese an die Liegenschaftsverwaltungen des Bundes bzw. des betreffenden Landes zu übergeben (je nach Länderregelung; in Niedersachsen kommen die Landesforstverwaltung, Moorverwaltung oder Domänenverwaltung in Betracht).

Zugeführte oder bereits im allgemeinen Grundvermögen befindliche Ausgleichs- und Ersatzflächen sind durch die Bundesforstverwaltung entsprechend den bestehenden Verpflichtungen zu pflegen.

Die Entscheidung, welche Flächen zu welchem Zeitpunkt abgegeben werden können, sollte in jedem Einzelfall zwischen dem jeweiligen Straßenbauamt und der Bundesvermögensverwaltung / dem Bundesforstamt abgestimmt werden. Bei Übertragung von Maßnahmen an die Liegenschaftsverwaltung des Landes sind die landesrechtlichen Regelungen zu beachten.

Dafür sind folgende Kriterien maßgebend:

- Nähe zur Straße oder anderen Bundesflächen
- Größe der Fläche
- Maßnahmenart (siehe Anhang, Kap. 9)
- Belastungen, z. B. Nutzungsauflagen
- Wirtschaftlichkeit
- Entwicklungsstand

4.2.2 Übertragung an sonstige Dritte

Kompensationsflächen können auch an andere Dritte, insbesondere Verwaltungen (z. B. Forstverwaltungen, Kreise, Gemeinden) sowie Stiftungen, Verbände und sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts, abgegeben werden. Daneben ist die Abgabe an Private – z. B. bei landwirtschaftlicher Restnutzung an Landwirte – möglich. Neben dem Abschluss entsprechender Vereinbarungen sind die Nutzungsbeschränkungen und Auflagen durch entsprechende Eintragungen im Grundbuch zu sichern (siehe Punkt 2.2, vgl. LOUIS 1997).

5 Pflege und Unterhaltung der landschaftspflegerischen Maßnahmen

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind so zu planen und auszuführen, dass sie möglichst kurzfristig ihre Funktion erreichen und auf Dauer erfüllen können. Viele landschaftspflegerische Maßnahmen erreichen ihr Funktionsziel nicht bereits mit der Baudurchführung,

sondern erst nach Jahren oder Jahrzehnten. In der Entwicklungszeit ist je nach Art der Maßnahme eine mehr oder weniger intensive Pflege sowie ggf. ein Schutz vor Zerstörung und Schädigung erforderlich.

Generell dient die Pflege dem Erreichen und Erhalten des funktionsfähigen Zustandes der Landschaftspflegerischen Maßnahmen (s. Anhang, Kap. 9).

5.1 Art und Umfang der Pflege

Die Pflegeinhalte sind möglichst frühzeitig und präzise festzulegen. Schon bei der Konzeption der landschaftspflegerischen Maßnahmen sind die Entwicklungsziele und die zu deren Erreichung erforderlichen Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen grundsätzlich festzulegen. Sofern das Funktionsziel dies zulässt, sollen möglichst nur solche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geplant werden, die eine geringe Pflegeeigenschaft nach sich ziehen oder die sich selbst überlassen werden können.

Im Maßnahmenverzeichnis sind das Pflegeziel sowie erforderliche Pflegemaßnahmen dem Grunde nach zu benennen (Abb. 1). Im Landschaftspflegerischen Ausführungsplan erfolgt eine Präzisierung der Pflegeinhalte. Bei Bedarf wird darüber hinaus ein separater Pflegeplan erarbeitet.

5.2 Ausführung der Pflege

Die Ausführung von Pflegearbeiten kann durch unterschiedliche Unterhaltungsträger erfolgen:

- Grundeigentümer
- Straßenbauverwaltung mit eigenem Personal
- Straßenbauverwaltung mittels Beauftragung Dritter wie Fachfirmen, Maschinenringe, Landwirte o. ä.
- Bundesforstverwaltung
- Pflegeträger (möglichst örtlich präsent) wie z. B. Gemeinden, Landschaftspflegeverbände, Stiftungen.

Kontroll- und Unterhaltungsarbeiten bei Tierdurchlässen, Grünbrücken, festen Leiteinrichtungen etc. (definitionsgemäß Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen, keine Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen) erfolgen in der Regel durch das Straßenunterhaltungspersonal.

5.3 Dauer der Pflegeverpflichtung

Die Pflege und Unterhaltung währt generell so lange, wie die im Planfeststellungsbeschluss oder sonstigen Zulassungsbescheid festgelegten Maßnahmen dies erfordern. Sind dort keine Regelungen enthalten, ist die Pflege und Unterhaltung grundsätzlich für den Zeitraum angelegt, in dem die erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen der Straße andauern.

Die Pflege und Unterhaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kann dann enden, wenn die Straße nicht mehr als Eingriff wirkt, z. B. wenn durch Veränderung einer Tierpopulation die Zerschneidungswirkung einer Straße nicht mehr besteht und so ein Tierdurchlass nicht mehr benutzt wird. Weiterhin endet die Verpflichtung zur Pflege und Unterhaltung von landschaftspflegerischen Maßnahmen, wenn das Entwicklungsstadium, das vor dem Eingriff vorhanden war, wieder erreicht worden ist.

Bezeichnung der Baumaßnahme 1	Maßnahmenblatt	Maßnahmennummer 2 <small>(S-Schutz, A-Ausgleichs-, E-Ersatz-, G-Gestaltungsmaßnahme)</small>
Lage der Maßnahme / Bau-km: 3		
Konflikt Nr.: im Bestands- und Konfliktplan (Ziff. 1.12.1 RE 85), Blatt Nr.:		
Beschreibung:		
5	4	7
Eingriffsumfang: ha; Stück; m. Text Fortsetzung auf Blatt Nr.:		
Maßnahme zum Lageplan der landschaftspfl. Maßnahmen (Ziff 1.12.2 RE 85) Blatt Nr.:		
Beschreibung/Zielsetzung:		
6	7 Detail auf Anlagenblatt Nr.: Text Fortsetzung auf Blatt Nr.: Ausgleich / Ersatz in Verbindung mit Maßnahme Nr.:.....	
Hinweise für die Unterhaltungspflege:		
8	7 Text Fortsetzung auf Blatt Nr.:	
Zeitpunkt der Durchführung der Maßnahme		
9		
Flächengröße: ha		
Ausgleich / Ersatz in Verbindung mit Maßnahme Nr.:..... 10		
Vorgesehene Regelung		
<input type="checkbox"/> Flächen der öffentlichen Hand	11 . ha	Künftiger Eigentümer: 12
<input type="checkbox"/> Flächen Dritter	ha	
<input type="checkbox"/> Grunderwerbha	Künftige Unterhaltung:
<input type="checkbox"/> Nutzungsänderung / -beschränkung ha	

Abb. 1: Wesentliche Inhalte eines Maßnahmenblattes. - Auch zur Unterhaltungspflege und Sicherung der Flächen sind Aussagen zu treffen (Punkte 8, 11, 12). - Quelle: BMV (1998)

Es kann auch Gründe dafür geben, den Sinn einer an sich dauerhaften Pflege und Unterhaltung zu überdenken, z. B. wenn erhebliche Veränderungen im Umfeld der landschaftspflegerischen Maßnahme die Erforderlichkeit einer weiterlaufenden Pflege und Unterhaltung in Frage stellen.

Unter Berücksichtigung solcher Erkenntnisse sollte in überschaubaren Zeiträumen über weitere Pflegemaßnahmen neu entschieden werden. Im Sinn einer Konvention kann ein Zeitraum von 25 – 30 Jahren (eine Generation) angenommen werden.

6 Kontrolle der landschaftspflegerischen Maßnahmen

Eine Kontrolle ausgeführter Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kann in mehrfacher Hinsicht erforderlich

werden. Grundsätzlich ist zu unterscheiden (vgl. ULBRICH 1997) zwischen:

- Kontrolle der fachgerechten Herstellung der Maßnahmen (Herstellungskontrolle) und
- Kontrolle der Entwicklung der Maßnahmen (Funktionskontrolle).

Im Rahmen von Herstellungskontrollen wird geprüft, ob die im Planfeststellungsbeschluss oder sonstigen Zulassungsbescheid festgelegten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen den planerischen Vorgaben entsprechend nach Art, Lage, Umfang und zeitlichem Ablauf hergestellt worden sind, d. h. die Grundvoraussetzungen für die gewünschte Entwicklung geschaffen sind. Diese Kontrollen sind praktische Bauabnahmen (gemäß der Verdingungsordnung für Bauleistungen, VOB Teil C) und werden von der Straßenbauverwaltung durchgeführt.

- Funktionskontrollen ermöglichen u. a. eine Steuerung und Anpassung der ausgeführten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Dies kann erforderlich werden, wenn
- das Erreichen des Funktionszieles von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in hohem Grade ungewiss ist (z. B. Prognoseunsicherheit bei der Planung),
 - die angestrebte Entwicklung der Maßnahme eine Regulierung einzelner Lebensraumbedingungen erfordert (z. B. Wasserstandsregulierung in einem geplanten Feuchtwiesengebiet),
 - die Pflegemaßnahmen besonders umfangreich und schwierig sind und das Pflegekonzept an die eingetretene Entwicklung angepasst werden muss.

Dem Träger der Straßenbaulast kann von der Genehmigungsbehörde die Durchführung entsprechender Kontrollen im Planfeststellungsbeschluss auferlegt werden. Zuständig für die Durchführung ist der Straßenbaulastträger. Die Naturschutzbehörden können an diesen Kontrollen beteiligt werden.

Eine Überprüfung der funktionsgerechten Entwicklung kann auch aus der Sicht der Straßenbauverwaltung sinnvoll und erforderlich sein, um Erkenntnisse und Erfahrungen für künftige Maßnahmen zu gewinnen (z. B. Funktionsüberprüfung von Querungshilfen für Tiere).

Wenn sachgerecht hergestellte und gepflegte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aus Gründen, die der Träger der Straßenbaulast nicht zu vertreten hat, die ihnen zugeordneten Funktionen nicht oder nicht vollständig erreichen oder vorzeitig verlieren, so ist der Träger der Straßenbaulast nicht zur Nachbesserung oder Erneuerung verpflichtet (vgl. BMV 1999).

7 Kompensationskataster der Straßenbauverwaltung

Die große Anzahl von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mit den vielfältigen Festlegenden bezüglich ihrer Ausführung, rechtlichen Sicherung, Pflege und Kontrolle macht es den Verwaltungen schwer, den Überblick zu behalten. Für die verwaltungsmäßige Bearbeitung ist es somit erforderlich, ein entsprechendes Instrument zur Verfügung zu haben (Kompensationskataster), das alle in diesem Rahmen benötigten Informationen enthält (vgl. AK EINGRIFFSREGELUNG 1997, ULBRICH 1997, SCHWOON 1997).

Der Aufbau eines Kompensationskatasters erfolgt sinnvollerweise mittels der elektronischen Datenverarbeitung in Form einer Datenbank (Kompensationsdatei). Dabei empfiehlt es sich, auf ein Datenbanksystem mit relationaler Datenbankstruktur zurückzugreifen, weil mit diesem System am besten eine große Datenmenge bewältigt werden kann und Querabfragen am ehesten möglich sind.

Mit der Kompensationsdatei können folgende Ziele erreicht werden:

- Vermeidung von Mehrfachnutzung einer Fläche für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verschiedener Eingriffsvorhaben,
- Vermeidung der Inanspruchnahme von Kompensationsflächen und Gefährdung des Kompensationserfolges durch neue Eingriffsvorhaben,
- Erleichterung von Erfolgskontrollen (Herstellungs- und Funktionskontrollen),
- Führen eines Kontrollsystems mit einer Wieder- vorlage bzw. einer Terminüberwachung.

7.1 Datenpflege

Ein wesentliches Kriterium für die Wirksamkeit und den effektiven Nutzen für den Anwender von Kompensationsdateien besteht darin, dass eine ständige Datenpflege betrieben werden muss. Die Datenbank muss grundsätzlich auf dem neuesten Informationsstand gehalten werden, damit Anwenderinnen und Anwender die Sicherheit haben, auch mit dem aktuellen Datenmaterial zu arbeiten. Daher ist beim Aufbau der Datei sehr sorgfältig zu prüfen, welche Daten unbedingt erfasst werden sollen, damit die Datenpflege in einem vertretbaren Rahmen bleibt.

8 Literatur

- AG »EINGRIFFSREGELUNG« der Landesanstalten/-ämter und des Bundesamtes für Naturschutz (1997): Empfehlungen zum Aufbau eines Katasters der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Naturschutzverwaltung. - Natur und Landschaft 72, H. 4: 199-202.
- BauGB - Baugesetzbuch - vom 27. August 1997, BGBl. I S. 2141 ff.
- BGB - Bürgerliches Gesetzbuch.
- BMV - BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (1998): Musterkarten für die einheitliche Gestaltung Landschaftspflegerischer Begleitpläne im Straßenbau (Musterkarten LBP), Ausgabe 1998.
- BMV - BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (1999): HNL 599 - Hinweise zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Bundesfernstraßenbau, Ausgabe 1999
- BNatSchG - Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, (Bundesnaturschutzgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1998, BGBl. I S. 2994.
- FStrG - Bundesfernstraßengesetz - vom 19. April 1994, BGBl. I S. 864.
- GG - Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.
- FGSV - FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR STRABEN- UND VERKEHRSWESEN (1993): RAS-LP 2 - Richtlinien für die Anlage von Straßen, Teil: Landschaftspflege, Abschnitt 2: Landschaftspflegerische Ausführung, Ausgabe 1993.
- FGSV - FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR STRABEN- UND VERKEHRSWESEN (2000): Hinweise zur rechtlichen Sicherung, Pflege und Kontrolle landschaftspflegerischer Kompensationsmaßnahmen im Straßenbau. - Arbeitspapier.
- HOAI - Verordnung über die Honorare für Leistungen der Architekten und Ingenieure, Fassung v. 1. Januar 1996, 21.09.1995, BGBl. I S. 1174.
- LOUIS, H. W. (1997): Die rechtliche Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. - Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 17, Nr. 4: 157-158, Hannover.
- SCHWOON, G. (1997): Sicherung, Pflege und Kontrollen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen infolge von Straßenbauvorhaben. - Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 17, Nr. 4: 174-183, Hannover.
- ULBRICH, D. (1997): Verwaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach ihrer Durchführung. - Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 17, Nr. 4: 136-156, Hannover.
- VOB (1996) - Verdingungsordnung für Bauleistungen. Hrsg. i.A.d. Verbindungsausschusses für Bauleistungen e.V., Berlin.

Der Autor



Heiner Haßmann, Jahrgang 1948, Studium der Landespflege an der Universität Hannover. Seit 1977 im Nds. Landesamt für Straßenbau, Leiter des Dezernats für Landschaftspflege und Landschaftsbau. Leiter des Arbeitsausschusses »Landschaftsgestaltung« der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen seit 1998.

9 Anhang: Beispiele für Pflegeerfordernisse

Die aufgeführten Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen und deren Zeitintervalle sind Erfahrungswerte. Sie sind an die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und den Entwicklungsstand der landschaftspflegerischen Maßnahmen anzupassen.

Maßnahme / Zielbiotop	Pflege und Unterhaltung
1. Naturnahe Fließgewässer Bäche, Flüsse	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mähen der gehölzfreien Gewässerrandstreifen alle 2 – 4 Jahre im September / Oktober, Mähgut abtransportieren. ■ Bei Bedarf Ufer nacharbeiten. ■ Ufergehölze bei Bedarf auf den Stock setzen, Holz abtransportieren.
2. Künstliche Fließgewässer Gräben	<ul style="list-style-type: none"> ■ Alle 2 – 4 Jahre abschnittsweise im September / Oktober räumen, Gräben ohne Vorfluterfunktion alle 3 – 5 Jahre räumen. ■ Aushub seitlich flach ausbringen. Gewässerrandstreifen jährlich im August / September mähen, Mähgut abtransportieren. ■ Bei Bedarf Ufergehölze auf den Stock setzen, Holz abtransportieren.
3. Stillgewässer, die nicht verlanden dürfen. Teiche, Weiher, Altarme von Fließgewässern, Laichbiotope, Kleingewässer	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entschlammern alle 3 – 10 Jahre im September / Oktober. ■ Aushub seitlich absetzen soweit Fläche vorhanden, sonst abtransportieren. ■ Von Gehölzaufwuchs freizuhalten Ufer alle 2 – 4 Jahre im August / September mähen, Mähgut abtransportieren.
4. Wiedervernässte und renaturierte Moore	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zu Beginn der Renaturierung und danach bei Bedarf entkusseln. ■ Stauvorrichtungen (z.B. Torfwälle) kontrollieren und bei Bedarf erhöhen.
5. Gehölzfreie Sümpfe und Niedermoore	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mähen alle 3 – 5 Jahre im August / September, Mähgut abtransportieren, ggf. Nutzung als Einstreu oder Heu für Pferde.
6. Röhrichtflächen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mähen alle 3-5 Jahre, Mähgut abtransportieren.
7. Feuchtgrünland extensiv genutzt	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mahd 2 x / Jahr; 1. Schnitt nicht vor dem 15. Juni. ■ Alternativ: 1 Schnitt ab 15. Juni, anschließend Beweidung. ■ Verwendung des Mähgutes als Heu, Silage oder Abtransport. ■ Wasserhaltung kontrollieren.
8. Gehölzfreie Sukzessionsflächen Altgrasfluren, Staudenfluren	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bei Bedarf Gehölze roden.
9. Trocken- und Halbtrockenrasen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beweiden oder Schnitt alle 3 Jahre im August / September, Mähgut abtransportieren. ■ Bei Bedarf aufkommende Gehölze alle 5 Jahre roden. ■ Holz abtransportieren oder rändlich zu lockeren Haufen aufschichten.
10. Zwergstrauchheiden	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beweiden mit Schafen. ■ Bei Bedarf aufkommende Gehölze alle 5 Jahre roden. ■ Alternativ: alle 5 Jahre zur Verjüngung mähen oder abbrennen. Bei Bedarf abplaggen, Räumgut abtransportieren. ■ Bei Mahd Ende September kann das Mähgut zur Ansaat neuer Heideflächen verwendet werden.
11. Naturnaher Wald und Waldränder a) Neuanlage b) Umwandlung von Forsten durch Unterpflanzung und Naturverjüngung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aufforstung, 5 Jahre Entwicklungspflege. ■ Niederwildliche Zäunung 5 – 7 Jahre unterhalten, danach abräumen. ■ Freiflächen für die Naturverjüngung und Sukzession schaffen, Waldboden aufreißen. ■ Entwicklung nach 3 Jahren kontrollieren. ■ Niederwildliche Zäunung 7-10 Jahre unterhalten, danach abräumen. ■ Holz kann im Bestand verbleiben.
12. Geschlossene Pflanzungen aus heimischen Wildgehölzen Feldholzinseln, Feldhecken, Wallhecken	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2 Jahre Entwicklungspflege. ■ Alle 5 – 10 Jahre abschnittsweise oder selektiv auf den Stock setzen. ■ Holz, soweit möglich, Nutzungen zuführen. ■ Nicht nutzbares Holz verbleibt unzerkleinert im Bestand.
13. Einzelgehölze Baumreihen, Alleen, Baumgruppen	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2 – 3 Jahre Entwicklungspflege, anschl. Erziehungsschnitt, Bindungen lösen. ■ Unterhaltungsschnitt alle 10 Jahre. ■ Schnittgut ggf. abtransportieren.
14. Kopfweiden	<ul style="list-style-type: none"> ■ Alle 5 – 10 Jahre schneiteln. ■ Schnittgut ggf. abtransportieren.
15. Streuobstwiesen	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2 – 3 Jahre Entwicklungspflege, anschließend Erziehungsschnitt. ■ Zur Unterhaltung der Obstbäume Kulturschnitt alle 3 – 5 Jahre. ■ Mahd 2 x / Jahr; Verwendung des Mähgutes als Heu oder Silage. ■ Alternativ: 1 x Mahd im August; Mäh- u. Schnittgut von der Fläche entfernen.
16. Leitzäune und Durchlässe für Amphibien und bodengebundene Kleintiere	<ul style="list-style-type: none"> ■ Im zeitigen Frühjahr (Januar) reinigen und Laufflächen räumen bzw. freischneiden. ■ Undurchlässigkeit und Funktionsfähigkeit überprüfen, ggf. ausbessern.
17. Totholz- und Stubbenhaufen (Lesesteinhaufen), Trockenmauer, Kiesschüttungen, etc.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Keine regelmäßige Pflege notwendig. ■ Funktionsüberprüfungen bei Bedarf. ■ Bei Bedarf alle 3-5 Jahre freischneiden.

Konzept und Aufbau eines digitalen Kompensationsflächenkatasters mit Hilfe eines Geoinformationssystems

von Michael Heiß und Werner Veltrup

1 Einleitung

Die Anwendung der Eingriffsregelung führt häufig zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Im Laufe der Zeit gibt es immer mehr Flächen, die mit solchen Maßnahmen belegt sind. Als sich dies auch in der Stadt Osnabrück abzeichnete, erfolgte in 1993 der Auftrag des Rates an die Verwaltung, ein Ausgleichs- und Ersatzflchenkataster einzurichten. Wichtigstes Ziel war eine möglichst flurstcksscharfe Flächenzuordnung und eine darauf aufbauende thematische Beschreibung der Verfahren. So sollte auch erreicht werden, dass zukünftig vermieden wird, Ausgleichs- und Ersatzflächen quasi »doppelt« zuzuweisen. Um den geforderten Flächenbezug sicherzustellen und um die Flle von Sachinformationen schnell und sicher zu bewältigen, war von Anfang an der Einsatz der EDV geplant. Das System besteht denn auch aus einer Sachdatenbank und einem Geoinformationssystem zur Pflege der raumbezogenen Daten. Parallel zu der Forderung nach Einrichtung eines Ausgleichs- und Ersatzflchenkatasters wurden im Umweltbereich die Rahmenbedingungen für die Einrichtung eines Umweltinformationssystems (UIS) geprüft.

2 Aufgabenstellung und Rahmenbedingungen

Das Kompensationsflächenkataster der Stadt Osnabrück sollte nicht nur die fachlichen Anforderungen der Stadt Osnabrück erfüllen, sondern gleichzeitig konzeptionell den Rahmen der derzeit diskutierten Ansätze in der Eingriffsregelung so weit wie möglich berücksichtigen. Das Kataster sollte EDV-gestützt aufgebaut werden, leicht erlernbar und – unter Berücksichtigung lokaler Besonderheiten – auch auf andere Kommunen und Landkreise übertragbar sein. Im Kataster sollen alle Flächen erfasst werden, die mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen belegt sind oder werden. Dabei sollte nicht nur eine thematische Beschreibung dieser Flächen erfolgen, sondern wichtig war gleichzeitig auch die Darstellung ihrer räumlichen Lage im Geoinformationssystem.

2.1 Ausgangspunkt

Neben dem Auftrag des Rates war ein Pilotprojekt des Landes Niedersachsen Anlass zum Aufbau des Katasters (vgl. UPHUES 1997). Dieses wurde 1996 durch das Umwelt- und Innenministerium ins Leben gerufen. Ziel des Projektes war die Übergabe der Flchenkennung »Kompensationsfläche« an das entsprechende Flurstück, d.h. letztendlich die Übergabe der Information an die Automatisierte Liegenschaftskarte (ALK). Stadt und Landkreis Osnabrück wurden für das »Modellvorhaben Kompensationsflächenkataster Unterer Naturschutzbehörden« u. a. deshalb ausgewählt, weil die ALK bereits flächendeckend für die Stadt und angrenzende

Bereiche des Landkreises vorlag. So konnten die im Pilotprojekt diskutierten Fragestellungen und die daraus resultierenden Ideen als Vorgaben für das digitale Kompensationsflächenkataster dienen und – soweit technisch sinnvoll – auch umgesetzt werden. Als das Pilotprojekt 1998 zu einem ersten Abschluss gebracht wurde, konnte im Ergebnis auch die technische Machbarkeit des Datenaustausches zwischen Kompensationsflächenkataster und ALK nachgewiesen werden.

2.2 Ansatz der Stadt Osnabrück

Der Ansatz der Stadt Osnabrück zum Aufbau eines Kompensationsflächenkatasters nimmt den im Pilotprojekt bearbeiteten Gedanken auf, verknüpft ihn mit einer Reihe von Leistungsmerkmalen, die eine moderne Erfassung, Pflege und Fortführung der Kompensationsflächen ermöglichen und gibt Instrumente für ein Management dieser Flächen an die Hand. Fachlich-inhaltlich basiert die Softwareentwicklung auf den Hinweisen des Niedersächsischen Landesamtes für Ökologie vom 15.4.1996 (BREUER 1997). Um den derzeitigen Stand der Diskussion hier so weit wie möglich zu berücksichtigen, wurden im Literaturstudium und im fachlichen Gespräch zahlreiche Ansätze geprüft (ARGE »Eingriffsregelung« 1997, BUNZEL 1998, BUNZEL 1999, GASSNER 1993). Die Ergebnisse wurden beim Aufbau des Systems berücksichtigt, dessen offene Struktur auch in Zukunft die Integration notwendiger Änderungs- und Ergänzungswünsche erlaubt. Technisch wurde das System von der Firma Land+System GmbH in Bremen konzipiert und umgesetzt, mit der die Stadt Osnabrück zu diesem Zweck eine Kooperation vereinbart hat. Das System besteht aus zwei Teilen. Im Datenbankmodul werden die beschreibenden Daten verwaltet. Es basiert auf einem relationalen Datenbankverwaltungssystem (RDBMS) und ist derzeit unter Microsoft Access 97 implementiert. Im Geoinformationssystem werden die raumbezogenen Daten verwaltet und gepflegt. Hier wird das Desktop-GIS ArcView eingesetzt, da es leicht erlernbar und – gerade in Naturschutzverwaltungen – schon weit verbreitet ist. Zwischen den Komponenten werden Daten und Informationen über eine bidirektionale Schnittstelle ausgetauscht, d.h. eine Kommunikation ist in beiden (bi) Richtungen möglich (LAND+SYSTEM 1999a).

Zusammengefasst weist das System die folgenden Leistungsmerkmale auf:

- Kompensationsmaßnahmen können geometrisch genau erfasst, dargestellt und ausgedruckt werden.
- Auf der Grundlage der Automatisierten Liegenschaftskarte (ALK) erfolgt die Erfassung, Pflege und Fortführung der Geometrien.
- Die Übernahme der Kennung »Kompensation« an die ALK ist aus dem System heraus direkt möglich.
- Die Formulare, organisiert in Dateiblttern (z. B.: Eingriffsvorhaben, Kompensationsmaßnahmen, Lage

der Kompensationsflächen, Pflege und Entwicklung) orientieren sich an den Hinweisen des NLÖ.

- Alle Sachdaten werden in einer relationalen Datenbank erfasst, verwaltet und gepflegt.

3 Lösungsansatz und Realisierung

3.1 Integration in ein Kommunales Rauminformationssystem

Innerhalb der Kommune stellt das Kompensationsflächenkataster nur einen – und vergleichsweise kleinen – Datenbestand dar. Es ist deshalb selbstverständlich, dass sich das digitale Kompensationsflächenkataster als Baustein in ein Kommunales Rauminformationssystem – oder Landkreisinformationssystem – einpassen lassen können muss (LAND+SYSTEM 1997). Denn zum einen benötigt das Kompensationsflächenkataster z. B. die ALK als wichtige Hintergrundinformation, d. h. ein Zugriff auf die digitale Liegenschaftskarte muss problemlos möglich sein. Zum anderen werden Daten aus dem Kompensationsflächenkataster auch von anderen Stellen in Kommune und Landkreis zur Aufgabenbearbeitung benötigt. So sind Ausgleichs- und Ersatzflächen eine wichtige Informationsquelle in der Bauleitplanung. Abbildung 1 zeigt eine schematische Darstellung des Umweltinformationssystems (UIS) der Stadt Osnabrück als Teil des umfassenden Kommunalen Rauminformationssystems (KRIS). Es wird deutlich, dass das digitale Kompensationsflächenkataster ein integrierter Bestandteil des Gesamtsystems ist.

3.2 Modularer Aufbau des Systems

Um die Systempflege und die Integration in ein Rauminformationssystem zu erleichtern, ist das digitale Kompensationsflächenkataster modular aufgebaut worden. Die einzelnen Bausteine können so schrittweise ergänzt und ggf. ausgetauscht werden, was sowohl für die Weiterentwicklung als auch für die Einrichtung des Systems in unterschiedliche IT-Umgebungen wichtig ist. Abbildung 2 zeigt den Aufbau des Systems mit seinen Komponenten.

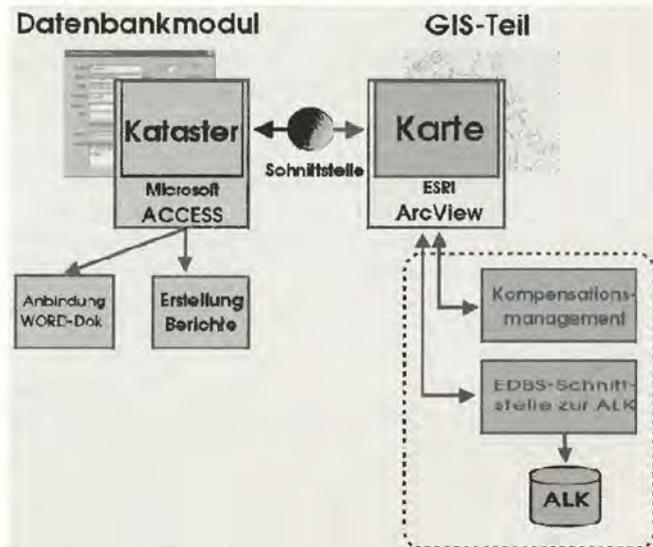


Abb. 2: Die Komponenten des digitalen Kompensationsflächenkatasters: Datenbankmodul, Geoinformationssystem und Schnittstellen.

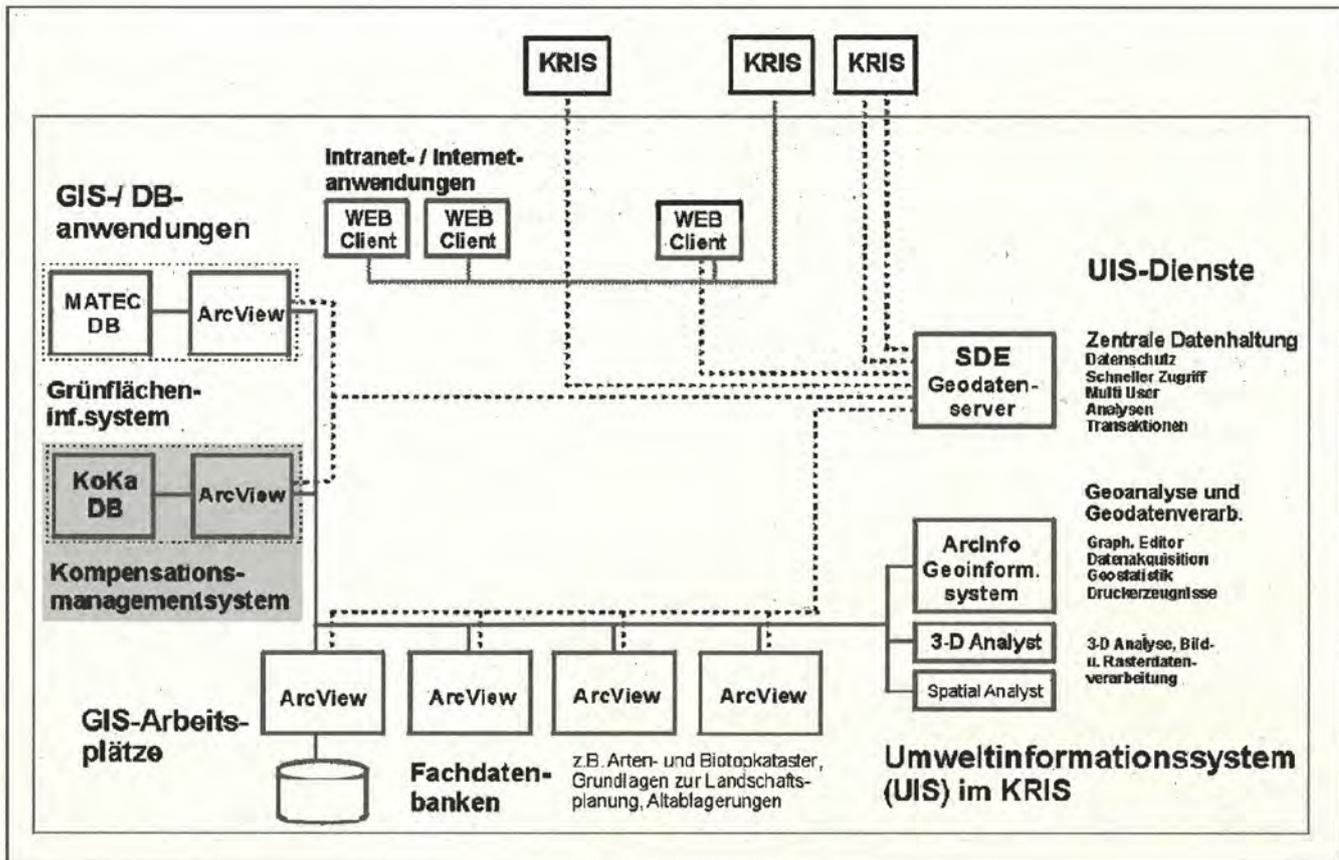


Abb. 1: Das digitale Kompensationsflächenkataster (grau hinterlegt) als integrierter Baustein im Kommunales Rauminformationssystem (KRIS) der Stadt Osnabrück. Die Abstimmung mit der Administration des KRIS (in Osnabrück über eine Arbeitsgruppe organisiert) erleichtert den Aufbau des digitalen Kompensationsflächenkatasters und die organisatorische Einordnung in das Gesamtkonzept (LAND+SYSTEM 1999b).

3.3 Leistungsmerkmale des Systems

Das Datenbankmodul basiert auf einem relationalen Datenbankverwaltungssystem und ist derzeit in Microsoft Access 97 realisiert. Die Benutzungsoberfläche (frontend) und die Sachdatenbanken werden getrennt gehalten, so dass auch eine Datenhaltung auf einem anderen RDBMS (z. B. ein Microsoft SQL Server oder ein ORACLE Server) möglich ist. Dies ist besonders interessant, wenn im Kompensationsflächenkataster ein Mehrbenutzerzugriff vorgesehen ist, ggf. in Verbindung mit einem Geodatenserver (siehe unten). Die Fachdaten sind übersichtlich in Form von Karteiblättern organisiert. Die Inhalte orientieren sich an den Hinweisen des NLÖ, können aber individuell angepasst oder erweitert werden. Derzeit sind 7 Karteblätter angelegt, die von einem Steuerungsformular aus erreicht werden können. Abb. 3 zeigt dieses Formular. Ein Zugang ist entweder über ein bestimmtes Eingriffsvorhaben oder über einen Bebauungsplan bzw. ein Flurstück möglich. Wird z. B. ein bestimmtes Eingriffsvorhaben gewählt (Auswahl- oder Pickliste), dann werden die zugehörigen Maßnahmen aufgelistet. Nach Auswahl einer Maßnahme können die Informationen in den Dateiblättern abgefragt, geändert und ergänzt werden. Während die Abfrage der Informationen i. d. R. allen Interessierten zur Verfügung steht (Leserecht), haben normalerweise nur bestimmte Personen das Recht zur Änderung (Schreibrecht). Die Lese- und/oder Schreibrechte werden in der Benutzungsverwaltung

Maßnahmen.		
1	A1	Erhalt und Pflege des Feuchtwiesensbereichs sowie Entwicklung zu einem artenr.
1	A3	Anlage eines Regenrückhaltebeckens (als wechsefeuchte Anlage konzipiert)
1	A3a	Anlage eines offenen Grabens zur Zuleitung des Regenwassers zum Regenrück
1	A4	Grünfläche mit zu erhaltendem Baumbestand (Eichenwäldchen)
1	A5	Grünfläche mit Baumpflanzungen (entlang der Planstraße 'C')
1	A6	Anpflanzung von Straßenbäumen
1	A7	Anpflanzung eines Gehölzstreifens entlang der südl. und östl. Baugebietsgrenze
1	A8	Sukzessionsstreifen (teilweise bepflanzt mit Sträuchern) entlang des Fuß- und R
1	B1/2	Erhalt der Baumgruppen

Abb. 3: Eingangsformular im Datenbankmodul.

organisiert, die damit eine wichtige Funktion zur Verwaltung des Kompensationsflächenkataster darstellt.

Folgende Daten-/Karteblätter stehen zur Verfügung:

- Ein Blatt für allgemeine Angaben zum **Eingriffsvorhaben** (Vorhaben, Vorhabensart, Zeitpunkt der Genehmigung etc., vgl. Abb. 4).
- Ein Blatt zur **Beschreibung** der jeweiligen Maßnahme (Art der Kompensation, Maßnahmeziel, textliche Beschreibung).
- Ein Blatt zur **Herstellungskontrolle** mit den notwendigen Datumsfeldern.
- Ein Blatt mit **Informationen zur Fläche**. Hier kann z. B. die Schnittstelle zum Geoinformationssystem

genutzt werden, um automatisch die Flurstücke mit ihren Flurstückskennzeichen einzutragen, die von der jeweiligen Maßnahme ganz oder teilweise betroffen sind.

- Ein Blatt zur **Verwaltung und Anbindung von Gutachten**.

Da Planungsbüros in den meisten Fällen ihre Texte in digitaler Form abgeben, können diese Dokumente nicht nur in das Formular eingetragen werden, es kann auch eine direkte Verbindung zum Dokument hergestellt werden, indem über eine Schnittstelle das Textverarbeitungsprogramm direkt aufgerufen wird (DDE-Link). So ist es auch möglich, Textpassagen aus dem Gutachten zu markieren und über die Zwischenablage direkt in ein Datenblatt einzutragen (z.B. zur Beschreibung der Maßnahmen im Blatt Pflege und Entwicklung).

Abb. 4: Abbild des Dateiblattes »Eingriffsvorhaben«.

Ist eine Person dazu berechtigt, kann sie Maßnahmen neu anlegen oder bestehende verändern oder löschen. Dasselbe gilt auch für die Eingriffsvorhaben selbst. Zudem kann jedes Dateiblatt aus dem System heraus gedruckt werden, wobei eine Druckvorschau die Vorbereitung erleichtert.

Über eine Schnittstelle ist das Datenbankmodul mit dem Geoinformationssystem verbunden. Da das Datenbankmodul auch ohne den GIS-Teil lauffähig ist, kann der Einsatz eines Geoinformationssystems auch zu einem späteren Zeitpunkt eingeplant werden. Dies ist dann interessant, wenn aus arbeitsorganisatorischen und/oder finanziellen Gründen zunächst die Sachdaten aufgearbeitet werden sollen oder die Aufbereitung der raumbezogenen Daten vielleicht von einer anderen Stelle, vielleicht sogar extern von einem Planungsbüro durchgeführt wird. Das digitale Kompensationsflächenkataster unterstützt in einem solchen Fall den Abgleich zwischen Datenbank und Geoinformationssystem, damit zu jeder Zeit ein konsistenter Systemzustand erreicht werden kann.

Das GIS-Modul (oder der GIS-Teil) basiert auf einem Desktop-Geoinformationssystem. Ein Geoinformationssystem dient zu Erfassung, Verwaltung, Analyse und Präsentation raumbezogener Daten. Im Kompensationsflächenkataster werden die Ausgleichs- und Ersatzflächen, organisiert in den einzelnen Maßnahmen, erfasst und bearbeitet. Die Systementwicklung basiert hier auf dem ArcView GIS der Firma ESRI (unterstützt werden die Versionen 3.x unter Windows NT), da ArcView nicht nur preisgünstig, sondern auch leicht erlernbar und weit verbreitet ist. Das GIS-Modul ist hier als ArcView Erweiterung (Extension) programmiert, die beim Starten der Anwendung geladen wird. Wichtig ist, dass die Nutzer neben den besonderen Funktionen des GIS-Moduls alle anderen ArcView Funktionen nutzen können, d. h. es erfolgt keine Einschränkung der Funktionalität nur auf die Erfordernisse der Fachanwendung.

Der Desktop teilt sich in den Graphikbereich, in dem die geografische Situation angezeigt wird, die »Kartenlegende«, in der die aktuellen Themen gelistet sind, deren Darstellung je nach Maßstab, Symbolik und Benutzereinstellung variieren kann, und den Funktionsbereich, in dem die Werkzeuge als Schaltflächen und Menüeinträge angeboten werden (Details vgl. LIEBIG 1999). Das digitale Kompensationsflächenkataster stellt im Funktionsbereich Werkzeuge für die Bearbeitung von Maßnahmen bereit. Ein neues »Maßnahmenthema« kann angelegt, aber auch aus externen Quellen importiert werden (z. B. bei der Zuarbeit durch Gutachten). Zur Änderung und Ergänzung von Ausgleichs- und Ersatzflächen lassen sich Flächenobjekte manipulieren, vereinigen oder auftrennen. Neben flächenhaften Objekten verwaltet das GIS-Modul punkthafte Elemente, die, wie im Falle von Baumreihen, auch aus vielen

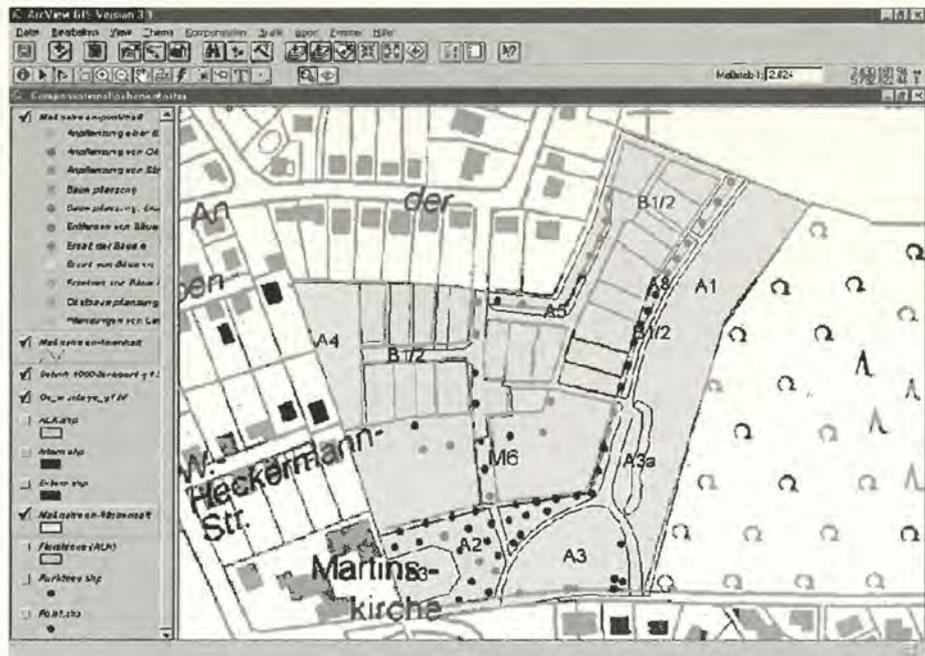


Abb. 5: Abbild aus dem GIS-Modul mit dem System ArcView.

einzelnen Objekten bestehen können. Maßnahme lassen sich auf dem Desktop auswählen und – bequem über Auswahllisten – attributieren. Wichtig ist die direkte Verknüpfung der Maßnahmenthemen mit den Liegenschaften der ALK. Es besteht die Möglichkeit, durch Themenverschneidung automatisch eine Flurstückstabelle zu erstellen.

Datenbankmodul und GIS-Teil sind – wie gesagt – über eine bidirektionale Schnittstelle miteinander verbunden. Wird in der Karte ein Fläche oder ein Punktobjekt ausgewählt, kann durch einen Mausklick in den Datenbankteil gewechselt werden, wo die Datenblätter der markierten Maßnahme angezeigt werden. Genauso lässt sich die Graphik zu jeder ausgewählten Maßnahme im Datenbankteil sofort im ArcView anzeigen. Dies ermöglicht ein schnelles, flexibles und transparentes Arbeiten im Kompensationsflächenkataster.

4 Ausblick

Die aktuelle Version des GIS-gestützten Kompensationsflächenkatasters (Version 1.1) ist geeignet, den Aufbau eines Kompensationsflächenkatasters in einer Kommune bzw. in einem Landkreis dort zu unterstützen, wo das Erstellen von Listen/Tabellen und Karten mit herkömmlichen Mitteln zeitraubend und fehleranfällig ist. In vielen Fällen werden Auswertungen, wie die Verknüpfung von Sachdaten mit Geodaten, durch die Nutzung der EDV sogar erst möglich und die effektive Nutzung der ALK setzt ein dv-gestütztes System geradezu voraus. Dennoch ist die Freigabe der Version 1.1 nur ein erster Schritt hin zu einem digitalen Kompensationsflächenmanagement.

So wurde bereits damit begonnen, neue Fragestellungen zu integrieren. So z. B. die Frage nach der Aufnahme von Flächen, die im Rahmen der Eingriffsregelung als Kompensationsflächen vorgehalten werden sollen. Die Möglichkeit der Flächenbevorratung für den Naturschutz ist als Erweiterung der bestehenden Funktionalität in Vorbereitung und in ausgewählten Projekten bereits praktisch erprobt worden (BRANDENFELS &

GESCHWINDER 1999). Sollen im Vorgriff auf mögliche Eingriffe Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich bevorratet werden (Ausgleichspool), kann dann in der Applikation die hierfür vorbereitete Funktion ausgeführt werden. Inhaltliche Zusammenhänge der Kompensationsplanung, die sich in der Regel an Nutzungsgrenzen oder Biotopgrenzen orientieren, werden mit den Liegenschaftsgrenzen der ALK verschnitten und selektiert. Die Verwaltung des Ausgleichspools findet hier nicht in einer externen Datenbank, sondern direkt im GIS-Modul statt.

Aus genannten Gründen wurde zunächst das System ArcView als Geoinformationssystem ausgewählt. Es ist geplant, Schnittstellen zu weiteren Desktop-GIS-Systemen anzubieten. Konkret wird auf Projektebene bereits die Anbindung an das System MAPINFO realisiert. Angefragt wurde an Anbindung des System SICAD SD (Spatial Desktop). Die offene Struktur des Systems und sein modularer Aufbau erweisen sich bei der Integration weitere GIS-Produkte als großer Vorteil.

Das Kompensationsflächenkataster ist ein Bestandteil des Osnabrücker Umweltinformationssystems. Ein solches System vereinigt Daten und Informationen aus den unterschiedlichsten Bereichen. Ein nächster Arbeitsschritt wird es sein, zukünftig diese wertvollen Daten vielen Nutzern über eine einfache Oberfläche (z. B. über Browser im Internet) zur Verfügung zu stellen. Von dieser Funktionalität wird auch das digitale Kompensationsflächenkataster profitieren.

4 Literatur

- AMMERMANN, K. u.a. (1998): Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich in der Bauleitplanung. - *Natur und Landschaft* 73 (Heft 4): 163-169.
- ARGE »EINGRIFFSREGELUNG« der Landesanstalten/-ämter und des Bundesamtes für Naturschutz (1997): Empfehlungen zum Aufbau eines Katasters der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Naturschutzverwaltung. - *Natur und Landschaft* 72 (Heft 4): 199-202.
- BAUER, J. & U. STRATMANN (1998): Das Kölner Grün- und Freiflächensystem. - Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten/Landesamt für Agrarordnung NRW (LÖBF)-Mitteilungen Heft 1: 84.
- BRANDENFELS, A. & M. GESCHWINDER (1999): Aufbau von Flächenpools und Kompensationsmanagement als fachplanerische und datentechnische Aufgabe. - In: Deutsches Volksheimstättenwerk, Landesverband NRW: Eingriffsregelung und Kompensationsmanagement - planerische, technische und judikative Hinweise zum praxisgerechten Vollzug, Seminar vom 19.04.1999.
- BREUER, W., (1997): Hinweis der Fachbehörde für Naturschutz zu Aufbau und Führung von Kompensationsflächenkatastern Unterer Naturschutzbehörden.. - *Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen* 17 (Heft 4): 159-163.
- BUNZEL, A., u.a. (1998): Neuerungen im Baugesetzbuch 1998 - kommentiert für die Praxis. - Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, ISBN 3-88118-250-0.
- BUNZEL, A. (1999): Bauleitplanung und Flächenmanagement bei Eingriffen in Natur und Landschaft. - *Arbeitshilfe Deutsches Institut für Urbanistik*, Berlin
- DIERSSEN, K. & H. RECK (1998): Konzeptionelle Mängel und Ausführungsdefizite bei der Umsetzung der Eingriffsregelung im kommunalen Bereich, Teil A. - *Naturschutz und Landschaftsplanung* Heft 11: 341-350.
- DIERSSEN, K. & H. RECK (1998): Konzeptionelle Mängel und Ausführungsdefizite bei der Umsetzung der Eingriffsregelung im kommunalen Bereich, Teil B. - *Naturschutz und Landschaftsplanung* Heft 12: 373-381.

- GASSNER, E. (1993): Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Bauleitplanungsrecht. - *Inform. d. Naturschutz Niedersachs.*, 13, H. 5 : 187-194, Hannover.
- LAND + SYSTEM GmbH (1997): Grobkonzept zum Aufbau eines Umweltinformationssystems im Umweltamt der Stadt Osnabrück. Vervielfgt. Manuskript, 41 S.
- LAND + SYSTEM GmbH (1999a): Dokumentation zum digitalen Kompensationsflächenkataster der Stadt Osnabrück. Vervielfgt. Manuskript, 20 S.
- LAND + SYSTEM GmbH (1999b): Grobkonzept zum Aufbau eines Geodatenserver im Kommunalen Rauminformationssystem der Stadt Osnabrück. Vervielfgt. Manuskript, 21 S.
- LIEBIG, W. (1999): Desktop-GIS mit ArcView GIS. Leitfaden für Anwender. - 2. neubearb. und erw. Auflage, Wichmann Verlag Heidelberg, 425 S.
- MITSCHANG, S. (1997): Die planexterne Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft. - *Naturschutz und Landschaftsplanung* 29 (Heft 9): 273-281.
- MÜLLER-PFANNENSTIEL, K. u.a. (1998): Kompensationspools zum Vollzug der Eingriffsregelung. - *Naturschutz und Landschaftsplanung* Heft 6: 272-276.
- RUNKEL, P. (1997): Baugesetzbuch. - Bundesanzeiger Verlagsges. mbH, Köln, ISBN 3-88784-791-1.
- SCHNUG-BÖRGERDING, C. (1998): Flächenmanagement und Ökokonto. - *Garten und Landschaft* Heft 5: 23-28.
- UPHUES, L. (1997): Modellvorhaben »Nachweis von Kompensationsflächen auf der Grundlage des Liegenschaftskatasters«. - *Inform.d. Naturschutz Niedersachs.* 17, Nr. 4: 187, Hannover.
- VELTRUP, W. & SAALFRANK, M. (2000): Das Kompensationsflächenkataster der Stadt Osnabrück als Bestandteil des Umweltinformationssystems. *Kompensationsmanagement und Geoinformationssysteme*. In: LANGE, N. de (Hrsg.): *Geoinformationssysteme in der Stadt- und Umweltplanung*, Osnabrück.
- VOGEL, W., T.S. KUNSTREICH & C. WINKELMANN (1995): Hinweise zur Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in §§ 8 a - 8c Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). - In: CARLSEN, C. (Hrsg.): *Naturschutz und Bauen*, Schriftenreihe *Natur und Recht* Bd. 2, S. 113. Blackwell-Wiss.-Verl., Berlin.

Die Autoren



Dr. Michael Heiß, Landschaftsökologe, ist Geschäftsführer der Firma Land+System GmbH und seit 1983 im GIS-Schulungs- und Beratungsbereich tätig. Er leitete zwei Jahre lang das Trainingszentrum von ESRI Geoinformatik in Kranzberg, bevor er, nach einer mehrjährigen Beratungstätigkeit bei der Ruhrkohle AG, 1993 die Firma Land+System gründete. Ein Schwerpunkt seiner Arbeit liegt heute in der Konzeption und Umsetzung von raumbezogenen Informationssystemen in Kommunen, Organisationen und Unternehmen.



Dr. Werner Veltrup, Biologe, ist Leiter des Fachdienstes Konzeptioneller Umweltschutz im Fachbereich Grün und Umwelt der Stadt Osnabrück. Seit 1984 beschäftigt er sich bei der Stadt Osnabrück mit Fragen des Umwelt- und Naturschutzes. Zur Zeit liegt ein Schwerpunkt seiner Aufgaben im Aufbau eines digitalen Umweltinformationssystems. Dabei steht insbesondere auch der Aufbau eines Kompensationsflächenkatasters im Rahmen der Anwendung der Eingriffsregelung nach Naturschutz- und Baurecht im Vordergrund.

Der nachhaltige Schutz des Naturgutes Boden und seiner Funktionen im Naturhaushalt sowie die sparsame und schonende Inanspruchnahme des Bodens sind gemeinsame Anliegen von Boden- und Naturschutz. Ein wesentlicher Beitrag zur Umsetzung dieser Ziele ist das Einbringen von Bodenschutzbelangen in Planungs- und Zulassungsverfahren. Die vorhandenen Instrumente des Bundes-Naturschutzgesetzes (BNatSchG) und der Landes-Naturschutzgesetze können für dieses Ziel genutzt werden. So kann auf die Entwicklung paralleler Vollzugsinstrumente des Bodenschutzes verzichtet und eine effiziente Gestaltung der entsprechenden Verwaltungsverfahren erreicht werden.

Die Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) sowie die Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) haben deshalb in einem gemeinsamen Gesprächskreis

1999 ein Positionspapier erarbeitet. Auf der Grundlage der Erfassung und Bewertung der Böden und ihrer Funktionen sollen von den für Natur- und Bodenschutz zuständigen Stellen einvernehmlich konkrete planerische Festlegungen abgeleitet werden. Die Eckpunkte hierfür sind in dem Positionspapier umrissen.

Das Papier wurde von den Leitungsgremien von LANA und LABO verabschiedet und von deren Vorsitzenden am 21. Dez. 1999 an die Mitglieder der LANA und LABO verschickt mit der Empfehlung, es als Basis für die Zusammenarbeit der Natur- und Bodenschutzbehörden in den genannten Bereichen zu verwenden.

Das Papier wird hier abgedruckt, da wir ein breiteres Interesse an diesem Thema voraussetzen.

Die Schriftleitung

LANA-/LABO-Positionspapier zum Bodenschutz im Rahmen der Landschaftsplanung und der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

1 Ziele und Instrumente zur Umsetzung

Ziel des Bodenschutzes ist es, die Funktionen des Bodens nachhaltig zu erhalten oder wiederherzustellen. Hierzu sind nachteilige Einwirkungen auf den Boden abzuwehren bzw. zu vermeiden und eingetretene schädliche Bodenveränderungen zu sanieren (vgl. § 1 des Bodenschutzgesetzes).

Nach den allgemeinen Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist u. a. die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter im besiedelten und unbesiedelten Bereich nachhaltig zu sichern. Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung sind auch der Boden und seine natürliche Fruchtbarkeit grundsätzlich zu erhalten (vgl. § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 BNatSchG).

Boden- und Naturschutz zielen demnach gemeinsam darauf ab, das Naturgut Boden und seine Funktionen im Naturhaushalt nachhaltig zu sichern und Inanspruchnahmen und Nutzungen des Bodens sparsam und schonend zu gestalten. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass sowohl der Bodenschutz als auch der Naturschutz und die Landschaftspflege daneben noch andere Ziele und Aufgaben zu verfolgen haben; der Bodenschutz vor allem die Gefahrenabwehr, Sicherung und Sanierung schädlicher Bodenveränderungen - der Naturschutz vor allem die Erhaltung und Entwicklung von Flora und Fauna, das Landschaftsbild und der Erholungseignung.

Zur Umsetzung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege bieten das BNatSchG und die entsprechenden Ländergesetze folgende Instrumente an:

- Landschaftsplanung auf überörtlicher und örtlicher Ebene
- Eingriffsregelung mit landschaftspflegerischer Begleitplanung auf der Vorhabenebene
- Gebiets-, Objekt- und Artenschutzregelungen.¹⁾

¹⁾ Diese Regelungen waren nicht Gegenstand des LANA/LABO-Gesprächskreises.

2 Bewertung von Bodenfunktionen

Um die unter Ziffer 1 dargelegten Zielsetzungen in der Landschaftsplanung und bei der Eingriffsregelung verwirklichen zu können, müssen die relevanten Bodenfunktionen erfasst bzw. bewertet werden. Hierzu müssen von den zuständigen Fachverwaltungen der Länder geeignete Methoden entwickelt werden.

Unter fachlichen und operationellen Gesichtspunkten ist eine Überschneidung folgender (Einzel-)Funktionen sinnvoll:

- Lebensraumfunktion
- Biotische Ertragsfunktion (natürliche Bodenfruchtbarkeit)
- Puffer- und Filterfunktion sowie
- Regelungsfunktion für den Wasser- und Stoffhaushalt
- Archivfunktion (für Natur- und Kulturgeschichte).

(Diese Funktionen entsprechen den im BBodSchG vom 17.03.1998, BGBl., Teil I Nr. 18 vom 24.03.1998, S. 502 ff unter § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 2 genannten. Die dort unter Nr. 3 genannten Nutzungsfunktionen - Rohstofflagerstätte, land- und forstwirtschaftliche Nutzung, Fläche für Siedlung und Erholung, Standort für wirtschaftliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung - sind bei der Landschaftsplanung und der Anwendung der Eingriffsregelung zwar ebenfalls zu berücksichtigen, sie stehen hier aber nicht im Vordergrund und werden in diesem Positionspapier deshalb nicht vertieft.)

Die natürlichen Bodenfunktionen und die Archivfunktion sind flächendeckend für das jeweilige Plangebiet bzw. für den Standort und die Umgebung eines Vorhabens zu erfassen und unter Berücksichtigung der regionalen Situation zu bewerten. Bei der Bewertung kann es ausreichen, wenn für jede Einzelfunktion die Böden mit besonderer Bedeutung (besonders hohe Funktionserfüllung) dargestellt und damit von Böden mit nur allgemeiner Bedeutung unterschieden werden.

Überlagerungen einer besonderen Bedeutung für zwei oder mehrere Funktionen sollen deutlich gemacht werden. Ferner sollen auch besonders empfindliche oder gefährdete und besonders gestörte Bereiche dargestellt werden.

3 Schutz von Böden und Bodenfunktionen in der Landschaftsplanung

Die Landschaftsplanung hat den Auftrag, die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege für ein Land, für Teilregionen eines Landes und der kommunalen Ebene darzustellen. Hierzu ist der vorhandene Zustand von Natur und Landschaft zu erfassen und zu bewerten; darauf aufbauend sind der anzustrebende Zustand und die hierfür erforderlichen Maßnahmen aufzuzeigen bzw. festzulegen (insbesondere räumlich konkretisierte Schutz- und Entwicklungsziele, Schutzgebiete und einzelne Entwicklungsmaßnahmen).

In diesen Planungsauftrag sind auch die unter Ziffer 1 angesprochenen Ziele zum Schutz des Bodens und dementsprechende Erfordernisse und Maßnahmen integriert. Um den Bodenschutz in der Landschaftsplanung angemessen verwirklichen zu können, muss eine Beschreibung der pedologischen Situation im Plangebiet und eine Bewertung von Bodenfunktionen gemäß Ziffer 2 erfolgen. Die Landschaftsplanung kann hierauf aufbauend wie folgt zur Verwirklichung beitragen:

- Sie kann zur Erhaltung von Böden mit besonderer Funktionserfüllung sowie von ungestörten oder besonders empfindlichen Böden beitragen, indem sie auf beeinträchtigende Nutzungen einwirkt (beispielsweise durch entsprechende räumlich konkretisierte Entwicklungsziele für die Landschaft/Vorbereitung bzw. Festsetzung von Landschaftsschutzgebieten zur Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder der Nutzbarkeit der Naturgüter).
- Sie kann zur Sicherung von Böden mit besonderer Lebensraumfunktion (auch solche, die keine schutzwürdigen Biotope, wohl aber ein entsprechendes pedologisches Entwicklungspotential aufweisen) durch Vorbereitung bzw. Ausweisung von Naturschutzgebieten beitragen.
- Sie kann Böden mit Archivfunktionen für die Natur- und Kulturgeschichte aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen, landeskundlichen oder erdgeschichtlichen Gründen als Naturschutzgebiet oder Naturdenkmal ausweisen bzw. eine entsprechende Festsetzung anregen.

Im Hinblick auf andere Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen der Naturschutzes (beispielsweise Biotopentwicklung, Extensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung, Sicherung und Entwicklung der Landschaft für landschaftsgebundene Erholung) kann festgestellt werden, dass diese i. d. R. nicht im Konflikt zu Belangen des Bodenschutzes stehen.

4 Bodenschutz und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Eingriffe in Natur und Landschaft sind definiert als »Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts

oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können«. Da der Boden ein Teil des Naturhaushaltes ist und dessen Leistungsfähigkeit vor allem durch den Boden mitbestimmt wird, müssen die Bodenfunktionen in der Eingriffsregelung Berücksichtigung finden. Das Schutzgut Boden unterliegt in der Eingriffsregelung den dort geltenden Verfahrensabläufen, Arbeitsschritten und Entscheidungen:

- Bei der Bestimmung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts muss auch der Boden erfasst und hinsichtlich seiner Funktionen bewertet werden.
- Bei der Bestimmung des Eingriffstatbestandes und der Langzeitfolgen ist auch der Umfang und die Intensität der Beeinträchtigungen des Bodens bzw. seiner Funktionen darzustellen.
- Im Hinblick auf die Vermeidbarkeit von Beeinträchtigungen ist zunächst zu prüfen, wie Bodeninanspruchnahmen und Bodenfunktionsverluste minimiert werden können.
- Für nicht vermeidbare Bodenbeeinträchtigungen ist aufzuzeigen, ob und durch welche Maßnahmen sie ausgeglichen werden können.
- In die Abwägung unterschiedlicher Belange sind auch die Belange des Schutzes des Bodens als Bestandteil des Naturhaushalts einzustellen.
- Bei der Bestimmung von Ersatzmaßnahmen und bei der Verwendung von Ersatzgeldern ist auch auf positive Effekte für Böden und Bodenfunktionen zu achten.

Die Erfassungs- und Bewertungskriterien, die festzusetzenden Maßnahmen und ebenso die Abwägung müssen transparent und nachvollziehbar sein. Hinsichtlich des Untersuchungsumfanges und der Untersuchungstiefe ist in Abhängigkeit von der Art der Verfahrens der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Ergebnisorientierung zu beachten.

Der Untersuchungsraum muss nicht für alle Schutzgüter gleich bemessen sein; bezüglich des Bodenschutzes sind die spezifischen Kriterien zu beachten, die den Vorhabenort, den Eingriffsraum und den Kompensationsraum bestimmen.

5 Zusammenfassung und Ausblick auf künftige Zusammenarbeit

Die beiden naturschutzrechtlichen Instrumente Landschaftsplanung und Eingriffsregelung sind so konzipiert, dass auch mit ihnen der Boden und seine Funktionen geschützt, gepflegt und entwickelt werden können. Die Einführung eigenständiger Verfahren des Bodenschutzes ist insoweit nicht erforderlich, wie die Ziele des Bodenschutzes mit den vorhandenen naturschutzrechtlichen Instrumenten verwirklicht werden. Hiervon unberührt bleiben andere Aufgabenfelder des Bodenschutzes, z. B. die Gefahrenabwehr, die Sicherung und Sanierung schädlicher Bodenveränderungen, der vorsorgende Erosionsschutz.

Als Grundlage für den Bodenschutz in der Landschaftsplanung ist eine Erfassung und Bewertung der Böden und ihrer Funktionen erforderlich. Der Konkretisierungsgrad der Unterlagen muss dabei der Planungsebene angemessen sein. In der Eingriffsregelung müssen entsprechende Unterlagen vom Vorhabenträger vorgelegt werden.

Zur Berücksichtigung des Bodenschutzes bei anderen Planungen und Maßnahmen kann es erforderlich sein, die fachlichen Grundlagen (z. B. Beschreibung und Bewertung der Bodenfunktionen) des Bodenschutzes unabhängig von naturschutzfachlichen Verfahren flächendeckend oder für Teilgebiete darzulegen.

Bei der Umsetzung der bodenkundlichen Informationen und Bewertung in räumlich und sachlich konkrete landschaftsplanerische Schutz- und Entwicklungsziele und bei der einzelfallbezogenen Anwendung der Eingriffsregelung sollen die für den Bodenschutz zuständigen Stellen beteiligt werden. Ziel der Zusammenarbeit ist es, die für den Bodenschutz bedeutsamen planerischen Festlegungen einvernehmlich auszugestalten bzw. die zur Vermeidung, Minderung und zum Ausgleich von Bodenbeeinträchtigungen geeigneten Maßnahmen abzustimmen.

Für die Erfassung und Bewertung von Böden und Bodenfunktionen (unter Verwendung bereits vorhandener Daten/Grundlagen) und für die Zusammenarbeit in Planverfahren und bei der Eingriffsregelung ist eine länderspezifische Ausgestaltung erforderlich.

Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergienutzung im Regionalen Raumordnungsprogramm

von Siegfried Thom

Die Nutzung der Windenergie entspricht in hohem Maße umwelt- und energiepolitischen Zielen. Agenda 21, Klimaschutzbericht Niedersachsen und lokale Agenden setzen auf diese regenerative Energie, weil bei deren Umwandlung in elektrischen Strom keine Schadstoffe anfallen. Angesichts der zunehmenden Akzeptanzprobleme vor allem in den Küstenländern aufgrund der zum Teil nicht koordinierten Errichtung von Windenergieanlagen, im Hinblick auf den weiteren Ausbau der Windenergienutzung auch im Binnenland sowie aufgrund der Privilegierung der Windenergieanlagen ist die Notwendigkeit der räumlichen Steuerung von Einzelanlagen und Windparks gegeben. Die Planung von Windenergieanlagen im Außenbereich ist aufgrund ihrer Fernwirkung nicht mehr allein auf der Ebene der örtlichen Gebietskörperschaften zu regeln, sondern bedarf einer Standortplanung im regionalen Maßstab. Dies gilt insbesondere, wenn eine generelle Eignung der Räume für Windenergienutzung über große Teile der Region und eine hohe Windhöffigkeit vorliegen. An dieser Stelle soll daher der Planungsprozess für Vorrangstandorte für Windenergienutzung im Regionalen Raumordnungsprogramm (RROP) am Beispiel des Großraumes Braunschweig beschrieben werden.

1 Gesetzlicher Rahmen

1.1 Bundesgesetzgebung

Mit der Änderung des Baugesetzbuches vom 30.07.1996 (BGBl. I: 1189), in Kraft getreten am 01.01.1997, können Windenergieanlagen als privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB genehmigt werden, sofern ihnen nicht öffentliche Belange entgegenstehen und die ausreichende Erschließung gesichert ist, oder sofern sie der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie dienen. Eine mögliche Folge dieser Privilegierung könnte ein baulicher Wildwuchs von Windenergieanlagen sein. Um diesem vorzubeugen, ist ein sogenannter Planvorbehalt eingeführt worden: »Öffentliche Belange stehen einem Vorhaben . . . auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung und Landesplanung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist« (§ 35 Abs. 3 BauGB). Da hiermit ein umfassender Planungsprozess verbunden ist, und damit zwischenzeitlich eingehende Bauanträge für Windenergieanlagen das in Aufstellung befindliche Standortkonzept nicht ad absurdum führen, hat der Gesetzgeber eine Überleitungs Vorschrift für Entscheidungen über die Zulässigkeit von Windenergieanlagen eingeführt. Auf Antrag der Gemeinde oder der Unteren Landesplanungsbehörde konnte die Baugenehmigungsbehörde die Entscheidung über die Zulässigkeit von Windenergieanlagen bis längstens zum 31.12.1998 aussetzen, wenn die Gemeinde oder die Untere Landesplanungsbehörde beschlossen hatte, selbst planerisch tätig zu werden (§ 245 b BauGB).

1.2 Landesvorgaben

Die verstärkte Nutzung regenerativer Energien ist als wesentliches Ziel der niedersächsischen Energiepolitik im Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 1994 (LROP 1994) als verbindliche Zielvorgabe festgelegt worden. Danach verfolgt das Land Niedersachsen das Ziel, Windenergieanlagen zur Erzeugung von 1.360 Megawatt (MW) elektrischer Leistung in den hierfür geeigneten Landkreisen und kreisfreien Städten im Küstenraum bis zum Jahr 2005 zu installieren. Im Binnenland sollen ebenfalls an hierfür geeigneten Standorten »Vorrangstandorte für Windenergienutzung« gesichert werden (LROP 1994). Das Niedersächsische Innenministerium empfiehlt daher für elf Landkreise im Binnenland weitere 700 MW als Mindest-Windkraftleistung (RdErl. des Niedersächsischen Innenministeriums vom 28.06.1995). Mit Ausnahme des Landkreises Goslar, für den eine Leistungsvorgabe von 40 MW empfohlen wird, bestehen für die übrigen Landkreise und kreisfreien Städte innerhalb des Großraumes Braunschweig keine weiteren Vorgaben.

Das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen ist darüber hinaus im Jahr 1998 ergänzt worden: »Die Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergienutzung kann mit dem Ausschluss dieser Nutzung an anderer Stelle im Planungsraum verbunden werden« (LROP Ergänzung 1998: 270).

1.3 Regionales Raumordnungsprogramm

Neben dieser landesplanerischen Zielsetzung wird vor dem Hintergrund der nachhaltigen Entwicklungsstrategie des Regionalen Raumordnungsprogramms im Großraum Braunschweig ein Bündel weiterer Ziele verfolgt (ZGB 1996a: 237 und 1998: 37):

1. Der Einsatz des regenerativen Energieträgers Wind stellt einen Beitrag zur Reduzierung der Luftschadstoffe und zur CO₂-Minderung und damit einen Beitrag zur Minderung des globalen Treibhauseffektes dar. Gleichzeitig werden Ressourcen geschont.
2. Durch die Standortvorsorgeplanung sollen geeignete Flächen für Windenergieanlagen gesichert werden. Der übrige Planungsraum ist von Windenergieanlagen freizuhalten, um die Funktionsfähigkeit der Teilräume für Natur und Landschaft, Erholung sowie den Erhalt des Landschaftsbildes und damit auch der Kulturlandschaft zu sichern.

2 Grundlagen der Vorrangstandortfestlegung

Um der grundsätzlichen Privilegierung der Windenergieanlagen begegnen zu können, ist im Rahmen eines ganzheitlichen Abwägungsprozesses zu prüfen, ob deren Zulässigkeit öffentliche Belange entgegenstehen. Eine bloße Beeinträchtigung öffentlicher Belange reicht

bei privilegierten Vorhaben nicht aus, um deren Zulässigkeit zu versagen. Dieser ganzheitliche Abwägungsprozess ist im Rahmen einer Aufstellung bzw. Ergänzung eines Regionalen Raumordnungsprogramms gewährleistet. Es ist jedoch notwendig, nicht nur die entgegenstehenden öffentlichen Belange und damit die Ausschlussflächen auszugrenzen. Denn nach diesem Planungsschritt stehen noch eine Vielzahl von Flächen (Suchräume) zur Verfügung, deren Eignung noch weiter zu prüfen ist (vgl. auch RITSCHEL 1997). Im Sinne eines sparsamen Umgangs mit dem Boden und dessen optimaler Nutzung ist die Windhöflichkeit ein entscheidendes Eignungskriterium für die Bestimmung der Vorrangstandorte. Darüber hinaus ist zu beachten, ob die Erschließung der Vorrangstandorte sowie die Netzanbindung und Netzaufnahmekapazität zur Einspeisung der elektrischen Energie gewährleistet ist.

Für die Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergienutzung sind die nachfolgend aufgeführten Planungsschritte notwendig (Abb. 1, 2):

1. Ermittlung der Suchräume für Windenergieanlagen (Abgrenzung von Ausschlussflächen, Berücksichtigung von Abstandsempfehlungen)
2. Bewertung des Landschaftsbildes
3. Windpotentialanalyse
4. Zusammenführung der Untersuchungsergebnisse
5. Raumordnerische Abwägung und Abstimmung von Nutzungsansprüchen

2.1 Suchräume für potentielle Vorrangstandorte für Windenergienutzung

Der erste Arbeitsschritt besteht in der Kartierung der gesetzlich festgelegten Ausschlussflächen (z. B. Naturschutzgebiete, Vorranggebiete für Natur und Landschaft), in denen die Errichtung von Windenergieanlagen nicht zulässig ist. Grundlage ist der Erlass des Niedersächsischen Innenministeriums vom 11.07.1996 (NDS. MI 1996a) zur Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergienutzung. Der Erlass regelt auch die besonderen Abwägungserfordernisse in avifaunistisch wertvollen Gebieten von lokaler und höherer Bedeutung, in denen vorbehaltlich der Einzelfallprüfung grundsätzlich die Belange des Naturhaushalts gegenüber den Belangen der Windenergienutzung überwiegen. In Landschaftsschutzgebieten (§ 26 Niedersächsisches Naturschutzgesetz (NNatG)) und geschützten Landschaftsbestandteilen (§ 28 NNatG) richtet sich die Zulässigkeit nach der jeweiligen Schutzverordnung bzw. -satzung.

Der hohe Schutzstatus des Naturhaushaltes in avifaunistisch wertvollen Gebieten von lokaler und höherer Bedeutung sowie die jeweiligen Schutzverordnungen bzw. -sätzungen in Landschaftsschutzgebieten und geschützten Landschaftsbestandteilen, die in der Regel eine Bebauung ausschließen, hat dazu geführt, diese Gebiete als Ausschlussflächen einzustufen.

In Abstimmung mit den Unteren Naturschutzbehörden im Planungsraum werden auch Landschaftsschutzgebiete und geschützte Landschaftsbestandteile, die die Voraussetzung zur Ausweisung erfüllen, deren Unterschutzstellung gemäß §§ 26 und 28 NNatG aber bisher noch nicht erfolgt ist, als Ausschlussflächen festgesetzt. Sämtliche potentiellen Nutzungskonflikte zwischen Natur und Landschaft einerseits und Windenergieanlagen andererseits sollen auf diese Weise von vornherein ausgeschlossen werden.

Der Katalog der Ausschlussflächen wird um Festsetzungen des RROP 1995 für den Großraum Braunschweig erweitert, die der Windenergienutzung entgegenstehen:

- Vorranggebiet für Freiraumfunktionen,
- Vorranggebiet für Erholung,
- Vorrang- und Vorsorgegebiet für Rohstoffgewinnung,
- geplantes Wohngebiet (weiße Flächen im RROP),
- Flugsportanlage, Golfplatzanlage.

Abwägungsfähige Flächen des RROP werden ebenfalls als Ausschlussflächen festgesetzt:

- Vorsorgegebiet für Natur und Landschaft
- Vorsorgegebiet für Erholung.

Weitere Ausschlussflächen:

- Trinkwasserschutzzonen I und II.

Darüber hinaus sollen Vorrangstandorte für Windenergienutzung Abstände zu bestimmten Einzelanlagen und Gebieten einhalten (s. Tabelle 1).

Tab. 1: Ausschlussflächen für die Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergienutzung. Quelle: ZGB 1996b auf der Basis von NDS. MI 1996a.

Ausschlussfläche	Abstandsempfehlung
Vorranggebiet für Natur und Landschaft	200 m
Vorranggebiet für Grünlandbewirtschaftung	200 m
Naturschutzgebiet, § 24 NNatG	
- ausgewiesen	200 m
- Voraussetzungen zur Ausweisung erfüllt	200 m
Nationalpark, § 25 NNatG	200 m
Naturdenkmal, § 27 NNatG	
- ausgewiesen	200 m
- Voraussetzungen zur Ausweisung erfüllt	200 m
Besonders geschütztes Biotop, § 28 a und § 28 b NNatG	200 m
Wallhecken, § 33 NNatG	200 m
Trinkwasserschutzzonen I und II	keine
Vorranggebiet für Freiraumfunktionen	keine
Vorsorgegebiet für Forstwirtschaft	200 m
Gebiet zur Vergrößerung des Waldanteils	200 m
Wasserfläche (Gewässer 1. Ordnung)	100 m
Vorranggebiet für Erholung	keine
Vorrang- und Vorsorgegebiet für Rohstoffgewinnung	keine
Reines Wohngebiet	750 m
Allgemeines Wohngebiet, dörfliche Siedlung, (auch geplantes Wohngebiet) sowie fremdenverkehrsbedonte Siedlung, Campingplatz, Kaserne	500 m
Einzelhaus	300 m
Bundesautobahn, Bundes-, Landes- und Kreisstraße	Kipphöhe der WEA, mindestens 50 m
Bahnlinie, schiffbarer Kanal	Kipphöhe der WEA, mindestens 50 m
Hochspannungsleitung	Kipphöhe der WEA, mindestens 50 m
Richtfunkturn, Sendeanlage, Richtfunkstrecke	100 m
Flugplatz und Landeplatz	Bauschutzzone
Flugsportanlage, Golfsportanlage	keine
Militärische Anlage	äußere Schutzbereichszone
Abwägungsflächen, die wie Ausschlussflächen gewertet wurden	
Landschaftsschutzgebiet	
- ausgewiesen	keine
- Voraussetzungen zur Ausweisung erfüllt	keine
Geschützter Landschaftsbestandteil	
- ausgewiesen	keine
- Voraussetzungen zur Ausweisung erfüllt	keine
Avifaunistisch wertvoller Bereich von lokaler Bedeutung	500 m
Avifaunistisch wertvoller Bereich von regionaler oder höherer Bedeutung	500 m
Vorsorgegebiet für Natur und Landschaft	keine
Vorsorgegebiet für Erholung	keine

In den Ausschlussgebieten überwiegen nach raumordnerischer Abwägung die der Windenergienutzung entgegenstehenden öffentlichen Belange gemäß § 35 Abs. 3 BauGB. Die Suchräume für Windenergieanlagen stellen dagegen insbesondere unter Beachtung des Natur- und Landschaftsschutzes sowie des Immissions-schutzes relativ konfliktarme Gebiete dar.

Diese weit über die Empfehlungen des Niedersächsischen Innenministeriums hinausgehenden Kriterien zur Bestimmung der Suchräume für Windenergieanlagen führen im Planungsraum dazu, dass von mehr als 507.000 ha Gesamtfläche ca. 60.440 ha an Suchraumflächen verbleiben. Unter Annahme einer **10prozentigen Ausnutzung der Suchräume** – analog zur Vorgehensweise des Deutschen Windenergieinstituts für die Küstenlandkreise (GERDES & PAHLKE 1993) – für Vorrangstandorte für Windenergienutzung würden rund 6.000 ha für die Windenergienutzung entwickelt werden können. Die folgenden Modellrechnungen sollen zeigen, wie viel installierte elektrische Leistung auf dieser Fläche möglich ist.

Bei einer durchschnittlichen Flächeninanspruchnahme von 10 ha/Windenergieanlage (mit 500 kW Nennleistung, 40 m Rotordurchmesser, 8 Rotordurchmesser Abstand zwischen den Windenergieanlagen) könnten auf dieser Fläche 600 Windenergieanlagen mit einer Nennleistung von 300 MW errichtet werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Flächenansatz großzügig bemessen ist. Bei dichter Aufstellung der Anlagen (6 Rotordurchmesser Abstand) könnten bei einem Flächenansatz von rund 7 ha/Windenergieanlage 857 Windenergieanlagen mit einer Nennleistung von 428 MW errichtet werden. Bei Aufstellung von 1 MW-Anlagen (52 m Rotordurchmesser) im 6-D Abstandsraster könnten bei einer Flächeninanspruchnahme von 10 ha/Windenergieanlage 600 MW installiert werden. Die gleiche Rechnung für Anlagen mit 1,5 MW-Nennleistung, 65 m Rotordurchmesser und einer durchschnittlichen Flächeninanspruchnahme von ca. 15 ha/Windenergieanlage ergibt die gleiche installierte Leistung von 600 MW.

Unter Berücksichtigung der orographischen Bedingungen des Großraumes Braunschweig ist die Annahme einer **5prozentigen Ausnutzung der Suchräume** für Windenergieanlagen gerechtfertigt. Die Gründe für diese Annahme bestehen insbesondere in der hohen Raumwirksamkeit der Windenergieanlagen sowohl in den Bördelandschaften als auch im Bereich der Mittelgebirgsschwelle und der vorgelagerten Höhenzüge sowie der damit verbundenen Verträglichkeit von Windenergieanlagen im Landschaftsbild. Des Weiteren ist die Sozialverträglichkeit von Windparks zu beachten. Wie die Erfahrungen aus der Küstenregion zeigen, ist die Akzeptanz der Windenergienutzung bei zu hoher Windparkdichte begrenzt. Danach ergibt sich nach o. a. Rechenansatz eine **Bandbreite von 150 MW bis 300 MW installierter Leistung**.

Für den Großraum Braunschweig wird das Ziel von 150 MW installierter Leistung als Mindest-Windkraftleistung festgelegt. Hiermit ist die Untergrenze der zu installierenden Leistung definiert. Eine Unterschreitung dieses Zieles würde nicht dem Windpotential der Region und deren strukturellen Gegebenheiten sowie der generellen Privilegierung von Windenergieanlagen gerecht werden (ZGB 1998: 41).

2.2 Bewertung des Landschaftsbildes

Mit der Abgrenzung der Suchräume anhand der genannten Ausschlusskriterien und Abstandsempfehlungen sind die Auswirkungen von Windenergieanlagen auf das Landschaftsbild, d. h. auf die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft noch nicht hinreichend berücksichtigt. Um das Schutzgut »Landschaftsbild« entsprechend berücksichtigen zu können, wurde ein Bewertungsverfahren zur Einstufung der Empfindlichkeit des Landschaftsbildes gegenüber potentiellen Windenergieanlagen entwickelt. Hierzu wurde ein eigenständiges Fachgutachten vergeben (BTE 1997; vgl. hierzu den Fachbeitrag von MENZEL & DE WOLF 2000, S. 150-154 dieses Hefts).¹⁾

Die Bewertung des Landschaftsbildes hinsichtlich seiner Empfindlichkeit gegenüber Windenergieanlagen ergibt weitere Ausschluss- und Potentialflächen für die Festlegung von Vorrangstandorten für die Windenergienutzung (ZGB 1997a):

- Hohe Empfindlichkeit des Landschaftsbildes = Tabubereiche,
- Mittlere Empfindlichkeit des Landschaftsbildes = Abwägungsbereiche,
- Geringe Empfindlichkeit des Landschaftsbildes = Gunstbereiche.

2.3 Windpotentialanalyse

Die Windpotentialanalyse gibt Auskunft über die Windhöffigkeit in 50 m über Grund. Die Differenzierung in windschwache und windhöffige Gebiete eröffnet die Möglichkeit, die Standorte hinsichtlich ihrer besonderen Eignung zu beurteilen.

Die Berechnung des Windpotentials erfolgt nach dem europäischen Windatlasverfahren unter Zuhilfenahme weiterer Hilfsprogramme (ZGB 1997b). Als Ergebnis wird die Jahresproduktion einer definierten herstellereutralen Windenergieanlage (500 kW Leistung, 42 m Rotordurchmesser, 50 m Nabenhöhe) in Megawattstunden/Jahr (MWh/a) in einem Raster von 250 m x 250 m flächendeckend für den Großraum Braunschweig dargestellt. Diese Vorgehensweise erlaubt, die Jahresproduktion auch auf andere Anlagentypen umzurechnen.

Für die Darstellung der Windhöffigkeit wird die Jahresproduktion einer Windenergieanlage gewählt, weil der Indikator mittlere Windgeschwindigkeit die wahren Ertragsverhältnisse nur unzureichend erfasst, wie das nachfolgende Beispiel zeigen soll.

Die Windgeschwindigkeit geht in der Ertragsformel mit der dritten Potenz ein. In der nachfolgenden Tabelle (hier stark vereinfacht) sind zur Veranschaulichung zwei Varianten mit gleicher mittlerer Windgeschwindigkeit beschrieben, die zu unterschiedlichen Energieerträgen führen.

In Variante B beträgt der Energieertrag in der 1. Stunde zwar nur $2^3 = 8$ Einheiten, in der 2. Stunde jedoch $4^3 = 64$ Einheiten. Der Mittelwert des Energieertrages der Variante B liegt damit deutlich über dem der Variante A (ZGB 1997b: 7).

¹⁾ Das Gutachten ist gegen eine Gebühr von 7,- DM zzgl. Versandkosten erhältlich beim Zweckverband Großraum Braunschweig, An der Katharinenkirche 1-2, 38100 Braunschweig.

Abb. 1: Festlegung von Vorrangstandorten für die Windenergienutzung im Großraum Braunschweig.

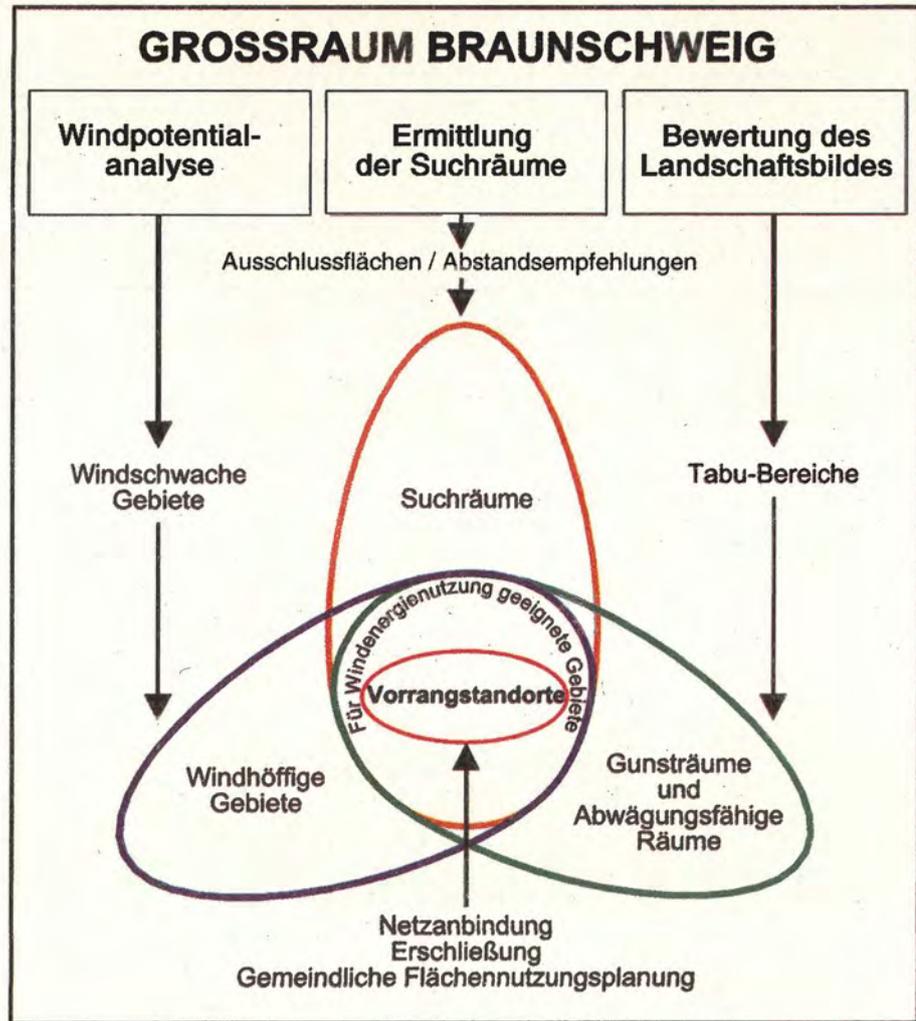
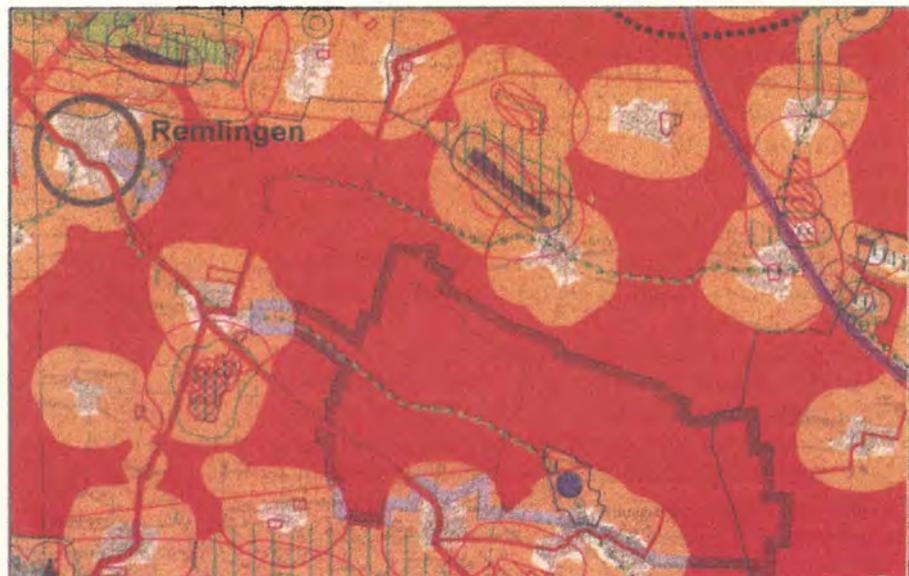
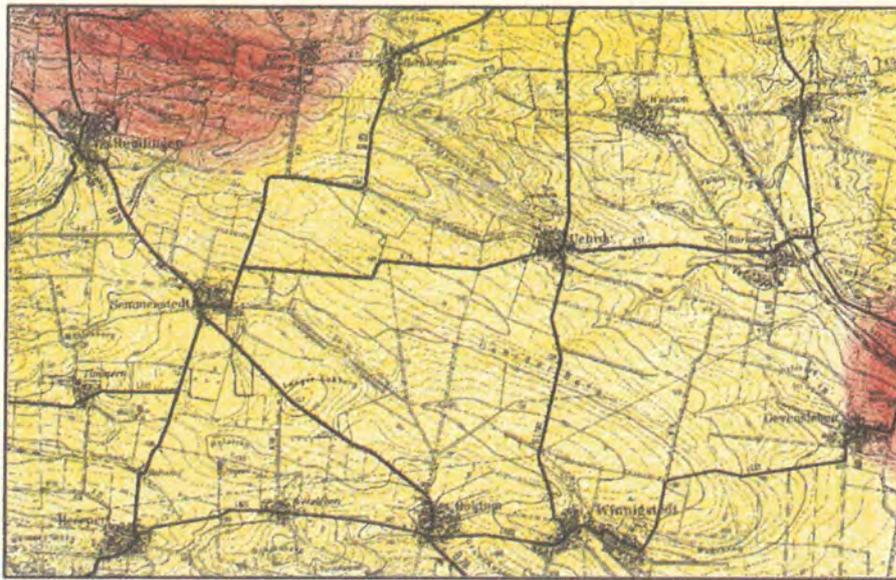


Abb. 2 a) – d): Arbeitsschritte zur Festlegung von Vorrangstandorten.

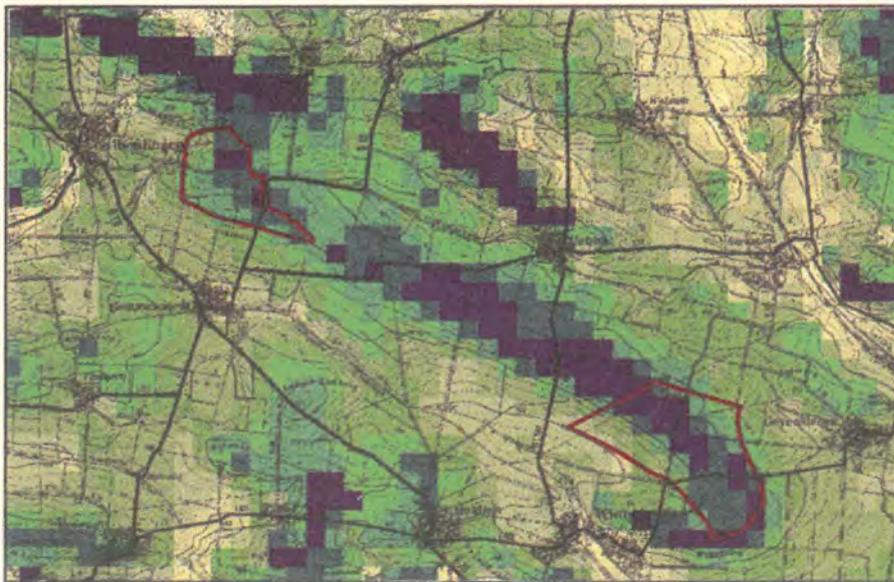
2 a): Ermittlung der Suchräume.





- Hohe Empfindlichkeit
- Mittlere Empfindlichkeit
- Geringe Empfindlichkeit
(im Kartenausschnitt nicht vorhanden)

2b): Empfindlichkeit des Landschaftsbildes gegenüber Windenergieanlagen.



- Vorrangstandort für Windenergienutzung
- unter 871 MWh/a
- 871 bis 890 MWh/a
- 891 bis 910 MWh/a
- 911 bis 930 MWh/a
- 931 bis 950 MWh/a
- 951 bis 970 MWh/a
- 971 bis 990 MWh/a
- 991 bis 1010 MWh/a
- 1011 bis 1030 MWh/a
- über 1030 MWh/a

2c): Windpotential.

Angegeben ist die jährliche Produktion einer Windenergieanlage in MWh (50 m Nabenhöhe, 42 m Rotordurchmesser, 500 kW Leistung).



- Vorrangstandorte für Windenergienutzung

2d): Vorrangstandorte für Windenergienutzung.



Tab. 2: Möglicher Energieertrag in Abhängigkeit von der Windgeschwindigkeit

	Variante A	Variante B
Windgeschwindigkeit in der 1. Stunde	3	2
Windgeschwindigkeit in der 2. Stunde	3	4
Mittlere Windgeschwindigkeit	3	3
Energieertrag in der 1. Stunde	27	8
Energieertrag in der 2. Stunde	27	64
Mittlerer Energieertrag	27	36

2.4 Zusammenführung der Untersuchungsergebnisse

Die Schnittmenge der in diesen Gutachten ermittelten Flächen – Suchräume, Abwägungs- und Gunstbereiche, windhöffige Gebiete – ergibt die für Windenergienutzung geeigneten Gebiete. Die Festlegung der Vorrangstandorte für Windenergienutzung im RROP-Entwurf erfolgt unter Berücksichtigung folgender weiterer Kriterien:

- Netzanbindungs- und Erschließungsmöglichkeiten,
- Abstandsempfehlung von 5 km zwischen den geplanten Windparks (NDS. MI 1996a),
- gemeindliche Flächennutzungsplanung und
- bereits realisierte Vorhaben.

2.5 Raumordnerische Abwägung und Abstimmung von Nutzungsansprüchen

Im nachfolgenden Beteiligungsverfahren der Träger öffentlicher Belange sind weitere Aspekte in die Standortfestlegung eingeflossen. Darüber hinaus hat die öffentliche Auslegung des Entwurfs des Standortkonzeptes die Einbeziehung privater Belange in die Planung ermöglicht. Der Schwerpunkt der zu beachtenden Belange lag auf den Schutzgütern Mensch, Denkmalpflege sowie Natur und Landschaft. Im Rahmen der Gesamtabwägung führten diese Belange in der Mehrzahl zu einer Reduzierung der Standortfläche. Durch die Vergrößerung der Abstände zu den Siedlungen sind eventuelle Licht- und Schalleffekte durch den Betrieb von Windenergieanlagen weitestgehend auszuschließen. Weiterhin rücken die Vorrangstandorte für Windenergienutzung von wertvollen Kulturdenkmälern weiter ab. Mit der Verkleinerung der Standorte wurde die Beeinträchtigung von Natur und Landschaft, insbesondere des Landschaftsbildes, weiter minimiert.

2.6 Vorrangstandorte für Windenergienutzung

Im Großraum Braunschweig sind 38 Vorrangstandorte für Windenergienutzung mit einer Gesamtfläche von rund 3.500 ha festgelegt (ZGB 1998: 41). Dieser Wert entspricht ca. 0,7 Prozent der Fläche des Großraumes Braunschweig. Die mögliche installierbare Leistung innerhalb dieser Vorrangstandorte beträgt rein rechnerisch rund 156 MW. Hierbei ist ein Rotordurchmesser von 65 m sowie ein Abstand zwischen den Einzelanlagen vom achtfachen des Rotordurchmessers zugrundegelegt. Die hier getroffenen Annahmen gehen von einer optimalen Aufstellung der Einzelanlagen zueinander aus, woraus ein günstiger Parkwirkungsgrad resultiert. Die Nennleistung der Einzelanlage ist mit 600 kW bewusst niedrig gewählt, um die untere Grenze des möglichen Energieertrags (Mindest-Windkraftleistung)

zu definieren. Bei bereits bestehenden oder kurz vor der Realisierung stehenden Windparks ist die installierte bzw. geplante Nennleistung zugrundegelegt. Die räumliche Verteilung der Vorrangstandorte ist der Abbildung 3 zu entnehmen.

Die in diesen Vorrangstandorten für Windenergienutzung zu errichtenden Windenergieanlagen können im Jahresmittel mehr als 250 Gigawattstunden (GWh) Strom erzeugen und damit über 100.000 Haushalte mit Strom versorgen.

2.7 Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung

Die Vorrangstandorte für Windenergienutzung und die festgelegte Mindest-Windkraftleistung sind Ziele der Raumordnung und damit verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen im Regionalen Raumordnungsprogramm zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Damit sind sie als Ziele der Raumordnung verbindliche Entscheidungen, die keiner weiteren baurechtlichen oder landesplanerischen Abwägung unterliegen. Aufgrund der flächendeckenden Voruntersuchungen und der damit erfolgten Abwägung mit entgegenstehenden öffentlichen Belangen sind raumbedeutsame Windenergieanlagen außerhalb der Vorrangstandorte für Windenergienutzung ausgeschlossen.

Die Vorrangstandorte für Windenergienutzung sind z. T. großzügig abgegrenzt, um den Städten und Gemeinden im Rahmen ihrer Planungshoheit auf der Ebene der Bauleitplanung ausreichende Handlungsmöglichkeiten einzuräumen. Die Städte und Gemeinden sind jedoch nicht verpflichtet, Bauleitplanung für Windenergienutzung zu betreiben. In einem solchen Fall ist der im Regionalen Raumordnungsprogramm festgelegte Vorrangstandort gänzlich für die Windenergienutzung zugänglich.

Eine Anpassung der gemeindlichen Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung ist auch dann gegeben, wenn die Darstellungen des Flächennutzungsplanes die Installation der standortbezogenen Mindest-Windkraftleistung absichern. Bei der weiteren bauleitplanerischen Ausgestaltung können die jeweils aktuellen technischen Möglichkeiten ausgenutzt werden. Die jeweils anzustrebende Mindest-Windkraftleistung kann sowohl über viele kleine als auch wenige sehr leistungsfähige Windenergieanlagen erreicht werden.

Eine schrittweise bedarfsorientierte bauleitplanerische Umsetzung größerer Vorrangstandorte läuft nicht dem Anpassungsgebot gemäß § 10 Niedersächsisches Raumordnungsgesetz (NROG) sowie der Raumordnungsklausel in § 1 Abs. 4 BauGB zuwider, soweit andere Darstellungen oder Festsetzungen der Bauleitplanung die Sicherung der Mindest-Windkraftleistung nicht in Frage stellen. Es ist jedoch auch zu beachten, daß die schrittweise Umsetzung zwar den ersten zu errichtenden Windenergieanlagen die Ausnutzung noch freier Netzkapazitäten im Mittelspannungsnetz erlaubt, jedoch bei weiterer Umsetzung der Anschluss an das 110-kV-Netz mittels Umspannwerk notwendig und damit möglicherweise unwirtschaftlich wird. Es ist daher zu empfehlen, die Sonderbaufläche für Windenergieanlagen »in einem Stück« zu entwickeln, damit

die Anschlusskosten auf sämtliche Windenergieanlagen umgelegt werden können.

Um den Eingriff ins Landschaftsbild zu begrenzen und um die Sozialverträglichkeit zu wahren, sollte

die Anzahl der Einzelanlagen an einem Vorrangstandort auf maximal 15 Anlagen begrenzt sein (Erläuterungen zum Regionalen Raumordnungsprogramm, ZGB 1998).

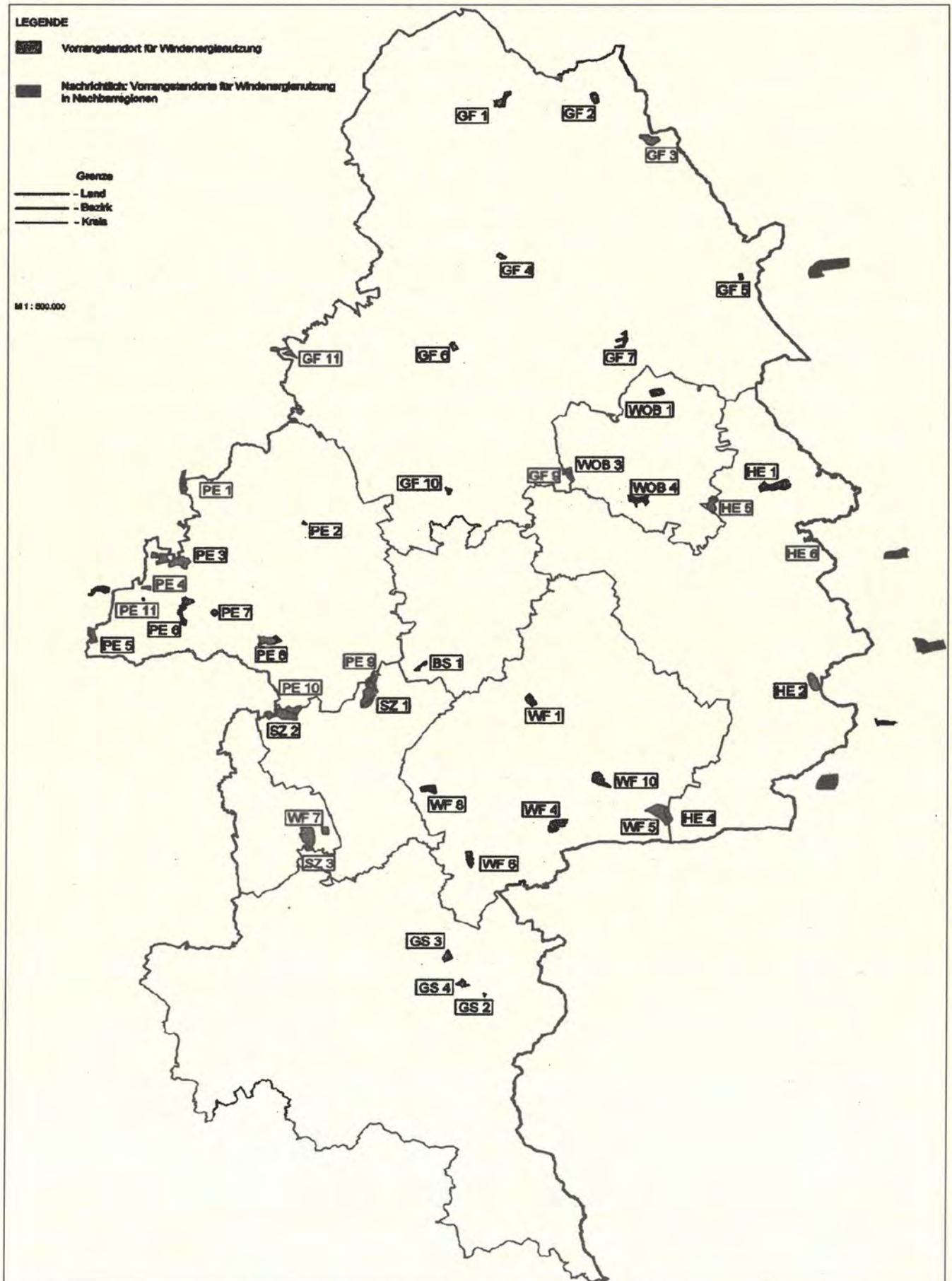


Abb. 3: Vorrangstandorte für die Windenergieerzeugung (ZGB 1998).

Tab. 3: Strukturdaten zu den Vorrangstandorten für die Windenergienutzung im Großraum Braunschweig. Quelle: ZGB 1998.

Standort	Lage in Einheits- oder Samtgemeinde	Mindest-Wind- kraftleistung MW	Größe in ha	Windpotential ¹⁾ in MWh	Entfernung (Luftlinie) in km	
					zum nächsten Umspann-Werk	zur nächsten 110-kV-Ltg.
BS 1	Braunschweig	1,1	26	891 – 930	2,5	direkt
WOB 1	Wolfsburg	2,7	75	unter 871	2,5	direkt
WOB3/GF9	Wolfsburg	3,9	64	871 – 910	6	0,5
WOB 4	Wolfsburg	2,7	91	unter 871	direkt	direkt
GF 1	Hankensbüttel	4,4	99	unter 871 – 950	7,5	4
GF 2	Wittingen	3,7	54	891 – 930	3,5	3,5
GF 3	Wittingen	7,2	114	891 – 930	4	1,5
GF 4	Wesendorf	2,1	29	unter 871 – 890	8,5	11
GF 5	Brome	1,7	13	871 – 910	9	7,5
GF 6	Gifhorn	1,3	35	unter 871	2	2
GF 7	Boldecker Land	2,3	51	unter 871	8	2,5
GF 10	Papenteich	4,2	19	871 – 910	0,5	direkt
GF 11	Meinersen	1,1	38	871 – 910	17	3,5
HE 1	Velpke	5,9	189	871 – 950	1,5	1,5
HE 2	Büddenstedt/Helmstedt	3,4	122	931 – 1010	direkt	direkt
HE-4/WF 5	Heeseberg/Schöppenstedt	13,5	258	891 – über 1030	9	direkt
HE 5	Velpke	2,8	86	unter 871 – 910	65,5	5,5
HE 6	Grasleben	2,0	8	871 – 1010	6	5
WF 1	Wolfenbüttel/Sicke	3,3	66	unter 871 – 950	3,5	3,5
WF 4	Oderwald / Asse	8,5	146	911 – über 1030	8	direkt
WF 6	Schladen	2,5	75	871 – 1010	2,5	direkt
WF7/SZ 3	Baddeckenstedt/Salzgitter	8,7	279	unter 871 – 950	4,5	direkt
WF 8	Oderwald	3,6	74	unter 871 – 890	3,5	direkt
WF 10	Asse	8,6	120	931 – über 1030	7	1
SZ 1/PE 9	Salzgitter/Vecheide	6,7	255	911 – 990	3	direkt
SZ 2/PE 10	Salzgitter/Lengede	12,0	287	891 – 970	4	3
PE 1	Edemissen	1,6	54	891 – 950	1,5	1,5
PE 2	Wendeburg	0,2	7	911 – 930	5	1
PE 3	Hohenhameln/Peine	9,6	259	931 – 970	1	direkt
PE 4	Hohenhameln	3,0	24	971 – 990	2	2
PE 5	Hohenhameln	3,6	81	931 – 1010	9	direkt
PE 6	Peine / Ilsede	5,2	127	931 – 970	6,5	direkt
PE 7	Ilsede	0,9	29	891 – 930	-	2,5
PE 8	Lahstedt	5,3	134	911 – 950	5,5	4
PE 11	Hohenhameln	1,2	3	971 – 990	3,5	1
GS 2	Bad Harzburg	1,5	6	4,3 – 4,5 m/s ²⁾	2,5	0,5
GS 3	Vienenburg	2,2	53	4,3 – 4,5 m/s ²⁾	2	1
GS 4	Bad Harzburg	1,3	44	4,3 – 4,5 m/s ²⁾	1	0,5
ZGB gesamt		155,5	3504			

¹⁾ Jahresproduktion einer WEA mit 50 m Nabenhöhe, 42 m Rotordurchmesser, 500 kW Leistung [Windpotentialstudie]

²⁾ Windgeschwindigkeit in 40 m Höhe [Regionales Konzept zur Windenergienutzung im Gebiet des Landkreises Goslar].

3 Raumbedeutsamkeit

Im Zusammenhang mit der Durchführung von Raumordnungsverfahren gemäß § 19 Abs. 2 NROG ist in Ziffer 3.3.2 der Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung u.a. bestimmt, dass Windenergieparks mit mehr als fünf Anlagen i.d.R. als raumbedeutsam anzusehen sind und damit überörtliche Bedeutung haben. Dies gilt nicht nur für die Neuanlage eines Windenergieparks, sondern auch für die Erweiterung einer bestehenden Gruppe von Einzelanlagen, wenn dadurch diese Größenordnung erreicht bzw. überschritten wird. Dies gilt auch für grenzüberschreitende Standorte. Darüber hinaus können jedoch auch, insbesondere unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung der vergangenen Jahre, Einzelanlagen an exponierten Standorten raumbedeutsam sein, wenn damit eine wesentliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes verbunden ist.

Bei der Raumbedeutsamkeit wird nach quantitativen und qualitativen Merkmalen unterschieden. In jedem Einzelfall ist eine individuelle Beurteilung erforderlich. Zur Bestimmung der Raumbedeutsamkeit kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die überörtliche Bedeutung von Windenergieanlagen primär durch die Höhe und die Anzahl der Anlagen bestimmt wird. In der Praxis hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass auch einzelne Windenergieanlagen mit einer Nabenhöhe von mehr als 50 m raumbedeutsam sind. Mit zunehmender Anlagenzahl setzt die Regelvermutung schon bei geringeren Nabenhöhen an (s. Abbildung 4). Im Einzelfall kann die Raumbedeutsamkeit jedoch auch erst bei Nabenhöhen von 60 m und mehr ansetzen, wenn z. B. Windenergieanlagen in großflächigen Industriegebieten geplant werden.

Neben diesen quantitativen Aspekten spielen aber auch qualitative Aspekte – wie z. B. die Topographie und auch die Strukturierung des Geländes – eine große

Rolle. So haben Windenergieanlagen auf intensiv genutzten landwirtschaftlichen Flächen, die durch Waldbestände relativ wenig strukturiert sind und eine wellige Oberflächenstruktur aufweisen, eine größere Fernwirkung als z. B. Anlagen in ebenem Gelände, das durch Gehölze gegliedert ist.

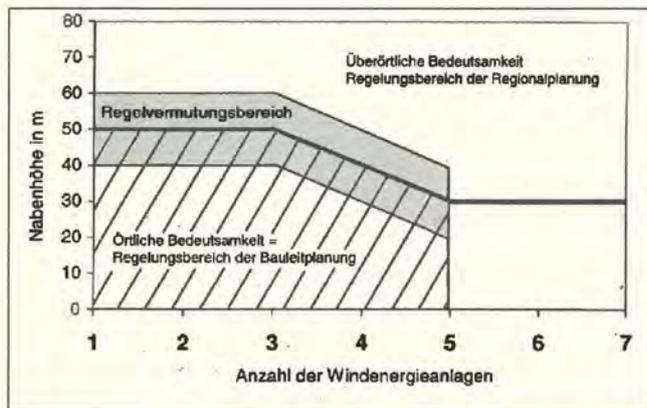


Abb. 4: Raumbedeutsamkeit in Relation zu Nabenhöhe und Anzahl der Windenergieanlagen. Quelle: ZGB 1998.

Der oben beschriebene Regelvermutungsbereich ist als grundsätzliche Leitlinie zur Beurteilung der Raumbedeutsamkeit zu verstehen. Aufgrund der standortbezogenen Gegebenheiten sind dabei abweichende Beurteilungen möglich. Sind bereits mastenartige Eingriffe im Raum vorhanden, wie z. B. Fernmeldetürme, Hochspannungsfreileitungen, Kraftwerke oder andere größere technische Anlagen, wie z. B. Schornsteine von Stahlwerken oder Müllverbrennungsanlagen, ist die visuelle Empfindlichkeit herabgesetzt, so dass die Schwelle der Raumbedeutsamkeit eher im oberen Regelvermutungsbereich anzusiedeln ist.

Eine rechtswirksame Steuerung der räumlichen Verteilung der nicht-raumbedeutsamen Windenergieanlagen erfolgt ausschließlich auf der Ebene der gemeindlichen Bauleitplanung.

4 Literatur

BauGB – Baugesetzbuch – i.d.F.d. Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141).
 BREUER, W. (1996): Naturschutz und Windkraftnutzung. – Schriftenreihe des Nds. Städte- und Gemeindebundes H. 52: 26-35, Hannover.
 BRORSEN (1996): Windenergie und Raumordnung. – Schriftenreihe des Nds. Städte- und Gemeindebundes H. 52: 16-20, Hannover.
 BTE Landschafts- und Umweltplanung (1997): Landschaftsbild und Windenergieanlagen. Planungshinweise für die Festlegung von Vorranggebieten für Windenergieanlagen im Regionalen Raumordnungsprogramm des Zweckverbands Großraum Braunschweig. – Gutachten im Auftrag des Zweckverbands Großraum Braunschweig (ZGB), Abt. Regionalplanung, Braunschweig.
 DÖPEL, U. (1996): Integriertes Raumordnungskonzept für Windenergieanlagen. – Schriftenreihe des Nds. Städte- und Gemeindebundes H. 52: 47-50, Hannover.
 GERDES, G.J. & T. PAHLKE (1993): Wind- und Flächenpotentialstudie für die Niedersächsische Küste. – Zeitschrift des Deutschen Windenergie-Instituts Nr. 3: 37-45, Wilhelmshaven.
 GESETZ ZUR ÄNDERUNG DES BAUGESETZBÜCHES vom 30.7.1996. – BGBl. I: 1189.
 HÖF, F. (1992): Standortermittlung und Standortsicherung für Wind- und Sonnenenergieanlagen. Ein neues Aufgabenfeld für die Regionalplanung. – Kistenmacher, H. (Hrsg.): Werkstattbericht Nr. 20 Univ. Kaiserslautern.
 HOLZ, H.-P. (1998): Die bauplanungsrechtliche Privilegiertheit raumbedeutsamer Windkraftanlagen – räumliche Steuerung durch Regionalplanung? – Zeitschrift für öffentl. Recht und öffentl. Verwaltung 12, H. 3.

KRAUTZBERGER, M. (1996): Neuregelung der baurechtlichen Zulässigkeit von Windenergieanlagen zum 1.1.1997. – Neue Verwaltungszeitschrift H. 9: 847-849.
 LROP – LANDES-RAUMORDNUNGSPROGRAMM Niedersachsen 1994. Gesetz vom 2.3.1994. – Nds. GVBl. 9.3.1994: 130ff., Hannover.
 LROP – LANDES-RAUMORDNUNGSPROGRAMM Niedersachsen, Ergänzung 1998. – Gesetz vom 23.2.1998. – Nds. GVBl. 26.3.1998: 269ff., Hannover.
 MENZEL, A. & B. DE WOLF (2000): Die Berücksichtigung des Landschaftsbildes bei der Festlegung von Vorranggebieten für Windenergieanlagen im Regionalen Raumordnungsprogramm. – Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 20, H. 3: 150-154, Hildesheim.
 MIELKE, B. (1995): Planerische Sicherung von Standorten für Windparks. – Stadt und Gemeinde 11/1995: 40-417.
 NDS. MI (1995): RdErl. vom 28.6.1995 – Hannover.
 NDS. MI (1996a): Erlass zur Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergieanlagen vom 11.7. 1996 – Az. 39.1 – 32 346/8.4, Hannover.
 NDS. MI (1996b): Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung. RdErl. vom 28.12.1995. – Nds. MBl. 1996: 209, Hannover.
 NDS. MU (1993): Leitlinie zur Anwendung der Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes bei der Errichtung von Windenergieanlagen. – Nds. MBl. S. 923ff., Hannover.
 NDS. MU (1993): Niedersächsisches Naturschutzgesetz. Zweites Gesetz zur Änderung des NNatG vom 18.10.93. – Nds. GVBl.: 444, Hannover.
 NNatG – Niedersächsisches Naturschutzgesetz – i.d.F.v. 11. April 1994 (Nds. GVBl. S. 155, 167), zul. geänd. d. § 4 d. Ges. v.11. Febr. 1998 (Nds. GVBl. S. 86).
 NROG – Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung – i.d.F.v. 27. April 1994 (Nds. GVBl. S. 211).
 RITSCHEL, A. (1997): Privilegierung oder Planung? Konzept zur Windenergienutzung nach neuem Recht. – UVP-report H. 2: 100-102.
 RUNKEL, P. (1997): Steuerung von Vorhaben der Windenergienutzung im Außenbereich durch Raumordnungspläne. – Dt. Verwaltungsblatt 15.2.1997: 275-281.
 SAHLING, U. (1996): Windkraftanlagen im Regionalen Raumordnungsprogramm der Hannover-Region. – Schriftenreihe des Nds. Städte- und Gemeindebundes H. 52: 55-60, Hannover.
 VESPERMANN, K.-H. (1996): Regionale Steuerung von Standorten für Windenergieanlagen. – Vortrag im Rahmen des 357. Kurses des Instituts für Städtebau am 23.10.1996, Berlin.
 ZGB – ZWECKVERBAND GROSSRAUM BRAUNSCHWEIG (1996a): Regionales Raumordnungsprogramm 1995 für den Großraum Braunschweig. – Braunschweig.
 ZGB – ZWECKVERBAND GROSSRAUM BRAUNSCHWEIG (1996b): Planungshinweise für die Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergieanlagen. Teil I: Ausschlussflächen für die Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergieanlagen. – unveröffentlicht, Braunschweig.
 ZGB – ZWECKVERBAND GROSSRAUM BRAUNSCHWEIG (Hrsg.)(1997a): Planungshinweise für die Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergieanlagen. Teil II: Landschaftsbild und Windenergieanlagen. – Braunschweig.
 ZGB – ZWECKVERBAND GROSSRAUM BRAUNSCHWEIG (Hrsg.)(1997b): Planungshinweise für die Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergieanlagen. Teil III: Windpotential im Großraum Braunschweig. – Bad Harzburg.
 ZWECKVERBAND GROSSRAUM BRAUNSCHWEIG (1998): Regionales Raumordnungsprogramm 1995 für den Großraum Braunschweig, Ergänzung 1998 um Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergieanlagen. – Braunschweig.

Der Autor



Dipl.-Geograph Siegfried Thom, geboren 1956, Studium der Geographie an der Universität Hannover. 1985 bis 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung, Hannover. Seit 1993 als Sachgebietsleiter Regionalplanung beim Zweckverband Großraum Braunschweig tätig. Von 1996 bis 1998 mit der Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergieanlagen im Regionalen Raumordnungsprogramm befasst.

Die Berücksichtigung des Landschaftsbildes bei der Festlegung von Vorranggebieten für Windenergieanlagen im Regionalen Raumordnungsprogramm

von André Menzel und Boris de Wolf

Der folgende Beitrag erläutert am Beispiel des Zweckverbandes Großraum Braunschweig, wie das häufig als diffus und nicht handhabbar eingeschätzte Schutzgut »Landschaftsbild« für die Regionalplanung operationalisiert und wie im planerischen Prozess mit den getroffenen Planungshinweisen umgegangen werden kann. Der Beitrag basiert auf einem Gutachten des hannoverschen Büros BTE-Landschafts- und Umweltplanung im Auftrag des Zweckverbandes Großraum Braunschweig (ZGB).

1 Schutzgut »Landschaftsbild« – ein Belang für die Regionalplanung

Die Nutzung der Windenergie erregt wie kaum eine andere Form alternativer Energieerzeugung die Gemüter: Wird sie einerseits als saubere und nachhaltige Energiequelle begrüßt und ihr massiver Ausbau gefordert, so erfahren Windenergieanlagen andererseits massive Ablehnung. Es wird eine technische Überformung der Landschaften und ein schleichender Verlust der vertrauten Heimat befürchtet. Die Hauptgründe für die mangelnde Akzeptanz dieser Anlagen liegen in ihrem visuellen Einfluss auf die Landschaft.



Abb. 1: Windenergieanlagen im Größenvergleich (Landkreis Goslar, 1996). - Aus: PIEGSA & WERNIG (1999): 535.

Will eine moderne Regionalplanung dem politischen Willen folgend Windenergie als nennenswerte Alternative zu den derzeitigen Energieträgern etablieren, so muss sie für ihre Planungen die notwendige Akzeptanz erreichen. Denn diese Akzeptanz ist eine Grundvoraussetzung für akzeptierte und damit auch zukunftsfähige

Standorte. Die Regionalplanung muss dafür sorgen, dass ihre Festlegungen der Vorranggebiete für Windenergieanlagen transparent und nachvollziehbar sind. Denn die raumordnerisch festgelegten Standorte müssen auch in den kommunalen Planungen und letztendlich auch im Genehmigungsverfahren bestehen. Daher sollte die Regionalplanung die Vorbehalte und Ängste in der Bevölkerung beachten und insbesondere dem Aspekt der Sichtbarkeit der Windenergieanlagen in der Landschaft ihre Aufmerksamkeit schenken.

Anlass und Aufgabenstellung

Der ZGB hatte sich die Aufgabe gestellt, für sein Verbandsgebiet eine flächendeckende Standortplanung für Windenergieanlagen zu betreiben. Die anstehende Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsprogrammes wurde genutzt, um unter Abwägung aller raumbedeutsamen Belange »Vorranggebiete für Windkraftanlagen« für das gesamte Verbandsgebiet festzulegen (vgl. THOM 2000, S. 141-149 dieses Hefts), mit den Zielen

- Angebotsflächen für die Nutzung der Windenergie als wünschenswerte, regenerative und alternative Energieform raumordnerisch sichern und
- die mit der Errichtung der Windkraftanlagen (WEA) verbundenen negativen räumlichen Auswirkungen mindern.

2 Vorgehen und Methodik

Um das Landschaftsbild als abwägungsrelevanten Belang bei der Regionalplanung berücksichtigen zu können, wurde ein Verfahren entwickelt, das

- den bestehenden Prämissen Rechnung trägt (Termindruck, Größe des Verbandsgebietes, begrenzte Datengrundlagen etc.),
- den regionalplanerischen Anforderungen und Aufgabenstellungen entspricht sowie
- nachvollziehbar und praxisorientiert ist.

Dem Gutachten liegen zwei generelle Überlegungen zugrunde:

■ Das Landschaftsbild der jeweiligen Landschaftsräume muss nicht neu beschrieben und bewertet werden. Vielmehr ist die visuelle Empfindlichkeit des jeweils betroffenen Landschaftsbildes gegen Windenergieanlagen festzustellen, zu bewerten und entsprechend planerisch zu behandeln.

■ Mit dem Gutachten wird der Regionalplanung und den beteiligten Verwaltungen eine Hilfestellung gegeben, die es ihnen ermöglicht, das Landschaftsbild in ihre Abwägungen über mögliche Standorte für WEA einfließen zu lassen. Das Gutachten ist daher als aktives Instrument zur Vermeidung von Eingriffen ins Landschaftsbild aufzufassen. Dies entspricht der Maxime der Eingriffsregelung, bei Eingriffen nicht zuerst an

Kompensationsmöglichkeiten zu denken, sondern zunächst die Vermeidbarkeit zu prüfen.

Diesen Grundüberlegungen und der Aufgabe entsprechend, wurde folgende Methodik gewählt:

- Abgrenzung von Einheiten mit ähnlichem Landschaftsbildcharakter,
- Beschreibung der Landschaftsbildcharaktere, Analyse bzgl. bestehenden Vorbelastungen sowie Erholungseignung,
- Bewertung der Empfindlichkeit gegen die Errichtung von Windenergieanlagen,
- Erarbeitung von Planungsempfehlungen.

Als Untersuchungsmaßstab wurde 1 : 100.000 gewählt, ein Maßstab, der einerseits der Großräumigkeit der abgegrenzten Untersuchungsräume und andererseits dem Maßstab regionalplanerischer Festlegungen entgegenkommt. Mit dem möglichen Detaillierungsgrad signalisiert die Maßstabswahl auch die deutliche Abgrenzung zwischen regionalplanerischen und lokalen bzw. kommunalen Aussagen.

2.1 Abgrenzung von Einheiten mit einem ähnlichen Landschaftsbildcharakter

Für alle vom ZGB herausgearbeiteten Suchräume für Windenergieanlagen (vgl. THOM 2000: 142 ff.) sollten aussagefähige Bewertungen und pauschalisierte Planungsempfehlungen gegeben werden. Dazu wurde das gesamte Verbandsgebiet in seine naturräumlichen Haupteinheiten unterteilt. Die naturräumlichen Haupteinheiten boten sich als Betrachtungsräume an, da ihrer Abgrenzung visuell wahrnehmbare Merkmale wie Relief, Boden, Wasser, Vegetation zugrunde liegen (LESER et al. 1985). Diese Merkmale sind prägend für das Landschaftsbild (AG-E 1996; NLÖ 1994). Sie wurden daher auch für die Einschätzung der Empfindlichkeit eines Landschaftsraums gegenüber der Errichtung von WEA herangezogen.



Abb. 2: Landschaftsbild am Harzrand.

2.2 Beschreibung der Landschaftsbildcharaktere der abgegrenzten Einheiten und Teilräume, Analyse von Vorbelastungen und Erholungseignung

Der zweite Arbeitsschritt hatte zum Ziel, die Landschaftsbilder der 15 naturräumlichen Haupteinheiten zu beschreiben und den mit den Landschaftsräumen

verbundenen visuell wahrnehmbaren Eindruck über die Eigenart herauszuarbeiten. Dazu wurden die vorhandenen Aussagen aus den Landschaftsrahmenplänen der Landkreise und kreisfreien Städte ausgewertet (Schutzgut Vielfalt, Eigenart und Schönheit bzw. Landschaftsbild). Ergänzt wurde die Ergebnisse durch die Auswertungen der topografischen sowie der orohydrografischen Karten. Insbesondere diese Karten halfen dabei das Kriterium »Vielfalt« zu erfassen, da sie wertvolle Informationen über Relief und Struktur der jeweiligen Landschaftsräume gaben.

Um einen Eindruck von dem Grad der anthropogenen Überformung des jeweiligen Landschaftsraums zu ermitteln, wurden die Kriterien »Naturnähe« mit den Unterkriterien »Naturnahe Elemente«, »Vorbelastungen« und »Erholungseignung« sowie »Eigenart« mit den Unterkriterien »Landschaftscharakter« und »Einschbarkeit« aufgenommen. (Es wurde hier also anders vorgegangen als bei KÖHLER & PREISS 2000). Eine detaillierte Aufschlüsselung und Erläuterung dieser und nachfolgender Kriterien findet sich bei BTE (1997).

Bereisung als aktives Überprüfungsinstrument

Die in Schritt 1 und 2 erarbeiteten Abgrenzungen und Aussagen basierten auf vorhandenen Karten- und Planwerken von sehr unterschiedlicher Tiefenschärfe. Ebenso lagen die Bewertungskriterien für die in den Planwerken getroffenen Aussagen für die Gutachter nicht offen. Daher wurde die Entscheidung getroffen, durch eine mehrtägige, ca. 3.500 km lange Bereisung alle abgegrenzten naturräumlichen Haupteinheiten nochmals zu überprüfen. Ziel war es, die Landschaftsbildbeschreibungen zu verifizieren.

Die Auswertung der Bereisung anhand von Fotos und Protokollkarten ergab für das Gutachten die Notwendigkeit, einzelne naturräumliche Haupteinheiten in weitere Untereinheiten (Teilräume) zu gliedern. Der Grund hierfür liegt in naturraumbedingten Unterschieden sowie anthropogenen Überformungen begründet (u. a. Landbewirtschaftung, Raumnutzungen . . .), womit die Teilräume von den Haupteinheiten abweichende eigene Landschaftsbildcharaktere besitzen. Da die Teilräume spezifische Empfindlichkeiten gegen die Errichtung von Windenergieanlagen entwickeln, bedürfen sie einer gesonderten Bewertung und fordern unterschiedliche Planungsempfehlungen.

Insbesondere die Bereisung verschaffte den Gutachtern einen sehr detaillierten und realistischen Überblick über die Landschaftsbilder der Region. Aufgrund dieser Detailkenntnis konnten mit dem Gutachten der Regionalplanung realistische Planungsempfehlungen an die Hand gegeben werden. Im folgenden Beteiligungsprozess zur Änderung des RROP wirkte sich dieser hohe Realitätsgrad auf die Akzeptanz bei den Verfahrensbeteiligten sehr positiv aus.

2.3 Bewertung der Empfindlichkeit gegen die Errichtung von Windenergieanlagen

Die Empfindlichkeit einer Landschaft gegenüber der Errichtung von Windenergieanlagen hängt maßgeblich von der Sichtbarkeit der Windenergieanlagen ab (vgl. NOHL 1993). Daher wurde der Bewertung folgendes Prinzip zugrunde gelegt:

- Anlagen in einer ebenen, offenen Landschaft = weite visuelle Wirkzone

- Anlagen in einer reliefierten und reich strukturierten Landschaft = eingeschränkte visuelle Wirkzone.

Als räumliche Bezugsebene für die Empfindlichkeitsbewertung wurden die abgegrenzten naturräumlichen Haupteinheiten bzw. die Teilräume herangezogen. Die Bewertung basiert im Wesentlichen auf zwei Schritten: Anhand der Beschreibung der naturräumlichen Haupteinheiten bzw. der Teilräume wurde eine erste **generelle Empfindlichkeitsbewertung** entwickelt. Ausschlaggebend sind dabei Relief und Gliederung einer Landschaft. So besteht z. B. in ausgeräumten, strukturarmen und ebenen Lössbördebereichen eine generell hohe Empfindlichkeit des Landschaftsbildes gegenüber der Errichtung von Windenergieanlagen.

Die Ergebnisse dieser generellen Empfindlichkeitsbewertung wurden in einem zweiten Schritt anhand weiterer Kriterien zusätzlich überprüft (Vorbelastung des Raumes, Erholungseignung des Raumes etc.), womit für jeden Betrachtungsraum die **spezifizierte Empfindlichkeitsbewertung** erfolgte.

Eine dreistufige Skala weist dem Betrachtungsraum abschließend eine hohe, mittlere oder geringe Empfindlichkeit gegenüber der Errichtung von Windenergieanlagen zu. Bezogen auf die oben genannten Lössbördebereiche ist z.B. die gebietsweise Vorbelastung durch Kraftwerke oder Hochspannungsleitungen zu berücksichtigen. Sie beeinträchtigen die visuellen Qualitäten der Landschaft stark, so dass in diesen Räumen die Empfindlichkeit des Landschaftsbildes gegen die Errichtung von Windenergieanlagen als vermindert, also z. B. als mittel oder gering, bewertet wird (vgl. Abb. 3). Auch umgekehrt können Landschaften, die generell eine geringe Empfindlichkeit aufweisen, im Einzelfall eine mittlere oder hohe Empfindlichkeit besitzen. Teile der Heide haben aufgrund ihrer reichen Strukturierung eine grundsätzlich geringe Empfindlichkeit. Eine hohe Erholungseignung bewirkt jedoch eine Steigerung der Empfindlichkeit, so dass sich aus der geringen eine mittlere Empfindlichkeit entwickelt.



Abb. 3: Vorbelastungen in einer Landschaft führen zu einer geringeren Bewertung der Empfindlichkeit.

Führt die spezifische Empfindlichkeitsbewertung hinsichtlich unterschiedlicher Kriterien zu widersprüchlichen Ergebnissen, so ist nicht durch die bloße Addition oder Subtraktion eine zusammenfassende Bewertung zu erzielen. In diesen Fällen führt eine offene, verbal argumentative Abwägung der verwendeten Kriterien untereinander zu einer abschließenden Empfindlichkeitseinschätzung des Landschaftsbildes.

Abgrenzung und Beschreibung des Landschaftsbildes

- Gesamtes Verbandsgebiet als Betrachtungsraum
 - Landschaftsbild-Beschreibung differenziert auf der Ebene der naturräumlichen Haupteinheiten/Teilräume
- Oberkriterien der Landschaftsbild-Beschreibung:
Vielfalt + Naturnähe + Eigenart

Überprüfung durch Bereisung

Empfindlichkeitsbewertung

generelle Empfindlichkeitsbewertung
(aufgrund von Relief und Strukturierung)
+
spezifizierte Empfindlichkeitsbewertung (Berücksichtigung von Vorbelastung, Erholungseignung etc.)
=
geringe, mittlere oder hohe Empfindlichkeit des Landschaftsbildes gegen die Errichtung von WEA

Ableitung von Planungsempfehlungen

Bestimmung von Tabu-, Abwägungs-, und Gunstbereichen für die Errichtung von WEA
+
Formulierung allgemeiner, gesamtträumlicher Planungsempfehlungen
+
Formulierung teilraumbezogener Planungsempfehlungen

Abb. 4: Methodik zur Operationalisierung des Landschaftsbildes für die Regionalplanung.

2.4 Erarbeitung von Planungsempfehlungen

Als Ergebnis der Landschaftsbildbewertung wurden für das gesamte Verbandsgebiet des ZGB Leitempfehlungen gegeben und in einer Karte M 1 : 100.000 flächendeckend farbig dargestellt.

Tab. 1: Ergebnisdarstellung der Landschaftsbildbewertung

Leitempfehlung	Empfindlichkeit des Landschaftsbildes	Farbkennung
Tabubereich	hoch	Rot
Abwägungsbereich	mittel	Orange
Gunstbereich	gering	Grün

Tabubereiche

Hier ist die Festlegung von Vorranggebieten für Windenergieanlagen grundsätzlich abzulehnen. Die Tabubereiche sind i. d. R. in ihrem Landschaftsbild als so sensibel einzuschätzen, dass die Errichtung von Windenergieanlagen gravierende negative Wirkungen mit sich bringen würde (z. B. großräumige, offene Landschaften mit besonders naturnahem oder einmaligem Landschaftsbild).

Abwägungsbereiche

Das Landschaftsbild ist als empfindlich einzuschätzen, wobei die generelle Empfindlichkeit durch teilraum-spezifische Aspekte gemindert oder erhöht wird. Unter strikter Beachtung der Planungsempfehlungen (s. u.) können im Rahmen der regionalplanerischen Abwägung Vorranggebiete festgelegt werden. Hieraus ist jedoch nicht abzuleiten, dass diese Landschaften durch

WEA nicht negativ überformt werden. Mit diesen Abwägungsbereichen wird vielmehr dem gesetzlich geforderten Belang entsprochen, grundsätzlich Flächen für regenerative Energie bereitzustellen.

Gunstbereiche

In diesen Gebieten ist das Landschaftsbild i. d. R. so stark vorbelastet und anthropogen überformt, dass eine Festlegung von Vorranggebieten für Windenergieanlagen unter Beachtung allgemeiner bzw. teilraumbezogener Planungsempfehlungen erfolgen kann.

Zusätzlich zu den räumlichen Leitempfehlungen gibt das Gutachten Planungsempfehlungen, die bei der Festlegung von Vorranggebieten für Windenergienutzung generell zu berücksichtigen sind. Hierzu zählt als wichtigste der Grundsatz der Konzentration, wonach auf die Festlegung von Standorten für Einzelanlagen zugunsten von Standorten für Windparks zu verzichten ist. Weiterhin sollte ein Mindestabstand von 5 km zwischen einzelnen Vorrangstandorten gewahrt bleiben. Ziel beider Empfehlungen ist die Vermeidung der technischen Überformung der Landschaft. Die vollständigen Planungsempfehlungen sind dem Gutachten zu entnehmen (BTE 1997).

Über diese allgemeinen Planungsempfehlungen hinaus formuliert das Gutachten für die Abwägungs- und Gunstbereiche spezielle Empfehlungen: u. a. Berücksichtigung des Reliefs, WEA nicht auf Erhebungen, Schutz landschaftstypischer Niederungen, 10 km Pufferzone zu bestehenden Natur- oder Nationalparks. Für jede spezielle Empfehlung wurde ein Piktogramm entwickelt, das in der oben beschriebenen Karte verortet wurde. Welche der speziellen Planungsempfehlungen den Betrachtungsräumen zugewiesen wurden, hängt von den individuellen Gegebenheiten ab.

3 Aufbereitung der Ergebnisse für den regionalplanerischen Abwägungsprozess

Großes Augenmerk wurde auf die Handhabbarkeit und die Praxisnähe des Gutachtens gelegt. So wurden die Ergebnisse von Landschaftsbildanalyse, Empfindlichkeitsbewertung und Formulierung der Planungsempfehlungen für die einzelnen naturräumlichen Haupteinheiten bzw. ihre Teilräume in Arbeitsblättern übersichtlich aufbereitet. Dabei wurde ein tabellarischer Aufbau mit stichpunktartiger Darstellung gewählt (Abb. 5).

Teilraumbezogene Planungsempfehlung	Erläuterung
 <ul style="list-style-type: none"> ■ Keine WEA-Standorte festlegen 	<p>Tabubereich für die Festlegung von WEA-Standorten, in denen das Landschaftsbild hoch empfindlich gegen die Festlegung von WEA-Standorten ist (Relief, Struktur, Naturausrüstung, Einsehbarkeit etc.).</p>
 <ul style="list-style-type: none"> ■ Schutz wertvoller, großräumiger, naturnaher Landschaften 	<p>Tabubereich für die Festlegung von WEA-Standorten in wertvollen, großräumigen, naturnahen Landschaften mit besonderem und wertvollem Landschaftsbild.</p>
 <ul style="list-style-type: none"> ■ Niederungsbereiche freihalten 	<p>Tabubereich für die Festlegung von WEA-Standorten. Niederungsbereiche besitzen eine hohe Empfindlichkeit. Als gliedernde naturräumliche Elemente, wichtige Bereiche für die Erholung und wertvolle Bestandteile des Landschaftsbildes sind sie vor technischer Überformung zu bewahren (vgl. RROP '95, E 3.8 02).</p>
 <ul style="list-style-type: none"> ■ 2 km-Tabuzone 	<p>Um die Kulissenwirkung der Randbereiche zu schützen, ist eine Tabuzone von 2 km vom Fuß der Höhenzüge und zu Niederungen zu beachten (die Distanzempfehlung orientiert sich am Wirkzonenmodell von NOHL 1993). WEA-Standorte sind nicht zulässig. Einzelfallabwägungen sind nur in Anlehnung an besonders vorbelastete Standorte und unter Beachtung der grundsätzlich festgestellten Empfindlichkeit zulässig.</p>
 <ul style="list-style-type: none"> ■ 5 km-Pufferzone 	<p>Der Naturpark Elm-Lappwald ist in seinem Erholungswert zu sichern und zu entwickeln (RROP '95, D 3.8 11). Das Landschaftsbild ist als Grundlage naturbezogener Erholungsnutzung im Naturpark vor technischer Überformung durch WEA weiträumig zu bewahren. Es wird eine 5 km-Pufferzone vom Rand der Höhenzüge in die freie Landschaft empfohlen, in der i. d. R. keine WEA-Standorte festgelegt werden sollen. Die Pufferzone ist angelehnt an die Abstandsempfehlungen des MI für Windparks. Einzelfallabwägungen im Fall besonders vorbelasteter Standorte sind zulässig (Süd-Ost-Elmrand).</p>

Abb. 5: Arbeitsblatt »Teilraumbezogene Planungsempfehlungen« (Ausschnitt). - Aus: BTE (1997).

Ziel war es, für die Nutzung durch Regionalplanung, Landkreise, Fachbehörden u. a. eine leichte und schnelle Übersicht zu ermöglichen. Ergänzt wurden die Arbeitsblätter durch die das gesamte Verbandsgebiet erfassende Bewertungskarte. Neben der Abgrenzung der Untersuchungseinheiten gibt sie durch die flächige Farbgebung einen schnellen Überblick über die Empfindlichkeiten (vgl. THOM 2000, Abb. 2b). Darüber hinaus bietet die Karte mit den speziellen Planungsempfehlungen in Piktogrammen für jeden Planungsraum ausreichend fachlich-sachliche Informationen.

Im Planungsprozess zeigte sich, dass nicht nur Fachleute, sondern gerade auch andere Planungspraktiker diese einfache und übersichtliche Informationskarte intensiv für die Diskussion über WEA-Vorranggebiete in den einzelnen Betrachtungsräumen nutzen.

4 Fazit

Das vorgestellte Verfahren zur Berücksichtigung des Landschaftsbildes bei der Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergieanlagen auf der Ebene des Regionalen Raumordnungsprogrammes vermittelt zwischen der grundsätzlich schwierigen Handhabung subjektiver Wahrnehmung von Natur und Landschaft und der Notwendigkeit, potentielle Eingriffe schon auf übergeordneter Planungsebene zu bewerten und zu steuern. Dabei wurde ein Lösungsansatz gewählt, der nachvollziehbar und dem Planungsmaßstab angemessen ist. Gleichzeitig ist mit dem Vorgehen die Aussage verbunden, dass die Ergebnisse nicht eine detaillierte Behandlung des Schutzgutes Landschaftsbild in der Bauleitplanung bzw. bei der Eingriffsregelung ersetzen. Die Planungshinweise in dem Gutachten liefern Aussagen, die auf die Bedürfnisse der Regionalplanung abgestimmt sind.

5 Literatur

- AG-E - ARBEITSGRUPPE »EINGRIFFSREGELUNG« DER LANDESANSTALTEN UND -ÄMTER; BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ (1996): Empfehlungen zur Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Ausbau der Windkraftnutzung. - Natur und Landschaft 71, H. 9: 381-385.
- BTE - LANDSCHAFTS- UND UMWELTPLANUNG (1997): Planungshinweise für die Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergieanlagen, Teil II: Landschaftsbild und Windenergieanlagen. - Gutachten im Auftrag des Zweckverband Großraum Braunschweig, Hannover.
- KÖHLER, B. & A. PREISS: Erfassung und Bewertung des Landschaftsbildes. - Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 20, Nr. 1: 1-60, Hildesheim.
- LESER, H., H.-D. HAAS, T. MOSIMANN & R. PAESLER (1985): DIERKE Wörterbuch der Allgemeinen Geographie, Bd. 1+2, München/Braunschweig.
- NLÖ - NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR ÖKOLOGIE (1994): Naturschutzfachliche Hinweise zur Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. - Inform. d. Naturschutz Niedersachs. 14, Nr. 1: 1-60, Hannover.
- NOHL, W. (1993): Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes durch mastenartige Eingriffe (geänderte Fassung), Kirchheim.
- PIEGSA, G. & R. WERNIG (1999): Erhaltung von Kulturlandschaft und Nutzung von Windenergie. - Stadt + Grün 1999, Nr. 8: 535-542.
- THOM, S. (2000): Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergienutzung im Regionalen Raumordnungsprogramm. - Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 20, Nr. 3: 141-149, Hildesheim.

Die Autoren



Dipl.-Ing. André Menzel, geboren 1957, Studium der Landespflege an der Universität Hannover. 1995 als freier Mitarbeiter am Freiraumsicherungskonzept des Kommunalverbandes Großraum Hannover tätig. Seit 1995 Mitarbeiter des Büros BTE - Landschafts- und Umweltplanung, Hannover. Berater und Gutachter im Bereich der Kommunal- und Regionalplanung. Begleitung zahlreicher Moderationsprozesse und Konfliktmanagement, u. a. im Bereich Bodenabbau und Windenergie. Seit 1998 neben der Arbeit im Bereich Regionalentwicklung verstärkt im Tourismusmanagement tätig.



Dipl.-Ing. Boris de Wolf, geboren 1969, Studium der Landschafts- und Freiraumplanung an der Universität Hannover. Seit 1993 hat er freiberuflich verschiedene Projekte bearbeitet, v.a. avifaunistische Erfassungen und Landschaftsbildanalysen. Seit 1997 als Landschaftsplaner bei Regio Plan, Aurich. Neben der Arbeit in Deutschland Bearbeitung von Auslandsprojekten in Spanien und Portugal (u. a. Landschaftsbild, Umweltverträglichkeitsstudien, Landschaftspflegerische Begleitpläne).

Windenergieanlagen als privilegierte Bauvorhaben im Außenbereich und der Schutz von Natur und Landschaft

Von Erich Gassner

1 Zur Relevanz der Außenbereichsregelung für Windenergieanlagen

Innenbereichsaspekte

Windenergieanlagen können sowohl im baulichen Innenbereich als auch im baulichen Außenbereich errichtet werden. Im Innenbereich kann dies auf der Grundlage eines qualifizierten Bebauungsplanes erfolgen, welcher beispielsweise Sondergebiete für Windenergieanlagen ausweist. Denkbar sind auch Festsetzungen von Versorgungsflächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB. Auch ein lediglich einfacher Bebauungsplan kann Festsetzungen für eine Windkraftanlage treffen; tut er das nicht, richtet sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach den §§ 34 und 35 BauGB.

Im unbeplanten Innenbereich kommt es darauf an, ob sich das Vorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt oder dem vorhandenen Rahmen nach der Art der Bebauung gemäß § 34 Abs. 2 BauGB unterfällt. Beides wird höchst selten der Fall sein. Wichtig ist indes, dass sich eine Windkraftanlage als untergeordnete Nebenanlage im Sinne von § 14 BauNVO darstellen kann, wenn sie dem vorherigen Nutzungszweck des betreffenden Grundstücks dient. Dies wird nur bei kleineren Anlagen zur Versorgung eines Wohn- oder Wirtschaftsgebäudes der Fall sein. Selbst wenn die Windenergieanlage der Eigenart eines Baugebietes widerspricht, kann sie u. U. nach § 14 Abs. 2 BauNVO im Ausnahmewege zwecks Versorgung des Baugebietes mit Elektrizität zugelassen werden. Auch diese Fallgruppe dürfte lediglich theoretische Bedeutung haben. Nach vorliegender Rechtsprechung sind Grundstücke unterhalb einer Mindestgröße von 1.100 bis 1.200 m² für die Errichtung von Windenergieanlagen grundsätzlich ungeeignet.

Untergeordnete Nebenanlagen von Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB

Im Außenbereich ist eine Windenergieanlage nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB als unselbständiger Teil des land- oder forstwirtschaftlichen Betriebes, der primär nach der genannten Vorschrift privilegiert ist, genehmigungsfähig. Voraussetzung hierfür ist, dass die Windenergieanlage der Hauptanlage unmittelbar zu- und untergeordnet ist, was auch äußerlich erkennbar zum Ausdruck kommen muss. Einzelne Gebäude, die allein nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BauGB privilegiert sind, scheiden dabei als übergeordnete Hauptanlage aus.

Die räumliche Zuordnung erfordert, dass die Windenergieanlage sich in angemessener räumlicher Nähe zum privilegierten Hauptbetrieb befinden muss. Vor allem muss der überwiegende Teil der erzeugten Energie dem privilegierten Vorhaben zugute kommen.

Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung war eine Windenergieanlage, deren Strom zu einem Fünftel der Versorgung eines landwirtschaftlichen Betriebes diene und zu vier Fünftel ins öffentliche Netz

eingespeist wurde, nicht privilegiert (BVerwGE 96, 95). Als untergeordnete Nebenanlage sind folglich Windenergieanlagen nur in seltenen Fällen genehmigungsfähig.

Eigenständige Genehmigungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB

Nach dieser neuen Vorschrift sind Anlagen, welche der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserkraft dienen, im Außenbereich zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen und die ausreichende Erschließung gesichert ist. Damit ist klargestellt, dass Windenergieanlagen als solche grundsätzlich erstens in den Außenbereich gehören und zweitens an sich genehmigungsfähig sind. Die Reichweite dieser Bestimmung gilt es, im Folgenden auszuloten.

2 Maßgebliche bauplanungsrechtliche Aspekte

2.1 Privilegierung nur dem Grundsatz nach

Die Privilegierung ist an enge Voraussetzungen geknüpft:

Sicherung der Erschließung

Windenergieanlagen sind wie andere bauliche Anlagen nur zulässig, wenn die Erschließung gesichert ist. Das Grundstück muss folglich eine ausreichende Zufahrtsmöglichkeit aufweisen, die sowohl die Errichtung als auch die Wartung der Anlage ermöglicht. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass im Außenbereich die Gemeinde ein zumutbares Angebot des Bauwerbers anzunehmen hat, wenn dieser sein Grundstück selbst erschließen will. Der Anschluss der Windenergieanlage an ein Verbundnetz für Zwecke der Stromeinspeisung gehört nicht zur bauplanungsrechtlichen Erschließung (BVerwG, Beschl. v. 05.01.1996, NVwZ 1996, 597).

Kein Entgegenstehen öffentlicher Belange

Dieser Schlüsselbegriff des § 35 Abs. 1 BauGB spielt auch in unserem Zusammenhang eine entscheidende Rolle. Er ist von dem der Beeinträchtigung nach § 35 Abs. 2 BauGB zu unterscheiden. Dies geschieht insofern, als privilegierten Vorhaben nur solche Beeinträchtigungen öffentlicher Belange entgegengehalten werden können, welche über ein größeres Gewicht verfügen. Es ist stets notwendig, dass eine deutlich höhere Intensität der Verletzung öffentlicher Belange droht. Eine Saldierung (Kompensation) negativer Auswirkungen auf bestimmte öffentliche Belange gegen positive Auswirkungen auf andere sieht § 35 BauGB nicht vor. Die öffentlichen Belange müssen stets genügend konkret sein, um einem Einzelvorhaben entgegenstehen zu können. Eine Aussage ist nur so viel Wert, wie ihr »greifbarer Gehalt« hergibt (WEYREUTHER 1979: 514).

Die wichtigsten einschlägigen öffentlichen Belange, die hier in Betracht kommen, sind in § 35 Abs. 3 BauGB aufgeführt. Bei der vergleichenden Bewertung der einander gegenüberstehenden Belange ist als Maßstab auch auf den jeweiligen Zielerreichungsgrad bzw. den Zweck/Fakt-Wert zurückzugreifen (GASSNER 1993: 47 ff.). Dieser Maßstab bietet sich vorliegend deshalb besonders an, weil der Zielerreichungsgrad in Bezug auf die Energieversorgung gering sein kann, während die Beeinträchtigungen sowohl der Vogelwelt als auch des Landschaftsbildes je nach Standort ganz massiv sein können.

In diesem Zusammenhang darf auch nicht verkannt werden, dass lediglich private Vorhaben zur Diskussion stehen, ein Umstand, den das Bundesverwaltungsgericht auch als relevant bei der Bewertung ansieht (BVerwGE 84, 348/363). Dass es insoweit nicht um die Frage der Wirtschaftlichkeit der Windenergieanlage geht, braucht nicht betont zu werden. Letzterer Aspekt darf nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht in die (nachvollziehende) Abwägung eingestellt werden (BVerwG, Beschl. V. 05.01.1996, UPR 1996, 154).



Abb.: Windkraftanlagen sind nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 des Baugesetzbuches privilegierte Bauvorhaben. Dies bedeutet, sie können im Außenbereich errichtet werden, wenn die ausreichende Erschließung gesichert ist und öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Zu den öffentlichen Belangen zählen auch die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Eine bloße Beeinträchtigung dieser Belange genügt nicht als Versagungsgrund.

2.2 Durchschlagskraft entgegenstehender öffentlicher Belange

Zugunsten von Naturschutz und Landschaftspflege sind eine ganze Reihe von Belangen ins Feld zu führen:

Ortsbild

Dieser genuin bauplanungsrechtliche Begriff hat in der Rechtsprechung seit langem seine Ausformung dahingehend erfahren, dass auf das Empfinden eines gebildeten, ästhetischen Eindrücken gegenüber offenen Durchschnittsbetrachters abzustellen ist (BVerwG, Beschl. v. 13.04.1995, NJW 1995, 2648). Ob ein Ortsbild verunstaltet wird, hängt einerseits von den gestalterischen Eigenarten und Gegebenheiten der betroffenen Fläche, so u. a. von dem Gebietscharakter der Umgebung der zu betrachtenden Anlage ab. Ins Gewicht fällt u. a., ob eine einheitliche oder diffuse Prägung vorherrscht. Entscheidend ist, ob die Windenergieanlage als belastend oder unlustverregend empfunden wird; Verunstaltungen sind nicht jede Störung der architektonischen Harmonie, sondern lediglich ein hässlicher,

das ästhetische Empfinden des Beschauers nicht bloß beeinträchtigender, sondern verletzender Zustand (OVG Münster, Urt. v. 11.09.1997, BauR 1998, 113). Letztlich ist das gesamte Bild der Umgebung maßgebend. Dieser Aspekt ist gerade für die in die Ferne wirkenden Windenergieanlagen bedeutsam. Nach der Rechtsprechung umfasst das Ortsbild alles, was für den Betrachter - und zwar nicht nur aus einem Blickwinkel - sichtbar ist und das Umgebungsbild prägt oder doch mitprägt (OVG Münster, a. a. O., 113). Insoweit ist der Aspekt einer »Verspargelung der Landschaft« oder das Einbringen von »zappelnden Gerippen« in die Landschaft von Bedeutung. Dabei ist entscheidend, auf welchen Horizont abgestellt wird. Insoweit treffen auch die Erkenntnisse zu, die zum Landschaftsbild gewonnen worden sind (GASSNER 1996: 178).

Natürliche Eigenart der Landschaft und ihr Erholungswert

Auch dieser in § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB verankerte Belang ist primär bauplanungsrechtlicher Natur. Nach ständiger Rechtsprechung wird die Eigenart der Landschaft durch die land- und forstwirtschaftliche Nutzung geprägt. In dieser Funktion soll sie auch der Erholung dienen.

Bauplanungsrechtlich gilt es, eine wesensfremde Bebauung zu verhindern (JAEDE et al. 1999). Der bauplanungsrechtliche Aspekt wird durch naturschutzrechtliche Vorgaben verstärkt. Nach § 1 Abs. 1 BNatSchG sind Natur und Landschaft insbesondere auch als Voraussetzungen für die Erholung des Menschen zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln. Es ist aber offensichtlich, dass die Errichtung von Windenergieanlagen diesem Zweck entgegensteht. In Betracht kommen nicht nur visuelle Effekte, sondern auch Beunruhigungswirkungen, welche von Windenergieanlagen ausgehen können. Sie sind vielerorts wesensfremd.

Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie Darstellungen der Landschaftsplanung

§ 35 Abs. 3 Nr. 2 und 5 BauGB 3 erwähnen beide Aspekte. Sie gehören innerlich zusammen, ist es doch Aufgabe der Landschaftsplanung, der Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dienen (§§ 5 ff. BNatSchG). Dadurch, dass der Gesetzgeber aber beide Aspekte gesondert erwähnt, macht er deutlich, dass die auf dem Spiele stehenden öffentlichen Interessen besonders gefordert sind, also auch besonders ins Gewicht fallen müssen. Für die Beurteilung der Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes sowie für die Findung der richtigen Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen kommt es wesentlich darauf an, auf welche landschaftsökologische Einheit, naturräumliche Untereinheit oder naturräumliche Haupteinheit abgestellt wird (Näheres s. GASSNER 1995: 151).

Sachgerechte Lösungen werden meist dann am ehesten gefunden, wenn der Horizont nicht zu eng gezogen wird. Grundlage für die einschlägigen Beurteilungen sollten Landschaftsrahmenpläne und Landschaftspläne sein, die vor allem auch die relevanten Strukturen des betroffenen Raumes zur sachgerechten Konkretisierung der gebietsbezogenen Leitbilder nutzen. Die Tatsache, dass die Landschaftsplanung nicht nur in § 35 Abs. 3 BauGB, sondern auch in § 1 a Abs. 2 Nr. 1 BauGB aufgeführt ist, unterstreicht die Bedeutung, welche der Gesetzgeber dem Instrument der Landschaftsplanung zumisst. Es liegt also nahe, dass das Fehlen

eines Landschaftsplanes im Einzelfall als Indiz für eine fehlerhafte Abwägung in Betracht kommt.

Zusammenfassend ist hier festzuhalten, dass unabhängig von weiteren Überlegungen öffentliche Belange trotz der Privilegierung der Windenergieanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB deren Unzulässigkeit im Einzelfalle begründen können. Ist dies jedoch nicht der Fall, dann kommt es auf die nachstehenden Ausführungen an.

2.3 Ausschließung durch Darstellungen im Flächennutzungsplan

Nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB stehen öffentliche Belange einem Vorhaben in der Regel auch dann entgegen, wenn für dieses durch Darstellungen im Flächennutzungsplan eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Damit ist klargestellt, dass Darstellungen eines Flächennutzungsplanes als öffentliche Belange auch einem im Außenbereich privilegiert zulässigen Vorhaben entgegenstehen können (BVerwGE 77, 300). Diese Wirkung entfaltet der Flächennutzungsplan durch die Ausweisung sog. Konzentrationszonen. Die gesetzliche Einschränkung »in der Regel« macht deutlich, dass die Darstellungen des Flächennutzungsplanes näher zu prüfen sind, was vor allem voraussetzt, dass die Erläuterung dazu entsprechende Ausführungen enthält. Auszugehen ist von der Tatsache, dass der Flächennutzungsplan keine nach außen wirkende Rechtsnorm ist, sondern dass seine Wirkung darauf beruht, dass seine Darstellungen als »Unterstützung und einleuchtende Fortschreibung bestimmter tatsächlicher Gegebenheiten« rechtliche Beachtung verdienen (BVerwGE 68, 311/314).

Dabei fällt ins Gewicht, dass die Darstellungen bestimmte Nutzungen »kanalisieren« wollen (BVerwGE 77, 300/305). Auf dieser Basis ist zu unterscheiden, ob Darstellungen des Flächennutzungsplanes einem Vorhaben

- direkt widersprechen
- diese unterstützen oder
- diese nur mittelbar unterstützen.

Die vorgenannten Wirkungen kann nur ein in Kraft gesetzter, nicht jedoch der Entwurf eines Flächennutzungsplans entfalten (OVG Lüneburg, Urt. v. 18.3.99, NuR 2000, 47).

Von einem direkten Widerspruch kann nur dort die Rede sein, wo eindeutige Darstellungen vorliegen. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass Darstellungen von Flächen für die Landwirtschaft nur unter besonderen Voraussetzungen eine konkrete standortbezogene Aussage mit dem Gewicht eines öffentlichen Belanges entfalten (BVerwGE 77, 300). So kann eine Gemeinde beispielsweise von einer »Kanalisation« in Form einer Konzentrationszone absehen und eine Ausweisung »Flächen für die Landwirtschaft« (§ 5 Abs. 2 Nr. 9 BauGB) durch die zusätzliche Nutzung »Flächen für Windenergieanlagen« überlagern (vgl. Grundsätze zur Planung von Windenergieanlagen, Amtsbl. für Schleswig-Holstein 1995, S. 478/479). In diesem Fall läge eine unterstützende Darstellung vor.

Für die Praxis entscheidend wird die mittelbare Steuerung durch die Ausweisung von Konzentrationszonen mit zugleich außergebietlich ausschließender Wirkung sein. Sinn dieser Vorgehensweise ist die Bündelung der Windkraftanlagen an den Standorten, wo die Beeinträchtigung öffentlicher Belange noch

vertretbar erscheint. Wesentliches Steuerungselement ist dabei die Ausschließung von Windenergieanlagen im übrigen Gebiet des Flächennutzungsplanes. Eine solche Ausschlusswirkung kann jedoch nur eintreten, wenn im Rahmen der jeweils in Betracht kommenden Darstellung eine Untersuchung des gesamten Gemeindegebietes erfolgt ist und dies auch im Erläuterungsbericht dargelegt wird. Will eine Gemeinde in ihrem gesamten Gebiet Windenergieanlagen eliminieren, so dürfte dies nur dann zulässig sein, wenn entweder im Rahmen eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes nach § 204 BauGB an anderer Stelle entsprechende Nutzungen ausgewiesen sind oder nach Maßgabe raumordnerischer Festsetzungen im betroffenen Raum an anderer Stelle (d. h. in einer anderen Gemeinde) zulässig sind. Dies wird man aus der Verknüpfung beider Ebenen in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB schließen müssen. Dies setzt voraus, dass der Regionalplan ebenfalls für das entsprechende Gemeindegebiet keine Windkraftnutzung vorsieht. Jedenfalls für kleinere Gemeinden bejahen auch STUER & VILDOMEK (1998: 427/432) die Möglichkeit, Windenergieanlagen für das gesamte Gemeindegebiet auszuschließen. Ohne entsprechende Vorgaben der Raumordnung wird man der Gemeinde den totalen Ausschluss dann konzidieren müssen, wenn sie im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan überzeugend darlegt, dass in ihrem Gebiet öffentliche Belange einer solchen Nutzung entgegenstehen. Dies wird wegen des Planersatzes nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB nur in Ausnahmefällen möglich sein. Wichtig ist, dass Abstandszonen bei der Beurteilung entgegenstehender Belange eine Rolle spielen können (OVG Lüneburg, Urt. v. 20.7.99, NuR 2000, 49).

3 Maßgebliche Ziele der Raumordnung

Die Schwelle der Raumbedeutsamkeit

Windenergieanlagen sind für die Regionalplanung erst dann relevant, wenn sie die Schwelle der Raumbedeutsamkeit überschreiten (WAGNER 1996: 370/375). Dies wird bei mehreren Anlagen in der Regel der Fall sein. Steht nur eine Anlage zur Diskussion, dann kommt es auf folgende Gesichtspunkte an:

- die besondere Dimension bzw. Höhe der Anlage
- der besondere Standort der Anlage (Bergkuppe oder Brut- oder Rastgebiet bestimmter Vogelarten)
- Beeinträchtigung des Erholungs-/Fremdenverkehrs
- Negative Vorbildwirkung des ausgewählten Standortes für weitere Windenergieanlagen in unmittelbarer Nähe.

Alle diese Aspekte – und vor allem das Zusammentreffen mehrerer dieser Aspekte – können im Einzelfall die Schwelle der Raumbedeutsamkeit überschreiten (Näheres s. WAGNER 1996: 375).

Reichweite der Zielkonkretisierung

Nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB entfalten auch Ziele der Raumordnung ausschließende Wirkung. Entscheidend ist daher, inwieweit solche Ziele konkret festgelegt sind. Anders formuliert kommt es auf die Körnigkeit bzw. Grobmaschigkeit der planerischen Aussagen an. Die Ziele der Raumordnung entfalten nur Bindungswirkung, soweit sie Grenzen aufzeigen. Dies setzt voraus, dass entsprechende Abwägungen getroffen worden

sind. Andererseits heißt dies: Insoweit als Belange abgewogen wurden und das Ergebnis Eingang in Zielvorgaben gefunden hat, sind entsprechende Argumente verbraucht. Folglich können solche Gesichtspunkte einem Vorhaben nicht mehr entgegengehalten werden. Lässt dagegen ein Ziel der Raumordnung noch Spielraum für weitere Abwägungen, ist es also noch relativ weit gefasst, was auch dem übergeordneten Charakter der Planung entsprechen kann, dann ist es denkbar, dass trotzdem im Einzelfall bestimmte öffentliche Belange einem konkreten Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB entgegenstehen können. Dies nimmt der Gesetzgeber mit der Formulierung «in der Regel» bewusst in Kauf.

Unterschiedliche Konkretisierungsmodi

§ 7 Abs. 4 ROG stellt drei Modi zur Festlegung raumordnerischer Vorgaben fest:

- **Vorranggebiete** schließen jede andere Nutzung aus. Sie sind strikter Natur.
- **Vorbehaltsgebiete** setzen eine Abwägung konkurrierender raumbedeutsamer Nutzungen voraus. Sie sind also lediglich relativer Natur.
- **Eignungsgebiete** konzipieren auf der einen Seite die Eignung eines Gebietes für bestimmte Maßnahmen, schließen aber diese Maßnahmen an anderer Stelle im Planungsraum aus. Sie entfalten also eine Doppelwirkung.

Eine interessante Kombinationsmöglichkeit besteht nach § 7 Abs. 4 Satz 2 ROG darin, Vorranggebiete mit Eignungsgebieten zu koppeln. Dadurch wird die Ausschlusswirkung des Vorranggebietes durch die außergebietliche Ausschlusswirkung des Eignungsgebietes ergänzt.

4 Die volle Geltung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung im Baugenehmigungsverfahren

Nach § 8 a Abs. 2 Satz 3 BNatSchG bleibt die Geltung der Vorschriften über die Eingriffsregelung für Vorhaben im Außenbereich nach § 35 BauGB unberührt. Das bedeutet, dass das Entscheidungsprogramm der Eingriffsregelung zusätzlich zu demjenigen des Baurechts hinzutritt.

4.1 Erweiterter Prüf- und Entscheidungsrahmen

Die zusätzliche Verpflichtung aus § 8 BNatSchG bzw. den diese Rahmenvorschrift ausfüllenden landesgesetzlichen Bestimmungen verlangen zum einen eine sorgfältige Ermittlung und Beschreibung der Auswirkungen der Windenergieprojekte, weil nur unter dieser Voraussetzung, d. h. im Angesicht der vollständigen und zutreffenden Erfassung des Sachverhaltes eine rechtlich richtige Entscheidung ergehen kann (vgl. GASSNER & WINKELBRANDT 1997: 2).

Zum anderen wird nicht nur für den Erkenntnis-, sondern auch für den regulativen Teil der Rahmen wesentlich erweitert. Selbst für die Ebene der Raumordnungspläne schreibt § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG vor, dass für die dort genannten Freiräume bestimmt werden kann, dass unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes an

anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden können. Damit wird das für die Eingriffsregelung typische Junktum zwischen Eingriffs- und Kompensationsort – und zwar nicht als Müssen, wohl aber als Können – auf eine weitere wichtige Entscheidungsebene erstreckt. Dadurch wird es möglich, die nach dem Verschlechterungsverbot des § 8 BNatSchG geschuldeten Linderungsmaßnahmen, die wesentlich mit zu der später zu treffenden - Genehmigungsentscheidung gehören, frühzeitig und sorgfältiger zu planen.

4.2 Stufenweise Abarbeitung der naturschutzrechtlichen Vorgaben

Das Stufenmodell der Eingriffsregelung verlangt, dass zunächst Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen geprüft werden. In Bezug auf Windenergieanlagen hängt eng mit der Frage nach der Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen die Frage der Minderung derselben zusammen. Im Vordergrund stehen Aspekte der Dimensionierung der Anlagen, vor allem der Höhe des Bauwerkes und der Größe der Rotationsblätter. Insoweit können aus Gründen des Naturschutzes Auflagen ergehen.

Vermeidung

Insoweit gelten die allgemeinen Regeln, wonach lediglich die Beeinträchtigungen zu unterlassen sind, die das Projekt als solches nicht in Frage stellen. Die Minderung bezieht sich auf die Reduzierung insbesondere der Dimensionen der Projekte.

Ausgleich

In Bezug auf Windenergieanlagen stellen sich vor allem hinsichtlich des Landschaftsbildes spezifische Fragen. Insoweit ist wichtig, dass § 8 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG verpflichtet, das Landschaftsbild entweder landschaftsgerecht wieder herzustellen oder – ebenfalls landschaftsgerecht – neu zu gestalten. Dazu führt die höchstrichterliche Rechtsprechung aus: »In Bezug auf das Landschaftsbild als Teil der Lebensgrundlagen des Menschen und Voraussetzung für seine Erholung kommt es in der Regel nicht so sehr darauf an, dass bestimmte vorhandene optische Eindrücke von der Landschaft, die zumal in Deutschland weitgehend schon von Menschen gestaltete Kulturlandschaft ist, unverändert erhalten bleiben. Entscheidend für die Wahrung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist vielmehr, unvermeidbare Eingriffe in das Landschaftsbild in einer landschaftsgerechten Weise aufzufangen« (BVerwGE 85/361).

Dieser weite Rahmen will keineswegs den Preis für die Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft senken, vielmehr sicherstellen, dass eine sinnvolle Ausgleichslösung gefunden wird. Unter diesen Prämissen kann sich der Verursacher nicht auf die Unmöglichkeit einer Kompensation berufen. Er schuldet Ausgleich auch an anderer Stelle und in einem sinnvollen Zusammenhang. Wesentlich ist deshalb, seitens des Naturschutzes die Voraussetzungen für eine landschaftsgerechte Wiederherstellung bzw. landschaftsgerechte Neugestaltung nachvollziehbar darzustellen und zu begründen.

Untersagung nach bipolarer Abwägung

Ist ein Ausgleich nicht möglich, dann ist die Frage des Vorranges einerseits des Projektes und andererseits des

konkret ins Gewicht fallenden Naturschutzes zu prüfen. Insofern handelt es sich um eine echte Abwägung, die nur in bestimmten Grenzen der gerichtlichen Kontrolle unterliegt, in Bezug auf welche jedoch das Stufenmodell des § 8 BNatSchG «das besondere Gewicht der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zum Ausdruck» bringt (BVerwGE 85, 362). Das bedeutet, dass auch privilegierte Projekte – in entsprechenden Fällen – an konkret vorgehenden Naturschutzbelangen scheitern können.

Ersatzmaßnahmen und Abgaben

Neben den physisch-realen Ersatzmaßnahmen sind in den Ländern, die auch die Abgabe in Geld kennen, selbst Letztere zulässig, da die volle Eingriffsregelung im Außenbereich gilt. In Bezug auf das Landschaftsbild ist zu berücksichtigen, dass auch Ausgleichsmaßnahmen an anderer Stelle des vom Eingriff betroffenen Raumes durchgeführt werden können; das unterscheidende Kriterium liegt dann im funktionalen Zusammenhang (BVerwGE 85, 360).

Immerhin ist wichtig, dass durch Ersatzmaßnahmen der Entscheidungsrahmen zusätzlich erweitert wird und damit eine weitere Gewähr geboten wird, das vom Verursacher geschuldete Äquivalent seiner Beeinträchtigungswirkungen einzufordern.

5 Schlussbetrachtung

Die Gesetzgebungsgeschichte des § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB belegt, dass das hier in Rede stehende Thema durchaus in der Lage ist, auch die naturschutzrechtlichen Belange zu mobilisieren. Seitens des Naturschutzes ist es wichtig, die gebotenen Möglichkeiten auszu-schöpfen, aber auch die Chance zu ergreifen, die darin besteht, dass die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes (und deren Folgen) weiten Kreisen der Öffentlichkeit einsichtig ist und vor allem diese selbst manifest betrifft.

Im Wege des Rechtsschutzes kann der im Außenbereich wohnende Nachbar verlangen, dass die für ein Mischgebiet geltenden Richtwerte von 60 dB(A) tagsüber und 45 dB(A) nachts (TA Lärm 1998) eingehalten werden (OVG Münster, Beschl. v. 3.9.99, NVwZ 1999, 1360).

Zitierte Gesetze, Verordnungen und Rechtsprechung

BauGB - Baugesetzbuch - i.d.F.d. Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141), zul. geändert am 17.12.1997

BauNVO - Baunutzungsverordnung - i.d.F. v. 22.4.1993

BVerwG, Urteil v. 18.2.1983

BVerwG, Urteil v. 22.5.1987

BVerwG, Urteil v. 27.9.1990

BVerwG, Urteil v. 16.6.1994

BVerwG, Urteil v. 13.4.1995

BVerwG, Beschluss v. 5.1.1996

OVG Lüneburg, Urteil v. 18.3.99

OVG Lüneburg, Urteil v. 20.7.99

OVG Münster, Urteil v. 29.8.97

OVG Münster, Urteil v. 11.9.1997

OVG Münster, Beschluss v. 3.9.99

ROG - Raumordnungsgesetz - i.d.F. v. 15.12.1997

Zitierte Literatur

GASSNER, E. (1993): Methoden und Maßstäbe für die planerische Abwägung: Theorie und Praxis abgeleiteter Bewertungsnormen. - Köln, 134 S.

GASSNER, E. (1995): Das Recht der Landschaft. - Radebeul, 360 S.

GASSNER, E., BENDOMIR, KAHLO, SCHMIDT & RÄNTSCH (1996): Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, 923 S.

GASSNER, E. & A. WINKELBRANDT (1993): UVP in der Praxis. - 3. Auflage.

JAEDE, H., F. DIRNBERGER & J. WEISS (1999): BauGB / BauNVO: Kommentar. - 2. Auflage, München, 403 S.

STUER, B. & A. VILDOMEK (1998): Planungsrechtliche Zulässigkeit von Windenergieanlagen. - BauR 1998, 427.

WAGNER, J. (1996): Privilegierung von Windkraftanlagen im Außenbereich und ihre planerische Steuerung durch die Gemeinde. - UPR 1996: 370 ff.

WEYREUTHER, F. (1979): Bauen im Außenbereich. - Köln, 390 S.

Der Autor



Dr. jur. Erich Gassner, Ministerialrat a.D. (Bundesumweltministerium), Verfasser zahlreicher Abhandlungen zum Umwelt- und Planungsrecht, Rechtsanwalt in München.

Vorbemerkung

In vielen Gemeinden des Regierungsbezirks Weser-Ems sind in den letzten Jahren städtebauliche Entwicklungen durch eine merklich erhöhte Anzahl von Anträgen zur Errichtung von Tierhaltungsanlagen stark beeinflusst worden. Dies war für die dortige Bezirksregierung Anlass, einen Arbeitskreis »Bauleitplanung und Tierhaltungsanlagen« einzurichten, der die Möglichkeiten zur planerischen Steuerung von Standorten für Tierhaltungsanlagen untersuchen sollte.

In diesem Arbeitskreis waren folgende Institutionen durch ihre Mitarbeiter vertreten:

- Bezirksregierung Weser-Ems (Herr Klie, Herr Kleinbrahm, Herr Trinter, Herr Kusche),
- Landkreis Cloppenburg (Herr Raue),
- Landkreis Vechta (Herr Schomaker),
- Landkreis Emsland (Herr Zeller, Herr Menke),

- Stadt Damme (Herr Echtermann),
- Stadt Norden (Herr Memmen) und
- Gemeinde Wangerland (Herr Meppen).

Als Ergebnis der Arbeit hat die Bezirksregierung Weser-Ems im Mai 1999 die folgenden Hinweise und Empfehlungen vorgelegt. Diese verstehen sich als Planungshilfe für die Städte und Gemeinden und wollen geeignete Wege aufzuzeigen, wie auch zukünftig bauliche und andere Nutzungen im Konsens mit den landwirtschaftlichen Interessen geplant und verwirklicht werden können.

Die aufgezeigten Steuerungsmöglichkeiten sind sicherlich auch außerhalb des Regierungsbezirks Weser-Ems von Interesse, so dass sie hier veröffentlicht werden.

Die Schriftleitung

Möglichkeiten zur planerischen Steuerung von Standorten für Tierhaltungsanlagen

Bezirksregierung Weser-Ems, Arbeitskreis Bauleitplanung und Tierhaltungsanlagen

1 Anlass und Zielsetzung

Bei einer Dienstbesprechung mit den Bauplanungs- und Bauaufsichtsbehörden des Regierungsbezirkes wurde die Einrichtung einer Arbeitsgruppe »Bauleitplanung und Tierhaltungsanlagen« beschlossen. Anlass waren Feststellungen, dass schon seit Anfang 1997 die Anzahl der Genehmigungsanträge zur Errichtung von Tierhaltungsanlagen überdurchschnittlich stark zugenommen hat und dass damit erhebliche Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklungsfähigkeit von Städten und Gemeinden verbunden sind. Der erforderliche Spielraum für Bauleitplanungen wird durch die festgestellte Entwicklung stark beeinflusst. Tierhaltungsanlagen können sich ringartig um die bebauten Ortslagen legen und damit für organische Weiterentwicklungen geeignete Siedlungsflächen beanspruchen.

Der Arbeitskreis hat planerische Steuerungsmöglichkeiten von Tierhaltungsanlagen aufgrund der jetzigen Rechtslage erarbeitet, die der Erhaltung der städtebaulichen Entwicklungsfähigkeit und Konfliktvermeidung ohne umfangreiche und kostenintensive Voruntersuchungen oder Sondergutachten dienen sollen.

Die hier vorgestellten Möglichkeiten zeigen auf, dass Konsens zwischen den städtebaulichen Entwicklungsabsichten von Gemeinden und den berechtigten Interessen der Landwirtschaft erhaltbar ist. Voraussetzung hierfür ist auch, dass der privilegierten Stellung von Tierhaltungsanlagen durchsetzbare planerische Mittel der Gemeinde gegenüberstehen.

Von Anfang an wurde betont, dass nicht Verhinderung, sondern nur Steuerung der Zulässigkeit von Tierhaltungsanlagen das städtebauliche Ziel sein darf.

Wegen der vorgegebenen rechtlichen Systematik des BauGB steht als zentrales Thema des bauleitplanerischen Umganges mit Tierhaltungsanlagen die planungsrechtliche Abgrenzung zwischen landwirtschaftlichen

Tierhaltungsbetrieben gem. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB und gewerblichen Tierhaltungsbetrieben i. S. d. § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB als Grundlage für alle weiteren Steuerungsbemühungen im Vordergrund dieser Überlegungen.

§ 35 BauGB

Bauen im Außenbereich

(1) Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es

1. einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dient und nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnimmt,
2. einem Betrieb der gartenbaulichen Erzeugung dient,
3. dem Fernmeldewesen, der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser, der Abwasserwirtschaft oder einem ortsgebundenen gewerblichen Betrieb dient,
4. wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll,
5. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken oder der Entsorgung radioaktiver Abfälle dient oder
6. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dient.

(2) Sonstige Vorhaben können im Einzelfall zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist.

(3) Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt insbesondere vor, wenn das Vorhaben

1. den Darstellungen der Flächennutzungsplanes widerspricht,
2. den Darstellungen eines Landschaftsplanes oder sonstigen Planes, insbesondere des Wasser-, Abfall- oder Immissionsschutzrechts, widerspricht,
3. schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen kann oder ihnen ausgesetzt wird,
4. unwirtschaftliche Aufwendungen für Straßen oder andere Verkehrseinrichtungen, für Anlagen der Versorgung oder Entsorgung, für die Sicherheit oder Gesundheit oder für sonstige Aufgaben erfordert,
5. Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes, des Denkmalschutzes oder die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigt oder das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet,
6. Maßnahmen zu Verbesserung der Agrarstruktur beeinträchtigt oder die Wasserwirtschaft gefährdet oder
7. die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lässt.

Raumbedeutsame Vorhaben nach den Absätzen 1 und 2 dürfen den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen; öffentliche Belange stehen raumbedeutsamen Vorhaben nach Absatz 1 nicht entgegen, soweit die Belange bei der Darstellung dieser Vorhaben als Ziele der Raumordnung in Plänen im Sinne des § 8 oder 9 des Raumordnungsgesetzes abgewogen worden sind. Öffentliche Belange stehen einem Vorhaben nach Absatz 1 Nr. 2 bis 6 in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist.

(4) Den nachfolgend bezeichneten sonstigen Vorhaben im Sinne des Absatzes 2 kann nicht entgegengehalten werden, dass sie Darstellungen des Flächen-

nutzungsplans oder eines Landschaftsplans widersprechen, die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigen oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lassen, soweit sie im übrigen außenbereichsverträglich im Sinne des Absatzes 3 sind:

1. die Änderung der bisherigen Nutzung eines Gebäudes im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1 unter folgenden Voraussetzungen:
 - a) das Vorhaben dient einer zweckmäßigen Verwendung erhaltenswerter Bausubstanz,
 - b) die äußere Gestalt des Gebäudes bleibt im wesentlichen gewahrt,
 - c) die Aufgabe der bisherigen Nutzung liegt nicht länger als sieben Jahre zurück,
 - d) das Gebäude ist vor dem 27. August 1996 zulässigerweise errichtet worden,
 - e) das Gebäude steht im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit der Hofstelle des land- oder forstwirtschaftlichen Betriebes,
 - f) im Falle der Änderung zu Wohnzwecken entstehen neben den bisher nach Absatz 1 Nr. 1 zulässigen Wohnungen höchstens drei Wohnungen je Hofstelle und
 - g) es wird eine Verpflichtung übernommen, keine Neubebauung als Ersatz für die aufgegebene Nutzung vorzunehmen, es sei denn, die Neubebauung wird im Interesse der Entwicklung des Betriebes im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1 erforderlich,

...

3. die alsbaldige Neuerrichtung eines zulässigerweise errichteten, durch Brand, Naturereignisse oder andere außergewöhnliche Ereignisse zerstörten, gleichartigen Gebäudes an gleicher Stelle,

4. die Änderung oder Nutzungsänderung von erhaltenswerten, das Bild der Kulturlandschaft prägenden Gebäuden, auch wenn sie aufgegeben sind, wenn das Vorhaben einer zweckmäßigen Verwendung der Gebäude und der Erhaltung des Gestaltwertes dient,

...

2 Zur Unterscheidung von Tierhaltungsanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4 BauGB

Tierhaltungsanlagen können sowohl nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB als auch nach Nr. 4 der genannten Rechtsvorschrift zulässig sein, und zwar

- nach Nr. 1 wegen der einem landwirtschaftlichen Betrieb dienenden Funktion,
- nach Nr. 4 wegen der nachteiligen Immissionswirkungen auf die Umgebung, z. B. bebaute Gebiete.

Da für die vorgeschlagenen Steuerungsvarianten eine derartige Unterscheidung erforderlich ist, werden hierfür die nach Anhörung der Landwirtschaftskammer Weser-Ems erarbeiteten Hinweise und Empfehlungen vorangestellt.

2.1 Tierhaltungsanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB

Für die Anerkennung von Tierhaltungsanlagen als Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB müssen regelmäßig zwei Voraussetzungen gegeben sein:

- Landwirtschaftlicher Betrieb
- Dienende Funktion.

Landwirtschaftlicher Betrieb

Für das Vorliegen eines landwirtschaftlichen Betriebes ist von Bedeutung, dass die planmäßige und eigenverantwortliche Bewirtschaftung des Bodens sowie die unmittelbare Bodenertragsnutzung zu den Grundmerkmalen der Landwirtschaft gehört. Das Erfordernis unmittelbarer Bodenertragsnutzung schließt nicht aus, dass zur Landwirtschaft auch bestimmte Stufen der Verarbeitung oder Veredelung eines landwirtschaftlichen Erzeugnisses gerechnet werden können.

Hier kommt also die Tierhaltung als Veredelung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Betracht.

Tierhaltung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG 1997) Landwirtschaft im Sinne des § 201 BauGB, wenn sie auf einer überwiegenden eigenen Futtergrundlage beruht. Die Grenze ist da zu ziehen, wo die Futtergrundlage zu mehr als 50 % selbst erzeugt wird und somit die Standortgebundenheit der Betätigung im Außenbereich gegeben ist.

Das bei der Tierhaltung notwendige Futter muss auf eigenen Grundstücken erzeugt werden. Pachtflächen können nur dann akzeptiert werden, wenn sie bei der Antragstellung schon bewirtschaftet werden und eine lange Bindung des Antragstellers vorliegt. Bei überwiegender Ausstattung mit Pachtland müssen zusätzliche Merkmale geprüft werden. Zusätzliche Indizien wären etwa die persönliche Eignung und Sachkunde des Betriebsleiters, sowie die Ausbildung oder die bisherigen Tätigkeiten oder Erfahrungen.

Tierhaltungen ohne mindestens überwiegend eigene Futtergrundlagen gehören nicht zum Begriff der Landwirtschaft i.S.d. § 201 BauGB.

Zur näheren Bestimmung der erforderlichen Größe der eigenen landwirtschaftlichen Nutzflächen im Hinblick auf die Ermittlung der überwiegenden Futtergrundlage wird auf die Richtwerttabellen im Anhang (S. 166 f.) verwiesen.

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass zur erforderlichen Abgrenzung zwischen landwirtschaftlich und gewerblich betriebenen Tierhaltungsanlagen zukünftig regelmäßig eine entsprechende Beurteilung durch die Landwirtschaftskammer vorgenommen wird, wenn der Antragsteller eine Genehmigung nach § 35 (1) Nr. 1 BauGB begehrt. Zur Zeitersparnis sollte diese Stellungnahme bereits mit Antragstellung vorgelegt werden.

Dienende Funktion des konkreten Bauvorhabens

Das zweite wichtige Merkmal der Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB stellt die dienende Funktion des Vorhabens dar.

Durch dieses Tatbestandsmerkmal soll sichergestellt werden, dass die zu genehmigende Tierhaltungsanlage zu dem privilegierten Betrieb tatsächlich in einer funktional zugeordneten Beziehung steht.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Grundsatzzurteil (BVerwG 1972) hierzu ausgeführt, dass ein Vorhaben nur dann i.S.d. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB einem landwirtschaftlichen Betrieb dient, wenn ein »vernünftiger Landwirt« auch und gerade unter Berücksichtigung des Gebots größtmöglicher Schonung des Außenbereichs dieses Vorhaben mit etwa gleichem Verwendungszweck und etwa gleicher Gestaltung und Ausstattung für einen entsprechenden Betrieb errichten würde.

Ausgeschlossen von der Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB sind somit Vorhaben, die von ihrer Zweckbestimmung her keinen Bezug zum Betrieb in seiner jeweiligen Ausgestaltung haben.

Diese Voraussetzung steht jedoch bei Tierhaltungsanlagen in der Regel nicht in Frage, soweit auch eine räumliche Zuordnung der Standorte gegeben ist. Die Frage nach der Entfernung zur Hofstelle kann nicht mit einer genauen Zahlenangabe beantwortet werden, da dies jeweils vom Einzelfall abhängig ist.

2.2 Tierhaltungsanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB

Ist eine Zulässigkeit nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB nicht gegeben, weil die Baumaßnahme nicht einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dient, kann eine Privilegierung des beabsichtigten Vorhabens nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB grundsätzlich möglich sein, wenn es wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder der besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll.

Dies gilt heute jedoch nicht mehr uneingeschränkt: Sollten bei einer wesentlich verbesserten Stalltechnik unter Einsatz modernster Filteranlagen keine nachteiligen Wirkungen von Stallanlagen ausgehen, wäre eine Verwirklichung in einem geeigneten Innenbereich der Standortgemeinde, etwa in einem Dorf-, Gewerbe- oder Industriegebiet, denkbar.

Ergänzend und zur näheren Begründung dieser Auffassung wird auf das Schreiben des BMBau vom 28.03.1996, auf die Stellungnahme des Nieders. Sozialministeriums vom 02.08.1989 und auf die Stellungnahme des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes beim Niedersächsischen Landtag vom 21.09.1998 zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Hähnchenmastställen verwiesen.

3 Planungskonzepte zur Steuerung von Tierhaltungsanlagen

Die Arbeitsgruppe hat drei Varianten zur Steuerung der Standortentscheidung von Tierhaltungsanlagen durch gemeindliche Bauleitplanung entwickelt. Die Planungskonzepte gehen von einer Zulassungsentscheidung für Außenbereichsvorhaben gem. § 35 (1) BauGB aus; die Darstellungen im F-Plan der Gemeinde begründen einen entgegenstehenden öffentlichen Belang, wenn das Bauvorhaben den gemeindlichen Planungsvorstellungen nicht entspricht.

Die drei Steuerungsvarianten, die miteinander kombiniert werden können, sind folgende:

- 1) Darstellung von Bauflächen für einen hinreichend zukünftigen Entwicklungszeitraum (entgegenstehende öffentliche Belange gem. § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB).
- 2) Darstellung von Sondergebieten für Tourismus und Erholung mit Kernbereichen für hochbauliche Nutzung und Begrenzung des Stör- und Geruchpotentials (entgegenstehende öffentliche Belange gem. § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB).
- 3) Darstellung von Sondergebieten für gewerblich-privilegierte Tierhaltungen mit Ausschluss dieser Nutzungsart im sonstigen Gemeindegebiet (entgegenstehende öffentliche Belange gem. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB).

Die Steuerungsvarianten 1) und 2) beziehen sich auf die Wirkung des § 35(3) Satz 1 BauGB und beruhen im übrigen auf Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes vom 20.01.1984, 22.05.1987 und 03.06.1998, in denen grundsätzlich geklärt wurde, dass die in § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB genannten öffentlichen Belange nicht nur den sonstigen Vorhaben i.S. des § 35 Abs. 2 BauGB sondern auch den privilegierten Vorhaben gem. § 35 Abs. 1 BauGB entgegengehalten werden können. Zu den vorgenannten öffentlichen Belangen gehören auch Darstellungen des Flächennutzungsplanes, die nach den o.a. Entscheidungen einem privilegierten Vorhaben allerdings nur dann entgegenstehen können, wenn sie sachlich und räumlich hinreichend konkretisiert sind. Dieses ist der Fall, wenn der Flächennutzungsplan den für ein Vorhaben der Tierhaltung vorgesehenen Standort als Fläche für eine andere Nutzungsart darstellt, diesen Standort also »qualifiziert anderweitig verplant«. Da das Bundesverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang nicht unterschieden hat zwischen den einzelnen in § 35 Abs. 1 BauGB genannten privilegierten

Vorhaben, ist bei den Planungsvarianten 1 und 2 sowohl eine Steuerung der landwirtschaftlichen als auch der gewerblichen Tierhaltungsanlagen möglich.

Die von der Arbeitsgruppe bezeichnete Steuerungsvariante 3 basiert auf der Regelung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB/1998, mit der der Gesetzgeber den Gemeinden einen weiteren Weg geöffnet hat, durch Darstellungen im Flächennutzungsplan die Zulässigkeit bestimmter privilegierter Vorhaben im Außenbereich zu steuern. Diese Regelung orientiert sich an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Darstellung sog. Konzentrationszonen für den Kiesabbau (vgl. Urteil BVerwG vom 22.05.1987). Gemeinden sind hiernach befugt, z. B. Abgrabungsflächen für den Abbau von Sand und Kies oder Vorrangstandorte für die Windenergie oder für gewerblich betriebene Tierhaltungsanlagen im Flächennutzungsplan mit dem Ziel darzustellen, diese Nutzungen an den ausgewiesenen Standorten zu konzentrieren und sie im übrigen Außenbereich gleichzeitig auszuschließen.

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht in seinem o. a. Urteil entschieden hatte, dass solche Darstellungen unter Berücksichtigung der Ausführungen im Erläuterungsbericht auch mit ihren negativen Aussagen das Gewicht eines entgegenstehenden öffentlichen Belanges haben können, hat auch der Gesetzgeber hieran anknüpfend Darstellungen im Flächennutzungsplan, die eine standortbezogene Aussage für bestimmte privilegierte Außenbereichsvorhaben mit dem Ziel des Ausschlusses dieser Vorhaben im sonstigen Gemeindegebiet verbinden, ausdrücklich in den Rang eines auch privilegierten Vorhaben entgegenstehenden öffentlichen Belanges erhoben.

Da der Gesetzgeber gem. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB den Gemeinden diesen Planvorbehalt lediglich für Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2-6 BauGB eingeräumt hat, kann eine planerische Steuerung von Tierhaltungsanlagen auf der Grundlage der Variante 3 ausschließlich für die gewerblich betriebenen Vorhaben erfolgen.

Im Nachfolgenden werden nun die Steuerungsmöglichkeiten detaillierter vorgestellt.

3.1 Steuerungsvariante 1: Bauflächen

Will die Gemeinde einen planerischen Konflikt mit Tierhaltungsanlagen vermeiden, muss sie frühzeitig die Probleme aufgreifen und Konfliktlösungen erarbeiten:

Als erster Planungsschritt bietet sich eine informelle Planung i.S. von § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB an. In dieser »sonstigen städtebaulichen Planung« werden die Entwicklungsabsichten der Gemeinde z.B. bezüglich Wohnen, Gewerbe, Freizeit, Erholung, Naturschutz und Tourismus erhoben und deren Raumansprüche benannt und konzeptionell festgelegt; dem werden die Entwicklungsabsichten für Tierhaltungsanlagen mit den (theoretischen) Emissionen und notwendigen Abständen gegenüber gestellt (ggf. agrarstrukturelle Vorplanung). Der Untersuchungsraum muss nicht das gesamte Gemeindegebiet erfassen, sondern kann sich auf Teilräume mit städtebaulichen Entwicklungspotentialen und Schutzansprüchen beschränken.

Die sog. informelle Planungsebene entfaltet gegenüber privilegierten Vorhaben keinen entgegenstehenden öffentlichen Belang i.S. v. § 35 Abs. 3 BauGB. Erkennt die Gemeinde, dass sie allein mit der informellen Planung und der darauf aufbauenden Beratung der

Landwirte/Tierhalter ihre eigenen Entwicklungsziele nicht hinreichend sichern kann, ist sie gehalten, eine Flächennutzungsplanung als zweiten Planungsschritt vorzunehmen.

Das Planungserfordernis ergibt sich nicht nur aus dem definierten Bedarf an Bauflächen, sondern wird auch durch die Steuerung der städtebaulichen Ordnung und Sicherung der entsprechenden Nutzung ausgelöst. Im Mittelpunkt des Planungsprozesses steht also die Antwort auf die Frage: Welche Flächen im Gemeindegebiet sind mittel- bis langfristig (15 Jahre und länger) von emittierenden Tierhaltungsanlagen freizuhalten, um die städtebauliche Entwicklungsfähigkeit im Interesse des Allgemeinwohls zu gewährleisten?

Eine organische Entwicklung vom jeweiligen Ortskern her ist angezeigt; die Beachtung dieses Grundsatzes führt auch zur Planungssicherheit für Tierhaltungsbetriebe.

Die informelle Planung i.S.d. § 3 Abs. 5 Nr. 10 BauGB kann auch für die Umsetzung der Steuerungsvarianten 2 und 3 sinnvoll sein.

Bei der »traditionellen« Ausweisung von Bauflächen kann auf bewährte Planungsmuster und Darstellungsarten zurückgegriffen werden.

3.2 Steuerungsvariante 2: Sondergebiete Tourismus und Erholung

Regelungen zum Schutz von Freizeit- und Erholungsnutzungen - insbesondere in freier Natur -, zum Schutz von Natur und Landschaft als Basis für die Erholung und erforderliche Nutzungsbeschränkungen der Tierhaltungen sind Planinhalte, für die bisher keine entsprechenden Erfahrungen vorliegen. Wobei auch beachtet werden muss, dass sich aus dem Planinhalt in Verbindung mit seiner Begründung der jeweils räumlich und sachlich entgegenstehende öffentliche Belang i.S.d. § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB ergibt.

Die Planungsziele der fraglichen Gemeinden mit hoher Bedeutung für den Tourismus können beispielsweise wie folgt begründet werden: »Der Freizeit- und Erholungswert wird im Wesentlichen geprägt durch eine Nutzung der privaten und kommunalen Fremdenbeherbergungs- und Freizeitgestaltungseinrichtungen, durch Krankenversorgungseinrichtungen (insbesondere für Atemwegserkrankungen) und durch Aufenthalt in freier Natur bei Genuss der schadstofffreien »guten« Luft. Dabei soll die hergebrachte »bäuerliche Kulturlandschaft« der Region mit Acker- und Weidewirtschaft und bisher üblicher Tierhaltung durchaus zum Naturgenuss gehören und erhalten und geschützt bleiben.«

Der Arbeitskreis schlägt vor - soweit nicht Steuerungsvariante 1 für die Entwicklung der vorhandenen Ortskerne in Frage kommt - zum Schutz bzw. zur Entwicklung der touristisch geprägten Bereiche »Sondergebiete für Tourismus und Erholung« im Flächennutzungsplan darzustellen; für die baulich zu nutzenden Teilbereiche wie Kliniken, Fremdenunterkünfte oder gastronomische Einrichtungen (auch als Außenbereichsvorhaben) können überbaubare Bereiche im Flächennutzungsplan dargestellt werden (BVerwG v. 02.02.1995 - 4 B 257.94).

Über eine Bestandserhebung filtern die Gemeinden ihre schutzwürdigen und entwicklungsfähigen Bereiche heraus. Dazu gehören die zentralen Erholungsorte (Nordseebäder, -heilbäder), wie auch die einzelnen um diese Orte gelegenen, hochfrequentierten

Fremdenunterkünfte (Untersuchung über Übernachtungsverteilung, -häufigkeit ist hier erforderlich). Dabei entsteht ein durch den Tourismus geprägter Raum, der sich gegenüber den anderen Teilräumen im Gemeindegebiet erheblich unterscheidet.

Die in diesem Raum befindlichen landwirtschaftlichen Betriebe sind ebenfalls zu erheben und zu beschreiben. Bei der Ausweisung eines Sondergebietes sind Aussagen über ihre Entwicklungsmöglichkeiten zu treffen.

Es unterliegt keinem ernsthaften Zweifel, dass eine Gemeinde ein Sondergebiet darstellen kann, in dem nur solche landwirtschaftlichen Betriebe zulässig sind, die mit ihrem Stör- und Geruchspotential mit der zulässigen (baulichen) Nutzung des Sondergebietes im Einklang stehen. Die Gemeinde muss hier im Rahmen der Darstellung eine Definition der zulässigen bzw. unzulässigen baulichen Nutzung des Sondergebietes vornehmen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Normenkontrollurteil vom 07.01.1998 - 8 S 1337/97).

Der Flächennutzungsplan hat also die Grenzen des Sondergebietes »Tourismus und Erholung« räumlich zu bestimmen, die einzelnen zu schützenden touristischen Hauptnutzungen darzustellen, die den schützenden Raumabstand definieren. Die zulässigen Nutzungen können als textliche Darstellung in den Flächennutzungsplan mit aufgenommen werden, der Erläuterungsbericht muss Zweck und Ziel der Darstellungen ausführlich belegen.

3.3 Steuerungsvariante 3: Sondergebiete für gewerbliche Tierhaltung (Steuerung i.S.d. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB)

Die Grundlage dieser Planungsalternative ist die Entwicklung eines städtebaulichen Konzepts über die Zulässigkeit von Tierhaltungsanlagen i.S.d. § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB. Hierzu wird das gesamte Gemeindegebiet einer Untersuchung unterzogen mit dem Ziel, die Flächen festzulegen, auf denen zukünftig (nur noch) Tierhaltungsanlagen i.S.d. § 35 Abs. 1 Nr. 4 zulässig sein sollen. Diese Flächen werden dann in einem Planänderungsverfahren als Sondergebiete »Gewerbliche Tierhaltungsanlagen« im Flächennutzungsplan der Gemeinde dargestellt. Durch eine entsprechende Definition der Zweckbestimmung des Sondergebiets werden andere Nutzungsarten – auch landwirtschaftliche Tierhaltungsanlagen – ausgeschlossen.

Das Bauleitplanverfahren und die integrierte o. g. Untersuchung sind beherrscht von der planerischen Abwägungsverpflichtung gem. § 1 Abs. 6 BauGB; d. h. vom Grundsatz her sind für jede definierbare Fläche in der Gemeinde

- die für eine mögliche Tierhaltung sprechenden und die dagegen sprechenden Belange festzustellen,
- das Gewicht des jeweiligen Belanges festzulegen und
- über die Eignung der Fläche für die Zulassung von Tierhaltungsanlagen zu entscheiden.

Eine bestimmte Fläche ist dann nicht als Sondergebiet für Tierhaltungsanlagen geeignet, wenn das Gewicht der dagegen sprechenden Belange überwiegt.

Die Untersuchung und damit die städtebauliche Konzeptentwicklung sollte auf einer großmaßstäblichen Gemeindegkarte dargestellt werden.

Folgende Arbeitsschritte werden empfohlen:

Schritt 1: Ausschluss von bebauten und vergleichbar genutzten Flächen i.S.d. §§ 30 und 34 BauGB, wie z. B.

- Wohnbauflächen
- Ortskern- und Versorgungsflächen
- gewerbliche Bauflächen
- Sport-, Freizeit- und Erholungsflächen.

Die Untersuchung hierzu orientiert sich im wesentlichen an den Darstellungen des wirksamen Flächennutzungsplanes, rechtsbeständiger Bebauungspläne und vorhandener Innenbereiche i.S.d. § 34 BauGB der Gemeinde.

Schritt 2: Ausschluss von zukünftigen städtebaulichen Entwicklungsflächen

Da das Steuerungsziel u. a. die Erhaltung der städtebaulichen Entwicklungsfähigkeit der Gemeinde ist, können begründete zukünftige Bauflächen als Ausschlussflächen geltend gemacht werden; hierzu zählen im Flächennutzungsplan bereits dargestellte Flächen und Entwicklungsflächen, die durch ein Bauleitplanverfahren noch darzustellen sind.

Das Geltendmachen der Letzteren ist allerdings begrenzt durch die Beachtung des Erforderlichkeitsgebots gem. § 1 Abs. 3 BauGB. Eine sogenannte organische Entwicklung vom Bestehenden her ist anzustreben.

Schritt 3: Ausschluss von Abstandsflächen zwischen Bauflächen und Tierhaltungsanlagen

In der Untersuchung über die Eignung von Flächen für Tierhaltungsanlagen ist der Immissionsschutz der Wohn- und Arbeitsbevölkerung mit hohem Gewicht zu beachten. Erforderliche Abstände sind als Ausschlussflächen im Planaufstellungsverfahren zu berücksichtigen. Um das Flächennutzungsplan-Änderungsverfahren nicht mit einem unangemessenen Prüfungs- und Untersuchungsaufwand zu belasten, können die Mindestabstände z.B. auf der Grundlage eines angenommenen »Regelstalls« unter Anwendung der Abstandsberechnungen der VDI-Richtlinien 3471, 3472 und 3473 bestimmt werden. Die Bestimmung der Abstandsflächen für bestimmte Tierarten und Tierbestandszahlen kann auf der Grundlage eines 100-Punkte-Stalls i.S. der VDI-Richtlinien erfolgen.

Es wird darauf hingewiesen, dass die o. g. Errechnung der Abstandsflächen ohne besonderen Prüfungsaufwand von der planenden Gemeinde selbst erfolgen kann.

Schritt 4: Berücksichtigung der Wohnbevölkerung im Außenbereich

Gemäß § 1 Abs. 5 BauGB sind bei der Bauleitplanung insbesondere die Immissionsschutzbelange der Wohnbevölkerung im Außenbereich zu berücksichtigen. Dieses erfordert wie unter Schritt 3 eine Abstandswahrung zwischen vorhandener Wohnnutzung im Außenbereich und Flächen für Tierhaltungsanlagen. Die wohnbebauten Grundstücke im Außenbereich einschließlich ihrer Abstandsflächen stellen Ausschlussflächen im Rahmen der o. g. Untersuchung dar.

Schritt 5: Ausschluss von Ausgleichsflächen

Gemäß § 1 a Abs. 3 BauGB hat die Gemeinde als Folge der Anwendung der planerischen Eingriffsregelung Ausgleichsflächen bauleitplanerisch vorzubereiten und zu sichern; die Entwicklung von Ausgleichsflächen

erfolgt sinnvollerweise durch einen Landschaftsplan oder unmittelbar im Bauleitplanverfahren, die rechtliche Sicherung ist durch Darstellung im Flächennutzungsplan, Festsetzung in einem Bebauungsplan oder vertraglich vorzunehmen.

Alle vorgesehenen Ausgleichsflächen bedeuten daher Ausschlussflächen im Rahmen des hier fraglichen Tierhaltungsanlagenkonzepts.

Schritt 6: Ausschluss von Flächen, deren Nutzungen aufgrund anderer Rechtsvorschriften geschützt sind

Die hier anzusprechenden Flächen stehen auf Grund ihres rechtlichen Schutzes nicht für die Errichtung von Tierhaltungsanlagen zur Verfügung; häufig handelt es sich um nachrichtliche Übernahmen der Nutzungsregelungen gem. § 5 Abs. 4 BauGB im Flächennutzungsplan der Gemeinde.

Soweit rechtlich erforderlich, sind zusätzlich auch Abstandsflächen als Ausschlussflächen zu übernehmen. Die Besonderheiten des einzelnen Planungsvorgangs sind zu berücksichtigen.

Es handelt sich um folgende Flächen bzw. Gebiete (keine abschließende Aufzählung):

- Waldflächen mit erforderlichen Abständen,
- gesetzliche Überschwemmungsgebiete,
- verordnete Naturschutz- bzw. Landschaftsschutzgebiete und Naturdenkmale,
- besonders geschützte Biotop nach den §§ 28 a und 28 b Niedersächsisches Naturschutzgesetz,
- Wasserschutzgebiete,
- FFH-Gebiete und Vogelschutzrichtlinien-Gebiete, soweit sie gemeldet sind bzw. die materiellen Voraussetzungen erfüllen,
 - Flächendarstellungen auf der Grundlage des Denkmalschutzgesetzes (Bodendenkmale, Archäologiedenkmale),
- Flächen, belegt mit Zielen von Raumordnung und Landesplanung aus den Raumordnungsprogrammen,
- Vorranggebiete für die Rohstoffsicherung in den Raumordnungsprogrammen
- geschützte Landschaftsbestandteile lt. Satzung mit Abstandsbereichen.

Schritt 7: Berücksichtigung vorhandener Tierhaltungsanlagen

Da innerhalb von im Flächennutzungsplan dargestellter »SO-Gebiete für gewerbliche Tierhaltung« entgegenstehende Nutzungen unzulässig sind (als entgegenstehender öffentlicher Belang wegen der Darstellung im Flächennutzungsplan), müssen auch die Gegebenheiten innerhalb der geeigneten Flächen und der Randbereiche außerhalb untersucht und ggf. berücksichtigt werden.

Die Flächen mit bestehenden landwirtschaftlichen Betrieben mit Tierhaltung einschließlich ihrer Außenbereichs-Wohnnutzung sollten daher nicht als Flächen für gewerbliche Tierhaltung vorgesehen werden, da der Bestandsschutz der Betriebe in der Abwägung hohes Gewicht hat.

Das Untersuchungsergebnis führt schließlich nach Abschichtung aller gegenläufigen Belange zu einer städtebaulichen Konzeption für die (positive) Steuerung der Zulässigkeit von gewerblichen Tierhaltungsanlagen. Gleichwohl ist die planende Gemeinde nicht verpflichtet, alle geeigneten Flächen im Flächennutzungsplan als Sondergebiete darzustellen.

Der Abwägungsspielraum i.S. des § 1 Abs. 6 BauGB ermöglicht es, soweit begründet, (vorerst) nur einen Teil der geeigneten Flächen als SO-Gebiet im Flächennutzungsplan darzustellen. Gründe für diese Entscheidung können mangelndes Erfordernis i. S. von § 1 Abs. 3 BauGB, schrittweise Konzentration auf jeweils nur eine bestimmte Fläche und Überlastung der Absatzmärkte und Preisverfall sein.

4 Schlussbemerkung

Der Arbeitskreis hat auch die Bereitschaft der Städte und Gemeinden zur Steuerung und die Auswirkungen erwogen: Es bleibt selbstverständlich der planenden Gemeinde überlassen, je nach Problemdruck die entwickelten Steuerungsvarianten zu ergreifen oder nicht. Die städtebauliche Entwicklungssituation im Einzelnen sollte hierbei das ausschlaggebende Kriterium sein.

5 Literatur

- BauGB - Baugesetzbuch - i.d.F.d. Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141).
- BMBau (1996): Schreiben vom 28.03.1996 - RSI-1-601220-8/2 zur Errichtung von Hähnchenmastställen.
- BVerwG, Entscheidung v. 3.11.1972 - 4 C 9.70. - BVerwGE 41, S. 138; auch in BRS Bd. 25, Nr. 60, S. 137 ff.
- BVerwG, Entscheidung v. 20.1.1984 - 4 C 43.81. - BRS Bd. 42, Nr. 91, S. 217 ff.
- BVerwG, Entscheidung v. 22.5.1987 - 4 C 57.84. - BRS Bd. 47, Nr. 5, S. 15 ff.
- BVerwG, Entscheidung v. 2.2.1995 - 4 B 257.94. - BRS Bd. 57 Nr. 110 S. 279 ff.
- BVerwG, Entscheidung v. 6.1.1997 - 4 B 256/96. - NVwZ RR 97, S. 590; auch in BRS Bd. 59 Nr. 85, S. 284 ff.
- BVerwG, Entscheidung v. 3.6.1998 - 4 B 6.98. - BRS Bd. 60, Nr. 90, S. 342 ff.
- GESETZGEBUNGS- UND BERATUNGSDIENST beim Niedersächsischen Landtag (1998): Stellungnahme vom 21.09.1998 zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Hähnchenmastställen.
- MFAS - Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales (1989): Stellungnahme vom 02.08.1989 - 21.120 - zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Güllelagerstätten im Außenbereich.
- VDI-Richtlinien 3471, 3472 - Düsseldorf, 6/86
- VDI-Richtlinien 3473 - Düsseldorf, 11/94 (Entwurf)
- VGH Baden-Württemberg (1998): Normenkontrollurteil vom 07.01.1998 - 8 S 1337/97, - BRS Bd. 60 Nr. 47 S. 177 ff.

6 Anhang: Richtwerttabellen

Quelle: Landwirtschaftskammer Weser-Ems in Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung Weser-Ems.

Hinweis: Die Richtwerttabellen 1 – 6 enthalten den vollständigen Grundfutterflächenbedarf (100 %), die Richtwerttabellen 7 - 14 enthalten den Futterflächenbedarf jeweils für eine 50 %ige Futtergrundlage.

Verwendete Abkürzungen (in der Reihenfolge des Auftretens):

LG	= Lebendgewicht	MJ ME	= Megajoule umsetzbare Energie
Milchmenge Grundf.	= Milchmenge aus dem Grundfutter erzeugt	End-LG Abset.	= End-Lebendgewicht Absetzer
MJ NEL	= Megajoule Nettoenergie-Laktation	MJ VE	= Megajoule verdauliche Energie
EKA	= Erstkalbealter	Aufg. Ferkel	= Aufgezogene Ferkel
		FVW	= Futtermittelverwertung

Tab. 1: Grundfutterflächenbedarf Milchkühe (ha je Kuh)

Milchmenge kg	LG kg	Milchmenge Grundf. kg	Energie- zufuhr MJ NEL	Energie Grundfutter MJ	Grundfutterflächenbedarf bei Nettoertrag von 10 MJ NEL/ha u. Jahr			
					3000	4000	5000	6000
5000	600	2250	29448	20731	0,69	0,52	0,41	0,35
6000	625	2500	33020	21925	0,73	0,55	0,44	0,37
7000	650	2750	36591	23119	0,77	0,58	0,46	0,39
8000	675	3000	40163	24313	0,81	0,61	0,49	0,41
9000	700	3250	43734	25507	0,85	0,64	0,51	0,43

Tab. 2: Grundfutterflächenbedarf Färsenaufzucht/mast (ha je erzeugtes Tier und Jahr)

EKA Monate	LG kg	Energie aus Kraftfutter MJ ME	Energie- bedarf gesamt MJ ME	Energie Grundfutter MJ NEL	Grundfutterflächenbedarf bei Nettoertrag von 10 MJ NEL/ha u. Jahr			
					3000	4000	5000	6000
24	525	8640	39881	18745	0,62	0,47	0,37	0,31
27	550	7560	45383	22694	0,76	0,57	0,45	0,38
30	575	6480	50994	26708	0,89	0,67	0,53	0,45
33	600	5400	56422	30613	1,02	0,77	0,61	0,51
36	625	4320	61766	34468	1,15	0,86	0,69	0,57

Tab. 3: Grundfutterflächenbedarf Bullenmast (ha je erzeugtes Tier und Jahr)

Verfahren	End-LG kg	Energie aus Kraftfutter MJ ME	Energie- bedarf gesamt MJ ME	Energie Grundfutter MJ NEL	Grundfutterflächenbedarf bei Nettoertrag von 10 MJ NEL/ha u. Jahr			
					3000	4000	5000	6000
Fresseraufzucht	180	1944	5232	1973	0,07	0,05	0,04	0,03
Weidebullen	550	5400	39304	20342	0,68	0,51	0,41	0,34
Ochsen	650	3240	54120	30528	1,02	0,76	0,61	0,51
Stallintensiv	600	10800	37968	16301	x	x	0,33	0,27

Tab. 4: Grundfutterflächenbedarf Mutterkühe (ha je Kuh und Jahr)

Verfahren	End-LG Abset. kg	Energie aus Kraftfutter MJ ME	Energie- bedarf gesamt MJ ME	Energie Grundfutter MJ NEL	Grundfutterflächenbedarf bei Nettoertrag von 10 MJ NEL/ha u. Jahr			
					3000	4000	5000	6000
Mutterkuh; Absetzerverk.	230	0	21373	21373	0,71	0,53	0,43	0,36

Tab. 5: Grundfutterflächenbedarf Mutterschafe (ha je Schaf und Jahr)

Verfahren	End-LG Lamm kg	Energie aus Kraftfutter MJ ME	Energie- bedarf gesamt MJ ME	Energie Grundfutter MJ NEL	Grundfutterflächenbedarf bei Nettoertrag von 10 MJ NEL/ha u. Jahr			
					3000	4000	5000	6000
Mutterschaf	50	1836	7642	3483	0,12	0,09	0,07	0,06

Tab. 6: Grundfutterflächenbedarf Pferdehaltung (ha je Pferd)

Verfahren	Energie aus Kraftfutter MJ ME	Energie- bedarf gesamt MJ ME	Energie Grundfutter MJ NEL	Grundfutterflächenbedarf bei Nettoertrag von 10 MJ NEL/ha u. Jahr			
				3000	4000	5000	6000
Pensionspferd	6900	29565	12466	0,42	0,31	0,25	0,21
Zuchtstute	12650	48135	19517	0,65	0,49	0,39	0,33

Die Werte beziehen sich auf den reinen Futterbedarf und gelten bei Futtermittelkonservierung oder Mischbeweidung mit Rindvieh. Zur Erhaltung einer intakten Grünlandnarbe (Verbiss und Tritt) sind bei ausschließlicher Pferdehaltung 0,75 ha je Pferd zu kalkulieren.

Tab. 7: Futterflächenbedarf Sauen mit Ferkelaufzucht bis 28 kg (ha je Sau)

Aufg. Ferkel Stck.	Futtermenge Sau kg	Futtermenge Ferkel kg	Futtermenge Gesamt kg	Futtermenge 50 % Futter- grundlage	Futterflächenbedarf bei ... dt Getreideertrag pro ha und Jahr					
					40	50	60	70	80	90
20	1160	700	1860	930	0,23	0,19	0,16	0,13	0,12	0,11

Tab. 8: Futterflächenbedarf Sauen mit Ferkelaufzucht bis 8 kg (ha je Sau)

Aufg. Ferkel Stck.	Futtermenge Sau kg	Futtermenge Ferkel kg	Futtermenge Gesamt kg	Futtermenge 50 % Futter- grundlage	Futterflächenbedarf bei ... dt Getreideertrag pro ha und Jahr					
					40	50	60	70	80	90
20	1160	20,0	1180	590	0,15	0,12	0,10	0,08	0,08	0,06

Tab. 9: Futterflächenbedarf Mastschweine (ha je Platz)

Erzeugter Zuwachs kg	Futtermenge bei FVW 1:3,125	Futtermenge 50 % Futter- grundlage	Futterflächenbedarf bei ... dt Getreideertrag pro ha und Jahr					
			40	50	60	70	80	90
200	625	312,5	0,08	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04

Tab. 10: Futterflächenbedarf Systemferkelaufzucht (ha je Platz)

Erzeugter Zuwachs kg	Futtermenge bei FVW 1:1,83	Futtermenge 50 % Futter- grundlage	Futterflächenbedarf bei ... dt Getreideertrag pro ha und Jahr					
			40	50	60	70	80	90
120	220	110	0,027	0,022	0,018	0,016	0,014	0,012

Tab. 11: Futterflächenbedarf Legehennen (ha je 100 Hennenplätze)

Erzeugte Eimasse kg	Futtermenge bei FVW 1:2,25	Futtermenge 50 % Futter- grundlage	Futterflächenbedarf bei ... dt Getreideertrag pro ha und Jahr					
			40	50	60	70	80	90
17,7	40	20	0,49	0,4	0,33	0,29	0,25	0,22

Tab. 12: Futterflächenbedarf Junghennenaufzucht (ha je 100 Hennenaufzuchtplätze)

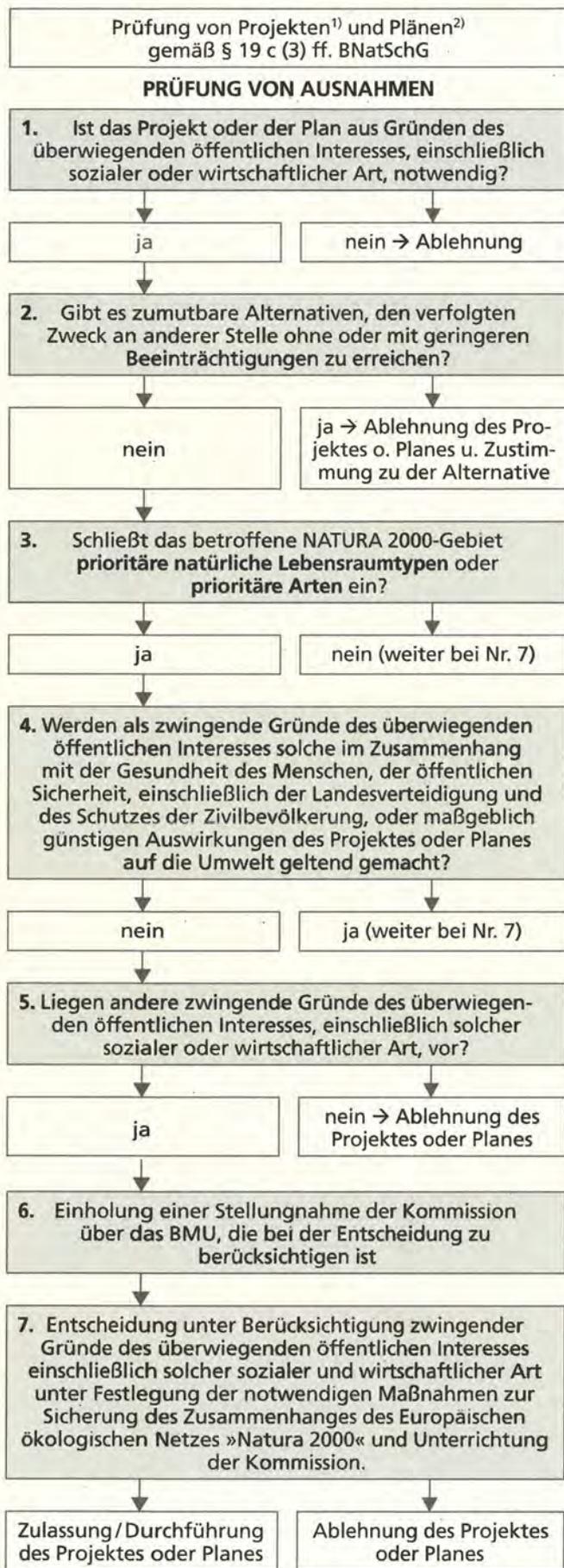
Erzeugter Zuwachs kg	Futtermenge bei FVW 1:4,7	Futtermenge 50 % Futter- grundlage	Futterflächenbedarf bei ... dt Getreideertrag pro ha und Jahr					
			40	50	60	70	80	90
3,3	15,5	7,75	0,19	0,16	0,13	0,11	0,10	0,09

Tab. 13: Futterflächenbedarf Hähnchenmast (ha je 100 Hähnchenplätze)

Erzeugter Zuwachs kg	Futtermenge bei FVW 1:1,705	Futtermenge 50 % Futter- grundlage	Futterflächenbedarf bei ... dt Getreideertrag pro ha und Jahr					
			40	50	60	70	80	90
11,2	19,1	9,6	0,24	0,19	0,16	0,14	0,12	0,11

Tab. 14: Futterflächenbedarf Putenmast (ha je 100 Putenplätze)

Erzeugter Zuwachs kg	Futtermenge bei FVW 1:2,64	Futtermenge 50 % Futter- grundlage	Futterflächenbedarf bei ... dt Getreideertrag pro ha und Jahr					
			40	50	60	70	80	90
32,0	84,48	42,3	1,05	0,85	0,71	0,61	0,53	0,47



¹⁾ § 19 a, (2), 8. BNatSchG

²⁾ § 19 a, (2), 9. i.V.m. § 19 d BNatSchG

Abb. 2: Prüfung von Ausnahmen (nach BAUMANN et al. 1999).



Abb. 3: Anwendungsbereich von UVP, Eingriffsregelung und Prüfung von Projekten und Plänen nach § 19 c BNatSchG:

- Die Vorschriften des § 19 c BNatSchG sind anzuwenden auf Projekte und Pläne, die geeignet sind, ein »Natura 2000«-Gebiet in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erheblich zu beeinträchtigen.
- Die Anwendung der Eingriffsregelung des § 8 BNatSchG knüpft an Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen an, die zu erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes führen können.
- Die Pflicht zur Durchführung der UVP geht von der Zugehörigkeit eines Vorhabens zu den in der Anlage zu § 3 UVPG aufgeführten Vorhaben aus.

Schutzgüter

Schutzgüter des § 19 c BNatSchG sind bestimmte Lebensräume und Arten, die in einem »Natura 2000«-Gebiet vorkommen, und zwar

- die im Anhang I der FFH-Richtlinie aufgeführten natürlichen Lebensräume und die im Anhang II dieser Richtlinie aufgeführten Tier- und Pflanzenarten, die in einem Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung vorkommen,
- die im Anhang I der EG-Vogelschutzrichtlinie aufgeführten und die in Art. 4 Abs. 2 dieser Richtlinie genannten Vogelarten sowie ihre Lebensräume, die in einem Europäischen Vogelschutzgebiet vorkommen.

Schutzgüter der Eingriffsregelung sind hingegen die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und das Landschaftsbild. Schutzgüter der UVP sind Menschen (Gesundheit und Wohlbefinden), Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen sowie Kultur- und sonstige Sachgüter.

Schutzgüter des § 19 c BNatSchG umfassen insofern (unter verschiedenen Bezeichnungen und Aspekten) nur einen Teil der Schutzgüter der Eingriffsregelung und der UVP: von den Schutzgütern der Eingriffsregelung nur einen räumlich und sachlich begrenzten Ausschnitt der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes (nicht das Landschaftsbild), von denen der UVP nur bestimmte abgegrenzte Gebiete der Landschaft (die »Natura 2000«-Gebiete), und diese auch nur im Hinblick auf bestimmte Lebensräume und Arten von Tieren und Pflanzen (allerdings unter Einschluss der Standort- und Habitatvoraussetzungen und insofern auch anderer Schutzgüter der UVP). In jedem Fall sind die nach § 19 c BNatSchG zu betrachtenden Ausschnitte des Naturhaushaltes Schutzgüter, die auch in Eingriffsregelung und UVP zu berücksichtigen sind.

Umweltverträglichkeitsprüfung nach UVPG

Ermittlung und Bewertung von erheblichen Umweltauswirkungen auf

- Menschen, Tiere und Pflanzen
- Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen
- Kultur- und sonstige Sachgüter nach den fachgesetzlichen Maßstäben (u. a. § 8 und § 19 c BNatSchG)

Eingriffsregelung nach § 8 BNatSchG

Ermittlung und Bewertung erheblicher oder nachhaltiger Beeinträchtigungen

- der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts
- des Landschaftsbildes

Prüfung von Projekten und Plänen nach § 19c BNatSchG

Ermittlung und Bewertung erheblicher Beeinträchtigungen der für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteile eines »Natura 2000«-Gebietes (bestimmte Lebensräume und Arten)

(Das Landschaftsbild bleibt bei der Prüfung nach § 19 c unberücksichtigt.)

Abb. 4: Verhältnis der Schutzgüter von UVP, Eingriffsregelung und Prüfung von Plänen und Projekten nach § 19 c BNatSchG.

Bewertungsaufgaben

Der Prüfung von Projekten und Plänen nach § 19 c BNatSchG, Eingriffsregelung und UVP ist gemeinsam, dass sie sich mit der Ermittlung und Bewertung von Umweltauswirkungen befassen. Umweltauswirkungen im Sinne § 19 c BNatSchG sind »erhebliche Beeinträchtigungen eines »Natura 2000«-Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen«. Umweltauswirkungen im Sinne der Eingriffsregelung sind »erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes«. Demgegenüber bezieht sich die UVP auf alle erheblichen Umweltauswirkungen, die sich nach den fachgesetzlichen Maßstäben bestimmen, also auch nach den Maßstäben der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 8 BNatSchG) und Vorschriften über die Verträglichkeit und Zulässigkeit von Plänen und Projekten nach § 19 c BNatSchG.

Insofern tritt bei UVP-pflichtigen Projekten und Plänen, deren Verträglichkeit nach § 19 c BNatSchG zu prüfen ist, der § 19 c BNatSchG als neuer Bewertungsmaßstab zu den bisherigen Bewertungsmaßstäben hinzu, allerdings mit daran unmittelbar anknüpfenden Rechtsfolgen (s. Abb. 1 und 2).

Rechtsfolgen

Projekte oder Pläne, die zu erheblichen Beeinträchtigungen eines »Natura 2000«-Gebietes führen können, sind unzulässig oder dürfen nicht durchgeführt werden (Abb. 1). Ausnahmen sind nur zulässig, soweit Projekte oder Pläne aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig sind und zumutbare Alternativen (die als eine weitere Rechtsfolge im Unterschied zur Eingriffsregelung zu prüfen sind) nicht gegeben sind (Abb. 2). Im Falle der Betroffenheit prioritärer Lebensräume oder Arten sind die in Frage kommenden Gründe öffentlichen Interesses noch weiter eingeschränkt, oder es muss vor der Entscheidung eine Stellungnahme der Europäischen Kommission eingeholt werden.

Falls ein Projekt oder Plan trotz erheblicher Beeinträchtigungen zugelassen werden soll, sind Maßnahmen

zur Sicherung des Zusammenhangs des Europäischen ökologischen Netzes »Natura 2000« zu ergreifen. Diese sind mit den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen der Eingriffsregelung nicht identisch. Sie können darüber hinausgehen, dahinter zurückbleiben oder auch sich ganz oder teilweise damit überschneiden. Wenn der Zusammenhang des Europäischen Netzes »Natura 2000« nicht gewährleistet werden kann, kann auch dies zur Unzulässigkeit des Projektes oder Planes führen.

Die Eingriffsregelung hingegen untersagt Eingriffe nur dann, wenn die Eingriffsfolgen nicht entsprechend § 8 Abs. 2 BNatSchG ausgeglichen werden können und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen im Range vorgehen. Dabei können auch Eingriffe zugelassen werden, die lediglich im privaten, nicht aber im öffentlichen Interesse liegen. Dem gegenüber können Ausnahmen von den § 19 c Abs. 2 BNatSchG nur dann in Betracht gezogen werden, wenn für die Durchführung des Projektes oder die Zulassung des Planes zwingende öffentliche Gründe sprechen.

Die Eingriffsregelung verlangt im Falle der Zulassung eines Eingriffsvorhabens, die Eingriffsfolgen – soweit möglich – zu vermeiden und auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen und weitergehende Maßnahmen nach Landesrecht). – Aus den Ergebnissen der UVP resultieren Rechtsfolgen nur insoweit, als dies die geltenden Fachgesetze, z. B. die Vorschriften der §§ 8 oder 19 c BNatSchG verlangen.

Schlussfolgerungen für die Praxis

Soweit Projekte oder Pläne zugleich die Anwendung der Eingriffsregelung und/oder die Durchführung einer UVP erfordern, sollten die jeweils erforderlichen Untersuchungen für die Folgenabschätzung und -bewältigung – so weit wie möglich – aufeinander abgestimmt und koordiniert werden, um Doppelarbeit zu vermeiden. Zum Beispiel sollte bei UVP-pflichtigen Vorhaben der Termin nach § 5 UVPG (»Scopingtermin«) hierfür genutzt werden. Allerdings muss den spezifischen Anforderungen des § 19 c BNatSchG auch in inhaltlich-methodischer und bewertungstechnischer Hinsicht Rechnung getragen werden.

Soweit die Projekte oder Pläne zugleich die Durchführung einer UVP erfordern, ist die Prüfung der Verträglichkeit nach § 19 c BNatSchG in die UVP einzubeziehen. Dabei sind die Umweltauswirkungen zusätzlich nach den Bewertungsmaßstäben des § 19 c BNatSchG zu bewerten. Das Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung nach § 19 c BNatSchG ist gesondert darzustellen, da es abweichend von § 12 UVPG Rechtsfolgen gemäß § 19 c Abs. 2 BNatSchG entfaltet. Das Bewertungsergebnis muss insofern vor und in der Entscheidung über das Projekt oder den Plan erkennbar bleiben.

Hinsichtlich der Festlegung von Maßnahmen zur Sicherung des Zusammenhangs der Europäischen ökologischen Netzes »Natura 2000« sollte bei zugleich eingriffsregelungspflichtigen Vorhaben geprüft werden, inwieweit diese Maßnahmen auch den erforderlichen Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne § 8 Abs. 2 BNatSchG genügen können.

Der Autor, s. Seite 123.

Literatur

BAUMANN, W., U. BIEDERMANN, W. BREUER, M. HERBERT, J. KALLMANN, E. RUDOLF, D. WEIHRICH, U. WEYRATH & A. WINKELBRANDT (1999): Naturschutzfachliche Anforderungen an die Prüfung von Projekten und Plänen nach § 19 c und § 19 d BNatSchG (Verträglichkeit, Unzulässigkeit und Ausnahmen). - Natur und Landschaft 74, H. 11: 463-472.

Gesetzliche Bestimmungen

Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG - in der Fassung vom 12. März 1987, BGBl. I S. 889, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 30. April 1998, BGBl. I S. 823.

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung - UVPG - vom 12. Februar 1990, BGBl. I S. 205.

Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten, Amtsblatt der EG Nr. 13/1.

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie), Amtsblatt der EG, Nr. L 206/7.

UVP: Die Bewertung der Umweltauswirkungen ist bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge nach Maßgabe der geltenden Gesetze zu berücksichtigen.

Rechtsfolgen der Eingriffsregelung (§ 8 BNatSchG)

- Vermeidbare Beeinträchtigungen sind zu unterlassen.
- Erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigungen sind auszugleichen.
- Eingriffe, die nicht entsprechend § 8 Abs. 2 BNatSchG ausgeglichen werden können, sind unzulässig, sofern die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Range vorgehen.
- Falls Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht im Range vorgehen: weitergehende Maßnahmen nach Landesrecht.

Rechtsfolgen der Prüfung nach § 19 c BNatSchG

- Projekte oder Pläne, die zu erheblichen Beeinträchtigungen führen können, sind unzulässig oder dürfen nicht durchgeführt werden.¹⁾
- Ausnahmen sind nur zulässig, soweit zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und Projekte oder Pläne aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig sind.
- Projekte oder Pläne können auch dann unzulässig sein oder dürfen nicht durchgeführt werden, wenn der Zusammenhang des Netzes nicht gewährleistet werden kann.
- Falls Ausnahmen: Maßnahmen zur Sicherung des Zusammenhangs des Europäischen ökologischen Netzes »Natura 2000«.

¹⁾ nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigungsbedürftige Anlagen sowie Erlaubnisse und Bewilligungen nach WHG nur soweit wie Beeinträchtigungen nicht entsprechend § 8 Abs. 2 BNatSchG ausgeglichen werden können.

Abb. 5: Verhältnis der Rechtsfolgen von Prüfung nach § 19 c BNatSchG, UVP und Eingriffsregelung.

Die Prüfung nach § 19c BNatSchG: Konsequenzen und Umsetzungsvorschläge für die Straßenplanung

von Dieter Günnewig

1 Vorbemerkungen

Die nationale Umsetzung der Bestimmungen der FFH-Richtlinie (1992) zur Verträglichkeitsprüfung (insbesondere Art. 6 Abs. 3 und 4) im § 19c Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) liegt inzwischen etwa zweieinhalb Jahre zurück. Die Anforderungen an die vorschriftsmäßige Anwendung der Verträglichkeitsprüfung werden seitdem aus Sicht der betroffenen Fachbereiche vielfältig formuliert und interpretiert. Gleichzeitig werden in zahlreichen Projektzusammenhängen praktische Erfahrungen in der Umsetzung der Bestimmungen gesammelt.

Der Autor hatte als Mitarbeiter der Planungsgruppe Ökologie + Umwelt die Gelegenheit, sich im Rahmen eines von der Dr. Joachim und Johanna Schmidt-Stiftung für Umwelt und Verkehr geförderten Forschungsvorhabens intensiv mit den Anforderungen an die Prüfung nach § 19c BNatSchG auseinanderzusetzen und dabei vor allem der Frage nachzugehen, in welchem Verhältnis diese zu den etablierten Vorgehensweisen und Instrumenten bei der Berücksichtigung der Umweltbelange im Planungs- und Entscheidungsfindungsprozess des Bundesfernstraßenbaus stehen.¹⁾

Gegenstand des Forschungsvorhabens waren im Einzelnen folgende Aspekte:

- Welche naturschutzfachlichen Anforderungen ergeben sich aus den Bestimmungen zur »eigentlichen« Verträglichkeitsprüfung (§ 19c Abs. 1 und 2 BNatSchG) sowie zu den Ausnahmen, wie sie im § 19c Abs. 3 bis 5 BNatSchG formuliert sind?
- Können die Anforderungen an die Berücksichtigung der Belange des Europäischen Schutzgebietssystems Natura 2000 im Rahmen der etablierten, auf ein gestuftes Planungs- und Entscheidungssystem bezogenen Fachbeiträge zur UVP und zur Eingriffsregelung erfüllt werden?
- Ist auf Grund der besonderen Rechtsstellung der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebietes eine »FFH-Verträglichkeitsuntersuchung« zur Beibringung der Prüfunterlagen zwingend als gesonderter Beitrag erforderlich?
- Welche modifizierten Anforderungen ergeben sich planungsebenenspezifisch für einen FFH-Beitrag zur Linienbestimmung und einen zur Planfeststellung, und welche besonderen Berücksichtigungspflichten ergeben sich im Hinblick auf die Planungsentscheidungen?

¹⁾ PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT: Die Prüfung nach § 19c BNatSchG: Konsequenzen und Umsetzungsvorschläge für die Straßenplanung. Forschungsvorhaben, gefördert durch die Dr. Joachim und Johanna Schmidt-Stiftung für Umwelt und Verkehr. Hannover 1999. Die Studie kann unter der Adresse www.planungsgruppe-hannover.de aus dem Internet geladen werden. Im forschungsbegleitenden Arbeitskreis waren Fachleute aus den Straßenbauverwaltungen von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, dem niedersächsischen Umweltministerium und dem Niedersächsischen Landesamt für Ökologie beratend tätig.

An dieser Stelle wird angesichts der inzwischen vorliegenden Anzahl an Beiträgen zu den naturschutzfachlichen Anforderungen an die Prüfung gemäß § 19c BNatSchG auf eine erneute Darstellung verzichtet.²⁾ Demgegenüber wird die Gelegenheit wahrgenommen, einige Ergebnisse der Studie zur Operationalisierung der Prüfung näher auszuführen und darzulegen, wie die FFH-Prüfung ihrer Bedeutung angemessen in den Planungs- und Entscheidungsprozess integriert werden kann.

2 Erweiterte Anforderungen zum Schutz von Natura 2000

Die Bestimmungen zur Prüfung nach § 19c BNatSchG (»FFH-Prüfung«) haben den Katalog an umweltbezogenen Prüfmaßstäben und Zulassungsvoraussetzungen für Projekte und Pläne um eine gewichtige Komponente erweitert. Sie erweitern die fachrechtlichen Beurteilungsmaßstäbe der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und ergänzen die naturschutzrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen um besondere Schutzbestimmungen für die Gebiete des Europäischen ökologischen Netzes Natura 2000.

- Könnte ein Projekt oder Plan ein Natura-2000-Gebiet erheblich beeinträchtigen, muss vor der Zulassung die Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen geprüft werden (§ 19c Abs. 1 BNatSchG).
- Wenn festgestellt wird, dass das Projekt oder der Plan zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist das Projekt oder der Plan nach den nationalen Bestimmungen nicht mit den Erhaltungszielen verträglich und unzulässig (§ 19c Abs. 2 BNatSchG).
- Bei Unverträglichkeit mit den Erhaltungszielen ist die Zulassung des Projektes oder Plans an die Bedingungen des § 19c Abs. 3 bis 5 BNatSchG geknüpft. Eine Zulassung ist dann nur möglich,
 1. wenn das Projekt oder der Plan aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art notwendig ist und
 2. wenn eine zumutbare Alternative, die den mit dem Projekt oder Plan verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen erreicht, nicht gegeben ist (§ 19c Abs. 3 BNatSchG).

Soll ein Projekt oder Plan trotz erheblicher Beeinträchtigungen der für die Erhaltungsziele eines Gebiets maßgeblichen Bestandteile zugelassen bzw. durchgeführt

²⁾ Vgl. insbesondere BAUMANN et.al. 1999; nach Abschluss des Forschungsvorhabens sind weitere Ausarbeitungen zum Thema erschienen, unter anderem ein überarbeiteter Entwurf des Merkblatts zur Umweltverträglichkeitsstudie (FGSV 2000) sowie Erläuterungen der DIENSTE DER EU-KOMMISSION zum Art. 6 der FFH-Richtlinie.

werden, sind die zur Sicherung des Zusammenhangs des ökologischen Netzes »Natura 2000« notwendigen Maßnahmen vorzusehen (§ 19c Abs. 5 BNatSchG).

3 Eigenständigkeit der Ergebnisse

Die Prüfung nach § 19c BNatSchG ist verfahrensrechtlich unselbständig und deshalb in die bestehenden Verfahren zur Projektplanung und -zulassung integriert. Für die Straßenplanung mit ihren gestuften Verfahrensgängen stellt sich damit eine nicht unerhebliche Aufgabe: Einerseits ist den Anforderungen an die Prüfunterlagen zu entsprechen, insbesondere aufgrund der gewichtigen Rechtsqualität des Ergebnisses der Prüfung nach § 19c BNatSchG; andererseits sind die umweltseitig erforderlichen Fachbeiträge und der entwurfstechnische Planungs- und Entscheidungsprozess zu koordinieren und zielorientiert zusammenzuführen, mit dem Ziel der weitestgehenden Konfliktvermeidung und -minderung.

Zur Bewältigung der fachlichen Anforderungen werden für Straßenbauprojekte regelmäßig die Unterlagen nach § 6 UVPG (»Umweltverträglichkeitsstudien«, UVS) sowie landschaftspflegerische Begleitpläne (LBP) erarbeitet. Es ist aus mehreren Gründen sinnvoll, die erforderlichen Unterlagen zur FFH-Verträglichkeit eng mit den sonstigen Arbeiten zur UVS und zum LBP abzustimmen und zu koordinieren. Auf diese werden Weise unnötige und evtl. auch widersprüchliche Teilbearbeitungen vermieden. Zur Abstimmung derartiger Fragen bietet sich die verfahrensmäßige Zuordnung zum Scoping nach § 5 UVPG an. Die Identifikation und räumliche Abgrenzung möglicherweise betroffener Natura 2000-Gebiete, die erforderliche Detaillierung der Untersuchungen und Ermittlung des aktuellen Informationsstandes zu den Gebieten und den Erhaltungszielen sollten in enger Abstimmung mit der Naturschutzbehörde erfolgen.

Insbesondere im Falle einer derartig integrierten Arbeitsweise ist die eigenständige, d. h. separate Darstellung der Ergebnisse zur FFH-Verträglichkeit zu gewährleisten. Die Rechtsfolgen bei Unverträglichkeit des Projekts oder Plans mit den Erhaltungszielen, auch das Einholen einer im definierten Fall des § 19c Abs. 4 BNatSchG erforderlichen Stellungnahme der Kommission, erfordern eine gesonderte Dokumentation der für die Prüfung relevanten Ergebnisse. Die im Zuge der Planung ausgearbeiteten Ergebnisse zur Verträglichkeit gemäß § 19c Abs. 2 BNatSchG, ggf. zur Ausnahmeregelung sowie die diesbezüglich relevanten Planungsentscheidungen müssen in den Unterlagen eindeutig kenntlich gemacht sein. Der Einzelfall und das jeweilige Planungsergebnis bestimmen dann, ob der bisherige Umfang der erforderlichen Unterlagen – wie für den Regelfall empfohlen – um ein separates Kapitel zu den FFH-relevanten Ergebnissen erweitert wird, oder ob – insbesondere bei unvermeidbaren Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebietes – eine dem jeweiligen Umfang der Untersuchung entsprechende gesonderte »Unterlage nach § 19c BNatSchG« erstellt wird.

4 Generelle Unterlagen/Vorgehensweise

Die Interpretation der Anforderungen des § 19c erfordert die nachfolgend skizzierte Abfolge von Aufgaben eines speziellen Fachbeitrages. *Die kursiv gesetzten Teile beziehen sich dabei auf Anforderungen aus den Ausnahmebestimmungen des § 19c Abs. 3 bis 5 BNatSchG.*

1. Gebietsbeschreibung bzw. Erfassen und Beschreiben des betroffenen potenziellen Natur 2000-Gebietes
2. Beschreiben der Erhaltungsziele des Gebietes bzw. Ausarbeiten vorläufiger Erhaltungsziele und der hierfür maßgeblichen Bestandteile: Arten und Lebensräume von gemeinschaftlicher Bedeutung bzw. der Europäischen Vogelschutz-Richtlinie inklusive der bestimmenden räumlichen und standortbezogenen Voraussetzungen.
3. Ermitteln und Beschreiben der direkten und indirekten Wirkungen des Straßenbauvorhabens im einzelnen sowie im Zusammenwirken mit weiteren Projekten und Plänen auf das Gebiet.
4. Prognose der Auswirkungen auf die örtlichen Strukturen und Funktionen des Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteilen.
5. Feststellen der Erheblichkeit der Beeinträchtigungen des Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteilen.

Wenn erhebliche Beeinträchtigungen vorhanden sind:

5. Prüfen von Standort- und Ausführungsalternativen unter Berücksichtigung von technischen Vorkehrungen zur Vermeidung und Verminderung von Beeinträchtigungen.
6. Darlegen der zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses im Verhältnis zur Bedeutung / Funktion des Gebietes im Netz Natura 2000 (verstärktes Gewicht der Naturschutzbelange, wenn prioritäre Lebensräume und Arten vorhanden sind) sowie der Zumutbarkeit der Alternativen.
7. Ggf. Entwickeln und Beschreiben der Maßnahmen zur Sicherung des Zusammenhangs von »Natura 2000« gemäß § 19c Abs. 5 BNatSchG und Beurteilen ihrer Wirksamkeit.
8. Zusammenfassen der Ergebnisse unter Berücksichtigung der Verfahrensteile »Verträglichkeitsprüfung« und »Ausnahmeregelung«.

Die Formulierung von Erhaltungszielen ist Aufgabe der Naturschutzbehörde. Daher wird empfohlen, frühzeitig die zuständige Naturschutzbehörde zu den materiellen Beurteilungsmaßstäben der Verträglichkeitsprüfung zu befragen bzw. sie um Erarbeitung der Erhaltungsziele zu bitten.

5 Prüfung nach § 19c BNatSchG im gestuften Planungsprozess

Die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden im gestuften Planungsprozess entsprechend dem jeweiligen Planungsstand berücksichtigt, d. h. vor allem in den Unterlagen nach § 6 UVPG – für die Linienplanung im Rahmen der UVS – und im LBP zum Straßenentwurf. Üblicherweise wird die Ausschärfung der Fachbeiträge mit dem Projektplanungsprozess zunehmend verfeinert. Entsprechend verändern sich auch die Schwerpunkte der Umweltfachbeiträge

von der Alternativenprüfung auf vorgelagerter Stufe zur Entwurfsoptimierung im Rahmen der Zulassungsvorbereitung.

Vergleichbar wird dies auch bei der auf gestufte Verfahren anzuwendenden Prüfung gemäß § 19c BNatSchG gehandhabt (vgl. § 19c in Verbindung mit § 19d BNatSchG). Allerdings kann es im Einzelfall notwendig werden, über das verfahrensübliche Maß der Detaillierung hinauszugehen. Dies ist der Fall, wenn seitens der Straßenbauverwaltung eine Linie zur Entscheidung gegeben wird, die mit erheblichen Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebietes verbunden sein kann. Sollte eine zumutbare Alternative ausgeschlossen sein, wäre bereits auf vorgelagerter Stufe hinreichend sicher nachzuweisen, dass die dann obligatorischen Maßnahmen zur Sicherung des ökologischen Zusammenhangs von Natura 2000 umsetzbar und funktionsfähig sein werden.

5.1 Die Berücksichtigung des § 19c BNatSchG in der Linienplanung: Vermeidung als Aufgabenschwerpunkt

Vorrangiges Ziel des Prozesses zur Linienfindung ist es, erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft durch das Vorhaben möglichst gering zu halten und zu vermeiden. Bei raumwirksamen Vorhaben ist dies mit der »richtigen« Standortentscheidung verknüpft. Bezogen auf den § 19c BNatSchG ist der möglichst weitgehende Schutz von Natura 2000-Gebieten unter gezielter Prüfung von Alternativen anzustreben.

Die Vermeidung naturschutzrechtlich relevanter Beeinträchtigungen ist ein wichtiger, für das fachplanerische Abwägungsgebot des Fernstraßenrechts maßgeblicher Sachverhalt, der eine eingehende Prüfung von Planungsalternativen und Varianten voraussetzt. Das in der Straßenplanung entsprechend weit entwickelte Instrumentarium der Alternativenprüfung erhält nun eine neue Qualität dadurch, dass die Möglichkeit der (erheblichen) Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebietes unmittelbar mit der Frage der Zulässigkeit des Vorhabens verbunden ist. Die im vorgelagerten Verfahren der Linienfindung getroffenen Entscheidungen werden spätestens im nachfolgenden Verfahren ggf. unter den Anforderungen der Ausnahmeregelung wieder zur Prüfung nach § 19c BNatSchG herangezogen (BECKMANN & LAMBRECHT 2000).

Ziel der Linienplanung muss es daher u. a. sein, nach Möglichkeit Alternativlösungen oder Varianten zu entwickeln, die im Sinne des § 19c Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG ein Natura 2000-Gebiet nicht oder weniger beeinträchtigen und gleichwohl das Planungsziel erfüllen. Dies kann nur dann geleistet werden, wenn die Gewährleistung der FFH-Verträglichkeit als »integraler Bestandteil einer Planungsphase« verstanden wird (KÜSTER 1999).

Zur Erarbeitung der notwendigen Entscheidungsgrundlagen eignet sich die Umweltverträglichkeitsstudie. Die UVS dient dazu, das Vorhaben und seine Planungsalternativen nach den Beurteilungsmaßstäben sämtlicher umweltrelevanter Fachgesetze zu prüfen und ggf. im Sinne der Vermeidung und Minderung negativer Umweltfolgen zu optimieren. Hierzu gehört die Verträglichkeit des Vorhabens mit den Erhaltungszielen des Gebiets gemäß § 19c BNatSchG. Eine nach den bestehenden Rechtsvorschriften durchgeführte UVP bzw. der Fachbeitrag UVS berücksichtigt somit auch den Prüfauftrag des § 19c BNatSchG.

Planungsstufe / Umweltbeitrag	Berücksichtigung der FFH-Verträglichkeit im Rahmen der umweltfachlichen Planungsbeiträge
Linienplanung, Linienbestimmung:	<ul style="list-style-type: none"> ■ Raumanalyse: Beschreibung von Gebieten, Biotopen und Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung und ihrer Funktionen im Netz Natura 2000. Ermitteln und Beschreiben der Erhaltungsziele
UVS	<ul style="list-style-type: none"> ■ Alternativenentwicklung/-optimierung unter besonderer Berücksichtigung einer mit den Erhaltungszielen von Natura-2000-Gebieten verträglichen Alternative ■ Prognose der Wirkungen/Wirkfaktoren und Auswirkungen: Beschreiben und Beurteilen der Beeinträchtigungen der für die Erhaltungsziele maßgeblichen Gebietsbestandteile ■ Alternativenprüfung und Variantenvergleich unter besonderer Berücksichtigung der Verträglichkeit mit Natura 2000 ■ ggf. Sicherungsmaßnahmen Natura 2000 ■ Eigenständige Darstellung der für die Verträglichkeitsprüfung relevanten Ergebnisse und Entscheidungen
Entwurfsplanung Planfeststellung:	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bestandserfassung: Analyse des Zustandes von Natur und Landschaft unter besonderer Berücksichtigung der Biotope und Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung. Beschreiben und Interpretieren der Erhaltungsziele ■ Prognose der Wirkungen/Wirkfaktoren und Auswirkungen: Beschreiben und Beurteilen der Beeinträchtigungen der für die Erhaltungsziele maßgeblichen Gebietsbestandteile. ■ Konfliktanalyse und Optimierung des Entwurfs ■ Ggf. Konkretisieren von Sicherungsmaßnahmen Natura 2000 ■ Eigenständige Darstellung der für die Verträglichkeitsprüfung relevanten Ergebnisse und Entscheidungen.
LBP	

Abb. 1: Übersicht zur Berücksichtigung der Ziele der FFH-RL und der Bestimmungen des § 19c BNatSchG im Rahmen der Unterlagen zur UVP und zur Berücksichtigung von Naturschutz und Landschaftspflege im Straßenbau

Im Einzelfall kann das Ergebnis einer Alternativenprüfung unter FFH-Gesichtspunkten eine Planungsvariante priorisieren, die unter umfassender Berücksichtigung aller Schutzgüter des UVPG keinen derartig günstigen Rang einnimmt. Für einen solchen Fall ist möglicherweise eine umweltinterne Ergebnisbewertung und gutachtliche, auf den Einzelfall bezogene Gewichtung des Schutzregimes des Natura 2000-Gebietes gegenüber dem Schutzerfordernis anderer, erheblich beeinträchtigter Schutzgüter erforderlich. Hierzu bietet die UVS einen geeigneten Rahmen (vgl. FGSV AK-UVS 2000).

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Wirksamkeitseinschätzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kann auf dieser Ebene voraussichtlich auch mit ausreichender Sicherheit beurteilt werden, ob erhebliche Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebietes ggf. durch technische Vorkehrungen vermieden werden können und der ökologische Zusammenhang des Netzes mit kohärenzsichernden Maßnahmen prinzipiell sichergestellt werden kann.

Zur frühzeitigen Integration der Anforderungen des § 19c BNatSchG in die Vorhabenplanung bzw. in die erstellenden Planungsbeiträge gehört u. a.

- die dem jeweiligen Planungsstand angemessene Ergänzung der Kriterien und Bestandsaufnahmen zur Raumanalyse im Sinne der FFH-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie, z. B. die Berücksichtigung der Lebensräume von gemeinschaftlicher Bedeutung im Erfassungsschlüssel der Biotoptypenkartierung;

- die Erweiterung der Bewertungsmaßstäbe um die Erhaltungsziele für Natura 2000-Gebieten und deren maßgebliche Bestandteile;
- die ihrem rechtlichen Gewicht entsprechende Berücksichtigung von Natura 2000-Gebieten im Rahmen der Korridor- bzw. Linienentwicklung durch Entwicklung alternativer, (erhebliche) Beeinträchtigungen der Gebiete vermeidender Lösungsmöglichkeiten (Linien- bzw. Trassenvarianten);
- die Optimierung von Linien in Lage, Gradienten und technischer Ausführung zur Einhaltung der Verträglichkeit, insbesondere die Entwicklung einer zumutbaren Alternativlösung, die das Natura 2000-Gebiet nicht erheblich beeinträchtigt.

Die Maßnahmen zur Sicherung des Zusammenhangs von Natura 2000 nach § 19c Abs. 5 BNatSchG gehören *nicht* zu den bei der Beurteilung der FFH-Verträglichkeit einzubeziehenden Vermeidungs- bzw. Optimierungsmaßnahmen. Gleichwohl ist die Möglichkeit zur Gewährleistung des ökologischen Zusammenhangs des Natura-2000-Netzes ein gewichtiger Aspekt bei dem Vergleich von Lösungsalternativen im Rahmen einer UVS und ggf. auch als »Hilfskriterium« für die Gewichtung der naturschutzfachlichen Wertigkeit der Naturschutzbelange in der Abwägung von Bedeutung (IVEN 1999).

Wird im Verlauf des Planungsprozesses eine planerische Lösung favorisiert, die trotz ökologischer Optimierung voraussichtlich mit (unvermeidbaren) erheblichen Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebietes verbunden sein kann, ist zunächst im Hinblick auf die Ausnahmeregelung darzulegen, dass keine zumutbare Alternative vorhanden ist und der entscheidungserhebliche Sachverhalt der »zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses« ernsthaft geprüft und bestätigt ist. Nur dann ist es sinnvoll, die Detaillierung der Bearbeitung zu erhöhen und sich auch mit der Konkretisierung von Sicherungsmaßnahmen für Natura 2000 auseinanderzusetzen, um dann – mit Blick auf das nachfolgende Planfeststellungsverfahren – eine ausreichend rechts- und planungssichere Entscheidung treffen zu können. Im Einzelfall können besondere Leistungen für spezielle, auf die jeweiligen Erhaltungsziele bezogene tierökologische und pflanzensoziologische Untersuchungen erforderlich werden. Eine der Planungsstufe zugeordnete Detailtiefe und Maßstäblichkeit der Untersuchung kann nicht empfohlen werden, da diese in besonderem Maße einzelfallabhängig sind:

5.2 Die Berücksichtigung des § 19c BNatSchG in der Entwurfsplanung: Sicherung von Natura 2000 und koordinierte Bewältigung von Beeinträchtigungen

Für die landschaftspflegerische Begleitplanung ist es erforderlich, die Prüfungsschritte nach § 19c BNatSchG (Verträglichkeitsprüfung und Ausnahmeregelung) mit den übrigen Erfordernissen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Bestandsaufnahme, Konfliktanalyse, Entwurfsoptimierung und Maßnahmen zum Ausgleich) zu koordinieren. Die Vorschriften der Eingriffsregelung bleiben bei Eingriffsvorhaben auch bei Anwendung des § 19c BNatSchG unberührt (§ 19f Abs. 3 BNatSchG).

Wurde der § 19c BNatSchG bereits im Zuge einer vorgelagerten Linienplanung und -bestimmung der Planungsstufe angemessen berücksichtigt (Standortalternativenprüfung), ist ein wesentlicher Teil der

FFH-spezifischen fachlichen Anforderungen abgeschlossen worden. Insbesondere wenn eine Linie trotz erheblicher Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebietes aufgrund des Zutreffens zwingender Ausnahmetatbestände bestimmt worden ist, dürfte eine hohe Detaillierung des vorliegenden FFH-Planungsbeitrags erreicht worden sein. Der FFH-Beitrag zum Entwurf hat dann die vorrangige Aufgabe, die noch offenen Fragen aus der vorgelagerten Planungsstufe zu klären. Im Regelfall stehen entsprechend der stufenweisen Abschichtung der Bearbeitungsinhalte von UVS und LBP folgende Aufgaben an:

- maßstabsbezogenes Aktualisieren und Konkretisieren der Bestandserfassung;
- Optimieren des Vorhabens zur Vermeidung von Beeinträchtigungen des Gebietes nach den Vorgaben der Linienbestimmung und Klärung hier ggf. offen gebliebener Fragen;
- Darstellen und Beurteilen der unvermeidbaren erheblichen Beeinträchtigungen;
- Ableiten von Maßnahmen zur Sicherung des Zusammenhangs des Europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 nach § 19c Abs. 5 BNatSchG (kurz: Sicherungsmaßnahmen Natura 2000);
- Koordinieren der Vorkehrungen und Maßnahmen nach § 19c BNatSchG mit den Anforderungen der Eingriffsregelung (Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen);
- zusammenfassendes Darstellen der Ergebnisse hinsichtlich § 19c BNatSchG und der sich daraus ergebenden planerischen Entscheidungen (für beide Planungsstufen).

Aus planungsökonomischer Sicht ist es geboten, die für die Prüfung nach § 19c BNatSchG notwendigen Unterlagen im Rahmen der landschaftsplanerischen Begleitplanung zu erarbeiten. Daraus resultieren zum Einen Überschneidungen mit Aufgaben zur Eingriffsregelung, zum Anderen bestehen ganz spezifische Anforderungen, die von den Erfordernissen der Eingriffsregelung eindeutig zu trennen sind. So sind Sicherungsmaßnahmen gemäß § 19c Abs. 5 BNatSchG zunächst gesondert von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gemäß § 8 BNatSchG zu entwickeln, hinsichtlich ihrer jeweiligen Funktion zuzuordnen und auf ihre Wirksamkeit hin zu beurteilen. Bestimmte Maßnahmen können dabei auch geeignet sein, beiden genannten naturschutzrechtlichen Anforderungen zu dienen.

Die Sicherungsmaßnahmen müssen gewährleisten, dass die Beeinträchtigungen des Gebietes für die Kohärenz von Natura 2000 ohne nachteilige Folgen bleiben. Dies gilt streng genommen auch in der zeitlichen Kontinuität, z. B. während der Bauzeit. Geeignete Maßnahmen innerhalb und außerhalb des beeinträchtigten Natura 2000-Gebietes können möglich sein (BAUMANN et al. 1999).

Weitergehende Ausführungsbestimmungen sind mit den derzeit in Vorbereitung befindlichen Verwaltungsvorschriften in den Ländern zu erwarten. Eine detaillierte Ausarbeitung zur Umsetzung der Anforderungen an die Unterlagen für die Prüfung nach § 19c BNatSchG im Rahmen des LBP enthält das »Handbuch für die Landschaftspflegerische Begleitplanung bei Straßenvorhaben im Land Brandenburg« (PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT 1999).

6 Hinweise zur praktischen Umsetzung

Ein Teil der aktuellen und nachstehend skizzierten Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung des § 19c BNatSchG liegt im noch nicht abgeschlossenen Prozess der Gebietsmeldung. Dies betrifft den Umgang mit unterschiedlichen Arten von potenziellen FFH-Gebieten, oder auch die Problematik, FFH-Fachbeiträge im Quereinstieg oder im Nachgang zu ansonsten weit fortgeschrittenen Planungsverfahren anzufertigen, die dann im Ergebnis möglicherweise dem erreichten Planungsstand nicht entsprechen. Derartige Probleme dürften mit der Fertigstellung des Netzes Natura 2000 überwunden sein.

6.1 Identifikation von möglichen Natura-2000-Gebieten

Im Projektgebiet sind sämtliche Natura 2000-Gebiete zu identifizieren. Diese Aufgabe ist bei gemeldeten Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäischen Vogelschutzgebieten sicherlich das geringere Problem.

Solange allerdings der Gebietsauswahlprozess für das Europäische Schutzgebietenetz noch nicht abgeschlossen ist, kann die Aufgabe in der Praxis erhebliche Probleme bereiten und auch die Rechtssicherheit der Planung berühren. Neben Gebieten, die Teil der Meldungen des betreffenden Bundeslandes sind, gibt es weitere, die aufgrund der Zugehörigkeit zur natur-schutzfachlichen Erstauswahl der zuständigen Fachbehörde (naturschutzfachliche Gebietskulisse) oder aufgrund der Aufnahme in einschlägige Schattenlisten von Naturschutzverbänden derzeit in der FFH-Diskussion stehen. Sie sollten so lange nicht generell vom Prüfungsumfang ausgeschlossen werden, wie die Komplettierung der europäischen Liste der EU-Kommission noch aussteht. Es ist nicht auszuschließen, dass der Umfang derartiger Gebiete im Vergleich zur tatsächlichen Meldung die Kommission dazu veranlassen könnte, weitere Gebiete ggf. im Konzertierungsverfahren nach Art. 5 FFH-Richtlinie nachzufordern.

Für die EU-Vogelschutzgebiete gilt beispielsweise in Niedersachsen, dass über die derzeit bestehenden Gebiete hinaus alle vom Umweltministerium bekannt gemachten Erweiterungs- und Neuvorschläge genauso in die Anwendung der Vorschriften zur Verträglichkeitsprüfung einbezogen werden sollen wie solche Gebiete bzw. Gebietsteile, die zur Löschung vorgeschlagen wurden (NMU 2000).

Aus Gründen der Erhöhung der Planungssicherheit empfiehlt der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen die Durchführung der Prüfung für »Gebiete, die nach Stellungnahme der Naturschutzbehörde die fachlichen Kriterien für ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung oder Europäisches Vogelschutzgebiet erfüllen und daher für eine Meldung gemäß § 19b Abs. 1 BNatSchG in Betracht kommen« (BMVBW 1999).

6.2 Ermitteln der Erhaltungsziele

Die möglichst eindeutige Festlegung der Erhaltungsziele ist eine entscheidende Prüfvoraussetzung. Die Erhaltungsziele sind sowohl für die Bestimmung des

Untersuchungsumfangs und der Untersuchungstiefe als insbesondere auch für die Beurteilung der Erheblichkeit möglicher Beeinträchtigungen maßgeblich.

Die Verträglichkeitsprüfung setzt voraus, dass die Erhaltungsziele in dem Schutzzweck des Gebietes konkret festgelegt sind und sich ausreichend konkret auf die wertbestimmenden (bzw. signifikanten) natürlichen Lebensräume und Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung beziehen. Die Bestimmung der Erhaltungsziele ist Aufgabe der zuständigen Naturschutzverwaltung der Länder.

Derzeit ist allerdings nicht selten festzustellen, dass auch nach »abschließender Meldung«, wie in einigen Bundesländern inzwischen erreicht, für ein Gebiet (noch) keine geeigneten oder ausreichend konkreten Erhaltungsziele benannt oder festgelegt sind. Was ist in solchen Fällen dann zu tun?

■ Der Vorhabenträger bzw. das beauftragte Planungsbüro muss die Erhaltungsziele des Gebietes ausarbeiten und so weit konkretisieren, dass sie sich als Beurteilungsmaßstab für die Prognose von Beeinträchtigungen eignen. Die Ziele sind u. a. zur Vermeidung von möglicherweise widersprüchlichen Mehrfacharbeiten (z. B. aufgrund weiterer Projekte oder Pläne) zuständigkeits-halber mit der Naturschutzbehörde abzustimmen. Der hierzu notwendige Aufwand wird erfahrungsgemäß gern unterschätzt.

Verschiedentlich wird geraten, bei bereits besonders geschützten Gebieten hilfsweise auf die bestehenden Schutzvorschriften (z. B. Naturschutzgebietsverordnungen) zurückzugreifen. Sie sind jedoch häufig ungeeignet, wenn sie älteren Datums und damit meist relativ unkonkret sind und der ausgewiesenen Schutzzweck keine Bezüge zu den Erfordernissen des Netzes Natura 2000 aufweist.

Zu beachten ist, dass der Begriff »maßgebliche Bestandteile« weiter als nur auf die Lebensräume und Arten der Anhänge von FFH-Richtlinie bzw. Vogelschutz-RL bezogen zu fassen ist. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie stellt letztlich auf Beeinträchtigungen des »Gebietes als solches« ab, insofern geht es auch um bio-ökologische Sinne um das betroffene Schutzgebiet in seiner Gesamtheit (vgl. GELLERMANN 1998). Unberücksichtigt bleiben aber Ziele und Bestandteile, die für das Netz Natura 2000 nicht von Bedeutung sind.

■ Ausreichend detaillierte Kenntnisse des Gebietes und seiner Stellung im Netz Natura 2000 sind die Voraussetzung für das Ableiten der Erhaltungsziele. Zu berücksichtigen sind sowohl der Schutz aktueller Vorkommen als auch spezifische Entwicklungsmöglichkeiten. Der erforderliche Untersuchungsumfang bestimmt sich in Abhängigkeit von den Ergebnissen der Prognose der Beeinträchtigungen (s. u.) auch danach, wie vollständig und umfassend die Unterlagen bei der zuständigen Naturschutzbehörde vorliegen (Standard-Datenbögen, Schutzwürdigkeitsgutachten etc.) und ob sie auch im Gebiet lokalisierbar sind.

6.3 Ermittlung der Beeinträchtigungen und Bestimmung ihrer Erheblichkeit

Die Zulässigkeit eines Projekts oder Plans ist entsprechend § 19c Abs. 2 BNatSchG davon abhängig, ob ein Natura 2000 Gebiet in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erheblich beeinträchtigt werden kann. Hierzu sind

Beeinträchtigungsprognosen zu erstellen, indem die Wirkungen des Vorhabens (Art der Wirkungen, Wirkungsintensität, -ausbreitung und Wirkungszeitraum) den spezifischen Empfindlichkeiten der maßgeblichen Gebietsbestandteile (z. B. Lebensräume und Arten, Standortbedingungen) gegenübergestellt werden. Aufgrund der Komplexität des Naturhaushaltes und bestehender Kenntnislücken werden derartige Wirkungsprognosen häufig mit Unsicherheiten behaftet sein, die dann zugunsten des Naturschutzes berücksichtigt werden sollen.

Zur erforderlichen Bestimmung der »Erheblichkeitschwelle« von Beeinträchtigungen im Sinne des § 19c BNatSchG sind die Ergebnisse der Wirkungsprognose in Beziehung zu den für das Gebiet geltenden Erhaltungszielen zu setzen. Neben dem prognostizierten Grad der Veränderung kommt es hier darauf an, welche Bedeutung den jeweiligen betroffenen Lebensräumen, Arten oder auch Standortbedingungen entsprechend den für das Gebiet benannten Erhaltungszielen zur Bewahrung, Sicherung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands zukommt. Die mögliche Aussage-schärfe hängt dabei in starkem Maße von der Genauigkeit und dem Detaillierungsgrad ab, mit dem die Erhaltungsziele formuliert wurden. Die Beurteilung der Schwere der Beeinträchtigungen wird jeweils immer nur im konkreten Einzelfall und zumeist auf der Grundlage deskriptiver Vorgehensweise möglich sein. Die individuellen standortbezogenen Wirkungszusammenhänge sowie die Vielfalt der möglicherweise betroffenen Lebensraumtypen und Arten schließen eine standardisierte Vorgehensweise im allgemeinen aus. Einen Orientierungsrahmen genereller Art geben BAUMANN et al. (1999).

7 Schluss

Die Verträglichkeit von Projekten und Plänen mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten ist bereits Bestandteil der Planung. Der Umgang mit den Anforderungen des § 19c BNatSchG ist aufgrund des relativ geringen Alters der Vorschrift noch mit Unsicherheiten behaftet, etabliert sich jedoch zusehends. Das durch die Schmidt-Stiftung geförderte Forschungsvorhaben leistet hierzu einen Beitrag. Es zeigt vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus dem Planungsprozess von Straßen, dass die Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten als wichtiges Element eines Planungsprozesses zu berücksichtigen ist und wie dies im Rahmen bewährter Verfahrensabläufe zu gewährleisten ist.

Literatur

- BAUMANN, W., U. BIEDERMANN, W. BREUER, M. HERBERT, J. KALLMANN, E. RUDOLF, D. WEIHRICH, U. WEYRATH & A. WINKELBRANDT (1999): Naturschutzfachliche Anforderungen an die Prüfung von Projekten und Plänen nach § 19c und § 19d BNatSchG (Verträglichkeit, Unzulässigkeit und Ausnahmen). - *Natur und Landschaft* H.11/1999: 463 – 472.
- BECKMANN, M. & H. LAMBRECHT (2000): Verträglichkeitsprüfung und Ausnahmeregelung nach § 19c BNatSchG. - *ZUR* 1/2000: 1-8.
- BMVBW (1999): Hinweise zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Bundesfernstraßenbau. - *HNL-S 99*, Bonn.
- BNatSchG – Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1998, BGBl. I S. 2994.

- DIENSTE DER EU-KOMMISSION (1999): Zulässigkeit von Plänen und Projekten im Rahmen der Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie). - Ausarbeitung der EG-Kommission zu Art. 6 FFH-Richtlinie. Anlage zum Schreiben des BMU v. 08.07.1999 an die Obersten Natur-schutzbehörden der Länder.
- FFH-RL: Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. - *Abl. EG Nr. L 206/7 v. 22.7.92* und Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997 zur Anpassung der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt, *Abl. EG L 305/42*.
- FGSV ARBEITSKREIS UMWELTVERTRÄGLICHKEITSSTUDIE – ÜBERARBEITUNG DES MUVS 1990 – (2000): Merkblatt zur Umweltverträglichkeitsstudie in der Straßenplanung MUVS Entwurf – 1/2000.
- GELLERMANN, M. (1998): Natura 2000: Europäisches Naturschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland. - *Schriftenreihe Natur und Recht* Bd. 4, Berlin Wien.
- IVEN, K.: (1999): Verträglichkeitsuntersuchung bzw. -prüfung nach der FFH-Richtlinie – Anforderungen und Vorgehensweisen in der Straßenplanung. - *Statement Workshop 5, FGSV Landschaftstagung 1999* am 27. und 28. Mai 1999, Bamberg.
- KÜSTER, F. (1999): Linienbestimmung und Raumordnungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). - In: *Umweltschutz: Grundlagen und Praxis* (Hrsg.: Buchwald/Engelhard), Bd. 16,2: *Verkehr und Umwelt, Umweltbeiträge zur Verkehrsplanung*: 49-68, Bonn.
- MEIER, H. (1997): Die Verträglichkeitsprüfung der FFH-Richtlinie und ihr Verhältnis zu Eingriffsregelung und UVP. - *Inform. d. Naturschutz Niedersachs.* 17 / Nr.4: 184-186, Hannover.
- NMU - NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM (2000): Die Umsetzung der EU-Vogelschutzrichtlinie in Niedersachsen. - *Fachbroschüre für Verfahrensbeteiligte und die interessierte Öffentlichkeit*, 72 S., Hannover.
- PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1999): *Handbuch für die Landschaftspflegerische Begleitplanung bei Straßenbauvorhaben im Land Brandenburg - einschließlich der Anforderungen der FFH-Verträglichkeitsuntersuchung.* - Auftraggeber: Landesamt für Bauen, Verkehr und Straßenwesen. Veröff. in Vorbereitung.
- PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT (1999): *Die Prüfung nach § 19c BNatSchG: Konsequenzen und Umsetzungsvorschläge für die Straßenplanung.* - *Forschungsvorhaben, gefördert durch die Dr. Joachim und Johanna Schmidt-Stiftung für Umwelt und Verkehr*, Hannover.
- UVPG - Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung - vom 12. Februar 1990, *BGBl. I S. 205*.
- VOGELSCHUTZ-RICHTLINIE: Richtlinie 79/409/EWG des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 2. April 1979, zuletzt geändert durch Richtlinie 97/49/EG vom 29. Juli 1997, *Amtsblatt der EG Nr. 13/1*.

Der Autor



Dr. Dieter Günnewig, geboren 1958, Dipl.-Geograph, studierte an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Von 1983 bis 1987 war er Wissenschaftlicher Assistent am dortigen Institut für Landeskultur und promovierte über die UVP beim Bodenabbau. Seit 1988 ist er Mitarbeiter der Planungsgruppe Ökologie + Umwelt in Hannover.

Neue Veröffentlichungen

1 Merkblatt »Artenvielfalt ist Lebensqualität!«

Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (Hrsg., 2000): *Artenvielfalt ist Lebensqualität*. – Merkblatt, 28 S., kostenloser Bezug bei: NLÖ, Postfach 101062, 31110 Hildesheim, e-mail: heinrich.klaholt@nloe.niedersachsen.de



Grundsätzlich sind alle Menschen dafür, die Tier- und Pflanzenwelt zu erhalten. Erst wenn es konkret wird, wenn eine Straße oder ein Wohngebiet nicht gebaut werden soll, kommen Bedenken. Dann wird gefragt: Warum sollen gerade hier Feldhamster, Schlüsselblume und Wachtelkönig Vorrang haben – warum nicht irgendwo anders? Damit in unserem dicht besiedelten Land aus »irgendwo« nicht »nirgendwo« wird, ist es wichtig, dass möglichst viele Menschen wissen,

worum es beim Schutz der Tier- und Pflanzenwelt geht.

Es gibt gute Gründe, die Tier- und Pflanzenwelt zu erhalten. Dieses bunt illustrierte Merkblatt stellt sie zusammen. – Aus dem Inhalt:

- Alle Arten erhalten
- Was Arten zum Leben brauchen
- Artenvielfalt gestern, heute, morgen
- Gefährdungen frühzeitig erkennen
- Überlebensgebiete für die Artenvielfalt sichern
- Direkte Hilfe in besonderen Fällen
- Arten international schützen
- Was kann ich selber tun?

Bernd Pilgrim

2 Handbuch landschaftsökologischer Leistungen

VUBD (Hrsg., 1999): *Handbuch landschaftsökologischer Leistungen – Empfehlungen zur aufwandsbezogenen Honorarermittlung*. – 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Veröffentlichungen der VUBD, Band 1, Nürnberg: 1-260, ISSN 0945-8204. Vertrieb: VUBD-Geschäftsstelle, Hessestr. 4, 90443 Nürnberg, Tel. 0911/2872949, e-mail: boeb.vubd@t-online.de; 30,- DM zzgl. Versandkosten.

Im November 1999 ist die dritte, wesentlich erweiterte Auflage dieses Handbuchs von der VUBD (Vereinigung umweltwissenschaftlicher Berufsverbände Deutschlands e. V.) herausgegeben worden. Die VUBD gibt damit Auftraggebern und Auftragnehmern einen aktuellen, praxisnahen Leitfaden zur aufwandsbezogenen Honorarermittlung an die Hand. Einleitend finden sich Ausführungen zu Honorarermittlung und Auftragsvergabe, es folgen Leistungsbeschreibungen und

Zeitbedarf für botanisch-vegetationskundliche Untersuchungen (17 Seiten) und zoologische Untersuchungen (206 Seiten).

In Ergänzung zu den fachlichen Hinweisen zur »Berücksichtigung faunistisch-tierökologischer Belange in der Landschaftsplanung«, die das NLÖ im Informationsdienst Naturschutz veröffentlicht hat (R. BRINKMANN, H. 4/98), wird in dem Handbuch das Schwergewicht auf die Erfassungsmethoden gelegt. Es bezieht sich nicht allein auf die Landschaftsplanung, sondern auch auf andere Planungsinstrumente wie Umweltverträglichkeitsstudien, Eingriffsregelung, Pflege- und Entwicklungsplanung, Monitoring u. v. m. und beinhaltet daher ein größeres Methodenspektrum und mehr Artengruppen.

Erklärtes Anliegen dieses Handbuchs ist die Qualitätssicherung für landschaftsökologische Arbeiten. Mit der Zusammenstellung methodischer Standards, ergänzt durch Vorschläge hinsichtlich der Verwendungsmöglichkeiten im Rahmen von Planungen und Gutachten, liegt ein weiterer Baustein vor, um landschaftsökologischen Erhebungen die erforderliche Qualität und somit auch das erforderliche Gewicht zu verleihen. Dies ist nicht zuletzt deshalb erforderlich, weil die Anforderungen an Gutachten gestiegen sind – z. B. sind für Verträglichkeitsprüfungen nach § 19c BNatSchG auch Prognosen erforderlich, und diese können nur treffsicher sein, wenn die Qualität der Erhebungen stimmt.

Das Handbuch legt dar, dass Aussagen zu Pflanzen- und Tierpopulationen nicht aus der Luft gegriffen werden können, sondern sorgfältig erarbeitet werden müssen. Somit wird transparent gemacht, dass qualitativ hochwertige Arbeit auch ihren Preis haben muss. In der Praxis wird immer wieder versucht, diese Preise zu drücken. Deshalb ist, gerade in Zeiten, in denen die Haushaltsmittel vieler Auftraggeber immer knapper werden, die Definition von Qualitätsstandards unabdingbar.

Doris Schupp

3 Schutzkategorien im Naturschutzrecht

BÜCHTER, Christiane & Claas LEINER (2000): *Schutzkategorien im Naturschutzrecht - Systematische und kritische Übersicht*. – Arbeitsberichte des Fachbereichs Stadtplanung Landschaftsplanung H. A 139, Gesamthochschule Kassel, 162 S., 22 Abb., 18 Tab., ISBN 3-89117-116-1. Bezug: Infosystem Planung, Universität Gesamthochschule Kassel, Henschelstr. 2, 34109 Kassel, Tel. 0561/804-2016, e-mail: info@isp.uni-kassel.de; 22,- DM zzgl. Porto und Verpackung.

Die zahlreichen Schutzkategorien im deutschen Naturschutzrecht sind das Ergebnis einer mehr als hundertjährigen Rechtsgeschichte. Sie sind somit nicht »in einem Guss« als einheitliches, abgestuftes System entwickelt. Erst 1998 sind mit den Biosphärenreservaten und dem europäischen Schutzgebietsnetz Natura 2000 zwei Schutzkategorien neu in das Bundesnaturschutzgesetz aufgenommen worden. Deshalb lohnen Überlegungen und Diskussionen zur Frage, wie die Schutzkategorien voneinander abzugrenzen sind, und ob die

Vielfalt eher verwirrt und eine effektive Anwendung erschwert.

Beginnend mit einer Darstellung der Entwicklung des Flächen- und Objektschutzes in Deutschland, werden die Naturschutzkategorien einer kritischen Betrachtung unterzogen. Die Arbeit untergliedert nach:

- Flächenschutz (Naturschutzgebiete und Landschaftsschutzgebiete),
- Großschutzgebiete (Nationalparke, Naturparke, Biosphärenreservate),
- Objektschutz (Naturdenkmale, Geschützte Landschaftsbestandteile),
- Biotopschutz (§ 20c BNatSchG, NATURA 2000) und
- Schutzkategorien außerhalb des BNatSchG (Spezialkategorien nach Landesrecht wie z. B. Schutz von Wallhecken und Alleen, Naturwaldreservate).

Für alle Schutzkategorien sind in einer Tabelle die Kriterien für Schutzgründe und -voraussetzungen, Schutzziele und Aufgaben sowie Planung und Verwaltung zusammengestellt.

Die Entwicklung, Rechtsgrundlage und aktuelle Situation der verschiedenen Schutzgebiete /-objekte wird näher ausgeführt und mündet in einem Fazit und einer Diskussion. Nach Meinung der VerfasserInnen sollte die weitere Diskussion nicht an den einzelnen Schutzkategorien ansetzen, sondern (zunächst) im Zusammenhang und im Sinne eines Schutzgebietssystems geführt werden, das sowohl hinsichtlich der Schutzintensität als auch der räumlichen Ebene sorgfältig abgestimmt und abgestuft ist.

Die abschließenden neun Thesen sind leider nicht durchgehend aus den Analysen heraus entwickelt worden. Dennoch sind sie es wert, diskutiert zu werden. Aus Sicht des NLO wird manchen Thesen voll zugestimmt, z.B. der Aussage, dass das Naturschutzrecht eine ausreichende Anzahl an Schutzkategorien bietet, oder dass die spezifischen Managementziele und Schutzintensität jeder Schutzkategorie bei der Umsetzung in konkrete Schutzgebiete erkennbar bleiben müssen. Andere Thesen können nicht nachvollzogen werden.

Deutlich wird durch die Arbeit ein weiteres Mal die verwirrende Fülle an Schutzkategorien. So dürfte es für Nicht-Insider kaum verständlich sein, warum sich in ein und demselben Gebiet gleichzeitig verschiedene Schutzkategorien, z. T. flächenidentisch, z. T. in unterschiedlicher Abgrenzung überlagern. Ein klares und auch für Laien nachvollziehbares System von Schutzkategorien, die Durchführung einer »Kategorien-Flurbereinigung« würde möglicherweise die Vermittlung der jeweiligen Ziele in Öffentlichkeit und Politik erleichtern. Hierzu bleiben die VerfasserInnen aber Vorschläge schuldig.

Auf jeden Fall dürfte die Veröffentlichung die von den Autoren gewünschte fachinterne Diskussion, die sicherlich auch kontrovers zu führen ist, weiter anregen.

Diethelm Pohl und Doris Schupp.

4 Das neue Merkblatt zum Amphibienschutz an Straßen

FGSV (2000): Merkblatt zum Amphibienschutz an Straßen (MamS) - Ausgabe 2000 - 28 S., erhältlich beim FGSV Verlag, Konrad-Adenauer-Str. 13, 50996 Köln, Telefon 0221/935830, Fax 0221/9358373, e-mail fgsv@netcologne.de. Das Heft kostet 25,70 DM zuzügl. Versandkosten.

Straßen und Straßenverkehr können in vielfacher Hinsicht Amphibien gefährden. 1987 hat das Bundesverkehrsministerium dieses Problem und die möglichen Problemlösungen eigens in einem Merkblatt zum Amphibienschutz an Straßen behandelt. Dieses Merkblatt (kurz: MAmS) hat die Straßenbaupraxis in den vergangenen Jahren zweifellos positiv beeinflusst. Jetzt liegt das Merkblatt in aktualisierter Fassung vor. Nach den praktischen Erfahrungen und neuen Forschungsergebnissen auf dem Gebiet des Amphibienschutzes an Straßen aus mehr als 10 Jahren war diese Anpassung an den neuesten Stand von Wissen und Technik erforderlich. Geleistet wurde sie in einem Arbeitskreis von Straßenbaubehörden von Bund und Ländern unter Mitarbeit einiger Landesämter für Naturschutz.



Aus dem Inhalt:

- Rechtsgrundlagen des Amphibienschutzes an Straßen
- Ökologische Grundlagen des Amphibienschutzes an Straßen
- Berücksichtigung des Amphibienschutzes bei der Straßenplanung und der Baudurchführung: Grundsätze für die Planung und die Baudurchführung
- Maßnahmen des Amphibienschutzes: Schutz und Gestaltung von Lebensräumen (Landlebensräume, Wasserlebensräume; Umsiedlung von Amphibienpopulationen; Schutzanlagen an Straßen (Sperr- und Leiteinrichtungen, Amphibiendurchlässe, oberflächennahe Durchlässe, Betonrinnen mit Gitterrostabdeckung); Vorkehrungen an Entwässerungseinrichtungen
- Amphibienschutz an bestehenden Straßen: Grundsätze, Straßensperrungen, provisorische Sperrzäune, nachträglicher Einbau von Amphibiendurchlässen
- Kontroll- und Pflegemaßnahmen für Landlebensräume, Wasserlebensräume, Sperr- und Leiteinrichtungen, Amphibiendurchlässe, provisorische Zäune und Fanggefäße
- Anhang mit Glossar, Übersicht der in Deutschland vorkommenden Amphibienarten, Rote Liste der in Deutschland gefährdeten Amphibienarten.

Richard Podlucky

Naturschutzstiftung des Landkreises Osnabrück (Hrsg., 2000): Keine Angst vor Wespen, Hummeln und Hornissen – Praktische Bürgerberatung bei Problemen mit Hautflüglern. – 64 S., 26 überwiegend farbige Abbildungen, Osnabrück. – Bezug oder kostenlose Leseprobe über: Naturschutzstiftung des Landkreises Osnabrück, Am Schölerberg 1, 49082 Osnabrück, Fax 0541/5014424, Telefon 0541/5014032, e-mail: marks@lkos.de; Schutzgebühr 37,80 DM zzgl. 4,50 DM Versandkosten (Mengenrabatte).

Im Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, Heft 5/94 wurde ausführlich der Schutz von Hornissen und anderen Hautflüglern behandelt (6 Beiträge, 60 Seiten, Heft erhältlich beim NLÖ, Schutzgebühr 2,- DM). Unter anderem wurden dort die Aktivitäten zum Hornissenschutz beim Landkreis Osnabrück vorgestellt.

Nun hat die Naturschutzstiftung des Landkreises Osnabrück Ihre langjährigen Erfahrungen in einem Informationshandbuch veröffentlicht. Mit dem Aufbau eines Beratungsnetzes im Rahmen des Programms zum Schutz von Hornissen, Humeln und Wespen im Osnabrücker Land hat sie 1992 eine beispielhafte Aktion ins Leben gerufen, die im Laufe der Jahre zu einer festen Institution geworden ist. Bürgerinnen und Bürger können sich bei Problemen mit Hornissen-, Hummel- oder Wespennestern an die über 50 ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Beratungsnetzes wenden. Mit Beratung als Artenschutzmaßnahme soll mehr Verständnis für die Tiere geweckt werden. Die Erfahrungen zeigen, dass die meisten Probleme durch Information, Aufklärung und Beratung gelöst werden können. Durchschnittlich verzeichnet das Beratungsnetz pro Saison rund 400 Telefonanrufe, hieraus entwickeln sich rund 200 Beratungen vor Ort. Wo das Nest eines Hautflüglervolkes tatsächlich eine Gefahr darstellt, sind die Beratungspersonen dazu ausgebildet, dieses fachgerecht umzusiedeln.

Im ersten Teil der nun vorgelegten Dokumentation wird die Entwicklung und Weiterentwicklung des Projekts seit 1992 geschildert, auch auf Probleme und vermeidbare Fehler wird eingegangen. Der zweite Teil enthält Grundlagenwissen über Hautflügler sowie Erfahrungen im Umgang mit Umsiedlung oder Umlenkung von störenden Insekten. Die Materialien der Anhänge schließlich stellen das Handwerkszeug der Berater dar.

Die Erfahrungen aus Osnabrück zeigen, dass praxisorientierter Naturschutz und der direkte Kontakt zur Bevölkerung sehr wichtig sind und einen Beitrag dazu leisten, Arten- und Naturschutz im Denken und Handeln der Bürgerinnen und Bürger zu festigen.

Doris Schupp

Impressum

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

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

Abonnement: 30 DM/Jahr, Einzelhefte 5,- DM zzgl. Versandkostenpauschale.

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Für den sachlichen Inhalt sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

1. Auflage 2000, 1 - 6.000

Gedruckt auf Recycling-Papier.

Titelbild: M. Papenberg ©.

Fotos: E. Bierhals (S. 125 Abb. 1), W. Breuer (S. 122, S. 125 Abb. 3, S. 156, S. 179), A. Menzel (S. 151, 152), J. Mundt (S. 118), R. Podloucky (S. 125 Abb. 2), D. Schupp (S. 119).

Schriftleitung dieser Ausgabe:

Doris Schupp, NLÖ – Abt. Naturschutz –

Anschriften der Verfasserinnen und Verfasser:
Wilhelm Breuer, Erich Bierhals, Richard Podloucky, Doris Schupp,
Dr. Diethelm Pohl, Bernd Pilgrim, NLÖ Abt. Naturschutz;
Heiner Haßmann, Niedersächsisches Landesamt für Straßenbau,
Sophienstraße 7, 30159 Hannover;
Dr. Michael Heiß, Land+System, Brahmsstr. 2, 28209 Bremen;
Dr. Werner Veltrup, Stadt Osnabrück, Fachbereich Grün +
Umwelt, Postfach 4460, 49034 Osnabrück;
Siegfried Thom, Zweckverband Großraum Braunschweig,
An der Katharinenkirche 1-2, 38100 Braunschweig;
André Menzel, BTE Hannover, Stiftstr. 12, 30159 Hannover;
Boris de Wolf, Auerweg 2, 26603 Aurich;
Dr. Erich Gassner, Bachstr. 19, 53115 Bonn;
Dr. Dieter Günnewig, Planungsgruppe Ökologie + Umwelt,
Kronenstr. 14, 30161 Hannover.
Bezug: Niedersächsisches Landesamt für Ökologie,
Postfach 101062, 31110 Hildesheim.
Aktuelle Übersicht und Online-Bestellungen auf der Website
www.nloe.de
e-mail: heinrich.klaholt@nloe.niedersachsen.de