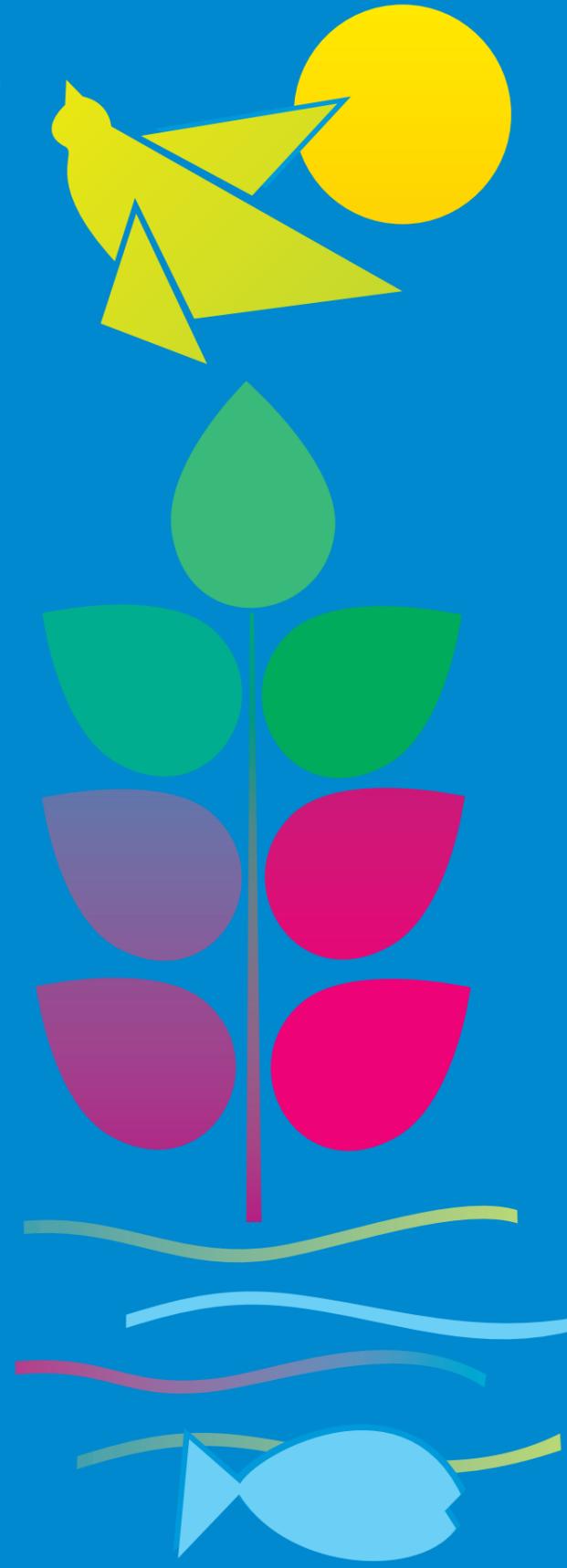


30 Jahre  
naturschutz-  
rechtliche  
Eingriffsregelung  
– Bilanz und  
Ausblick –

# Deutscher Rat für Landespflege



---

**Deutscher Rat für Landespflege**

**30 Jahre naturschutzrechtliche  
Eingriffsregelung  
- Bilanz und Ausblick -**

Ergebnisse der gleichnamigen Fachtagung am 27. Oktober 2006 im Bundesamt für Naturschutz in Bonn

Die Veranstaltung und die Veröffentlichung wurden gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und durch die Lennart-Bernadotte-Stiftung.



**LENNART-BERNADOTTE-STIFTUNG**

**Heft 80 - 2007**

SCHRIFTENREIHE DES DEUTSCHEN RATES FÜR LANDESPFLEGE

---

---

ISSN 0930-5165

Herausgegeben vom Deutschen Rat für Landespflege e. V. (DRL)

Redaktion: Dipl.-Ing. Angelika Wurzel  
Dr. Kirsten Koropp

Fachbetreuung im BfN: Dipl.-Ing. Florian Mayer, Außenstelle Leipzig, „FKZ 805 80 022“

Ein Nachdruck mit Quellenangabe kann kostenlos vorgenommen werden,  
jedoch wird um Zusendung eines Belegexemplars gebeten.

Beiträge, die nicht ausdrücklich als Stellungnahme des Deutschen Rates für Landespflege  
gekennzeichnet sind, stellen die persönliche Meinung des Verfassers dar.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die  
Beachtung privater Rechte Dritter.

Herstellung und Auslieferung:  
Druck Center Meckenheim (DCM)  
Eichelnkampstraße 2, 53340 Meckenheim

Papier dieser Ausgabe aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff

# Inhalt

Seite

Deutscher Rat für Landespflege	30 Jahre Eingriffsregelung - Bilanz und Ausblick - ein Resümee . . . . .	5
	1 Einführung . . . . .	5
	2 Bilanz der Eingriffsregelung . . . . .	5
	3 Aktuelle Rahmenbedingungen . . . . .	6
	4 Perspektiven, Vorschläge und Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Eingriffsregelung . . . . .	7
	<b>Beiträge:</b>	
Stefan Lütkes	Grußwort des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit . . . . .	9
Hans Walter Louis	Geschichtlich-rechtlicher Rückblick auf die Eingriffsregelung . . . . .	11
Matthias Herbert & Florian Mayer	Die Eingriffsregelung heute . . . . .	17
Steffen Pinggen	Landwirtschaft und Eingriffsregelung . . . . .	22
Ivo Gerhards	30 Jahre Eingriffsregelung in der Bauleitplanung - Rückblick und Ausblick . . . . .	25
Klaus Müller-Pfannenstiel & Katrin Wulfert	Eingriffsregelung an der Schnittstelle Landschaftsplanung und Artenschutz . . . . .	35
Axel Steffen	Die Eingriffsregelung im Länderrecht am Beispiel Brandenburgs . . . . .	41
Wolfram Siewert	Ansätze zur Folgenbewältigung im internationalen Bereich . . . . .	45
Beate Jessel	Die Zukunft der Eingriffsregelung im Kontext internationaler Richtlinien und Anforderungen . . . . .	56
	<b>Verzeichnis der bisher erschienenen Hefte . . . . .</b>	<b>64</b>
	<b>Verzeichnis der Ratsmitglieder . . . . .</b>	<b>67</b>
	<b>Zielsetzungen des Deutschen Rates für Landespflege . . . . .</b>	<b>68</b>



*30 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung - Bilanz und Ausblick : hier Teilnehmer der gleichnamigen Fachtagung des Deutschen Rates für Landespflege.*

Deutscher Rat für Landespflege (DRL)

# 30 Jahre Eingriffsregelung - Bilanz und Ausblick - ein Resümee -

## 1 Einführung

Das 30-jährige Bestehen<sup>1</sup> der Eingriffsregelung war Anlass, im Rahmen einer Fachtagung am 27. Oktober 2006 im Bundesamt für Naturschutz in Bonn eine Bilanz zu bisherigen Erfahrungen und weiteren Entwicklungstendenzen zu ziehen.

Folgende Themen wurden im Kreis von mehr als einhundert Experten aus Verwaltung, Praxis, Wissenschaft und Verbänden referiert und ausführlich diskutiert:

*Dr. Stefan Lütkes, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn:*

Inhaltliches Grußwort

*Prof. Dr. Hans Walter Louis LL.M., Mitglied des DRL, Umweltministerium Hannover:*

Geschichtlich-rechtlicher Rückblick auf die Eingriffsregelung

*Matthias Herbert, Bundesamt für Naturschutz, Außenstelle Leipzig:*

Die Eingriffsregelung im derzeitigen Naturschutzrecht

*Steffen Pinggen, Deutscher Bauernverband, Berlin:*

Landwirtschaft und Eingriffsregelung

*Dr. Ivo Gerhards, Regierungspräsidium Gießen:*

Eingriffsregelung in der Bauleitplanung

*Klaus Müller-Pfannenstiel, Bosch & Partner GmbH, Herne:*

Eingriffsregelung an der Schnittstelle Landschaftsplanung und Artenschutz

*Axel Steffen, Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz, Potsdam:*

Die Eingriffsregelung im Länderrecht - am Beispiel Brandenburg

*Wolfram Siewert, Planungsgruppe Cassens + Siewert, Berlin:*

Ansätze zur Folgenbewältigung im internationalen Bereich

*Prof. Dr. Beate Jessel, Mitglied des DRL, Lehrstuhl für Strategie und Management der Landschaftsentwicklung (Allianz-Stiftungsprofessur), TU München:*

Die Zukunft der Eingriffsregelung im Kontext internationaler Richtlinien und Anforderungen.

## 2 Bilanz der Eingriffsregelung

Der DRL hat sich bereits im Zuge der langwierigen Vorarbeiten bis zum Bundesnaturschutzgesetz 1976 und danach immer wieder in Abständen schwerpunktmäßig<sup>2</sup> mit dem Thema „Eingriffe in Natur und Landschaft und ihr Ausgleich bzw. Ersatz“ kritisch und konstruktiv auseinandergesetzt. Trotz mancher kritischer Äußerungen in der Vergangenheit und trotz der weiter unten genannten Defizite ziehen die Mitglieder des DRL<sup>3</sup> nach 30 Jahren Erfahrungen mit diesem Instrument eine überwiegend positive Bilanz.

Zu den Grundanforderungen des Bundesnaturschutzgesetzes, die von der Eingriffsregelung zu erfüllen sind, gehören

- das *Flächendeckungsprinzip* (flächendeckende Anwendung bei Vorliegen der Voraussetzungen eines Eingriffstatbestandes, keine Beschränkung auf Schutzgebiete),
- die *Präventivwirkung* (um die Eingriffsregelung anwenden zu können, genügt bereits die hinreichend große Wahrscheinlichkeit, dass die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigt werden *können*; die Beweislast liegt faktisch beim Verursacher),
- das *Verursacherprinzip* (Kosten, die als Folge eines bestimmten Tuns oder Unterlassens entstehen, sind dem Verursacher anzurechnen),
- das *Verschlechterungsverbot* (der Status quo von Naturhaushalt und Landschaftsbild soll erhalten bleiben; dies bedeutet in gewisser Weise Umsetzung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes) und
- die *Entscheidungsabfolge* (Priorität von Vermeidung vor Ausgleich, von Ausgleich und Ersatz vor der Abwägung sowie in der Praxis oft Ersatz vor Ersatzgeld).

Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass das Instrument „Eingriffsregelung“ zu den bedeutendsten und auch erfolgreichsten Instrumenten des Naturschutzes in Deutschland gehört.

Grundsätzlich ist es heute allgemein akzeptiert, dass Folgen von Beeinträchtigungen zu kompensieren, zu „reparieren“ sind. Gelegentlich können Eingriffe auch im Vorfeld durch rechtzeitige Absprachen vermieden werden. Das über die bundesrechtliche Vorgabe hinaus in verschiedenen Landesnaturschutzgesetzen<sup>4</sup> vorgesehene Einvernehmen führt im Allgemeinen nur in verhältnismäßig wenigen Fällen zur Ablehnung eines Vorhabens durch die Naturschutzbehörden; vielmehr lässt sich nachweisen, dass durch eine frühzeitigere Beteiligung der Naturschutzbehörden die Verfahren fachlich qualifizierter sind, was im Ergebnis zu größerer Rechtsicherheit führt und sogar einen Beschleunigungseffekt haben kann<sup>5</sup>. Dies verdeutlicht, dass die Eingriffsregelung kein Instrument zur Verhinderung von Vorhaben ist, sondern tatsächlich der Erhaltung des Status quo und der Wiederherstellung von Qualitäten in Natur und Landschaft dient. Entsprechend hat sich sowohl in der Ausgestaltung Landschaftspflegerischer Begleitpläne als auch bei der Aufstellung von Landschafts- und Grünordnungsplänen, die häufig Vorschläge für baurechtliche Ausgleichsflächen enthalten,

- 1 Das Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) datiert exakt vom 20. Dezember 1976 und ist im BGBl. I, S. 3574, veröffentlicht.
- 2 Letztlich setzen sich fast alle Hefte der Schriftenreihe des DRL mit Eingriffen in Natur und Landschaft auseinander. In folgenden Ausgaben
  - Heft Nr. 7, 1966: Rechtsfragen der Landespflege
  - Heft Nr. 17, 1971: Recht der Landespflege
  - Heft Nr. 34, 1980: 20 Jahre Grüne Charta
  - Heft Nr. 36, 1981: Neues Naturschutzrecht
  - Heft Nr. 55, 1988: Eingriffe in Natur und Landschaft
  - Heft Nr. 68, 1997: Betrachtungen zur „Grünen Charta von der Mainau“
  - Heft Nr. 75, 2003: Naturschutz in Deutschland – eine Erfolgsstory wurde speziell auf Fragen der Eingriffsregelung eingegangen.
- 3 Die Vorarbeit für das vorliegende Resümee wurde von den Ratsmitgliedern Dr.-Ing. Thomas Grünebaum, Prof. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Haber, Dipl.-Ing. Adrian Hoppenstedt, Prof. Dr. Beate Jessel, Prof. Dr. Hans-Walter Louis und der Mitarbeiterin des DRL, Dipl.-Ing. Angelika Wurzel, geleistet.
- 4 Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen.
- 5 JESSEL, B. (2002): Einvernehmensregelungen und Naturschutzbeiräte – Ihre Rolle in der Naturschutzpraxis am Beispiel Brandenburgs. - Natur und Landschaft, 77, H. 12, 493-499.

und bei der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen mittlerweile ein vergleichsweise hohes Niveau etabliert. In vielen Landesnaturschutzgesetzen finden sich Ökokonten oder Flächenpools, die ebenfalls dazu dienen die Umsetzung der Eingriffsregelung zu erleichtern und die wichtige Bestandteile eines kommunalen oder regionalen Flächenmanagements sind. Die Eingriffsregelung ist damit heute sowohl ein Prüfinstrument als auch ein Instrument zur Entwicklung und Gestaltung von Natur und Landschaft sowie zur Erreichung von Zielen des Naturschutzes, das deutlich über die bloße Erhaltung des Status quo hinausgeht.

Da die Eingriffsregelung bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen flächendeckend greift, ermöglicht sie die Umsetzung von Naturschutzzielen auch außerhalb von Schutzgebieten und damit die Erhaltung von gewissen Mindeststandards in der „Normallandschaft“. Umfang und Verteilung von Kompensationsflächen bewegen sich dabei heute in Dimensionen, die spürbaren Einfluss auf die Landschaftsentwicklung haben. Dies macht die Notwendigkeit einer engen Verzahnung der Eingriffsregelung mit der Landschaftsplanung über entsprechende räumlich differenzierte landschaftliche Leitbilder sowie die Formulierung von Vorgaben zur zielgerichteten Einbindung von Kompensationsmaßnahmen in landschaftliche Zusammenhänge deutlich.

Angesichts geringer finanzieller Mittel bei den Naturschutzverwaltungen wäre ohne die Eingriffsregelung der finanzielle Spielraum für die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen spürbar enger und der Naturschutz würde bei der Umsetzung von Maßnahmen mit noch mehr Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Zu beachten ist dabei die Zweckbindung entsprechender Mittel, auch derer der Ersatzzahlungen: Neben einem zweckgebundenen Einsatz für die Belange von Naturhaushalt und Landschaftsbild ist es wichtig, dass eine naturschutzfachliche Aufwertung herbeigeführt wird und die Eingriffsregelung nicht zum Finanzierungsinstrument für jedwede Naturschutzmaßnahme wird. Diese Art Kompensationsgeschäft darf allerdings nicht dazu führen, dass sich der Staat aus seiner auch finanziellen Verantwort für Natur und Landschaft zunehmend herauszieht.

Im Hinblick auf europäische Vorgaben von Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL), die die Darlegung und ggf. auch die Umsetzung von Vermeidungs-, Ausgleichs- bzw. (mit Blick auf das Netz NATURA 2000) von Sicherungsmaßnahmen fordern, stößt das deutsche Modell der Eingriffsregelung

auch in anderen europäischen Ländern auf zunehmendes Interesse. Denn es setzt sich die Erkenntnis durch, dass auch die UVP als logische Konsequenz einer umfassenden Prüfung der eintretenden Beeinträchtigungen eine darauf Bezug nehmende Kompensation erfordert. Auch dies kann als ein Erfolg gelten. Interesse haben auch die deutschen Bewertungsverfahren zur Ableitung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gefunden; ihr Standard ist hoch entwickelt und Erfahrungen darüber sollten auch in Europa und international weiter verbreitet werden.

Trotz der genannten positiven Wirkungen der Eingriffsregelung sollen auch einige Defizite erwähnt werden. Anzuführen sind

- fachinhaltlich-methodische Aspekte (z. B. uneinheitliche Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe „Ausgleich“ und „Ersatz“, nicht akzeptierte bzw. nicht durchsetzbare Methodenstandards bei den vielfältigen länderspezifischen Bewertungsverfahren, abweichende Regelungen im Hinblick auf Kompensationsflächenkataster und Flächenpools und unterschiedlicher Vollzug der Kompensationsregelungen in den Ländern),
- rechtliche Aspekte (widersprüchliche Rechtsprechung, Komplexität der Rechtsbegriffe, verwaltungspraktische Unzulänglichkeiten),
- zunehmender Mangel an geeigneten Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen,
- mitunter fehlende Prüfung, ob geforderte Kompensationsmaßnahmen in der Fläche umgesetzt wurden; oftmals fehlende Nachkontrolle über die Wirkung und Effektivität von Maßnahmen; darüber hinaus auch fehlende Pflege von Flächen, auf denen Maßnahmen initiiert wurden; daher kann auch nicht hinreichend festgestellt werden, wie effizient der Mitteleinsatz gemessen am Erfolg war,
- Kommunikationsprobleme (innerhalb der beteiligten Verwaltungen, aber auch Akzeptanzprobleme bei Landnutzern, z. B. wenn sie Kompensationsflächen zur Verfügung stellen sollen) oder
- politische Gesichtspunkte (unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Bundesländern, mangelnder politischer Wille zur Schaffung effektiverer Regelungen, teilweise Bestrebungen zu einer Reduzierung der Eingriffsregelung).

Eine häufig angeführte Kritik besteht auch darin, dass die Eingriffsregelung die Flächeninanspruchnahme von Natur und Landschaft nicht hat verhindern oder rückführen können, obwohl diese schon längst von der Entwicklung der Bevölkerungszahl abgekoppelt ist und obwohl die Eingriffsregelung selbst - wie erwähnt - auf die

Erhaltung des Status quo angelegt ist. Hier ist allerdings auch die derzeitige Ausgestaltung der Flächenstatistik zu beachten: So kann die ausgewiesene Siedlungs- und Verkehrsfläche nicht mit der tatsächlich versiegelten Fläche gleich gesetzt werden; die Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gehen in der Statistik in die Siedlungs- und Verkehrsfläche mit ein und tragen so unter dem Strich sogar mit zu einer Zunahme der Flächeninanspruchnahme bei.

Die von der EU in den letzten Jahren vorgegebenen Richtlinien zur UVP, SUP und FFH-VP sollen das Instrumentarium der Prüfung von Umweltfolgen ergänzen. Ihre sich überlappenden Anwendungsbereiche untereinander und mit der Eingriffsregelung stoßen jedoch nicht selten auf Unverständnis bei den Planern, in der Verwaltung und vor allem bei den Betroffenen, d. h. sie schwächen die Akzeptanz. Es besteht daher auch unter Fachleuten noch dringender Klärungsbedarf, wie diese Prüfinstrumente sowohl untereinander als auch in ihrem Bezug zur Landschaftsplanung so zueinander ins Verhältnis gesetzt werden können, dass Doppelarbeiten vermieden und Verfahrensabläufe möglichst effizient ausgestaltet werden, ohne dass dabei auf bereits erreichte materielle Standards verzichtet wird.

### 3 Aktuelle Rahmenbedingungen

Mit der im vergangenen Jahr verabschiedeten Verfassungsreform wurde das Naturschutzrecht in die Konkurrerende Gesetzgebung überführt. Dabei wurde den Ländern allerdings das Recht auf abweichende Regelungen eingeräumt, das ab 2010 greift. Abweichungsfest im Bundesnaturschutzgesetz bleiben die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes<sup>6</sup>, der Artenschutz und der Meeresnaturschutz. Damit bietet sich derzeit die Möglichkeit, das Bundesnaturschutzgesetz umfassend zu novellieren, indem für die einzelnen Aussagebereiche Vollregelungen getroffen werden. Für diese stellt sich allerdings die Frage, welcher Kern daraus dann auch abweichungsfest gestaltet werden kann und wie die betreffenden Regelungen so ausgestaltet werden können, dass sie bei den Ländern auf Akzeptanz treffen, um nicht zu viele und heterogene landesspezifische Abweichungen zu provozieren.

Eine weitere Konsequenz der Föderalismusreform ist die Absichtserklärung der Bundesregierung, nunmehr nach dreißigjähriger Diskussion ein für Deutschland weitge-

6 Generell besteht Klärungsbedarf, was überhaupt abweichungsfeste Grundsätze im Naturschutz sind.

hend einheitliches Umweltgesetzbuch zu erarbeiten, in dem wichtige Umweltvorschriften gebündelt sowie übersichtlich und nachvollziehbar dargestellt werden sollen. Auch die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes sollen hier später im „Besonderen Teil“ Eingang finden.

Der DRL sieht den Sinn eines zusammenfassenden Umweltgesetzbuches in erster Linie in einer Konsolidierung und Fortentwicklung der im Natur- und Landschaftsschutz erreichten Standards und Ziele und befürwortet daher dessen Erarbeitung. Ein wichtiger Effekt liegt zudem in einer stärker einheitlichen und gebündelten Handhabung des Naturschutzrechts, die damit durchaus auch den von manchen Wirtschaftsverbänden vertretenen Effekten der „Standortsicherung“ und (bundesweit einheitlichen) „Wettbewerbsfähigkeit“ zugute kommt.

Allerdings geben die in der derzeitigen gesellschaftspolitischen Diskussion ebenfalls vorgebrachten Schlagworte und Forderungen wie Verfahrensbeschleunigung, Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau, Um- und Abbau der Umweltverwaltung<sup>7</sup>, Forderungen nach einer Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Kommunale Ebene u. a. mehr großen Anlass zur Sorge, dass bei den anstehenden Gesetzes- und Organisationsvorhaben wichtige Errungenschaften und hohe Standards im Natur- und Umweltschutz verloren gehen könnten, die nicht zuletzt auch im Rahmen der Rechts- und Wirtschaftseinheit von Bedeutung sind.

#### 4 Perspektiven, Vorschläge und Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Eingriffsregelung

Mit der jetzigen Möglichkeit, ein umfassendes Naturschutzgesetz zu erlassen, bieten sich Chancen, die Effektivität und Effizienz der Eingriffsregelung zu verbessern und bestehende Unzulänglichkeiten abzustellen. Ein fachlicher Konsens über Ländergrenzen hinweg wäre trotz unterschiedlicher naturräumlicher, juristischer, administrativer und historischer Voraussetzungen hierbei anzustreben.

Schon jetzt hat die Eingriffsregelung einen umfassend angelegten Anspruch im Hinblick auf die Betrachtung der Schutzgüter Boden, Wasser, Luft/Klima, Tier- und Pflanzenarten und deren Lebensräume sowie Landschaftsbild in einem flächendeckenden Ansatz. Die künftige Ausgestaltung der Eingriffsregelung erfordert nach Meinung des DRL starke bundeseinheitliche Vorgaben, denn hier können Standards gesetzt werden, die vor allem im Interesse der

Landnutzer und der Wirtschaft mehr Klarheit schaffen. Gerade für diese ist es wichtig, dass bei Nutzungs- oder Standortentscheidungen in Deutschland nach einheitlichen und nachvollziehbaren Kriterien, Genehmigungsgrundsätzen und Verfahren entschieden wird.

Die künftigen Grundsätze des Bundesnaturschutzgesetzes sollten um Aussagen zur Anwendung und zum Umgang mit der Eingriffsregelung ergänzt werden. Dies ist u. a. auch wichtig, weil so das Verursacherprinzip und das Verschlechterungsverbot verankert bleiben; auch ihre Bedeutung zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen und zur Sicherung der biologischen Vielfalt kann so verdeutlicht werden. Als wesentlich scheint es vor allem, das primär zu beachtende Vermeidungsprinzip, den Vorrang einer Realkompensation sowie im Vorhabensbereich eine weiterhin notwendige Vollkompensation (d. h. ohne dass Abstriche über die Abwägung vorgenommen werden dürfen) als Verursacherpflichten in den Grundsätzen festzuschreiben. Dies ist nicht zuletzt notwendig, um eine prinzipielle Gleichbehandlung der Verursacher, die über die Bundesländern hinweg oft in wirtschaftlichem Wettbewerb zueinander stehen, zu gewährleisten.

Landschaftsplanung und Eingriffsregelung wie auch andere Instrumente der Umweltfolgenabschätzung stehen in einem engen Verhältnis zueinander und bauen aufeinander auf. Daher ist es von wesentlicher Bedeutung, dass auch das Instrument Landschaftsplanung umfassend und flächendeckend sowie in seinen Bezügen zur Eingriffsregelung in einem neuen Bundesnaturschutzgesetz geregelt bleibt.

Die bisherigen Vorgaben, die im Abschnitt 3 § 18 „Allgemeiner Schutz von Natur und Landschaft“ des Bundesnaturschutzgesetzes gesetzt sind, sollten erweitert und konkretisiert werden.

Das Ablaufschema bei der Prüfung von Eingriffen (sog. Kaskade) gem. § 19 Bundesnaturschutzgesetz

- Vermeidung von Beeinträchtigungen;
- bei Unvermeidbarkeit eines Eingriffs: Ausgleich von Beeinträchtigungen in engem funktionalen Bezug zu den Beeinträchtigungen und unter räumlicher Rückwirkung auf den Eingriffsort;
- sollte ein funktionaler Ausgleich in räumlicher Nähe nicht möglich sein: in ihrem funktionalen und räumlichen Bezug zum Eingriffsort gelockerte Ersatzmaßnahmen;
- sofern die Möglichkeiten einer Realkompensation ausgeschöpft sind: naturschutzrechtliche Abwägung, d. h. Prüfung, ob

das Vorhaben oder ob die Belange von Natur und Landschaft Vorrang haben;

- Ersatzzahlung in Geld, wenn ein Eingriff nicht anders kompensierbar ist

hat sich nach den vorliegenden Erfahrungen grundsätzlich bewährt und sollte erhalten bleiben. Zumindest aber muss der Vorrang einer Realkompensation vor Ersatzzahlungen weiter gegeben sein und es ist festzulegen, dass bei den zu treffenden Maßnahmen ein konkreter Bezug zu konkreten Beeinträchtigungen herzustellen ist. Es muss gewährleistet bleiben, dass Ersatzgelder zweckgebunden nur für Maßnahmen des Naturschutzes verwendet werden dürfen, wobei zugleich sicherzustellen ist, dass nicht nur ein Status quo erhalten bleibt, sondern Aufwertungseffekte eingeleitet werden müssen.

Wünschenswert wäre die Vorgabe von Mindeststandards für Bewertungsverfahren für Eingriffe und ihre Kompensation (u. a. fachliche Qualität, komplexe Betrachtung des Naturhaushaltes, Beachtung von Entwicklungspotenzialen, gleichberechtigte Einbeziehung aller naturschutzrelevanten Funktionsbereiche des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes, Bezug der Maßnahmen auf konkrete Beeinträchtigungen, Bezug zur Landschaftsplanung bei Orientierung an örtlichen und überörtlichen Leitbildern), um so zumindest die Vielfalt von Verfahren auf Länderebene einzugrenzen und die Qualität zu verbessern und zu sichern.

Zu Flächen- und Maßnahmenpools (Ökokonten) sollten in einem künftigen Bundesnaturschutzgesetz Aussagen hinsichtlich einer Definition und Festlegung von Mindeststandards für eine fachliche Zertifizierung sowie hinsichtlich der Ausgestaltung einer Flächenkulisse getroffen werden. Auch dies dient der Qualifizierung dieser in den Bundesländern eingeführten Instrumente. Es sollten Möglichkeiten vorgesehen werden, andere Landnutzer (z. B. Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft) bei der Entwicklung und Organisation von Flächen- und Maßnahmenpools rechtzeitig kooperativ zu beteiligen. Die Möglichkeiten produktionsintegrierter Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind schutzgutbezogen verstärkt zu prüfen, auch um die zusätzliche Flächeninanspruchnahme für Kompensationsmaßnahmen zu begrenzen und die Akzeptanz bei den Landnutzern (insbesondere

<sup>7</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang das vom Rat von Sachverständigen erarbeitete Sondergutachten: „Umweltverwaltungen unter Reformdruck: Herausforderungen, Strategien, Perspektiven“, das im Februar 2007 veröffentlicht wird.

aus der Landwirtschaft) zu fördern. Die Grenzen und Möglichkeiten einer funktionsräumlichen Trennung von Eingriff und Kompensation sind - soweit möglich - festzulegen. Der zunehmende Flächenmangel macht eine Kompensation andernorts häufig notwendig; was dabei sinnvoll für Natur und Landschaft erreicht werden kann, muss sich an den Vorgaben der Landschaftspläne orientieren. Zudem sollte befördert werden, dass für eine Flächeninanspruchnahme verstärkt Entsiegelungsmaßnahmen an geeigneten Stellen als Kompensationsmaßnahmen vorgenommen werden.

Auch für die Genehmigungsverfahren (§ 20 Bundesnaturschutzgesetz) würden sich deutliche Vorgaben zur Vereinheitlichung insbesondere für Vorhabensträger aus der Landnutzung oder der Wirtschaft als nützlich erweisen. Statt der Herstellung des Benehmens sollte künftig generell das Einvernehmen zwischen der für den Eingriff zuständigen Genehmigungsbehörde und der Naturschutzbehörde gelten, wie es bereits in den meisten Bundesländern üblich ist.

Auf Bundesebene sind auch Aussagen darüber zu treffen, dass Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in fortzuschreibende Kompensationsflächenkataster einzutragen sind. Dies ist schon deshalb sinnvoll, um eventuelle nicht sinnvolle (und rechtlich ggf. gar nicht zulässige) „Mehrfachbelegungen“ von Flächen zu vermeiden; zudem erleichtert die Kenntnis über die Lage von Kompensationsflächen auch anderen Akteuren ihre Planungen und ermöglicht darüber hinaus die bessere Einbindung in naturschutzfachliche Konzepte (z. B. Biotopverbund). Zusätzlich sollten auch die Vorhabensträger verpflichtet werden, den Vollzug von Inhalten Landschaftspflegeri-

scher Begleitpläne und die Realisierung der Ausgleichsmaßnahmen der zuständigen Naturschutzbehörde anzuzeigen und nachzuweisen. Gegenüber der geltenden Fassung des Bundesnaturschutzgesetzes sind deutlichere und genauer fassbare Aussagen zur Durchsetzung effizienter Kontrollen notwendig. Dies würde die Umsetzung und den Vollzug insgesamt, aber auch die spätere dauerhafte Pflege und das Monitoring von Kompensationsflächen erleichtern. Die Zuständigkeiten und Dauer von Pflegemaßnahmen sollten eindeutiger geklärt werden (geht z. B. die Pflege über die Anwuchsgarantie bei Gehölzen hinaus oder sind bundesweite Regelungen über zu verwendendes Pflanzmaterial wie gebietsheimische Gehölze in der freien Landschaft denkbar?).

Es sollte ferner geklärt werden, in welchem Verhältnis die Eingriffsregelung zu anderen Rechtsinstrumenten zur Umweltfolgenbewältigung steht (Umweltverträglichkeitsprüfung, Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung, Umwelthaftungsrichtlinie/ Umweltschadensgesetz, Fauna-Flora-Habitat-Verträglichkeitsprüfung, Wasserrahmenrichtlinie, wasserrechtliche Vorschriften). Auch im Sinne der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und als Instrument, das mit zur Umsetzung der Konvention zur Biologischen Vielfalt dient, leistet die Eingriffsregelung wichtige Beiträge. Eine derartige Klarstellung würde die Transparenz und ihre Nachvollziehbarkeit der Verfahren erhöhen und die Akzeptanz der Eingriffsregelung in der Öffentlichkeit erhöhen.

In einem späteren Umweltgesetzbuch ist die Eingriffsregelung mit der integrierten Vorhabenzulassung zu verknüpfen, ohne dass dabei Abstriche von den Standards der Eingriffsregelung gemacht werden.

Der DRL hat sich kürzlich<sup>8</sup> für eine „doppelte Innenentwicklung“ von Städten in Wachstumsregionen ausgesprochen, d. h. für eine innerstädtische Verdichtung bei gleichzeitiger Erhaltung und Verbesserung der Freiraumversorgung. Vor diesem Hintergrund bedauert er die Regelungen der zum 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Baurechtsnovelle, denen zufolge bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung mit einer festgesetzten Grundfläche von bis zu 20.000 m<sup>2</sup> der baurechtliche Ausgleich künftig entfällt. Die Praxis zeigt eindeutig, dass hierdurch eine qualitätsvolle Innenentwicklung behindert wird. Die betreffende Bestimmung des § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB ist kontraproduktiv und läuft den Zielen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zuwider; sie sollte daher zurückgenommen werden.

Eine qualitätsorientierte und konsequente Abarbeitung der Eingriffsregelung erfordert klare und nachvollziehbare Regelungen und qualifiziertes, motiviertes und ausreichendes Personal; es handelt sich um eine Daueraufgabe, die letztendlich der Umsetzung von Zielen der Nachhaltigkeit und der Erhaltung der biologischen Vielfalt dient.

Freiburg, den 31. Januar 2007

Der Sprecher



Prof. Dr. Werner Konold

8 DRL (2006): Durch doppelte Innenentwicklung Freiraumqualitäten erhalten. Schr.-R. des DRL, Heft Nr. 78, S. 5-39.

Stefan Lütkes

## Grußwort des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Sehr geehrte Damen und Herren,

schon in der Einladung zu dieser Veranstaltung hat der Deutsche Rat für Landespflege (DRL) darauf hingewiesen, dass die Eingriffsregelung eines der bedeutendsten Instrumente des Naturschutzes in Deutschland darstellt.

Interesse des Bundesumweltministeriums ist es, dass dies auch in der Zukunft so bleibt. Soviel vorab: Die Eingriffsregelung steht nicht zur Disposition.

Nun wird es in der nächsten Zeit ausreichend Gelegenheit geben, sich mit der gesetzlichen Ausgestaltung der Eingriffsregelung zu befassen. Die „kleine“ Novelle, die sich jetzt unmittelbar im Zulauf auf die Ressorts befindet, wird an der Eingriffsregelung unmittelbar nichts ändern. Aber es wird darin auch Regelungen geben, die sich auf Eingriffe in Natur und Landschaft beziehen: nämlich eine neue Vorschrift, die das Verhältnis von Eingriffen und Artenschutz regelt. Die alte, die ersetzt werden muss, ist durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom Januar 2006 obsolet geworden.

Wenn es eine „kleine“ Novelle gibt, ist eine „große“ konsequenterweise zu erwarten. In der Tat steht - obwohl das Gesetzgebungsverfahren für die „kleine“ noch gar nicht richtig angefangen hat - bereits die „große“ Novelle vor der Tür.

An sich hätte man an der Front des Gesetzgebers etwas mehr Ruhe brauchen können, nachdem die Umsetzungsfrist in den Ländern für die letzte „große“ Novelle erst im April 2005 abgelaufen ist. Aber im Zuge der ganz großen Reformen - dazu kann man eine Verfassungsreform schon zählen - konnte auf solche Petitessen wohl keine Rücksicht genommen werden. Wie immer man zu den Ergebnissen der Verfassungsreform stehen mag, in Erinnerung bleibt zu rufen, dass der alte Zustand durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wirklich unzutraglich geworden war. Wir kommen also zu einer großen Novelle nicht wie die Jungfrau zum Kind, sondern auf Grund der Weitsicht des Verfassungsgebers.

Ob der Verfassungsgeber dabei auch

verständlich meiner Bewertung. Aber ich möchte Sie mit einigen Fakten konfrontieren, die der Bundesgesetzgeber zu beachten hat:

Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Novellierung des BNatSchG Art. 72 (Konkurrierende Gesetzgebung) GG :

(1) *Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.*

(2) ...

(3) *Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:*

1. ...

2. *den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes);*

...

Art. 74 (Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes) GG erhält folgenden Wortlaut:

*Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:*

...

29. *den Naturschutz und die Landschaftspflege; ...*

Art. 84 GG:

*Abweichungsfestes Verfahrensrecht nur mit Zustimmung des Bundesrates.*

Moratorium/Art. 125b GG:

(1) *Abweichende Regelungen von materiellem Naturschutzrecht spätestens ab dem 1. Januar 2010*

(2) *Abweichende Regelungen von Verfahrensrecht nach dem 31. Dezember 2008.*

Wir müssen das große Schiff *Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)* jetzt vom Stapel laufen lassen.

Dabei brauchen wir ein Prüfprogramm.

Aus Bundessicht eröffnen sich Chancen aus der Verfassungsreform. Die Vollregelungskompetenz zwingt den Bund aber auch dazu,

sich mit Dingen zu beschäftigen, die bisher den Ländern überlassen waren.

Bei allem Bedauern, dass die Rahmenkompetenz nicht die umfassende Regelungskompetenz für den Bund hergab, die man sich oft gewünscht hätte, war es manchmal auch recht angenehm zu sagen: Hier können wir leider nicht regeln. Da geben wir den Ländern einen Regelungsauftrag. Und davon gibt es viele im BNatSchG, z. B. bei der Ausgleichsregelung für die Landwirtschaft und auch beim Biotopverbund. Hier müssen wir uns neue und überzeugende Lösungen einfallen lassen.

Bei der Novelle des BNatSchG werden wir auch daran gemessen, ob wir der Bundesverantwortung nach der neuen Verfassungslage auch gerecht werden. Gerade in den abweichungsfesten Abschnitten Artenschutz, Meeresnaturschutz und allgemeine Grundsätze geht es auch darum, dass der Bund ein schlüssiges Konzept entwickelt. Insgesamt ist natürlich mit der Novelle der Anreiz verbunden, ein Gesamtwerk vorzulegen, das aus sich heraus überzeugt und den Ländern möglichst wenig Veranlassung geben wird, von ihren Abweichungsrechten Gebrauch zu machen. Ich sage das mit etwas flauem Gefühl im Magen, da wir gerade die internen Vorarbeiten für die kleine Novelle des BNatSchG so weit vorangebracht haben, dass wir jetzt die Ressortabstimmung einleiten können. Dieser Prozess war schon bisher absolut kein Selbstläufer und ich sehe auch nicht, dass es während des Gesetzgebungsverfahrens wirklich einfacher wird.

Die Frage ist, wie die Entwicklung bei einer großen Novelle verlaufen wird, deren Programm natürlich ungleich umfassender ist. Die Tagung des DRL heute kommt daher zum richtigen Zeitpunkt für uns. Wir steigen nämlich jetzt in die konzeptionellen Planungen ein.

Was lässt sich schon heute zum Thema Eingriffsregelung berichten? Eingangs sagte ich, die Eingriffsregelung steht nicht zur Disposition. Dies bedeutet für uns:

Wir werden in der großen Novelle des BNatSchG aus dem Kern der Eingriffsregelung einen abweichungsfesten Grundsatz machen.

Begreiflicherweise sind wir aber noch in der Phase der Fragen, die Antworten folgen

dann später; vielleicht ergeben sie sich auch schon aus dieser Veranstaltung.

Zu den Fragen, welche Bereiche, die bisher nur auf der Länderebene eine Rolle gespielt haben, der Bund zukünftig regeln will und muss, gehören z. B. Folgende:

- Was ist mit innovativen Instrumenten wie Flächenpool-Lösungen/Ökokonten? Uns schwebt vor, nicht überall das Rad neu zu erfinden, sondern wir wollen uns auch an funktionierenden Regelungsbeispielen auf Länderebene orientieren.
- Wie soll eine Regelung zum Ersatzgeld aussehen?
- Brauchen wir eine bundeseinheitliche Vorschrift zur Kontrolle der Wirksamkeit der Kompensationsmaßnahmen?
- Brauchen wir einen Genehmigungstatbestand nach Ländervorbild für bestimmte Eingriffe, die keinem sonstigen Zulassungserfordernis unterliegen?
- Wie kommt es überhaupt, dass die Eingriffsregelung von Anfang an als Huckepackverfahren ausgestaltet worden ist und nicht als eigenständiger Genehmigungstatbestand? Dem Kommentar von E. Gassner ist zu entnehmen, dass die Regelungen bereits im Gesetzgebungsverfahren des Jahres 1973 auf Grund ihrer Brisanz heftig umstritten waren, woran sich bis heute nichts geändert hat.
- Welches Gewicht wird die Eingriffsregelung zukünftig haben? Sie hat im Laufe ihrer 30-jährigen Karriere durchaus auch intensive inhaltliche Wandlungen durchgemacht: Ich denke an den Baurechtskompromiss von 1998 und an die grundlegende Neuregelung im Jahr 2002, die eine veränderte Prüfungsabfolge im Ablaufschema der Eingriffsregelung mit sich gebracht hat.
- Wie wird sich die Eingriffsregelung zukünftig verändern, nachdem sich die europarechtlichen Instrumente der Natura

2000 Richtlinien eigenständig entwickelt haben?

Ich bin persönlich dankbar, heute an dieser Veranstaltung teilnehmen zu können. Uns alle erwarten spannende Vorträge und hoffentlich auch Hinweise und Erkenntnisse, die über die zukünftige Gestaltung der Eingriffsregelung weiteren Aufschluss geben können.

#### **Anschrift des Verfassers:**

Dr. Stefan Lütkes  
Bundesministerium für Umwelt,  
Naturschutz und Reaktorsicherheit  
Referat Recht des Naturschutzes und  
der Landschaftspflege  
Robert-Schumann-Platz 3

53175 Bonn

E-Mail: stefan.luetkes@bmu.bund.de

Hans Walter Louis

## Geschichtlich-rechtlicher Rückblick auf die Eingriffsregelung

Die Eingriffsregelung ist das Instrument des Naturschutzes zur Erhaltung von Natur und Landschaft in der Fläche. Als rechtliches Institut wurde sie relativ spät installiert. Während der Schutz abgegrenzter Flächen und Objekte auf eine 150-jährige Tradition zurückblicken kann, ist die Eingriffsregelung in der jetzigen Ausgestaltung gerade 30 Jahre alt.

### 1 Geschichtliche Entwicklung bis zum 2. Weltkrieg

Der der Eingriffsregelung zugrunde liegende Gedanke eines umfassenden Natur- und Landschaftsschutzes ist erheblich älter als die gesetzlichen Regelungen. Hugo *Comwentz* begrenzte den Naturschutz auf einzelne herausragende Tiere, Pflanzen und geologische Einzelformationen, insbesondere Naturdenkmale. Dieser Ansatz setzte sich im Naturschutz – insbesondere im beginnenden staatlichen Naturschutz durch – und prägte letztlich das Reichsnaturschutzgesetz (RNG).

Ernst *Rudorff* hingegen begriff Naturschutz als eine querschnittorientierte Wahrung der Naturschutzinteressen. Diese Interessen waren gegenüber allen Maßnahmen zu wahren, die durch Eingriffe in den Raum verwirklicht werden sollten. Grundgedanke war hier ein einheitlicher Naturschutz, der das Reservatsdenken ablehnte. Hermann *Löns*, der ebenso dachte, bezeichnete den an Schutzgebieten orientierten Naturschutz als „Pritzelkram“.

Wenn das RNG in erster Linie auf Schutzgebiete setzte, so hatte es doch schon einen darüber hinaus gehenden Ansatz. Nach § 20 RNG<sup>1</sup> waren alle Behörden verpflichtet, vor Genehmigungen von Maßnahmen oder Planungen, die zu wesentlichen Änderungen der freien Landschaft führen konnten, die Naturschutzbehörde rechtzeitig zu beteiligen, um den Belangen des Naturschutzes Rechnung zu tragen. § 14 Reichsnaturschutzverordnung<sup>2</sup> regelte zusätzliche Verfahrensschritte. Konnte zwischen der Genehmigungsbehörde und der Naturschutzbehörde keine Einigung erzielt werden, so entschied die oberste Reichsbehörde als Aufsichtsbehörde über die Genehmigungsbehörde im Benehmen mit der obersten Naturschutzbehörde. So erreicht man Naturschutz durch Verfahren. Wurden sich Genehmigungsbehörde und Naturschutzbehörde nicht einig,

musste die Genehmigungsbehörde einen Bericht an die oberste Reichsbehörde schreiben, die sich dann mit der obersten Naturschutzbehörde ins Benehmen setzte. Auch die Naturschutzbehörde musste an ihre vorgesetzte Behörde einen Bericht verfassen. Letztlich konnte sich der Naturschutz nicht durchsetzen, aber die Abneigung an obersten Behörden Berichte zu schreiben, dürfte in vielen Fällen die Einigung gefördert haben.

### 2 Die Entwicklung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) von 1976

#### 2.1 Der *Stein'sche Entwurf eines Bundesnaturschutzgesetzes*

Nach dem Kriege galt das Reichsnaturschutzgesetz als Landesrecht fort. Anfang der 1970er Jahre wurde der seinerzeitige Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Erwin *Stein* Vorsitzender einer Arbeitsgruppe, die der Beauftragte der Bundesregierung für Naturschutz, Prof. Dr. Bernhard *Grzimek*, mit der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs betraute. Der Arbeitsgruppe gehörten der Deutsche Naturschutzring, die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Beauftragter für Naturschutz und Landschaftspflege und der Deutsche Rat für Landespflege an. Hier findet sich der Grundgedanke der Eingriffsregelung erstmalig in kodifizierter Form vor.

Nach § 2 E<sup>3</sup> sind „die Kräfte und Bestandteile des Naturhaushalts (Landschaftsfaktoren) – Boden, Wasser, Klima sowie Pflanzen- und Tierwelt - ... als Lebensgrundlage der Gesellschaft bei der Nutzung planmäßig zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln mit dem Ziel, dass ihre nachhaltige Leistungsfähigkeit gesichert ist und das Wirkungsgefüge des Naturhaushalts auch nicht zum Nachteil seiner Kräfte und Bestandteile verändert wird“. Hier werden allgemeine Schutzpflichten begründet, die auch außerhalb von Schutzgebieten gelten. Sie finden sich heute in den Grundsätzen und Zielen der §§ 1 und 2 BNatSchG. Nach § 3 E sind „bauliche, technische und wirtschaftliche Einwirkungen auf Natur und Landschaft, die geeignet sind, ihr Wirkungsgefüge, ihre Eigenart oder ihre Schönheit zu gefährden oder zu beeinträchtigen, ... auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken und dürfen nur vorgenommen werden, soweit

besonders wichtige Interessen der Gesellschaft dies zwingend erfordern. Ist eine solche Einwirkung unumgänglich, so ist derjenige Weg zu wählen, der Natur und Landschaft am wenigsten beeinträchtigt“. Es handelt sich um ein gründlich ausgearbeitetes Vermeidungsgebot kombiniert mit einer Verbotsanordnung. Schon der Anwendungsbereich ist sehr breit, umfasst er doch alle baulichen, technischen und wirtschaftlichen Einwirkungen auf Natur und Landschaft. Insbesondere wirtschaftliche Einwirkungen auf Natur und Landschaft, im Gegensatz zu baulichen oder technischen Einwirkungen, sind schwer vorstellbar.

Die Norm greift, wenn das Wirkungsgefüge von Natur und Landschaft - dies würden wir heute als Funktions- und Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts umschreiben - gefährdet oder beeinträchtigt wird. Eine Gefährdung reicht schon aus. Diese Einwirkungen sind nicht nur auf das notwendige Maß zu beschränken, sie sind unzulässig, soweit nicht wichtige Interessen der Gesellschaft diese Einwirkungen zwingend erfordern. Selbst wenn die Einwirkung unumgänglich ist, ist der Weg zu wählen, der Natur und Landschaft am wenigsten beeinträchtigt. Wie sich diese Anforderung von der Beschränkung auf das notwendige Maß unterscheidet, erhellt der Gesetzesentwurf nicht. Dies erscheint eher als eine Doppelregelung.

§ 6 E legt eine Verursacherhaftung fest. Er bestimmt:

„(1) Wenn Eigentümer oder Nutzungsberechtigte durch die Art der Nutzung die Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts ungünstig beeinflussen oder das Landschaftsbild nachteilig verändern, haben sie die Folgen auszugleichen und zu beseitigen, soweit die dazu erforderlichen Aufwendungen unter Berücksichtigung der Schwere des Eingriffs und des Allgemeininteresses zumutbar sind.“

1 Reichsnaturschutzgesetz vom 26.5.1935, RGBl. I S. 281.

2 Verordnung zum Schutz der wild wachsenden Pflanzen und der nicht jagdbaren wildlebenden Tiere (Naturschutzverordnung) vom 18.3.1936, RGBl. I S. 181.

3 Zitiert nach *Gassner*, Entwicklung, Bedeutung und gegenwärtiger Anwendungsbereich der Eingriffsregelung, in: *Ramsauer* (Hg.): Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, Die Neuregelungen durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, Baden-Baden, 1994, S. 9, 12.

(2) Kommt der Eigentümer oder Nutzungsberechtigte dieser Verpflichtung nicht nach, so kann ein anderer mit der Vornahme der Handlung auf Kosten des Pflichtigen beauftragt werden.“

Der Stein'sche Entwurf unterscheidet zwischen Vermeidung einschließlich Untersagung und Kompensation als Ausgleich oder Beseitigung nachteiliger Einflüsse. Die Vermeidungspflicht betrifft Einwirkungen auf Natur und Landschaft durch bauliche, technische und wirtschaftliche Einwirkungen. Die Ausgleichs- und Beseitigungspflicht hingegen obliegt denjenigen, die durch ihre Nutzung Natur und Landschaft nachteilig verändern. Dazu gehören sicherlich die Einwirkungen nach § 3 E, aber auch vieles andere mehr.

## 2.2 Das Bundesnaturschutzgesetz 1976

Der Eingriffstatbestand wurde in § 8 BNatSchG 1976<sup>4</sup> auf Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen beschränkt, d. h. die Eingriffsregelung wurde bewusst zweidimensional ausgestaltet. Maßnahmen und Vorhaben über oder unter der Erdoberfläche sind danach keine Eingriffe. Das gilt ebenso für das Überfliegen von Bereichen mit Modellflugzeugen wie für die Ablagerung radioaktiven Abfalls in vorhandenen Bergwerken. § 6 E wäre hier weitergehend gewesen. Das Verursacherprinzip hingegen wurde ins BNatSchG 1976 übernommen. Wie im Stein'schen Entwurf wurde die Verursacherhaftung nicht als Entschädigungspflicht, sondern als Pflicht zur Realkompensation angelegt. Da die durch das Vorhaben zu erwartenden Nachteile für Natur und Landschaft betriebswirtschaftlich nicht kalkulierbar waren, waren sie im Sinne einer Naturalrestitution auszugleichen. Damit wurde dem Verursacher die Pflicht zur Vermeidung und zur Kompensation realiter aufgelastet.

Anders als im Stein'schen Entwurf wurde die Vermeidungs- und Ausgleichspflicht als Entscheidungskaskade konzipiert. Zunächst sind die zu erwartenden Beeinträchtigungen zu vermeiden, dann ist der Ausgleich durchzuführen. Die nicht vermiedenen und nicht ausgeglichenen Beeinträchtigungen werden einer Abwägung zugeführt, die bei einem Überwiegen der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege zur Unzulässigkeit des Vorhabens führt. Es wird dadurch eine Schmerzschwelle konzipiert, die nicht zu Lasten von Naturschutz und Landschaftspflege überschritten werden darf. Scheitert das Vorhaben nicht an dieser Schmerzgrenze, kann der Landesgesetzgeber nach § 8 Abs. 9 BNatSchG 1976 zusätzlich weitergehende Vorschriften erlassen, insbesondere für Ersatz; bundesrechtlich ist eine solche Regelung aber erforderlich. Zu diesen wei-

tergehenden Vorschriften zählen auch das Ersatzgeld sowie Regelungen zum Ökoto oder zum Flächenkataster für Kompensationsmaßnahmen.

Die Länder konnten zudem Kataloge für Vorhaben und Maßnahmen festlegen, die immer als Eingriff anzusehen oder die von der Eingriffsregelung ausgeschlossen waren. In der Folgezeit haben viele Länder mehr oder weniger sinnvolle Negativ- und Positivkataloge verabschiedet.

Gemäß § 8 Abs. 7 BNatSchG war zudem die ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung von der Eingriffsregelung ausgenommen, weil sie per Fiktion als Nicht-Eingriff festgelegt wurden. Diese Regelung besteht in leichter Abwandlung heute noch.

Die Eingriffsregelung wurde rahmenrechtlich auf Fälle beschränkt, die einer Anzeige oder Genehmigung bedurften oder von einer Behörde durchgeführt wurden. Die Entscheidung über die Eingriffsregelung oblag und obliegt noch immer derjenigen Behörde, die für die Zulassung des eingreifenden Vorhabens zuständig ist. Damit ist die Eingriffsregelung eine der wenigen verwaltungsrechtlichen Entscheidungen, die nicht von der zuständigen Verwaltungsfachbehörde getroffen wird. Das Bundesrecht sieht eine Beteiligung der Naturschutzbehörde in Form eines Benehmens vor. Die Länder können hier ein Einvernehmen festsetzen. Ebenso können sie vorschreiben, dass Eingriffe, die keiner Genehmigung nach anderem Recht bedürfen, nach Naturschutzrecht genehmigungspflichtig sind.

Wie jedes neue juristische Instrument, wurde auch die Eingriffsregelung zunächst nur zögerlich umgesetzt, nicht zuletzt, weil sie erst einmal ins Landesrecht transferiert werden musste. Das erfolgte in Niedersachsen z. B. erst 1981, also mit fast fünfjähriger Verspätung. Bis dahin galt dort das RNG. In der Folgezeit versuchten Verwaltungen und Gerichte der Eingriffsregelung Konturen zu geben. Zunächst wurde definiert, was eine ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung ist, die gemäß § 8 (7) BNatSchG 1976 keinen Eingriff darstellt. Als Bodennutzung wurde die unmittelbare Produktion mit Hilfe des Bodens verstanden, also Acker- und Weidenutzung. Nicht zur Bodennutzung in diesem Sinne gehörten Wege und Gebäude.<sup>5</sup> Weiterhin wurde die ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung auf die alltägliche Wirtschaftsweise des Land-, Forst- oder Fischereiwirts beschränkt<sup>6</sup> und zwar im bisherigen Umfang. Die Landwirtschaftsklausel deckte zwar notwendige Unterhaltungsmaßnah-

men, nicht aber die Neuaufnahme einer Nutzung oder Maßnahmen, die die Nutzung verbessern sollten.<sup>7</sup>

Als nächstes wurde die Eingriffsregelung in der Planfeststellung problematisiert. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin entschied, dass Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen der Abwägung unterlägen.<sup>8</sup> Dem trat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entgegen und erklärte die Eingriffsregelung zu einem nicht abwägbaren Planungsleitsatz.<sup>9</sup>

Ein neues Kapitel in der Geschichte der Eingriffsregelung wurde aufgeschlagen, als ihr Verhältnis zur Bauleitplanung in Frage gestellt wurde. Nach bis dahin und auch heute noch herrschender Auffassung stellen Pläne keine Eingriffe dar, da sie nicht unmittelbar zu einer Änderung der Gestalt oder Nutzung einer Grundfläche führen. Erst der Vollzug des Plans im Rahmen einer Zulassung führt die Nutzungs- oder Gestaltsänderung und die möglichen Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbilds herbei. Infolgedessen wurde an die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung kein Gedanke verschwendet. Das OVG Lüneburg<sup>10</sup> sah die Sache anders und stellte fest, dass im Rahmen der Bauleitplanung auch die Realisierbarkeit der naturschutzrechtlich erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Betracht gezogen werden müsse, soll der Plan nicht abwägungsfehlerhaft sein.<sup>11</sup> Einige Aufsichtsbehörden, wie die Bezirksregierungen Weser-Ems und Detmold, machten die Genehmigung von Bebauungsplänen von einer Berücksichtigung der Eingriffsregelung auf der Bauleitplanebene abhängig. Als Reaktion auf diese Rechtsprechung wurde im Rahmen des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes<sup>12</sup> § 8a in das BNatSchG eingeführt. Dadurch wurde die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in das Bauplanungsrecht überführt.

4 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 20.12.1976, BGBl. I S. 3574, ber. BGBl. 1977 I S. 650.

5 BVerwG, NuR 1985, 275.

6 BVerwG, NuR 1983, 272, 273.

7 OVG Lüneburg, NuR 1986, 178, 179.

8 OVG Berlin, NuR 1983, 280, 282.

9 BVerwG, NuR 1997, 497, 498.

10 NuR 1989, 443, 444.

11 Solche Forderungen war bereits vorher in der Literatur erhoben worden von *Louis/Klatt* NuR 1987, 347; *Louis* UPR 1990, 208.

12 Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und zur Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) vom 22.4.1993, BGBl. I S. 466.

### 3 Die Integration der Eingriffsregelung in das Bauplanungsrecht

#### 3.1 Die Regelungen der § 8a ff. Bundesnaturschutzgesetz 1993

##### 3.1.1 Beschränkung der naturschutzrechtlichen

**Eingriffsregelung auf den Außenbereich**  
Kernpunkt der neuen Regelung waren die unmittelbar geltenden Vorschriften der §§ 8a bis c BNatSchG 1993. Durch § 8a Abs. 2 und 4 BNatSchG 1993 wird der baurechtliche Innenbereich der Anwendung der Eingriffsregelung entzogen. Bei der Zulassung baulicher Vorhaben im überplanten Bereich und bei der Planaufstellung war die Eingriffsregelung gemäß § 8a Abs. 2 BNatSchG 1993 nur insoweit anzuwenden, als im Bebauungsplan bzw. Bebauungsplanentwurf Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen festgesetzt waren. Ansonsten entfiel die Eingriffsregelung.

Im unbeplanten Innenbereich wurden bauliche Vorhaben nicht als Eingriffe angesehen, mit Ausnahme der Abrundungssatzung nach § 34 Abs. 4 Nr. 3 Baugesetzbuch (BauGB) und der Satzungen nach § 4 Abs. 2a BauGB-MaßnG<sup>13</sup>. In diesen Satzungen war bei der Vorhabenzulassung die Eingriffsregelung insoweit anwendbar, wie diese Satzungen Festsetzungen zu Ausgleich oder Ersatz enthielten. Für diese Satzungen bestand daher die Pflicht, in der Abwägung auch über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu entscheiden.

##### 3.1.2 Die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung

Nach § 8a Abs. 1 I S. 1 BNatSchG 1993 galt die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung für die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen, sofern durch diese Bauleitpläne Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind. Weiterhin legte § 8a Abs. 1 BNatSchG 1993 fest, dass über die erforderlichen Vermeidungs-, Verminderungs- sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB 1986 zu entscheiden war. Die Umsetzung der in der Abwägung für erforderlich gehaltenen Maßnahmen sollte durch Darstellungen oder Festsetzungen nach den §§ 5 und 9 BauGB erfolgen. Die Darstellungen oder Festsetzungen zu Vermeidung, Ausgleich oder Ersatz waren entweder auf den Eingriffsgrundstücken oder im sonstigen Geltungsbereich des Bauleitplans zu treffen, wobei die Darstellungen im Landschaftsplan zu berücksichtigen waren. Erfolgte eine Festsetzung im sonstigen Geltungsbereich eines Bebauungsplans, so konnten diese Kompensationsflächen den Eingriffsflächen im Bebauungsplan ganz oder teilweise zugeordnet werden.<sup>14</sup> Die Darstellungen zum Ausgleich und Ersatz in

Flächennutzungsplänen spielten praktisch keine Rolle, da sie, wie auch der Flächennutzungsplan selbst, nur Teil der vorbereitenden Bauleitplanung waren.

Anders hingegen war dies bei Festsetzungen im Bebauungsplan, denen unmittelbare Rechtswirkung zukommt. § 8a Abs. 3 BNatSchG 1993 ging davon aus, dass die festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vom Vorhabenträger auszuführen sind. Das galt aber nur, wenn die Maßnahmen auf den Eingriffsgrundstücken festgesetzt waren. Bei einer Festsetzung im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans sollte die Gemeinde diese Maßnahmen anstelle und auf Kosten des Vorhabenträgers durchführen, soweit diese Durchführung der Maßnahmen nicht auf andere Weise gesichert war. Dafür war aber eine Zuordnung zu den Eingriffsgrundstücken erforderlich, denn ohne eine solche Zuordnung war die Gemeinde zur Durchführung der Maßnahmen nicht verpflichtet. Dann allerdings war in der Begründung zum Bebauungsplan festzulegen, auf welche Weise die Finanzierung der Maßnahmen gesichert war. Der Verzicht auf eine Zuordnung ohne Sicherung der Durchführung der festgesetzten Maßnahmen war abwägungsfehlerhaft.

Als Kernproblem stellte sich die Vorgabe heraus, dass die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im gleichen Bebauungsplan festzusetzen waren. Dadurch ergab sich eine räumliche Begrenzung für diese Maßnahmen, die in der Abwägung eine Reduzierung oder einen vollständigen Verzicht auf solche Maßnahmen begünstigte. Es entbrannte ein heftiger Streit, ob die Maßnahmen in einem geteilten Bebauungsplan an anderer Stelle des Gemeindegebiets festgesetzt werden konnten.<sup>15</sup> Das BVerwG stellte fest, dass diese sog. geteilten Bebauungspläne zulässig waren.<sup>16</sup> Dadurch wurde das „Wegwägen“ von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erheblich erschwert. Dennoch meinten viele Gemeinden, sich durch Abwägung von den lästigen Maßnahmen zugunsten von Natur und Landschaft befreien zu können. Unterstützt sahen sie sich durch eine Entscheidung des OVG Münster<sup>17</sup>, das die Annahme, eine 100prozentige Kompensation sei erforderlich, als einen Abwägungsmangel einstufte. Dieser Ansatz des Gerichts war durchaus korrekt, denn die Annahme, es bestünde eine Pflicht zur Vollkompensation, verschließt den Weg zu der erforderlichen Abwägung. Das ist ein formeller Fehler, der immer auch einen Abwägungsfehler darstellt. Aus dem Urteil zu folgern, eine vollständige Kompensation sei unzulässig, war juristischer Unfug.

Sollte ein Grundstück baulich genutzt werden, waren die auf der Grundstücksfläche

festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchzuführen. Maßnahmen im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans konnten bereits vor dem Eingriff durchgeführt werden. Sobald das Grundstück baulich nutzbar war, konnten die Kosten erhoben werden. Dafür war eine entsprechende Satzung der Gemeinde nach § 8a Abs. 5 BNatSchG 1993 erforderlich.

Die Kompliziertheit der Regelung zeigt Abbildung 1 (siehe nächste Seite).

##### 3.1.3 Die Ermächtigungen an die Länder nach § 8b Bundesnaturschutzgesetz 1993

§ 8b BNatSchG 1993 eröffnete den Ländern die Möglichkeit, von den Regelungen des § 8a BNatSchG 1993 abzuweichen. Diese Vorschrift war nur fünf Jahre in Kraft und wurde bei der grundsätzlichen Revision der Vorschriften über die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung durch das BauROG 1998 nicht übernommen. Die Regelungen stellen daher nur eine kurze Episode in der Geschichte der Eingriffsregelung dar und werden entsprechend kurz abgehandelt.

Nach § 8b Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG 1993 konnten die Länder festlegen, dass die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung nach § 8a BNatSchG 1993 bis zum 30. April 1998 ausgesetzt wurde. Weiterhin konnten sie festlegen, dass für Vorhaben in Gebieten nach § 34 BauGB oder mit Bebauungsplänen, die vor dem 1. Mai 1993 in Kraft getreten sind, für die Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft ein Ersatzgeld zu zahlen war. Der Vorhabenträger konnte dem Ersatzgeld entgehen, wenn er freiwillig Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchführte.

#### 3.2 Das Bau- und Raumordnungsgesetz von 1998

Durch das Bau- und Raumordnungsgesetz von 1998 wurden die Eingriffsregelung für die Bauleitplanung fast vollständig in das BauGB übernommen und die Regelungen der §§ 8a bis c BNatSchG 1993 weitgehend aufgehoben. § 8a Abs. 1 BNatSchG 1998 legt nur noch fest, dass bei Eingriffen, die auf Grund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplä-

13 Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch i. d. F. der Bekanntmachung vom 28.4.1993, BGBl. I S. 622. Das Gesetz trat mit dem BauROG (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG) vom 18.8.1998, BGBl. I S. 2081.

14 Eine Zuordnung im Flächennutzungsplan war damals nicht möglich, vgl. Louis, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar der unmittelbar geltenden Vorschriften, Braunschweig 1994 (Louis, BNatSchG 1994), § 8a, Rdnr. 62.

15 Zum Meinungsstreit, Louis, BNatSchG 1994 (Fn. 15), § 8a, Rdnr. 52.

16 BVerwG, NuR 1997, 446, 448.

17 OVG Münster, NuR 1996, 418, 419.

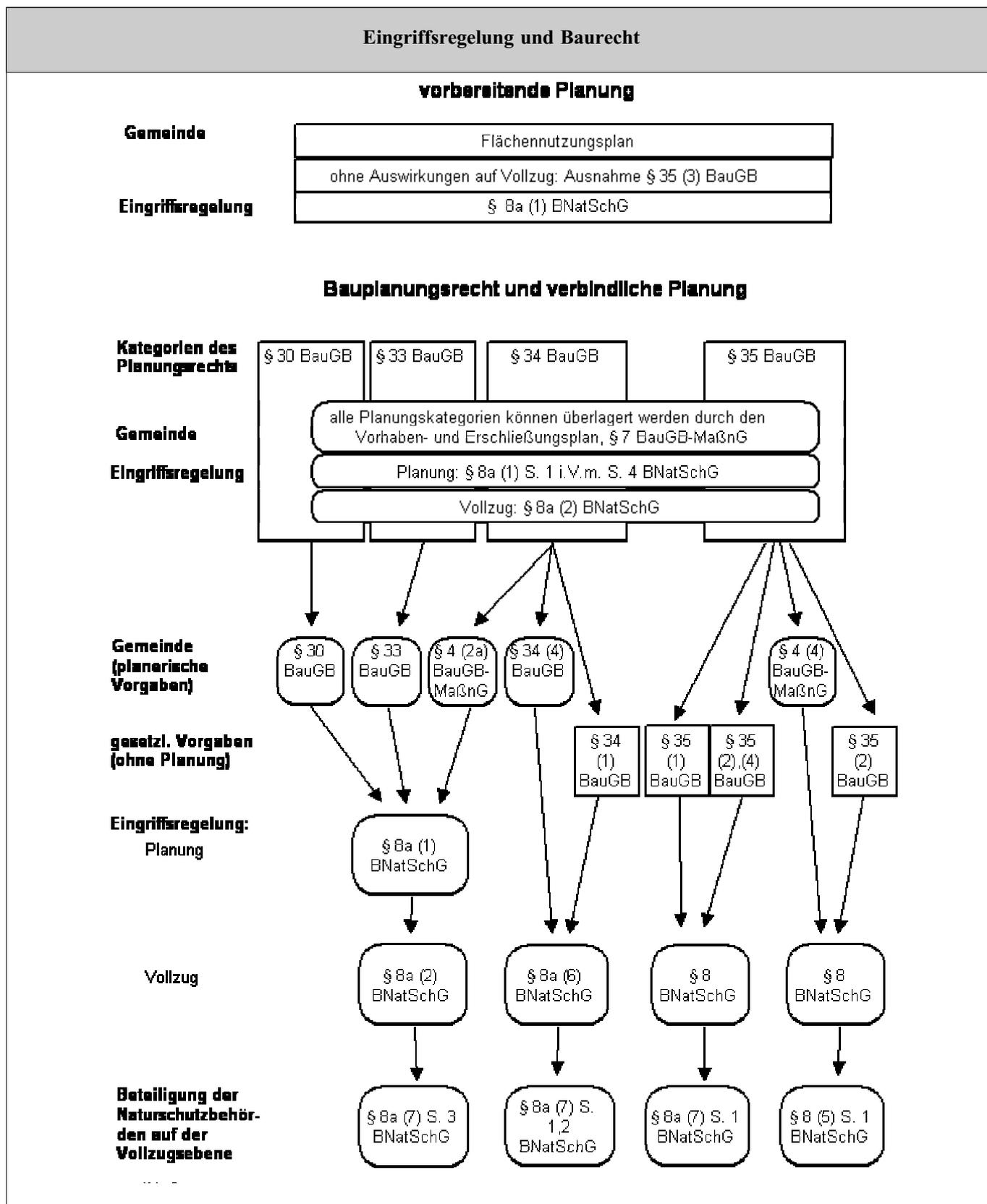


Abb. 1

nen zu erwarten sind, über Verminderung, Ausgleich und Ersatz nach den Vorschriften des BauGB zu entscheiden ist. Die Beschränkung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung auf den Außenbereich bleibt erhalten und findet sich nun in § 8a Abs. 2 BNatSchG. Die Beteiligung der Naturschutzbehörden in Baugenehmigungsver-

fahren im Außenbereich und im Innenbereich regelt § 8a Abs. 3 BNatSchG. Diese Vorschriften sind praktisch unverändert als § 21 Abs. 1 bis 3 in das BNatSchG 2002 übernommen worden. Somit gilt für die baurechtliche Eingriffsregelung nur noch die Eingriffsdefinition des § 8 Abs. 1 BNatSchG 1998, heute § 18 Abs. 1

BNatSchG. Alle übrigen Regelungen finden sich im BauGB. Die durch § 8a BNatSchG 1993 eingeführte Systematik der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung ist im Wesentlichen erhalten worden.

Es sind aber einige Neuerungen hinzugekommen. § 1a Abs. 3 S. 4 BauGB stellt

zunächst klar, dass ein Ausgleich nicht erforderlich ist, wenn die Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt sind oder zulässig waren. Bei der Überplanung eines unbeplanten Innenbereichs oder eines bestehenden Baugebiets werden diejenigen Flächen nicht in die Eingriffsregelung einbezogen, die bereits bebaubar sind.

Nach § 1a Abs. 3 S. 2 BauGB 1998 können die Ausgleichsmaßnahmen an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen. Damit steht nunmehr für den Ausgleich das gesamte Gemeindegebiet zur Verfügung, da die Beschränkung des Ausgleichs auf den Bereich des Bebauungsplans, wie sie 1993 noch vorgesehen war, entfallen ist. § 9 Abs. 1a BauGB 1998 ermöglicht es ausdrücklich, den Ausgleich auf den Eingriffsflächen, an anderer Stelle im Bebauungsplan oder in einem anderen Bebauungsplan festzusetzen. Zudem kann der Ausgleich auf Flächen erfolgen, die von der Gemeinde bereitgestellt worden sind. Schließlich kann der Ausgleich auch in einem städtebaulichen Vertrag geregelt werden. Auf diese Weise soll ermöglicht werden, Ausgleichsmaßnahmen im Gemeindegebiet zu konzentrieren, um sinnvolle einheitliche Maßnahmen zu ermöglichen. Aus diesem Grunde werden in § 200a BauGB unter dem Begriff des Ausgleichs nicht nur die naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen, sondern auch die naturschutzrechtlichen Ersatzmaßnahmen erfasst. Es findet eine weitgehende Gleichstellung der beiden Kompensationsformen statt. Das Instrument der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung ist viel flexibler geworden, wodurch das sog. „Wegwägen“ des Ausgleichs erschwert wird. Für den Ausgleich steht nunmehr das gesamte Gemeindegebiet zur Verfügung. Die Regelungen des BauROG 1998 wurden inhaltlich aber auch sprachlich weitgehend unverändert ins EAG-BauGB (Europarechtsanpassungsgesetz) übernommen.

Nunmehr ist eine erneute Änderung des BauGB beabsichtigt, die für Bebauungspläne gilt, die der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung dienen (Bebauungsplan der Innenentwicklung). Bei weniger als 20.000 m<sup>2</sup> Fläche ist kein Ausgleich erforderlich. Grundflächen mehrerer Bebauungspläne, die in einem engen sachlichen und räumlichen Zusammenhang aufgestellt werden, sind dabei mitzurechnen.<sup>18</sup>

#### **4 Die Änderungen der Eingriffsregelung durch das Bundesnaturschutzgesetz von 1998 und 2002**

Das Bundesnaturschutzgesetz 1998 veränderte die Eingriffsregelung nicht. Erst das Bundesnaturschutzgesetz von 2002 sah auch

Änderungen der Vorschriften über die Eingriffsregelung vor, die sich nunmehr in den § 18 ff. BNatSchG finden. Zunächst wurde als Eingriff auch die Veränderung des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels eingestuft. Grundlage war, dass bei einer Grundwasserentnahme eine Änderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen nicht erforderlich ist, insbesondere wenn bereits bestehende Anlagen genutzt werden. Dann fehlt es an dem Einstieg in die Eingriffsregelung.<sup>19</sup> Dieses Manko heilt die neue Eingriffsdefinition, die nunmehr die Änderung des Grundwasserspiegels zu einem Eingriff macht.

Die Freistellung der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung wird insoweit eingeschränkt, als sie nur für die gute fachliche Praxis auf der Grundlage der Rechtsvorschriften für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft unter Beachtung des § 17 Abs. 2 Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) gilt. In der Praxis ändert sich dadurch wenig. Zudem liegt kein Eingriff vor, wenn es um die Wiederaufnahme der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung in angemessener Frist geht. Privilegiert sind Land-, Forst- und Fischereiwirte, die ihre Bewirtschaftung auf Grund von vertraglichen Vereinbarungen oder wegen der Teilnahme an öffentlichen Programmen zeitweise eingeschränkt oder unterbrochen haben.

§ 18 Abs. 5 BNatSchG ermächtigt nunmehr die Länder, Vorschriften zur Sicherung und Durchführung von Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung zu erlassen. Hierzu gehören Regelungen über das Flächenkataster für Eingriffe.

In § 19 Abs. 2 BNatSchG sind nunmehr erstmalig auch Ersatzmaßnahmen bundesrechtlich vorgesehen. Durch die Regelungen im Baurecht rückte auch im Naturschutzrecht die Frage der Flächenbevorratung für Kompensationsmaßnahmen immer mehr in den Mittelpunkt, da die Beschaffung der erforderlichen Flächen häufig schwierig ist. Zudem wurden früher Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ohne planerisches Konzept in der Landschaft verwirklicht, so dass sie zum Teil nicht kompatibel und daher wenig sinnvoll waren. Damit ergab sich ein Bedarf, Kompensationsflächen zunächst zu konzentrieren, wozu sich das Instrument des Flächenpools eignet. Als nächster Schritt wurde überlegt, ob es nicht sinnvoll ist, Maßnahmen zugunsten von Natur und Landschaft vorab durchzuführen und sie dann einem Eingriff zuzurechnen. So entstanden die Ökokonten, die aus dem Bereich der Bauleitplanung auch in die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung übernommen wurden. Die Eingriffsregelung entwickelte sich durch diese Möglichkeiten immer mehr

auch zu einem planerischen Instrument, bei dem es insbesondere um sinnvolle und zusammenhängende Maßnahmen als Ausgleich und Ersatz für Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft geht. Für diese Instrumente schafft § 19 Abs. 4 BNatSchG eine rahmenrechtliche Grundlage. Zugleich wird auch das Ersatzgeld ausdrücklich erwähnt. Es ist zulässig, wenn Eingriffe nicht kompensierbar sind.

#### **5 Die Nutzung der Eingriffsregelung in Rahmen der Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat- (FFH-) und der Vogelschutzrichtlinie**

Schon § 19a Abs. 1 Nr. 8 b BNatSchG 1998 beschränkte den Projektbegriff für Bereiche außerhalb der Gebiete von Natura 2000 auf Eingriffe in Natur und Landschaft. Diese Regelung wurde in § 10 Abs. 1 Nr. 11 BNatSchG 2002 übernommen. Hintergrund dieser Verbindung von Eingriffsregelung und FFH-Verträglichkeitsprüfung war der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege von 1996. § 20 BNatSchG-E 1996 sah vor, dass die FFH-Verträglichkeitsprüfung in die Eingriffsregelung integriert wurde und damit auch nur für Eingriffe galt.<sup>20</sup> Nach anfänglichem Zaudern war die Mehrheit der Länder im Bundesrat überzeugt, dass eine solche Umsetzung mit der FFH-RL nicht vereinbar war, weil die Eingriffsregelung ein flächendeckendes Instrument darstellt und die FFH-Verträglichkeitsprüfung schutzgebietsbezogen ist. Da Bund und Länder sich auch über andere politisch wesentliche Fragen nicht einigen konnten, wurde das Bundesnaturschutzgesetz in den Vermittlungsausschuss verwiesen. Bund und Länder einigten sich auf eine kleine Novelle, die auf die europarechtlich erforderlichen Änderungen beschränkt wurde. Die große Novelle war damit zunächst vom Tisch. Die erforderliche kleine Novelle war dennoch sehr schwierig, da die Bundesregierung auch im Vermittlungsausschuss zunächst an der Umsetzung der FFH-Verträglichkeitsprüfung durch die Eingriffsregelung festhielt. Es wurde dann unter der Federführung des Bundesumweltministeriums und der Beteiligung ausgesuchter Länder eine Arbeitsgruppe gegründet, die den Auftrag erhielt, innerhalb eines

18 Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, BR-Drs. 558/06, Art. 1 Nr. 8 § 13a Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. Abs. 2 Nr. 4. Der Bundesrat hat diese Regelung nicht beanstandet. BR-Drs. 558/06 (Beschluss) vom 22.9.06.

19 So das OVG Lüneburg, NuR 1997, 253, 254/255.

20 BR-Drs. 639/96, S. 15.

Tages einen gemeinsamen Text zu verfassen. Die Arbeitsgruppe schlug eine Umsetzung der FFH-Verträglichkeitsprüfung in einem eigenständigen Regelungsbereich vor. Dieser fand sich in den §§ 19a ff. BNatSchG 1998 (heute §§ 34 ff. BNatSchG). Dennoch blieb an einigen Stellen, z. B. bei der Definition des Projekts, die Beziehung zur Eingriffsregelung erhalten. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat gerade diese Verbindung zur Eingriffsregelung in seinem Urteil zur Umsetzung der FFH-RL in Deutschland als europarechtswidrig gerügt. Insbesondere beanstandet er die Freistellung der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung und von genehmigungsfreien Vorhaben, die er für zu pauschal hält.<sup>21</sup> In Zukunft dürfte die Eingriffsregelung im Zusammenhang mit dem Projektbegriff keine Rolle mehr spielen.

Eine andere bedeutsame Folge eines zugelassenen Eingriffs war nach § 43 Abs. 4 BNatSchG, dass die Verbote des Artenschutzes nicht galten. Die Bedeutung des Schutzstatus von Tieren und Pflanzen war als Teil der Funktions- und Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts in der Eingriffsregelung zu berücksichtigen. Der EuGH beanstandete § 22 Abs. 3 BNatSchG 1976, der § 43 Abs. 4 BNatSchG systematisch entsprach, weil er eine Freistellung der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung nicht ausschloss, selbst wenn ein absichtliches Handeln gegeben war.<sup>22</sup> Um dem gerecht zu werden, wurde 1993 in § 20f Abs. 3 BNatSchG 1987<sup>23</sup> der Vorbehalt aufgenommen, dass die Privilegierung der Eingriffsregelung nicht galt, wenn die Beeinträchtigung der geschützten Tiere und Pflanzen absichtlich erfolgte.<sup>24</sup> Auch hier urteilt

der EuGH vom 10. Januar 2006, dass die durch die Anwendung der Eingriffsregelung bewirkte Freistellung der Eingriffe von den Verboten des Artenschutzes europarechtswidrig ist, weil die Voraussetzungen der Freistellungen nach Art. 9 VRL (Vogelschutzrichtlinie) und insbesondere nach Art. 16 FFH-RL nicht berücksichtigt werden. Die Freistellung nach § 43 Abs. 4 BNatSchG ist dem EuGH zu offen. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich dieser Auffassung angeschlossen und in einem neueren Urteil die Anwendung des § 43 Abs. 4 BNatSchG als Ausschluss der Verbote nach dem Artenschutz abgelehnt. Nunmehr ist bei einem Verstoß gegen die artenschutzrechtlichen Verbote des § 42 BNatSchG auch bei einem zugelassenen Eingriff eine Befreiung erforderlich.<sup>25</sup>

## 6 Die Zukunft der Eingriffsregelung

Auf Grund der Verfassungsreform ist das Naturschutzrecht in Zukunft Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Für das Naturschutzrecht konzipiert Art. 72 Abs. 3 Grundgesetz (GG) ein Abweichungsrecht für die Länder, das aber voraussichtlich erst ab dem 1. Januar 2010 gilt, sofern der Bund nicht vorher eine Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes verabschiedet hat. Einige Bereiche sind als abweichungsfest im Grundgesetz festgeschrieben, z. B. der Artenschutz. Die Eingriffsregelung wird allerdings nicht erwähnt, doch sollen die Grundsätze des Naturschutzes von den Ländern nicht angetastet werden können. Die Eingriffsregelung gehört vermutlich zu den Grundsätzen des Naturschutzes, wenn auch nicht in der jetzigen Form. Sie verankert das

Verursacherprinzip im Naturschutzrecht. Darin liegt eine Grundentscheidung des Bundesgesetzgebers, die die Länder nicht vollständig ignorieren können. Fraglich ist auch, ob nicht die Umweltverträglichkeitsprüfung erfordert, dass Kompensationsmaßnahmen angeordnet werden können, weil sonst ein wesentlicher Teil der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht in die Realität umgesetzt werden kann.<sup>26</sup> Diese Diskussion steht aber erst am Anfang. Wie sie sich entwickeln wird, bleibt abzuwarten. Solange die Politik aber statt grundsätzlicher Änderungen lieber an vermeintlichen Problemen herumfeilt, wie die vorgesehene Änderung des BauGB zeigt<sup>27</sup>, kann auch die Eingriffsregelung derart oberflächlichen Initiativen zum Opfer fallen. Die Abschaffung der Eingriffsregelung würde dem Standort Deutschland nichts nutzen, da die wirtschaftlichen Problemfaktoren auf anderen Bereichen liegen. Die dann verlorengehenden Werte von Natur und Landschaft dürften hingegen nicht mehr ersetzbar sein. Sie wären ein Opfer kurzfristiger, auf Wahlperioden beschränkter Sichtweisen der Politiker dieses Landes. Ich wünsche der Eingriffsregelung eine bessere Zukunft.

### Anschrift des Verfassers:

MR Prof. Dr. Hans Walter Louis LL.M. (UC Los Angeles)  
Niedersächsisches Umweltministerium  
Referat Naturschutzrecht  
Archivstr. 2

30169 Hannover

E-Mail:  
Hans-Walter.Louis@mu.niedersachsen.de

21 EuGH, Urt. v. 10.1.2006, Rs. C-98/03, Rdnr. 42.

22 EuGH, NuR 1988, 53.

23 Der § 22 Abs. 3 BNatSchG 1976 entspricht.

24 Art. 2 Nr. 1 Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Naturschutz und zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des Artenschutzes vom 6.8.1993, BGBl. I S. 1458.25 BVerwG, Urt. v. 21.6.2006, 9 A 28.05, Rdnr. 38.

26 Vgl. Louis, ZUR 2006, 340, 342.

27 S. Fn. 18.

Matthias Herbert und Florian Mayer

## Die Eingriffsregelung heute

### 1 Einführung

Im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) von 1976 wurde die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in ihrer heute bekannten Form eingeführt. Das bis dahin in der Bundesrepublik Deutschland geltende Naturschutzrecht wurde so um ein Instrument ergänzt, das GASSNER (1995) als zentrale Bestimmung des modernen Naturschutzrechts bezeichnet. Er sieht die Eingriffsregelung als gesetzestechnischen Schlüsselbegriff des Umweltrechts sowie als Dreh- und Angelpunkt aller naturschutzrechtlichen Bemühungen. An dieser Einschätzung hat sich bis heute nicht viel geändert. Die Eingriffsregelung genießt im internationalen Raum große Aufmerksamkeit. Aber auch die Weiterentwicklung im nationalen Maßstab zeigt, dass das Instrument nach wie vor modern ist.

In den 30 Jahren seit der Einführung der Eingriffsregelung haben viele Diskussionen zur inhaltlich-methodischen Konkretisierung und zur Verbesserung der praktischen Anwendung stattgefunden. Die Ergebnisse dieses Prozesses sind inhaltlich-methodische Anforderungen (vgl. Arbeitsgruppe Eingriffsregelung ... 1988 und 1995, LANA 1996), die als weitgehend akzeptiert gelten. Zusammenfassend kann dazu festgehalten werden, dass sich das Instrument etabliert hat und in der praktischen Anwendung einen hohen Stellenwert einnimmt. Die Eingriffsregelung ist „in den Köpfen angekommen“.

Das gilt fachlich auch für den Bereich der Bauleitplanung, wengleich die Entwicklung aus rechtlicher Sicht seit dem Jahr 1993 einen etwas anderen Verlauf genommen hat. So wurde mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaurandgesetz vom Mai 1993 die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung durch die Einführung der §§ 8a-c BNatSchG in die Bauleitplanung vorverlagert. Seither ist die Eingriffsregelung im Zusammenhang mit der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen abschließend im Bauleitplanverfahren zu behandeln. Der rechtliche Input der Regelung, die seit dem Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG) vom August 1997 direkt im Baugesetzbuch (BauGB) zu finden ist, speist sich aber bis heute fachlich aus dem BNatSchG. Der

materielle Pflichtenkanon der Eingriffsregelung ist auch in der Bauleitplanung nicht reduziert (vgl. GASSNER et al. 2003). Mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) vom Juni 2004 wurde die sogenannte Umweltprüfung als Trägerverfahren unter anderem auch für die Eingriffsregelung eingeführt. Aber auch mit dieser Rechtsanpassung hat sich am naturschutzfachlich-materiellen Gehalt der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung nichts geändert (zu Details vgl. GERHARDS in diesem Heft).

Im Folgenden soll ein Überblick aus fachlicher Sicht gegeben werden, welche aktuellen Entwicklungen in bundesweiter Hinsicht zu erkennen sind. Dabei wird schlaglichtartig auf Entwicklungen eingegangen, die das Bundesamt für Naturschutz (BfN) auch aktiv durch Forschung oder Erprobung begleitet hat. Einige weitere Tendenzen sollen zeigen, dass das Grundgerüst der Eingriffsregelung auch in Zukunft der rechtlichen und fachlichen Absicherung bedarf.

### 2 Grundprinzipien der Eingriffsregelung

Die allgemeinen Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind auf den Schutz, die Pflege und die Entwicklung von Natur und Landschaft im besiedelten und im unbesiedelten Bereich und damit flächendeckend ausgerichtet (§ 1 BNatSchG). Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung ist somit die Konkretisierung des Flächendeckungsprinzips von Naturschutz und Landschaftspflege. Die Eingriffsregelung stellt, so wie sie im § 18 ff BNatSchG und in den Landesnaturschutzgesetzen geregelt ist, das zentrale methodische Instrumentarium zur Erkennung, zur Vermeidung und wenn nicht anders möglich, zur Kompensation von Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit von Naturhaushalt und Landschaftsbild bereit. Sie nimmt damit im Fach- und im Verfahrensrecht eine herausragende Rolle ein, da materielle Auslöser zu rechtlichen Folgen führen.

Deshalb ist die fachlich valide Ausfüllung bestimmter Grundarbeitsschritte, die zugleich wesentliche Grundprinzipien der Eingriffsregelung darstellen, sehr wichtig. Zur Verdeutlichung sollen die Folgermittlung, die Vermeidung und die Kompensation herausgehoben werden.

Der unbestimmte Rechtsbegriff der erheblichen Beeinträchtigungen löst im Folgenbewältigungsprogramm der Eingriffsregelung eine ganze Kaskade von formell und materiell auszufüllenden Arbeitsschritten aus. Der Begriff deutet aber gleichfalls darauf hin, dass eine bestimmte Schwere der Beeinträchtigung überschritten sein muss. Dabei spielt die Folgermittlung und -bewertung die zentrale Rolle als Stellgröße für das anzuwendende Folgenbewältigungsprogramm.

Das Vermeidungsgebot, das hinsichtlich seiner Wirksamkeit immer wieder in Frage gestellt wird, ist durchaus als Ausfüllung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips anzusehen. Denn allein schon die Vorgabe, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen, führt bei deren Einhaltung dazu, dass die Kompensationspflicht gar nicht erst ausgelöst wird.

Die vorrangige Naturalkompensation ist ebenso ein wichtiges Prinzip, das dem Verursacher von Beeinträchtigungen materielle Pflichten für die Wiedergutmachung auferlegt.

Die genannten Grundprinzipien lassen sich in vergleichbarer Form im gemeinschaftlichen und im Recht anderer Nationalstaaten wiederfinden (PETERS et al. 2003). Von daher ist die Eingriffsregelung nicht als nationaler Sonderweg zu bezeichnen, sondern als anerkanntes Regelungsprogramm für die Bewältigung von Eingriffsfolgen im internationalen Maßstab. Die rechtlichen Regelungen sorgen dafür, dass diese Bewältigung nicht der Beliebigkeit anheim fällt. Nicht „irgendwas, irgendwie, irgendwann“ untergeordnet, sondern der enge Bezug zu den erheblichen beeinträchtigten Funktionen sorgt dafür, dass flächendeckende Naturschutzanliegen trotz Nutzung Berücksichtigung finden. Die Grundprinzipien tragen somit zur praktischen Verwirklichung des integrativen Naturschutzes bei - ganz im Sinne der EU-Lissabon-Strategie.

### 3 Ausgewählte derzeitige Entwicklungen

#### Flächen- und Maßnahmenpools

In den vergangenen Jahren wurde die Flächen- und Maßnahmenbevorratung zur Kompensation als ein neuer umsetzungsorientierter Weg der Eingriffsregelung etabliert. Fachlicher Auslöser war der Gedanke,

das Zusammenwirken von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu verbessern. Dabei sollten sowohl die funktionale als auch die räumliche Umsetzung der Maßnahmen verbessert werden, ohne die fachlichen Mindestanforderungen der Eingriffsregelung zu vernachlässigen (vgl. sinngemäß dazu AMMERMANN et al. 1998). Eine weitere Ursache für diese Entwicklung war sicher auch die mangelnde Verfügbarkeit geeigneter Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, insbesondere in Verdichtungsräumen und bei Großprojekten. Heute sind in nahezu allen Bundesländern verschiedenste Poolmodelle etabliert (vgl. Abb. 1).

In einem vom BfN in Auftrag gegebenen F+E-Vorhaben wurden die verschiedenen Poolträger durch die TU Berlin hinsichtlich der aktuellen und geplanten Aufgaben befragt (BÖHME et al. 2005). Dabei zeigte sich, dass die Poolträger nicht nur die Bereitstellung geeigneter Flächen im Blick

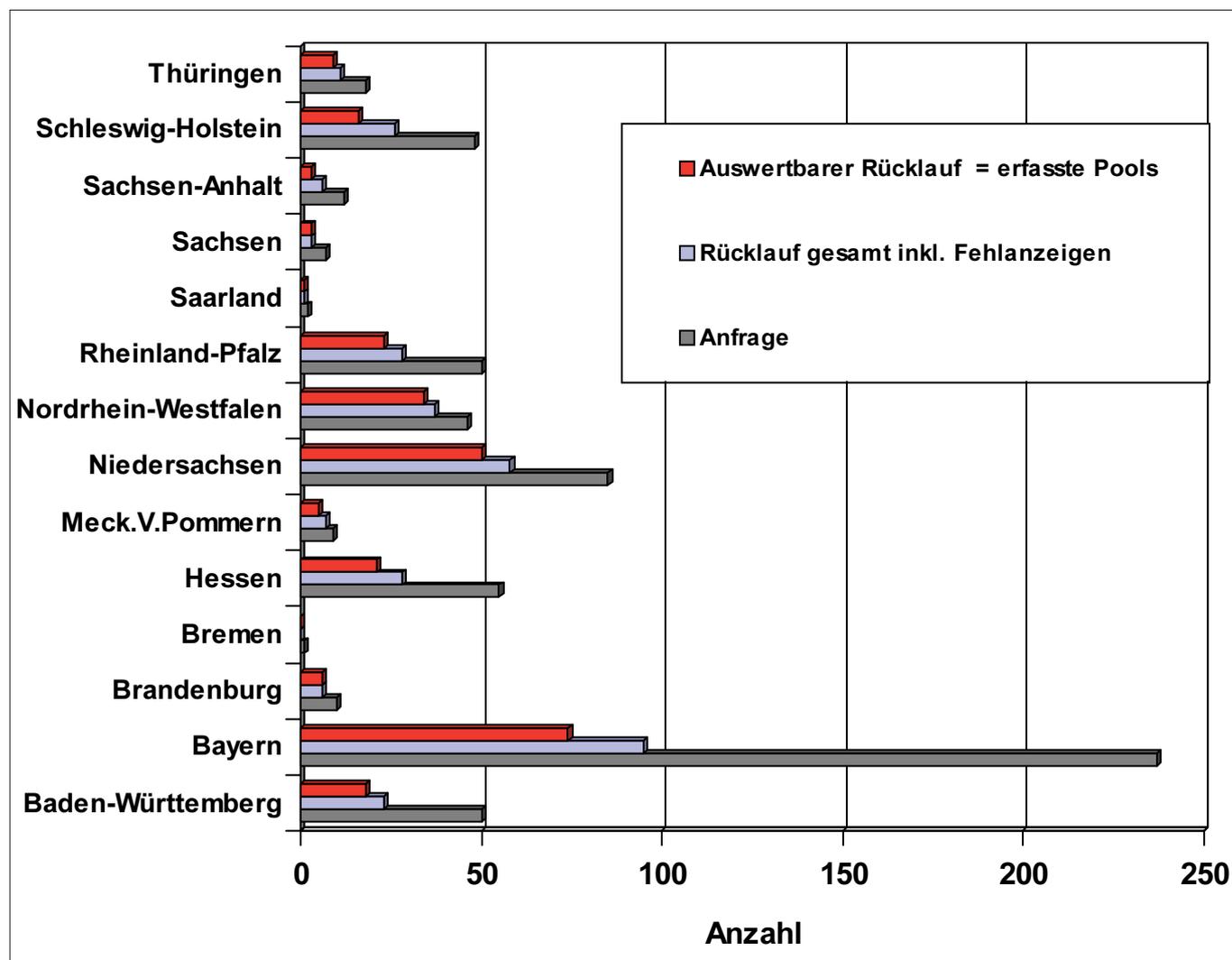
haben, sondern auch ein umfassendes Management der Pools (Übernahmen der dauerhaften Pflege und Unterhaltung, Katasterführung, Öffentlichkeitsarbeit) praktizieren bzw. anstreben (vgl. Abb. 2). Bei den beteiligten Akteuren handelt es sich zunächst um Untere Naturschutzbehörden sowie Kommunen, von denen zumeist die Initiative ausgeht. In gewissem Umfang sind aber auch andere Fachbehörden (z. B. Landwirtschafts- und Forstbehörden), Flächeneigentümer und -nutzer sowie Verbände (Naturschutz, Landwirtschaft) eingebunden. Eine Übersicht über die in Deutschland erfassten Pools sowie weitere Themen bietet das moderierte Internetforum „Flächen- und Maßnahmenpools“ ([www.tu-berlin.de/~forumfmp/](http://www.tu-berlin.de/~forumfmp/)) der TU Berlin.

Das BfN hat die fachlich valide Flächen- und Maßnahmenbevorratung durch zahlreiche Forschungsvorhaben wissenschaftlich begleiten lassen. Im Rahmen eines Erpro-

bungs- und Entwicklungsvorhabens an der mittleren Havel zwischen Potsdam und Brandenburg wurden praktische Rahmenbedingungen dazu erprobt (vgl. JESSEL et al. 2006). Die Vielzahl von Hinweisen und Empfehlungen für die Umsetzung und Einrichtung von Flächen- und Maßnahmenpools verdeutlicht, dass die praktische Umsetzung der Poolidee den inhaltlich-methodischen Mindestanspruch der Eingriffsregelung nicht vernachlässigen darf. Dies bedeutet, dass der enge funktionale Zusammenhang von erheblich beeinträchtigten Funktionen und vorrangiger Naturalkompensation gewahrt bleiben muss. Darauf wird bei der Weiterentwicklung des Naturschutzrechts zu achten sein.

#### Nachkontrollen

Auch wenn die Eingriffsregelung bereits seit 30 Jahren besteht, zeigen sich immer wieder Defizite bei der tatsächlichen Umsetzung der Maßnahmen sowie deren Qua-



Ergebnis einer Umfrage bei 630 Trägern von Flächen- und Maßnahmenpools aus dem Jahr 2003 (Quelle: BÖHME et al. 2005). Die 630 Träger waren in einer Umfrage bei den Unteren Naturschutz-, Landschafts- und Landschaftspflegebehörden im Jahr 2001 benannt worden (BUNZEL & BÖHME 2002).

Abb. 1: Poolmodelle in Deutschland – Rücklauf einer bundesweiten Umfrage zu Flächen- und Maßnahmenpools (BÖHME et al. 2005).

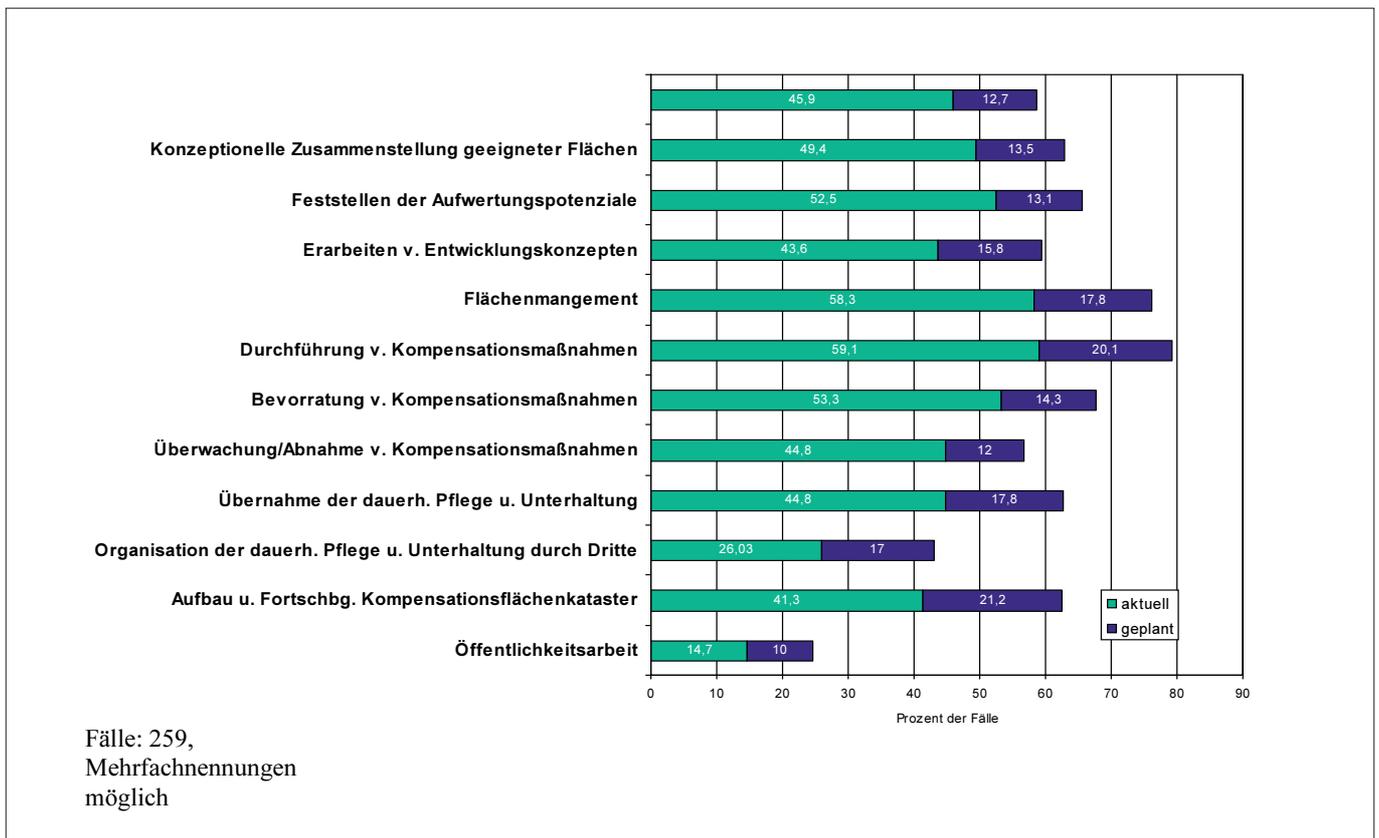


Abb. 2: Aktuelle und geplante Aufgaben des Poolträgers (BÖHME et al. 2005).

lität. Diese Umsetzungsdefizite sind für den Naturschutz unbefriedigend, da sich seit der Einführung der Eingriffsregelung Kompensationsflächen in erheblichen Umfang summiert haben. So sind bspw. im EKIS Brandenburg (Eingriffs- und Kompensationsflächen-Informationssystem) inzwischen ca. 5000 ha Fläche für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erfasst (RÖBLING & JESSEL 2003). Auf diese für Naturschutzzwecke reservierten Flächen können Naturschutz und Landschaftspflege nicht verzichten. Darüber hinaus werden im Zuge großer Projekte der Verkehrsinfrastruktur z. T. in sehr großem Umfang Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen umgesetzt und entsprechende Mittel investiert. Vor diesem Hintergrund sind eine Qualitätssicherung der materiellen Anforderungen der Eingriffsregelung im Allgemeinen und die Umsetzungs- und Wirksamkeitskontrolle der Maßnahmen im Besonderen für die Naturschutzseite von herausragendem Interesse. Aber auch Vorhabensträger erkennen zunehmend den akzeptanzsteigernden Aspekt von Nachkontrollen.

Im Rahmen exemplarischer Nachkontrollen an ausgewählten Projekten der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit durch das BfN wurde eine Ausgleichsmaßnahme (Wiederherstellung eines Grabengewässers) auf seine Funktionsfähigkeit hin überprüft.

Auf Grundlage der Zielvorgaben des Landschaftspflegerischen Begleit- und Ausführungsplans wurde die Entwicklung des Grabens untersucht. Durch turnusmäßige Kartierungen der Zielarten (hier: Libellen) und weiterer charakteristischer Arten (Amphibien, Mollusken) sowie vegetationskundlicher Untersuchungen lassen sich Aussagen zur Entwicklung der Maßnahme treffen. Für den vorhabensbedingt beseitigten Grabenabschnitt existiert eine relativ gute Datenlage zur Fauna, sodass die Funktion der Ausgleichsmaßnahme neben einem Soll-Ist-Vergleich auch durch einen Vergleich vor und nach der Eingriffssituation bewertet werden konnte. Im Zulassungsbescheid für dieses Vorhaben war die vorgezogene Realisierung im Hinblick auf die Zielarten Helm-Azurjungfer (*Coenagrion mercuriale*) und Vogel-Azurjungfer (*Coenagrion ornatum*) festgelegt worden. Außerdem war nach fünf Jahren eine Funktionskontrolle unter Beteiligung der Naturschutzbehörde durchzuführen. Im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz wurden zusätzlich die Bestandsdichten der beiden Zielarten seit Anlage des Grabens im zweijährigen Turnus erhoben. Dabei zeigte sich, dass sich die Bestandszahlen der beiden Arten auf der neu angelegten Ausgleichsmaßnahme bislang positiv entwickeln (vgl. Abb. 3). Dies lag einerseits an einer detaillierten Maßnahmenplanung im Landschaftspflegerischen Ausführungsplan, aber auch an den günstigen

naturräumlichen Rahmenbedingungen, die eine schnelle Wiederbesiedelung des Grabens ermöglichte (RANA 2006). Abschließende Aussagen zum Erfolg der Maßnahme können nach der bisherigen Entwicklungszeit von acht Jahren zwar noch nicht getroffen werden. Das Beispiel dokumentiert jedoch, dass die Qualitätssicherung der Planung, der Umsetzung und der Funktionsfähigkeit von Kompensationsmaßnahmen ein wichtiger Arbeitsschritt zur dauerhaften Sicherung der materiellen Anforderungen der Eingriffsregelung ist. Nachkontrollen dienen aber nicht nur der unmittelbaren Durchsetzung von Kompensationspflichten. Sie tragen auch dazu bei, die Erfolge der Maßnahmen zu dokumentieren und Erkenntnisse auf zukünftige Planungen und dortige Wirkungsprognosen zu transferieren. Insgesamt kann so auch ein Beitrag zur Akzeptanzsteigerung für die Instrumente des Naturschutzes bei Vorhabensträgern und Fachverwaltungen geleistet werden. Hinsichtlich der Sicherung und Weiterentwicklung geeigneter bundesgesetzlicher Vorgaben wird sicher ein Blick in fortschrittliche Länderregelungen (bspw. § 23, Abs. 3 BWNatSchG, § 10, Abs. 5 Sächs. NatSchG) hilfreich sein.

Die Nachkontrolle von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist für alle naturschutzrechtlichen Instrumente zur Bewältigung von Eingriffsfolgen relevant. Dabei ist auch

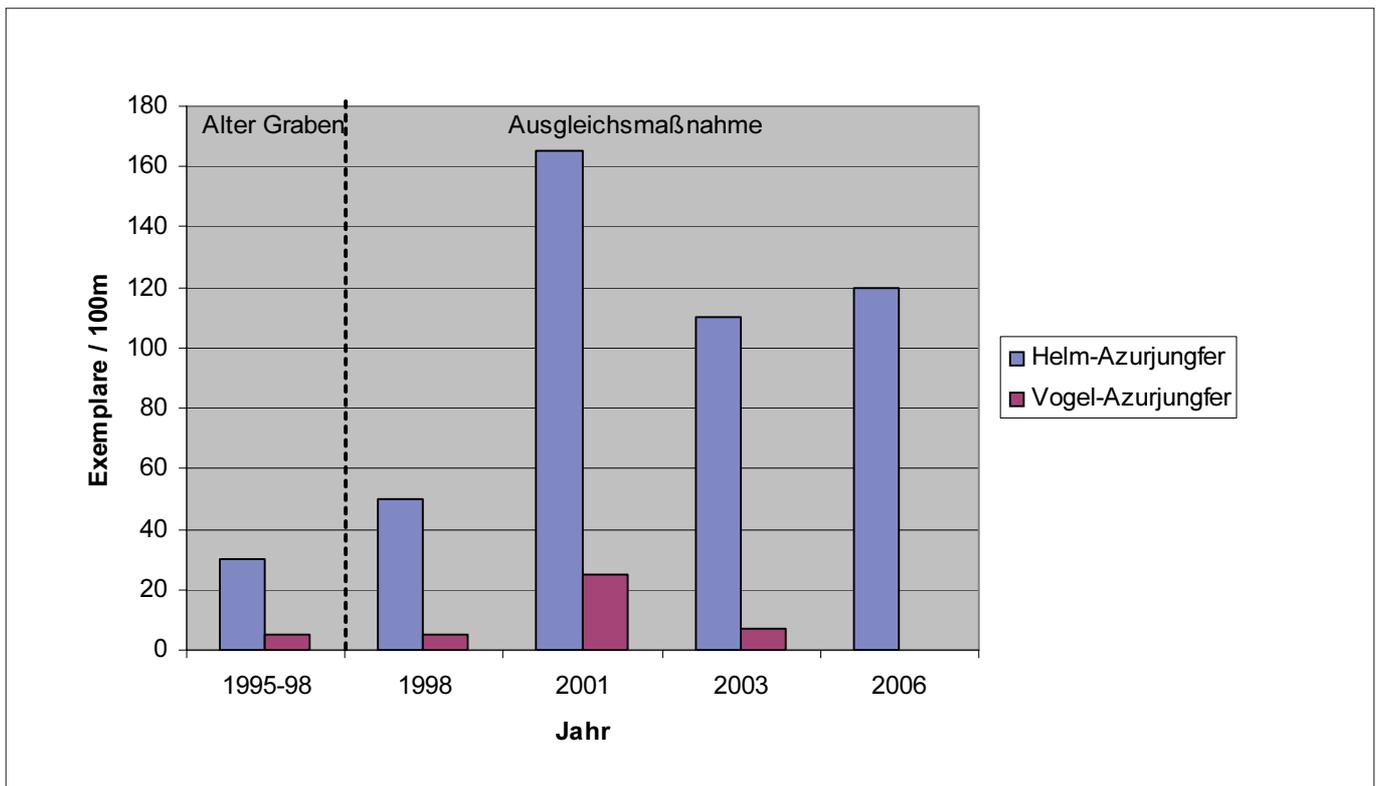


Abb. 3: Populationsentwicklung der Zielarten Helm-Azurjungfer sowie Vogel-Azurjungfer der Ausgleichsmaßnahme (RANA 2003). Die zwei linken Säulen stehen für den alten Graben (1995-1998), die restlichen Säulen (1998-2006) zeigen die Entwicklung am Ersatzgraben (RANA 2003, 2006).

für Maßnahmen im Rahmen von Auflagen bei artenschutzrechtlichen Ausnahmen/Befreiungen nach § 62 BNatSchG i. V. m. Art. 12, 16 FFH-RL sowie für Maßnahmen zur Kohärenzsicherung nach § 34 Abs. 5 BNatSchG ein geeignetes Kontrollregime zu entwickeln, zumal die Anforderungen an den Erfolg dieser gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Maßnahmen sehr hoch sind (vgl. European Commission 2007).

#### Entsiegelung

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bezieht sich auf die Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltsgefüges. Dazu zählt auch der Boden mit seinen natürlichen Funktionen (bspw. Speicher-, Reglerfunktion). Rechtlich nicht umfasst und auch fachlich vom Begriff der Funktionsfähigkeit nicht abgedeckt sind die Funktionen des Bodens, die auf wirtschaftliche Nutzungsfähigkeit oder auf Altlastensanierung ausgerichtet sind (Bosch & Partner 2000).

Bei der Kompensation erheblicher Beeinträchtigungen von natürlichen Bodenfunktionen kommt durchaus die Entsiegelung bislang versiegelter Flächen als Maßnahmentyp in Betracht. Bei der Konzeption von Entsiegelungsmaßnahmen ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Eingriffsregelung keinen ausdrücklichen Vorrang einer bestimmten Naturhaushaltsfunktion vorsieht. Die erheblich beeinträchtigte Funktion und der naturale, möglichst gleichartige Ausgleich stehen bei der Ablei-

tung von Kompensationsmaßnahmen im Vordergrund. Die diesbezüglich anderweitigen, fachgesetzlichen Aufträge (vgl. bspw. § 5 BBodSchG) müssen in diesen Zusammenhängen auch angewandt werden. Die Eingriffsregelung kann in Einzelfällen nur eine unterstützende Funktion haben.

#### Produktionsintegrierte Maßnahmen

Unter dem Stichwort „produktionsintegrierte Maßnahmen“ werden solche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verstanden, die in den landwirtschaftlichen Betriebsablauf integrierbar sind und gleichzeitig Effekte für die erforderliche Kompensationsleistung im Rahmen der Eingriffsregelung aufweisen können. Damit könnte aus naturschutzfachlicher Sicht grundsätzlich dem häufig unbefriedigend geregelten Pflegemanagement von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen entgegengewirkt werden. Unter diesen Gesichtspunkten ist die Kooperation mit Landwirten, die vor Ort die Pflege der Kompensationsmaßnahmen übernehmen, möglich und wünschenswert. Bei der Auswahl geeigneter Maßnahmen ist auch eine Kooperation mit den Landwirten erwünscht, wobei den Anforderungen der Eingriffsregelung, insbesondere dem funktionalen Ableitungszusammenhang zwischen Eingriff und Kompensation Rechnung getragen werden muss (vgl. dazu auch RÖNNEBECK 2002).

Weitergehende Präzisierungen zu diesem vor allem mit der Landwirtschaftsseite dis-

kutierten Ansatz müssen in Vorgaben bezüglich fachlich valider Ableitung, dauerhafter Sicherung und Kontrollierbarkeit der festgelegten Kompensationsmaßnahmen münden. Einfache Postulate, dass bestimmte Maßnahmen „etwas Gutes für Natur und Landschaft bewirken“, gehen am Auftrag und an der Zielstellung der Eingriffsregelung vorbei.

#### 4 Fazit und Ausblick

Die seit Beginn der 1990er Jahre in der Fachwelt beklagten, überwiegend praktischen Umsetzungsdefizite sollten nicht zu dem Trugschluss führen, dass diese Schwierigkeiten in der rechtlichen Ausgestaltung des Instruments Eingriffsregelung begründet liegen. Vielmehr muss die Verbesserung der praktischen Anwendung angestrebt werden. Dafür gibt es eine Reihe aktueller und zielführender Ansätze, die dazu beitragen werden

- Umsetzungsdefizite weiter zu vermindern,
- Planungen und Verfahren zu erleichtern,
- Investitionssicherheit zu schaffen und
- gleichzeitig natürliche Ressourcen zu sichern.

Bei der Anwendung und Umsetzung der Eingriffsregelung wird die Berücksichtigung der ökologischen Zusammenhänge – d. h. die Kompensation erheblicher Beeinträchtigungen in fachlich angemessenen Funktions-, Raum- und Zeitbezügen – nach wie vor die entscheidende fachliche Stellgröße

der Eingriffsregelung sein. Die Respektierung der rechtlich-materiellen Konsequenzen aus der Anwendung der Eingriffsregelung stellt angesichts der etablierten praktischen Erfahrungen auch kein Problem dar. Zukünftig werden aber zunehmend Fähigkeiten bei der Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen im regionalen Kontext wichtig. Insbesondere für Bevorratungsmodelle werden angepasste Organisationskonzepte an der Schnittstelle zwischen fachlichen und verwaltungsbezogenen Anforderungen sowie regionalen Akteuren zu entwickeln sein. Diese Konzepte müssen in hohem Maß Kommunikations-, Kooperations- und Managementqualitäten aufweisen.

Die Grundprinzipien der Eingriffsregelung finden sich in zahlreichen internationalen Abkommen und Regelungen des Gemeinschaftsrechts der EU wieder. Der Begriff der erheblichen Beeinträchtigungen spielt eine zentrale Rolle in den Regelungen der Alpenkonvention, der EU-Richtlinien über die Strategische Umweltprüfung, die Umweltverträglichkeitsprüfung, die Umwelthaftung sowie in der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie. Das Vermeidungsgebot als Ausfüllung des umweltrechtlichen Grundsatzes der Umweltvorsorge findet sich in den EU-Richtlinien über die Strategische Umweltprüfung, die Umweltverträglichkeitsprüfung, die Umwelthaftung sowie in der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie sowohl bezogen auf den Gebiets- als auch auf den Artenschutz. Die Anforderungen zur Ermittlung, Bewertung und Bewältigung von Eingriffsfolgen sind zentrale Aufträge der Konvention über die biologische Vielfalt, der EU-Richtlinien über die Strategische Umweltprüfung, die Umweltverträglichkeitsprüfung, die Umwelthaftung sowie der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie. Die Grundprinzipien der Eingriffsregelung lassen sich also unschwer in vergleichbarer Form in internationale Abkommen, im Gemeinschaftsrecht und im Recht anderer Nationalstaaten wieder finden (vgl. PETERS et al 2003). Von daher ist die Eingriffsregelung kein nationaler Sonderweg. Vielmehr sollte das anerkannte, etablierte und praktisch bewährte Regelungsprogramm zur Umsetzung internationaler und gemeinschaftlicher Anforderungen bei der Bewältigung von Eingriffsfolgen intensiv genutzt werden.

In der Gesamtschau bleibt abschließend festzuhalten, dass die Eingriffsregelung und die ihr zugrunde liegenden Grundprinzipien zukunftsfähig sind, da

- 30-jährige gute Erfahrungen mit der methodischen und inhaltlichen Umsetzung vorliegen,
- sie eng mit internationalen und europarechtlich verankerten Prinzipien verzahnt ist und
- sie in Deutschland ein wichtiges Instrument zur effizienten Umsetzung dieser Anforderungen darstellt.

Dieser Erfahrungsschatz sollte in die Novelle des BNatSchG und die Erarbeitung eines Umweltgesetzbuches integriert werden und langfristig erhalten bleiben.

## Literatur

AMMERMANN, K. et al. (1998): Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich in der Bauleitplanung. - Naturschutz und Landschaftspflege, 73 (1998), Nr. 4, S. 163-169.

Arbeitsgruppe Eingriffsregelung der Landesanstalten/-ämter und der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (1988): Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung. - Natur und Landschaft, 63 (1988), Heft 5, Beilage, 22 S.

Arbeitsgruppe Eingriffsregelung der Landesanstalten/-ämter und des Bundesamtes für Naturschutz (1995): Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung, Teil II – Inhaltlich-methodische Anforderungen an Erfassungen und Bewertungen. - Bundesamt für Naturschutz, Bonn, 129 S.

BÖHME, C. et al. (2005): Flächen- und Maßnahmenpools in Deutschland. Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben 802 82 120 des Bundesamtes für Naturschutz. - Naturschutz und Biologische Vielfalt. Heft 6.

BUNZEL, A. & BÖHME, C. (2002): Interkommunales Kompensationsmanagement: Ergebnisse aus dem F+E Vorhaben 899-82-410 „Interkommunale Zusammenarbeit bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich“ des Bundesamtes für Naturschutz. – Angewandte Landschaftsökologie, Heft 49, 344 S.

Bosch & Partner GmbH et al. (2000): Wiederherstellungsmöglichkeiten von Bodenfunktionen im Rahmen der Eingriffsregelung. Bonn-Bad Godesberg. Angewandte Landschaftsökologie, Heft 31.

European Commission, DG Environment, ENV B 2 Nature and Biodiversity (2007): Guidance document on Article 6(4) of the Habitats Directive. Brüssel. Januar 2007.  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/nature\\_conservation/eu\\_nature\\_legislation](http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation)

European Commission, DG Environment, ENV B 2 Nature and Biodiversity (2007): Guidance

document on the strict protection of animal species under the habitats Directive. Brüssel. Februar 2007. [http://ec.europa.eu/environment/nature/nature\\_conservation/eu\\_nature\\_legislation](http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation)

GASSNER, E. (1995): Das Recht der Landschaft. Gesamtdarstellung für Bund und Länder.

GASSNER, E. et al. (2003): Bundesnaturschutzgesetz – Kommentar, 2. Auflage. Verlag C. H. Beck München. Rn. 7 zu § 21, S. 387.

GERHARDS, I. (2002): Naturschutzfachliche Handlungsempfehlungen zur Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Bonn-Bad Godesberg. Gelbe Schriftenreihe.

JESSEL, B et al. (2006): Flächenpools in der Eingriffsregelung und regionales Landschaftswassermanagement am Beispiel der Mittleren Havel. - Naturschutz und Biologische Vielfalt. Heft 33.

LANA Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (1996): Methodik der Eingriffsregelung. Gutachten zur Methodik der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft, zur Bemessung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie von Ausgleichszahlungen. Erstellt vom Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover im Auftrag der LANA. Teil III: Vorschläge zur bundeseinheitlichen Anwendung der Eingriffsregelung nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. Hg. Umweltministerium Baden-Württemberg, Stuttgart, 146 S.

PETERS, W. et al. (2003): Folgenbewältigung von Eingriffen im internationalen Vergleich. Bonn-Bad Godesberg. - BfN-Skripten incl. CD-ROM, Heft 82.

RANA – Büro für Ökologie und Naturschutz Frank Meyer (2003 und 2006): Analyse und vergleichende Bewertung der Amphibien-, Wassermollusken- und Libellenfauna am Wallhäuser Flutgraben unter besonderer Berücksichtigung der Helm-Azurjungfer (*Coenagrion mercuriale*). Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz. Unveröff.

RÖNNEBECK, U. (2002): Ausgleich von Beeinträchtigungen im Rahmen der Eingriffsregelung mit Maßnahmen des ökologischen Landbaus. - Bonn-Bad Godesberg. BfN-Skripten, Heft 52.

RÖBLING, H. & JESSEL, B. (2003): Langfristige Sicherung und Betreuung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen – Tagungsbericht. – Naturschutz und Landschaftspflege in Brandenburg, H. 03/03, S. 117-119.

## Anschrift der Verfasser:

Matthias Herbert & Florian Mayer  
Bundesamt für Naturschutz – Außenstelle  
Leipzig  
Karl-Liebnecht-Str. 143

04277 Leipzig

E-Mail: [pbox-bfn-leipzig@bfn.de](mailto:pbox-bfn-leipzig@bfn.de)

Steffen Pingen

## Landwirtschaft und Eingriffsregelung

### Einleitung

30 Jahre Eingriffsregelung sind ein wichtiges Jubiläum für eine der bedeutendsten Errungenschaften der Naturschutzgeschichte. Aus der Geschichte heraus ist dieses Instrument nachvollziehbar, hat es doch das Ziel, die Auswirkungen von Siedlungs- und Verkehrsmaßnahmen für Umwelt und Natur zu vermeiden bzw. zu minimieren. Aus landwirtschaftlicher Sicht weist die Bilanz der Eingriffsregelung jedoch nicht nur Licht, sondern auch deutliche Schatten auf. Die Vermeidungsstrategie der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung hat in der Vergangenheit nur mäßigen Erfolg gehabt. Mehr noch, wenn auch nur als mittelbare Folge von Siedlungs- und Verkehrsmaßnahmen, so führt die Eingriffsregelung aus landwirtschaftlicher Sicht nach dem eigentlichen Flächenverbrauch zu einem weiteren – und damit zu einem doppelten Verlust von landwirtschaftlichen Nutzflächen. Zudem werden zunehmend Beispiele für Ausgleichsmaßnahmen mit enormem personellem und finanziellem Aufwand und mit nur mäßigem naturschutzfachlichem Erfolg augenscheinlich.

Der Erhalt und die Pflege der Landschaft sowie der Lebensräume für Tiere und Pflanzen sind heute allgemein anerkanntes Ziel. Aber auch der Schutz und die nachhaltige Nutzung der unvermehrten Ressource Boden stellen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe dar. Der Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke zählt heute in Deutschland zu den drängendsten Umweltproblemen. Derzeit gehen in Deutschland täglich ca. 100 ha zumeist landwirtschaftlich genutzte Flächen unwiederbringlich verloren. Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ist es, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag zu senken.

### Landwirtschaft ist Hauptbetroffener des Flächenverbrauchs

Die Landwirtschaft ist Hauptbetroffener der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr (vgl. Abb. 1 und Abb. 2). Der Flächenverlust für die Landwirtschaft etwa durch Versiegelung für Straßen und Gebäude kann erhebliche nachteilige Veränderungen für die Agrarstruktur zur Folge haben. Landwirtschaftlichen Betrieben werden auf



Abb. 1 und Abb. 2: Die Landwirtschaft ist Hauptbetroffener der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr.

Dauer Produktionsflächen entzogen. Dabei stellt der Boden den unvermehrten und unverzichtbaren Produktionsfaktor für die Land- und Forstwirtschaft dar. Oft betrifft der Flächenverlust hochwertige landwirtschaftliche Böden für die Produktion von

Nahrungs- und Futtermitteln, nachwachsenden Rohstoffen sowie zur Verwertung von Nährstoffen. Die agrarstrukturellen Auswirkungen des Flächenverbrauchs gefährden oftmals die Betriebe in ihren Einkommens- und Entwicklungspotenzialen oder gar ihrer

Existenz. Dabei ist der Verkauf von Bauland – anders als häufig behauptet – im Sinne der Bewirtschafter kein ökonomisch sinnvolles „Fruchtfolglied“, da bei einem Pachtflächenanteil von bundesweit 64 % (regional bis über 90 %) die Bewirtschafter überwiegend nicht Eigentümer der Flächen sind. Sie haben in der Regel nicht die Möglichkeit, Flächen zu tauschen oder gar neu zu erwerben. Insofern muss der Verlust landwirtschaftlicher Produktionsflächen durch Baumaßnahmen, aber auch durch agrarstrukturell bzw. landwirtschaftlich problematische Ausgleichsmaßnahmen gestoppt werden.

Als mittelbare Folge der Bauvorhaben führt zumeist auch die naturschutzrechtliche Kompensation für diese Eingriffe zu einem dauerhaften Verlust von landwirtschaftlichen Produktionsflächen. Zwar ist diese naturschutzrechtliche Kompensation im Sinne des Naturschutzes folgerichtig, jedoch ist die Landwirtschaft dadurch doppelt betroffen. Neben dem direkten Verlust an Nutzflächen durch den Eingriff werden in zum Teil erheblichem Maße landwirtschaftliche Flächen aus der Produktion genommen (bspw. für Renaturierung, Aufforstung oder Sukzession), um die naturschutzrechtliche Kompensation zu erbringen.

Die Landwirtschaft ist die tragende Säule des ländlichen Raums, die landwirtschaftliche Produktion ist der Garant für die Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft. Insofern müssen die bestehenden landwirtschaftlichen Nutzflächen als Potenzial für die Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln sowie nachwachsenden Rohstoffen bewahrt werden. Die Reduzierung der Landwirtschaft auf die Funktion des Flächenbereitstellers für andere Nutzungen ist grundsätzlich falsch und wird den künftigen gesellschaftlichen Herausforderungen des ländlichen Raums nicht gerecht.

### Flächenrecycling vorantreiben

Im Sinne einer nachhaltigen Flächennutzung sind künftig flächensparende und intelligente Planungen für Verkehrswege und Siedlungsgebiete erforderlich. Hierfür bedarf es einer differenzierten statistischen Datengrundlage über die aktuelle und zu erwartende Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsmaßnahmen. Angesichts der heute in Regionen zum Teil unausgelasteten Infrastruktur und einer zahlenmäßig schrumpfenden Bevölkerung ist die Begrenzung neuer Baulandausweisungen auch ökonomisch vernünftig. Die Revitalisierung von Gewerbe- und Industriebrachen sollte daher vorangetrieben werden, um etwa vorhandene Infrastruktur zu

nutzen. Gleichzeitig bedarf es der Erschließung und Revitalisierung innerörtlicher Potenziale (Innenstadt bzw. Dorfkerne). Durch Flächenrecycling und Baulückenschließung im Rahmen von Innenstadtsanierungen und Dorferneuerungen kann die Neuversiegelung deutlich reduziert werden. Der Grundsatz „Neuversiegelung nur bei Entsiegelung“ sollte konsequent angestrebt werden.

### Entsiegelung bei Neuversiegelung – Positionspapier der Verbände

In Anbetracht der Problematik Flächenverbrauch und Landwirtschaft, aber auch der Problematik Effizienz und Erfolg der Eingriffsregelung hat sich auf Initiative des Deutschen Bauernverbandes ein Bündnis von Landwirtschafts- und Umweltverbänden, Behörden und Wissenschaftlern in einem gemeinsamen Positionspapier darauf verständigt, dass der Flächenverbrauch deutlich stärker gesenkt werden muss und das Prinzip „Entsiegelung bei Neuversiegelung“ gelten muss. Das gemeinsame Positionspapier mit dem Titel „Entsiegelung bei Neuversiegelung – Eingriffsregelung optimiert anwenden!“ wird getragen von den folgenden Verbänden und Institutionen: *Bundesamt für Naturschutz, Bundesverband der gemeinnützigen Landesgesellschaften, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Deutscher Bauernverband, Naturschutzbund Deutschland, Deutscher Verband für Landschaftspflege, Umweltbundesamt, Verband der Landwirtschaftskammern*. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit war an der Erstellung der Broschüre beteiligt und trägt die hierin getroffenen Aussagen mit. Die Verbände unterstützen das Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, den Flächenverbrauch auf 30 Hektar pro Tag im Jahr 2020 zu senken, halten jedoch weitergehende Schritte für dringend erforderlich, ebenso eine qualitativ und quantitativ verbesserte Nutzung der Eingriffsregelung.

Daneben hat der Deutsche Bauernverband im Jahr 2006 in einem gemeinsam mit dem Bundesamt für Naturschutz veranstalteten Perspektivforum „Neue Wege des Miteinanders für Landwirtschaft und Naturschutz“ sowie in einer Fachtagung mit dem Bund Deutscher Landschaftsarchitekten „Innovative Konzepte für Landwirtschaft und Naturschutz bei der Eingriffsregelung“ angestoßen und diskutiert.

### Verbesserte Anwendung der Eingriffsregelung geboten

Die Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz ist das Instrument, mit dem Beeinträchtigungen von Natur und

Landschaft vermieden, ausgeglichen bzw. kompensiert werden, um den Schaden für Natur und Landschaft zu minimieren. Das verursacherbezogene Instrument der Eingriffsregelung hat sich zwar in mancher Hinsicht bewährt, in der Praxis besteht aber an verschiedenen Stellen erheblicher Verbesserungsbedarf. Dies gilt sowohl für seinen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme als auch im Hinblick auf eine Kooperation mit der Landwirtschaft. Heute werden zahlreiche Kompensationsmaßnahmen realisiert, die selbst aus naturschutzfachlicher, aber erst recht aus landwirtschaftlicher und agrarstruktureller Sicht deutlich verbesserungsbedürftig sind.

Bei unvermeidbaren Eingriffen sollten verstärkt Möglichkeiten zur Entsiegelung von überbauten Flächen genutzt und kooperative Lösungen zwischen Landwirtschaft und Naturschutz gesucht werden. Sofern landwirtschaftliche Nutzflächen betroffen sind, darf der Flächenverlust nicht zur „Agrarstruktursabotage“ werden. Ackerflächen werden bisher allzu leicht verplant und für Kompensationszwecke in Anspruch genommen, da ihnen in den angewandten pauschalen Bewertungsverfahren oftmals eine geringe ökologische Wertigkeit und damit ein hohes Aufwertungspotenzial beigemessen wird.

Dabei wird die enorme Bedeutung dieser Flächen für Kulturlandschaft und Lebensraum und ihr meist hohes Ertragspotenzial vernachlässigt. Daher wird für eine verbesserte Anwendung der Eingriffsregelung in der Praxis eine Überarbeitung der vorhandenen Bewertungsverfahren im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung notwendig sein. Die naturschutzfachlichen Funktionen und die Potenziale landwirtschaftlicher Flächen müssen stärkere Berücksichtigung finden, als in der Vergangenheit. So müssen Ackerflächen auch angemessen hinsichtlich ihrer Funktion als Lebensraum, als Teil der Kulturlandschaft, für die Produktion von Lebensmitteln und nachwachsenden Rohstoffen und als Ressource bewertet und einbezogen werden.

Ferner bedarf es einer stärkeren Betonung der Entsiegelung in den Punktesystemen nach der Eingriffsregelung. Die Entsiegelung von Flächen muss die prioritäre Maßnahme sein, es muss sich hinsichtlich der Punktesysteme lohnen, den enormen finanziellen Aufwand der Entsiegelung zu betreiben. Letztlich sollte ein Prüfungsvorbehalt in der Planung eingeführt werden, ob eine hinreichende Prüfung der Entsiegelungsmöglichkeiten stattgefunden hat. Ohnehin bedarf es einer kritischen Überprüfung der Punktesysteme in den Ländern, da allzu oft



Abb. 3

Kompensationsmaßnahmen nur am Punktesystem orientiert wurden, anstatt an der vorhandenen Landschaft, deren Historie oder regional entwickelter landschaftstypischer Leitbilder für die Gestaltung der Landschaft.

### Flächenkauf ist keine ökologische Kompensation

Darüber hinaus ist auch bei der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eine qualitativ und quantitativ verbesserte Anwendung geboten. So wird z. B. eine Kompensationspraxis, für die parallel zur Baumaßnahme Flächen bereitgestellt werden müssen, aufgrund der dargestellten vielfältigen Flächenansprüche auch im ländlichen Raum zunehmend schwieriger. Die vielfach vorzufindende Praxis, dass je nach Verfügbarkeit auf wenig geeignete Flächen oder auf Flächen mit zu hohen Preisen zurückgegriffen wird, so dass für die eigentlichen Maßnahmen der Finanzrahmen enger wird, ist wenig zielführend. Während allein der Ankauf von Flächen noch keine ökologische Kompensation darstellt, wird andererseits das Geld für die Anlage und langfristige Erhaltung von Kompensationsmaßnahmen oft zu knapp bemessen. Das Ziel wird insbesondere verfehlt, wenn die Pflege bzw. Unterhaltung nicht dauerhaft sichergestellt werden kann und zum „Problemfall“ wird.

In der Praxis ist zudem oftmals festzustellen, dass Kompensationsmaßnahmen oft überhaupt nicht umgesetzt werden. Daneben

sind umgesetzte Kompensationsmaßnahmen oft in einem schlechten Zustand, es findet keine Pflege statt und eine Erfolgs- und Aufwertungskontrolle wird nicht vorgenommen. Zudem fehlt häufig die Beachtung der Funktionalität beim Ausgleich – so etwa wenn als Ausgleich für einen versiegelten Acker eine Streuobstwiese angelegt wird. Letztlich stellt die enorme Häufung der Anlage von Streuobstwiesen als Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft eher eine Modeerscheinung dar und ist mitnichten mit ökologischen, historischen oder landwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu rechtfertigen.

### Naturschutz durch Nutzung

Bei den beiden Naturschutzprojekten des Deutschen Bauernverbandes (DBV) in der Eifel und insbesondere der Köln-Aachen-Bucht – einer Bördelandschaft – wurde deutlich, dass die Landwirtschaft ein wichtiger Partner sein kann, etwa um die Pflege von Kompensationsflächen zu übernehmen. Damit können eine Reihe der beschriebenen Probleme entschärft werden. Die zunehmend verfolgten Konzepte zur Bevorratung von Flächen und Maßnahmen (Ökokonten, Flächen- und Maßnahmenpools) bieten die Chance für ein naturschutzfachlich sinnvolles und nachhaltiges Kompensationsflächen- und Maßnahmenmanagement. Hierzu müssen Eingriff und Ausgleich in der Praxis stärker zeitlich und räumlich entkoppelt werden. Hierbei gilt es, die Flächeneigentümer und –nutzer einzubin-

den und agrarstrukturelle Belange zu berücksichtigen. (Vgl. Abb. 3).

Diese gesamträumlichen Kompensationskonzepte müssen mit einem konsequenten Flächenmanagement zur Lenkung der Kompensationsflächen und –maßnahmen im Interesse eines effektiven Naturschutzes und der Landwirtschaft verbunden werden. Die konsequente Umsetzung des Prinzips „Naturschutz durch Nutzung“ erfordert eine stärkere Integration von Kompensationsmaßnahmen in landwirtschaftliche Betriebe und ggf. Produktionssysteme in Anlehnung an den Vertragsnaturschutz. So können eine besonders umwelt- und naturverträgliche Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen sowie die ökologische Aufwertung von vorhandenen Biotopen durch produktions- und betriebsintegrierte Maßnahmen (u. a. Blühstreifen) eine Kompensation für bestimmte Eingriffe in Natur und Landschaft an anderer Stelle darstellen.

### Vorteile betriebsintegrierter Kompensationsmaßnahmen

Die Vorteile dieser Maßnahmen sind offenkundig. Zunächst ist der Flächenverbrauch für die Landwirtschaft wesentlich geringer. Durch eine Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen durch die Landwirtschaft kann auch eine angemessene Honorierung der von den Landwirten erbrachten Leistungen erzielt werden. Zugleich kann die Landwirtschaft eine fachgerechte und dauerhafte Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen gewährleisten. Zudem werden die finanziellen und personellen Mittel gezielt eingesetzt. Zur Verbesserung des Vollzuges können beispielsweise Stiftungen in Kooperation von Landwirtschaft und Naturschutz beitragen, die die Umsetzung und Qualität der Maßnahmen verbessern und den langfristigen Erhalt und die erforderliche Pflege sichern. Die Landwirte können als Partner gewonnen werden, durch eine frühzeitige Einbindung kann Akzeptanz geschaffen werden. Hierdurch kann eine hohe Identifizierung mit den Kompensationsmaßnahmen erreicht werden, die bei bisherigen Maßnahmen oftmals nicht vorhanden war.

### Anschrift des Verfassers:

Steffen Pinggen  
Umweltreferent des Deutschen Bauernverbandes  
Claire-Waldoff-Str. 7

10117 Berlin

E-Mail: s.pinggen@bauernverband.de

Ivo Gerhards

## 30 Jahre Eingriffsregelung in der Bauleitplanung – Rückblick und Ausblick

### 1 Einführung

Üblicherweise wird das Thema „Eingriffsregelung in der Bauleitplanung“ erstmals mit dem Jahr 1993 in Verbindung gebracht, in dem das sog. Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz verabschiedet wurde. Unstrittig ist aber, dass die tatsächliche Bebauung von Flächen schon immer zu Veränderungen von Natur und Landschaft geführt hat, die großenteils erheblich und nachhaltig (im Sinne von langfristig) sind. Insofern ist es nachvollziehbar, dass erste Ansätze zur Berücksichtigung der materiellen Anforderungen der Eingriffsregelung deutlich älter sind. So lassen sich von 1976 bis heute vier Phasen der Entwicklung unterscheiden, wobei die Jahre 1993, 1998 und 2004 jeweils wesentliche Einschnitte markieren.

Die nachfolgenden Ausführungen sollen die allmähliche Etablierung der Eingriffsregelung auf dem Feld der Bauleitplanung nachzeichnen, indem sie für jeden der vier Zeiträume zunächst die rechtlichen Grundlagen auf Bundesebene und einige wesentliche Aspekte aus der Planungspraxis darlegen. Hierbei wird insbesondere auf eigene Erfahrungen aus den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz zurückgegriffen. Anschließend wird auf offene Fragen und Defizite hingewiesen, die teilweise im Laufe der Zeit einer Lösung zugeführt wurden. Hingewiesen wird jeweils auch auf Beziehungen der Eingriffsregelung zu anderen Instrumenten der sog. Umweltfolgenabschätzung, insbesondere zur Umweltverträglichkeitsprüfung.

Ausgehend vom Wandel der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, fasst dieser Beitrag abschließend im Sinne einer Bilanz Erfolge und verbleibende Defizite zusammen und zeigt einen Blick in die Zukunft.

### 2 Zeitraum 1976 – 1993

#### *Rechtliche Grundlagen*

Zum Beginn dieses Zeitraums bildete neben dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 20. Dezember 1976 die wenige Monate zuvor erlassene Novelle des Bundesbaugesetzes (BBauG) vom 18. August 1976 die maßgebende gesetzliche Vorgabe für die Bauleitplanung. Von Bedeutung war in § 1 Abs. 6 BBauG die gegenüber der Fassung von 1960 ausdrückliche Hervorhebung der Belange des Umweltschutzes: danach war es auch Ziel der Bauleitplanung, „eine men-

schonwürdige Umwelt zu sichern“. Damit einher gingen verbesserte Möglichkeiten zur Darstellung bzw. Festsetzung von Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen gemäß § 5 Abs. 2 und § 9 Abs. 1. Konkret ging es um die Auflockerung und Durchgrünung der Baugebiete, vor allem unter ästhetischen Gesichtspunkten.

Das BNatSchG enthielt explizit den Auftrag, bei der Aufstellung von Landschaftsplänen auf deren Verwertbarkeit für die Bauleitplanung Rücksicht zu nehmen. Die neu eingeführte naturschutzrechtliche Eingriffsregelung spielte dagegen nach allgemeiner Rechtsauffassung im Zuge der Bauleitplanung keine Rolle. Konsens bestand darin, dass Bauleitpläne selbst keinen Eingriff darstellen, sondern lediglich Eingriffe vorbereiten. Weil die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Eingriffs erst mit der (Bau)Genehmigung fällt, war erst zu diesem Zeitpunkt die Eingriffsregelung anzuwenden.

Eine nochmalige Verstärkung erfuhren die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege mit dem Erlass des Baugesetzbuches (BauGB vom 8. Dezember 1986), das an die Stelle des BBauG trat. Bauleitpläne sollten gemäß § 1 Abs. 5 nun auch dazu beitragen, „die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln“. Inspiriert von der Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung von 1985 wurde die sog. Bodenschutzklausel eingefügt: Im Sinne eines sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden sollten die Flächeninanspruchnahme minimiert und Möglichkeiten der innerörtlichen Entwicklung geprüft werden. Schließlich wurden mit § 5 Abs. 2 Nr. 10 und § 9 Abs. 1 Nr. 20 und 25 erweiterte Möglichkeiten geschaffen, konkrete Flächen bzw. Maßnahmen für Naturschutz und Landschaftspflege in Bauleitplänen darzustellen bzw. festzusetzen.

Als weitere gesetzliche Vorgabe im Kontext der Umweltfolgenabschätzung ist schließlich das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vom 12. Februar 1990 anzuführen. Danach war seit 1990 eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei Bauleitplänen durchzuführen, die die Grundlage für die Zulassung UVP-pflichtiger Vorhaben sein konnten. Betroffen waren sowohl Flächennutzungspläne als

auch Bebauungspläne, gerade auch planfeststellungersetzende Bebauungspläne, für Großvorhaben wie Fernstraßen, Hotelkomplexe und Kraftwerke.

#### *Praxis in der Bauleitplanung, Erfahrungen*

Relativ unabhängig von den bundesweit geltenden, rechtlichen Vorgaben im Bau-, Naturschutz- und Umweltrecht, die sich zudem, wie gezeigt, zwischen 1976 und 1993 wandelten, stellte sich die Praxis der Bauleitplanung in Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz während dieses Zeitraums recht unterschiedlich dar.

In Baden-Württemberg wurde im Zusammenhang mit konfliktträchtigen Siedlungserweiterungsvorhaben, vor allem in den Ballungsräumen, oft parallel zum Bebauungsplan ein Grünordnungsplan aufgestellt (vgl. KIK 1978). In einigen Fällen wurden auch Landschaftspläne auf Flächennutzungsplan-Ebene erarbeitet. Regelmäßig konzentrierten sich die Pläne auf Vorschläge zur Freihaltung bestimmter Landschaftsteile (z. B. Täler, Überschwemmungsgebiete, sichtexponierte Lagen) von Inanspruchnahme und auf klassische „grünordnerische“ Maßnahmen zur Landschaftsgestaltung (z. B. Ortsrandeingrünung). Bezogen auf das Regelungsprogramm der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung handelte es sich um Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Minderung von Beeinträchtigungen, vor allem aus ästhetischem Blickwinkel. Eine vorlaufende, konkrete Ermittlung der im Einzelnen zu erwartenden Auswirkungen von Vorhaben fand nicht statt. Vorhaben im Innenbereich waren von der Eingriffsregelung ausgenommen, so dass in Baden-Württemberg im Zuge von Baugenehmigungsverfahren die Eingriffsregelung keine Rolle spielte.

Anders in Hessen und Rheinland-Pfalz: hier gab es die landesgesetzliche Pflicht zur Aufstellung von Landschaftsplänen bzw. landespflegerischen Planungsbeiträgen im Rahmen der Bauleitplanung (vgl. § 4 HENatG und § 17 LPfLG Rhld.-Pf.). Darin sollten Umweltauswirkungen beurteilt und Vorschläge zur Konfliktbewältigung unterbreitet werden (vgl. GERHARDS & MÜHLINGHAUS 1989).

Insofern wurden von einigen Kommunen – auch in anderen als den genannten Bundesländern – schon vor 1993 freiwillig die materiellen Anforderungen der Eingriffs-

regelung in der Bauleitplanung mehr oder minder berücksichtigt, ohne dass es dafür eine bundesgesetzliche Vorgabe gab. Ein Augenmerk lag dabei oft auf Eingriffen durch öffentliche Erschließungsanlagen (Straßen, Kinderspielplätze etc.), für die die Gemeinden einen Ausgleich bzw. Ersatz auf öffentlichen Flächen, z. T. außerhalb des Bebauungsplangebietes, vorsahen. Ökologische Festsetzungen auf privaten Flächen erfolgten vor allem aus gestalterischen Gründen, als sog. Bau-Begleitgrün (vgl. BRAAM 1996).

Parallel dazu war seit Ende der 1980er Jahre zu beobachten, dass zunehmend freiwillig kommunale Umweltverträglichkeitsprüfungen im Zusammenhang mit der Erstellung von Bauleitplänen durchgeführt wurden. Seit 1990 galt dies allmählich für alle Bauleitpläne, die die Grundlage für Entscheidungen über die Zulässigkeit eines Vorhabens nach der Anlage zu § 3 UVPG sein konnten (vgl. WAGNER 1993). Anders als bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung waren nicht alle umweltrelevanten Vorhaben betroffen, sondern nur bestimmte Großvorhaben.

### *Offene Fragen, Defizite*

Trotz zunehmend deutlicherer Regelungen im Baurecht und z. T. auch im Naturschutzrecht wurde die Bauleitplanung vor 1993 von den meisten Kommunen als mehr oder minder reine Bebauungsplanung verstanden. Von Ausnahmen abgesehen, wurde Naturschutz nicht als eigenständige, wichtige Aufgabe der Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung begriffen.

Kritisiert wurde, dass die Bauleitplanung das sog. Konfliktbewältigungsgebot zu wenig berücksichtigte. Im umfassenden Sinne hätte dazu auch die vorausschauende Bewältigung negativer Folgen für Natur und Landschaft gehört (vgl. GAENTZSCH 1990). Bei genauerer Betrachtung wurde deutlich, dass der Vollzug der Eingriffsregelung (erst) im Baugenehmigungsverfahren aus verschiedenen Gründen schwierig war. Auf Grund des Fehlens von Standortalternativen kam gerade die Prüfung der Vermeidbarkeit von Eingriffen im Zuge der Baugenehmigung regelmäßig zu spät. Auch war der Spielraum für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen meist sehr eng; gerade außerhalb der Baugrundstücke waren häufig keine ausreichenden und geeigneten Flächen für einen wirksamen Ausgleich zu finden.

Konkrete Vorschläge zur Verbesserung der unbefriedigenden Situation wurden erstmals umfassend auf einer Fachtagung in Mainz im Jahr 1988 diskutiert (BFANL/Institut für Städtebau Berlin 1989). Wegweisende Vorschläge zum Themenkomplex „Eingriffsregelung in der Bauleitplanung“ stammten

dabei von GAENTZSCH (vgl. auch GAENTZSCH 1990).

Deutlich wurde auch, dass Bau- und Naturschutzrecht nicht aufeinander abgestimmt waren und missverständliche Regelungen enthielten. Insofern bedurfte gerade die Frage des Verhältnisses der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zur Bauleitplanung dringend einer gesetzlichen Klärung (vgl. RUNKEL 1992).

Demgegenüber weniger gravierend war die ungeklärte Beziehung der 1990 eingeführten UVP zur Eingriffsregelung. Als Problem zeigte sich dabei auch, dass Flächenutzungspläne oft zu abstrakt für eine sinnvolle Beurteilung von Umweltauswirkungen waren.

Insofern gab es Anfang der 1990er Jahre eine ganze Reihe von Beweggründen, die 1993 schließlich zu tiefgreifenden gesetzlichen Regelungen führten.

### **3 Zeitraum 1993 – 1998**

#### *Rechtliche Grundlagen*

Die formale Einführung der Eingriffsregelung auf dem Feld der Bauleitplanung erfolgte mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993. Ziel des darin gefundenen „Baurechtskompromisses“ war die Harmonisierung von Baurecht und Naturschutzrecht, wobei interessanterweise nicht das BauGB, sondern das BNatSchG (und zusätzlich das UVPG) geändert wurde.

Zur Neuregelung des Verhältnisses der Bauleitplanung zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung wurden die §§ 8a – c in das BNatSchG eingefügt. Geregelt wurde darin die Vorverlagerung der Eingriffsregelung auf die Ebene der Bauleitplanung. Über konkrete Maßnahmen zur Minderung, zum Ausgleich oder zum Ersatz sollte im Rahmen der Abwägung über alle planungsrelevanten Belange abschließend entschieden werden (§ 8a Abs. 1 BNatSchG). Damit unmittelbar verbunden war die Regelung in Abs. 2, dass bei der Durchführung von Vorhaben, also auf der Genehmigungsebene, keine Eingriffsregelung, d. h. eine nochmalige Prüfung des Eingriffstatbestandes, durchzuführen war. Festsetzungen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollten auf den Grundstücksflächen, auf denen Eingriffe zu erwarten waren oder im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans vorgenommen werden. Letztere konnten den Eingriffsgrundstücken zugeordnet und von der Gemeinde anstelle und auf Kosten der Vorhabenträger durchgeführt werden (§ 8a Abs. 1 BNatSchG).

§ 8a Abs. 3 BNatSchG sah vor, dass im Bebauungsplan festgesetzte Maßnahmen aus städtebaulichen Gründen oder aus Gründen

des Naturschutzes bereits vor dem Eingriff durchgeführt werden konnten.

Schließlich bestimmte § 8a Abs. 6 BNatSchG, dass Vorhaben im Innenbereich – unbeschadet der Forderung nach Einfügung in die Eigenart der Umgebung, die auch Naturschutzbelange umfassen kann – nicht als Eingriff anzusehen waren.

Durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz wurde auch das UVPG geändert. Für Flächennutzungspläne und für sog. Angebots-Bebauungspläne sollte künftig keine UVP-Pflicht mehr bestehen. Lediglich Bebauungspläne, durch die die Zulässigkeit von bestimmten Vorhaben begründet werden sollte, blieben UVP-pflichtig. Dies betraf vorhabensbezogene Bebauungspläne mit konkreter Standortentscheidung für ein in der Anlage zu § 3 UVPG genanntes Vorhaben (z. B. Einkaufszentren) und – wie bisher – planfeststellungsersetzende Bebauungspläne (vgl. WAGNER 1993, BATTIS 1995).

#### *Praxis in der Bauleitplanung, Erfahrungen*

Als Folge der gesetzlichen Regelungen setzte sich in der Planungspraxis der Gemeinden zunehmend die Eingriffsregelung durch, wenn auch einige Länder (z. B. Bayern) von der im BNatSchG eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht hatten, die Anwendung der Eingriffsregelung zeitlich befristet auszusetzen. Die Gemeinden stellten umfassender als bisher Überlegungen zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen an. Rasch wurde deutlich, dass die Eingriffsregelung auf der Flächennutzungsplan- bzw. der Bebauungsplan-Ebene idealerweise jeweils spezifische Aufgaben zu erfüllen hatte:

- auf der FNP-Ebene die Vermeidung/Minderung von Eingriffen im großräumigen Zusammenhang, die Beurteilung großflächiger Eingriffe, die Prüfung von Standortalternativen und die Einbindung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in gemeindeweite Konzeptionen
- auf der BPlan-Ebene die Optimierung der einzelnen Bau- und Erschließungsvorhaben, die konkrete Feststellung von Art und Umfang des Eingriffs sowie die abschließende Ermittlung der Erfordernisse an Ausgleich und Ersatz (der konkrete Eingriff war allerdings in den seltensten Fällen genau absehbar, so dass hilfsweise meist die maximale Ausnutzung bzw. Ausschöpfung von Festsetzungen zu Grunde gelegt wurde).

Sehr bald zeigte sich im Vergleich zu früher eine Tendenz zu größeren Baugebieten, weil zusätzlich der Flächenbedarf für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu berücksichtigen

war (akzeptabel erschien vielfach eine Vergrößerung der Baugebiete um bis zu 25 %). Erste Abschätzungen für Baden-Württemberg rechneten mit Mehrkosten für Ausgleich und Ersatz von etwa 5 – 15 DM/m<sup>2</sup> Grundstücksfläche, die theoretisch von den Bauherren eingefordert werden konnten. Häufig verzichteten die Gemeinden aber auf die Erhebung der sog. Kostenerstattungsbeträge, um das Bauen nicht zu verteuern (auch wenn es sich dabei eher um ein psychologisches Moment handelte, da die genannten Beträge i. d. R. deutlich unter den Erschließungskosten lagen). Stattdessen versuchten die Gemeinden, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorrangig auf gemeindeeigenen Flächen und auf Gemeindegeldern durchzuführen und verzichteten damit auf die Zuordnung und die „Refinanzierung“ durch die Eingriffsverursacher.

Bei der räumlichen Anordnung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen stellte sich vielfach heraus, dass ein enger räumlicher Zusammenhang mit dem Bauvorhaben nicht möglich oder nicht sinnvoll war. Das Streben nach verdichteter Bauweise, die Kosten für den Flächenerwerb, aber auch Gründe des Naturschutzes ließen es oft besser erscheinen, entsprechende Maßnahmen in gewissem Abstand zu den Baugebieten zu realisieren (vgl. z. B. SCHINK 1995).

Damit war die Idee des sog. Ökokontos geboren, das vor allem in Rheinland-Pfalz und Hessen frühzeitig in die Planungspraxis Eingang fand. Daran geknüpft war eine zeitliche und räumliche Flexibilisierung von Ausgleich und Ersatz: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen konnten unter bestimmten Voraussetzungen bereits vor dem Eingriff umgesetzt und später angerechnet werden. Entsprechende Festsetzungen erfolgten in Bebauungsplänen mit zwei oder gar mehreren getrennten Teilgebieten. Baden-Württemberg betrachtete dies hingegen als unzulässig und ermöglichte zwei getrennte Bebauungspläne für die Festsetzung von Eingriff und Ausgleich/Ersatz, allerdings ohne Zuordnungsmöglichkeit.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Gemeinden – je nach Bundesland durchaus unterschiedlich – rasch für sie gangbare Wege fanden, um die Anforderungen an die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung zu bewältigen. Allerdings war die rechtliche Zulässigkeit der Vorgehensweise oft umstritten. Außerdem ergaben sich verschiedene Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben, wie im Folgenden ausgeführt wird.

#### **Offene Fragen, Defizite**

Bereits kurz nach Einführung der gesetzlichen Vorgaben zur Eingriffsregelung in der

Bauleitplanung zeichnete sich gerade aus juristischer Sicht eine Vielzahl offener Fragen ab, die die Anwendung erschwerten.

Unklar waren zunächst mögliche (oder vom Gesetzgeber bewusst gewollte) Unterschiede zwischen der naturschutzrechtlichen und der städtebau(recht)lichen bzw. „planerischen“ Eingriffsregelung. Strittig war die Bedeutung der Eingriffs-Ausgleichs-Regelung in der bauleitplanerischen Gesamtabwägung, konkret die Frage, ob auch in der Bauleitplanung eine Pflicht zur vollständigen Vermeidung und zum vollständigen Ausgleich von Eingriffen bestand. Während die einen (z. B. *Blume, Gassner, Heidtmann, Berkemann*, VGH Mannheim, Urteil vom 19. April 1996 – 8 S 2641/95) den „100%-Ausgleich“ als Planungsleitsatz oder zumindest als Optimierungsgebot betrachteten, sahen andere (z. B. *Krautzberger, Runkel, Mitschang, Erbguth, Schink, Louis*, OVG Münster, Urteil vom 28. Juni 1995 – 7a D 44/94) darin lediglich einen einfachen abwägungserheblichen Belang. Diese Position wurde letztlich höchstrichterlich bestätigt durch ein Urteil des BVerwG vom 31. Januar 1997 – 4 NB 27.96 (vgl. auch Beschluss des BVerwG vom 9. Mai 1997 – 4 N 1.96).

Juristisch ungeklärt war lange Zeit auch die Frage, ob die in einigen Bundesländern praktizierte Möglichkeit, den Ausgleich durch geteilte bzw. mehrere Bebauungspläne zu regeln, zulässig war. Auch diese Frage entschied das BVerwG in seinem Beschluss vom 9. Mai 1997 positiv.

Offen war daneben die rechtliche Zulässigkeit des Ökokontos auch in zeitlicher Hinsicht: Wie weit durften Eingriff und Ausgleich zeitlich entkoppelt werden, mussten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bereits im Bebauungsplan festgesetzt sein, bevor sie realisiert werden konnten?

Weitere Unklarheiten bestanden im Zusammenhang mit der Zuordnung und Refinanzierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (vgl. z. B. BRAAM 1996), aber auch hinsichtlich sinnvoller Ansätze zur Differenzierung nach der Schwere des Eingriffs (vgl. KRÄMER 1994).

Diese vielfältigen rechtlichen Unsicherheiten blieben für die Planungspraxis nicht ohne Folgen, auch hier zeigten sich mit zunehmender Anwendung der gesetzlichen Regelungen offene Fragen und Defizite.

Viele Schwierigkeiten waren primär in der fehlenden Erfahrung der meisten Gemeinden mit der Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung und der Sorge vor einem nicht zu bewältigenden, zusätzlichen Bearbeitungsaufwand bei der Aufstellung von Bauleitplänen begründet. Aus Sicht der Gemeinden verständlich war die Tendenz, einfache, standardisierte

Bewertungsverfahren einzusetzen, die aus naturschutzfachlicher Sicht allerdings zu unbefriedigenden Ergebnissen führten. Kritikpunkte waren unter anderem die fehlende Orientierung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen an den tatsächlich vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werten, d. h. an den konkreten Beeinträchtigungen, die fehlende Berücksichtigung funktionaler Zusammenhänge (z. B. Sichtbeziehungen, Tierwanderwege) und die ungenügende Differenzierung zwischen Maßnahmen zu Vermeidung, Ausgleich und Ersatz. Den erkennbaren Bedarf an fachlichen Hinweisen und Empfehlungen befriedigte als Erstes das Niedersächsische Landesamt für Ökologie mit einer viel beachteten und oft zitierten Veröffentlichung (NLÖ 1994). Bereits frühzeitig absehbar waren auch Defizite im Vollzug der Ergebnisse der Eingriffsregelung. Weil viele Bauvorhaben als Folge von Änderungen der Landesbauordnungen genehmigungs- und anzeige-frei waren, bestand kaum noch die Möglichkeit, Ausgleich und Ersatz als Nebenbestimmung in die Baugenehmigung aufzunehmen. Offen blieb, durch wen und wann die Umsetzung festgesetzter Maßnahmen gerade auf privaten Grundstücken überprüft werden sollte; die Bauaufsichtsbehörden sahen sich dazu i. d. R. außer Stande. Unabhängig davon erwies sich auch die dauerhafte Pflege von Ausgleichs- und Ersatzflächen als schwierig. Aus eigenen Mitteln konnten (oder wollten) viele Gemeinden dies nicht bewerkstelligen. Eine Einbeziehung der Pflegekosten in die zu refinanzierenden Kosten war nicht zulässig, so dass die Gemeinden nach alternativen Lösungen (vertragliche Regelung, Umlegung auf den Verkaufspreis gemeindeeigener Grundstücke) Ausschau halten mussten.

„Last but not least“ war für die praktische Anwendung nicht geklärt, in welcher Beziehung die Eingriffsregelung zur Umweltverträglichkeitsprüfung stand und wie diese beiden Instrumente bei den betroffenen Bebauungsplänen sinnvoll miteinander verknüpft werden konnten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bereits kurz nach Einführung der Eingriffsregelung auf dem Feld der Bauleitplanung die offensichtlichen Unsicherheiten und Unklarheiten in der kommunalen Planungspraxis ebenso wie die Vollzugsprobleme vielfach beklagt wurden (vgl. stellvertretend KRÄMER 1994, SCHINK 1995, BRAAM 1996). Dies bewog den Gesetzgeber, rasch mit Vorarbeiten für klarstellende und ergänzende gesetzliche Regelungen zu beginnen, die schließlich in eine Neufassung des BauGB mündeten.

#### 4 Zeitraum 1998 – 2004

##### *Rechtliche Grundlagen*

Ergebnis der gesetzgeberischen Überlegungen war das als Artikelgesetz erlassene Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG) vom 18. August 1997, das zum 1. Januar 1998 in Kraft trat. Durch das BauROG wurden sowohl das BauGB als auch das Raumordnungsgesetz (ROG) geändert. Zentral war die Übernahme der Regelungen zur planerischen Eingriffsregelung aus dem BNatSchG in das BauGB. Fortan regelte das BNatSchG das „Ob“ der Anwendung der Eingriffsregelung und enthielt in § 8a einen Verweis auf das BauGB. Das BauGB bestimmte hingegen das „Wie“ (vgl. WEIHRICH 1999). Für das BauGB war im Hinblick auf die Eingriffsregelung eine Vielzahl von Regelungen entscheidend, auf die hier nur kurz eingegangen werden kann:

- § 1a forderte zunächst die gemeinsame Behandlung aller Umwelt schützenden Maßgaben (Bodenschutzklausel, Eingriffsregelung, UVP, FFH-Verträglichkeitsprüfung) in der Abwägung und eröffnete damit die Möglichkeit, diese inhaltlich verwandten Themen in der Planungspraxis in enger Verknüpfung zu bearbeiten. Zugleich wurde klargestellt, dass Vermeidung und Ausgleich der Abwägung unterliegen, also nicht strikt zu beachten waren.

Schon früh wies LOUIS (1998) darauf hin, dass neben den explizit abwägungsfähigen eine Reihe naturschutzrechtlicher Vorgaben existieren, die auch in der Bauleitplanung nicht abwägbar sind (gesetzlich geschützte Biotope, naturschutzrechtlich geschützte Gebiete und Objekte, artenschutzrechtliche Vorschriften).

- In Verbindung mit § 200a wurde nun geregelt, dass der Begriff des „Ausgleichs“ auch die bisherigen aus dem Naturschutzrecht bekannten Ersatzmaßnahmen umfasste.
- §§ 1a Abs. 3, 9 Abs. 1a, 135 Abs. 2 und 200a ermöglichten die zeitliche und räumliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich und schufen damit den offiziellen Rahmen für die Einrichtung von Ökokonten (vgl. GERHARDS 2002). Die vorzeitige Maßnahmendurchführung war nun auch ohne städtebauliche oder naturschutzfachliche Gründe möglich, die räumliche Flexibilisierung allerdings nur, sofern dies mit den Zielen des Naturschutzes und der Raumordnung vereinbar war.

Mit dieser Lockerung des räumlichen und zeitlichen Zusammenhangs von Eingriff und Ausgleich eng verknüpft waren erweiterte Möglichkeiten der Zuordnung und Refinan-

zierung von Ausgleichsmaßnahmen (§ 1a Abs. 3 i. V. m. § 9 Abs. 1a).

- § 1a regelte auch, dass bei der Überplanung von bestehenden Baurechten (einschl. des Innenbereichs) keine Ausgleichspflicht besteht (unabhängig davon war es wünschenswert, auch in diesen Fällen über Möglichkeiten der Vermeidung und Minderung nachzudenken).
- Bemerkenswert war daneben die explizite Erwähnung des Belangs „Boden“ (als besonders betonter Teilaspekt von Natur und Landschaft) und die Erweiterung der Bodenschutzklausel in § 1a um die Verpflichtung, „Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen“.
- Von Bedeutung war schließlich der in § 10 Abs. 2 ausgesprochene Verzicht auf das Anzeigeverfahren für alle aus dem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungspläne. Für die meisten verbindlichen Bauleitpläne entfiel in der Folgezeit die Anzeige- oder Genehmigungspflicht.

Die im Kontext der Eingriffsregelung relevanten Änderungen des ROG betrafen §§ 2 Abs. 2 und 7 Abs. 2. Sie ermöglichten es, die materiellen Anforderungen der Eingriffsregelung bereits auf der überörtlichen Ebene zu berücksichtigen, und betonten die übergeordnete Steuerungsfunktion der Raumplanung für den Ausgleich von Eingriffen (vgl. WOLF 2005).

In den Zeitraum 1998 – 2004 fallen zwei weitere Gesetzesänderungen, die ebenfalls im Zusammenhang mit der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung zu betrachten sind.

Zunächst wurden mit einem Artikelgesetz vom 27. Juli 2001 das BauGB und das UVPG geändert. Es blieb dabei, dass für Flächennutzungspläne weiterhin keine UVP-Pflicht bestand. Neu eingeführt wurde die Notwendigkeit, nicht nur bei vorhabensbezogenen und planfeststellungsersetzenden Bebauungsplänen, sondern auch bei Bebauungsplänen für bestimmte bauplanungsrechtliche Vorhaben (z. B. Parkplätze, großflächige Einzelhandelsbetriebe, Industriezonen und Städtebauprojekte) ggf. eine UVP durchzuführen. Die UVP-Pflicht war aber abhängig von bestimmten Prüfwerten, deren Erreichung in einer sog. Vorprüfung („screening“) abzuschätzen war. Jedenfalls wurde die Zahl der (potenziell) UVP-pflichtigen Vorhaben deutlich erweitert. STÜER (2006) schätzt, dass seinerzeit etwa 20 % der Bebauungspläne einer UVP-Pflicht unterlagen. Die Anforderungen der Eingriffsregelung spielten als Bewertungsmaßstab für die Umweltauswirkungen eine Rolle. Es wurde zugleich die Möglichkeit eröffnet, Prüfungen im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in

die UVP zu integrieren. Die UVP wurde zum Trägerverfahren für die Eingriffsregelung (und die FFH-Verträglichkeitsprüfung). Die Ergebnisse sollten in einem Umweltbericht dokumentiert werden, der unter anderem auch die erforderlichen Vermeidungs-, Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen beschreiben sollte (§ 2a BauGB).

Mittelbar von Bedeutung war schließlich die Neufassung des Naturschutzrechts in Form des Gesetzes zur Neuregelung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG-NeuRegG) vom 25. März 2002. Orientiert an den Regelungen im Baurecht, wurde mit diesem Gesetz auch die originäre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung stark flexibilisiert. Grundlegend dabei war, dass die naturschutzrechtliche Abwägung innerhalb der Entscheidungskaskade künftig erst dann durchzuführen war, wenn zuvor nicht nur Möglichkeiten für Ausgleichs-, sondern auch für Ersatzmaßnahmen ermittelt worden waren. Die Regelungen des Verhältnisses zum Baurecht finden sich seitdem in § 21.

##### *Praxis in der Bauleitplanung, Erfahrungen*

In der Praxis setzten sich auch nach der Änderung der rechtlichen Grundlagen einige Tendenzen fort, die bereits vor 1998 erkennbar waren. So wurden von den Gemeinden weiterhin vielfach einfache rechnerische, stark formalisierte Verfahren zur Eingriffsbewertung eingesetzt, oft fand sich eine Kombination aus quantifizierenden und verbal-argumentativen Ansätzen, üblicherweise wurde eine Eingriffs-Ausgleichs-Bilanz erstellt. Dem Trend zur Anwendung einfacher „Biotopwertverfahren“ und „Flächenfaktoren“, die nur Teilaspekte des Naturhaushaltes berücksichtigten (und das Landschaftsbild oft ganz vernachlässigten) leisteten manche Bundesländer durch eigene einschlägige Veröffentlichungen Vorschub (z. B. Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 1999). In anderen Bundesländern versuchte man dem entgegenzuwirken (z. B. LfU BW 2000).

Vor allem in den Verdichtungsräumen zeichnete sich allmählich eine Knappheit an verfügbaren Ausgleichsflächen ab. Neben Schwierigkeiten bei der Flächenbeschaffung nahmen die Konflikte mit der Landwirtschaft zu, die es nicht hinnehmen wollte, dass nicht nur die Bebauung, sondern auch der erforderliche Ausgleich meist auf Kosten landwirtschaftlicher Flächen stattfinden sollte. Dies mündete zum Einen in Überlegungen zur Bevorzugung eines „qualitativen“ statt eines „quantitativen“ Ausgleichs, verbunden mit der naturschutzfachlichen

Aufwertung vorhandener, schlecht nutzbarer Flächen (z. B. Uferstreifen, Waldsäume, Brachen) anstelle der Herausnahme von gut zu bewirtschaftenden Flächen aus der landwirtschaftlichen Nutzung.

Zum Anderen kam es zu einer verstärkten Nutzung der Möglichkeiten zur Bevorratung von Ausgleichsflächen und -maßnahmen in Form sog. Flächenpools und Ökokonten.

Daneben war eine Stärkung der Flächennutzungsplanung, aber auch von formellen bzw. informellen landschaftsplanerischen Konzepten auf der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung festzustellen (vgl. LÜERS 1997, GERHARDS 2002). Die Eingriffsregelung wurde vermehrt bereits auf der Flächennutzungsplan-Ebene behandelt; einige Gemeinden machten auch von der durch § 5 Abs. 2a BauGB eröffneten Möglichkeit Gebrauch, im Flächennutzungsplan Ausgleichs- und Eingriffsflächen einander zuzuordnen. Schnell sprach sich aber die Erfahrung herum, dass es in jedem Fall sinnvoll war, mehr Ausgleichsflächen darzustellen als „rechnerisch“ erforderlich. So hatte man mehr Optionen und konnte nicht durch verkaufsunwillige Grundstückseigentümer „erpresst“ werden.

Eine vergleichbare Stärkung der Regionalplanung mit erweiterten Ansätzen zur Eingriffsbewältigung bereits auf der überörtlichen Ebene konnte dagegen in der Praxis nicht beobachtet werden.

#### **Offene Fragen, Defizite**

Trotz der vom Gesetzgeber durch die Neuregelungen des BauGB beabsichtigten

Klarstellungen blieb auch nach 1998 eine Vielzahl von Fragen offen bzw. zeigten sich (neue) Defizite, vor allem aus naturschutzfachlicher Sicht.

So führte bereits das uneinheitliche Begriffsgebäude von naturschutzfachlicher und städtebaulicher Eingriffsregelung, manifestiert im Wort „Ausgleich“, zu Verwirrungen. Unklar blieb zunächst, ob Ausgleich und Ersatz in der Bauleitplanung gleichgestellt waren und die Gemeinden gleichsam beliebig diese oder jene Maßnahme im Hinblick auf einen undifferenzierten Ausgleich vorsehen konnten. Den Versuch einer begrifflichen Klarstellung im Kontext mit dem Naturschutzrecht machte GERHARDS (2002, vgl. Abb. 1).

Offen (und bis heute nicht abschließend geklärt) blieb die Frage, ob die Neuregelungen im Baurecht das „Wegwägen“ von Naturschutz-Belangen eher erleichterten oder erschwerten. Für Ersteres sprach die reduzierte Kontrolle der Eingriffsregelung und des Maßnahmenvollzugs, gerade auf privaten Grundstücken, nachdem nicht nur die Anzeige- (bzw. Genehmigungs-)pflicht der Bebauungspläne, sondern auch die Baugenehmigungspflicht weitgehend abgeschafft worden waren (vgl. KÖCK 2004). Für eine Erschwerung des Wegwägens sprach die Tatsache, dass angesichts räumlicher und zeitlicher Entkoppelungsmöglichkeiten ein Verzicht auf einen (Voll-)Ausgleich kaum plausibel begründet werden konnte (vgl. WOLF 2005).

Im Mittelpunkt der Kritik von Naturschutzseite standen, wie bereits nach 1993, in erster Linie rechnerische, stark formalisier-

te Verfahren der Eingriffsbewertung, die sich aus pragmatischen Gründen bei den Gemeinden (z. T. auch bei Planungsbüros und Behörden) großer Beliebtheit erfreuten (vgl. stellvertretend BREUER 2000, GERHARDS 2002). Beklagt wurde, dass derartige Verfahren die konkrete, einzelfallbezogene Prognose und Bewältigung von Eingriffsfolgen vermissen ließen. Oft dienten Biotope und Biotoptypen als alleinige Erfassungs- und Planungselemente. Anstatt den Naturhaushalt und das Landschaftsbild in ihrer Komplexität zu bewerten und konkrete, funktionsbezogene Beeinträchtigungen zu erfassen, ging es in erster Linie um die Ermittlung eines (rechnerischen) Ausgleichsflächenbedarfs. Dabei war zudem die Substitution von Wert und Fläche üblich. Kritisiert wurde auch, dass Ausgleichsflächen und -maßnahmen oft weniger nach ökologischer Notwendigkeit als nach Flächenverfügbarkeit, Kostenaspekten und „Punktgewinn“ ausgewählt wurden (vgl. THUM 2006). Dieser aus Naturschutzsicht unbefriedigenden Vorgehensweise trat das Bundesamt für Naturschutz im Jahr 2002 mit einer Veröffentlichung entgegen, in der eine fachlich nachvollziehbare Methodik dargelegt wurde (GERHARDS 2002, Abb. 2).

Ein Thema, das ebenfalls kontrovers diskutiert wurde, waren die Vorteile und Gefahren der Flächenpools und Ökokonten, die eine immer weitere Verbreitung fanden und mittlerweile auch außerhalb der Bauleitplanung genutzt werden.

Als Vorteile einer frühzeitigen Flächenbevorratung und dadurch ermöglichten

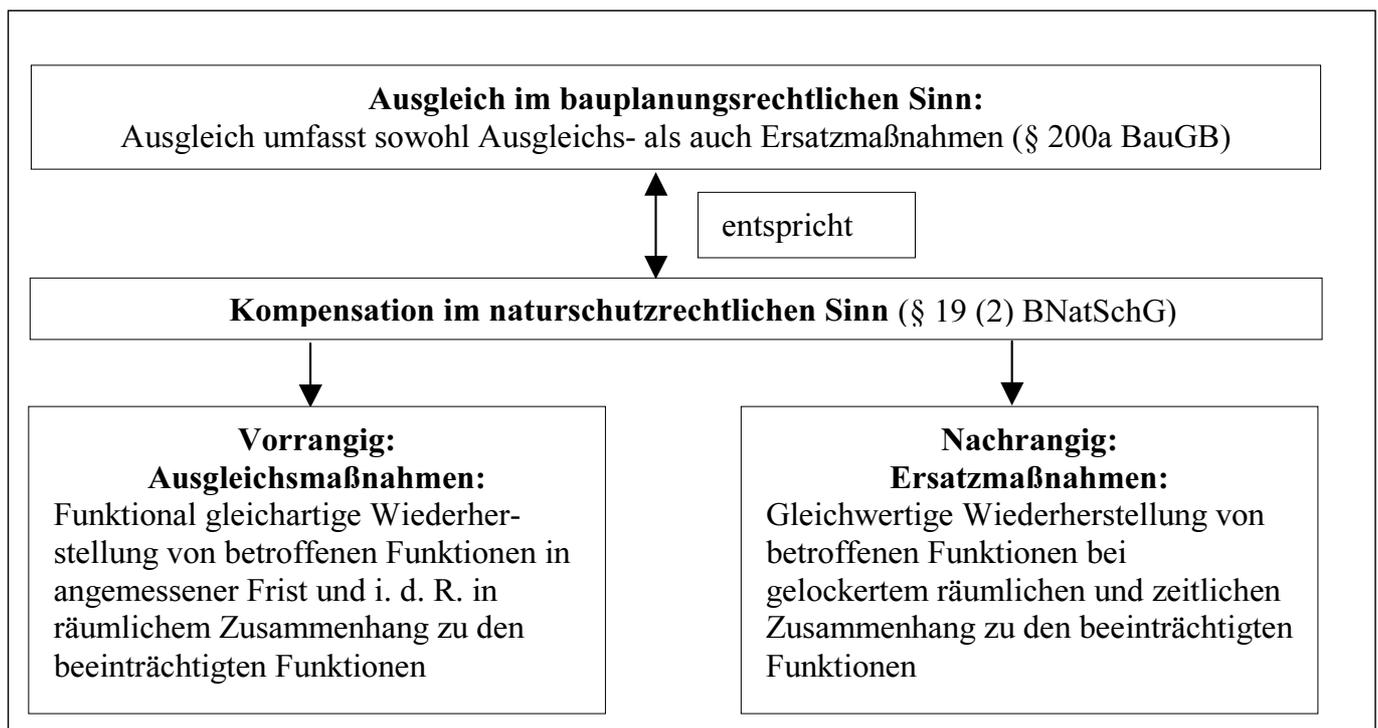


Abb. 1: Zusammenhang zwischen Ausgleich im bauplanungsrechtlichen Sinn und Kompensation im naturschutzrechtlichen Sinn.



Abb. 2: Naturschutzfachlich sinnvolle Arbeitsschritte der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung.

Maßnahmendurchführung wurden angeführt:

- Erleichterung der räumlichen Konzentration von Maßnahmen im Rahmen eines abgestimmten landschaftsplanerischen oder naturschutzfachlichen Konzepts
- Kostenvorteile beim Erwerb der Flächen und bei der Maßnahmendurchführung
- Erleichterung der Pflege bei räumlicher Konzentration von Ausgleichsflächen
- Möglichkeit der vorsorgenden Biotopneuschaffung
- Vermeidung von Verzögerungen durch die Suche nach geeigneten Ausgleichsflächen im Bebauungsplan-Verfahren, dadurch Entlastung des Bebauungsplan-Verfahrens (Verfahrensbeschleunigung)
- ggf. Reduktion des Ausgleichsumfangs wegen Wegfall von „time lag“-Zuschlägen („ökologische Verzinsung“)
- evtl. Realisierung von mehr Ausgleichsmaßnahmen.

Auf der anderen Seite wurde u. a. von AMMERMANN et al. (1998), BREUER

(2001), WILKE (2001) und THUM (2006) auf die Gefahren von Flächenpools und Ökokonten hingewiesen:

- Schwächung der Stufenfolge der Eingriffsregelung, d. h. Vernachlässigung von Überlegungen zur Vermeidung von Eingriffen, auch auf Grund des Zwangs zur Refinanzierung bereits durchgeführter Ausgleichsmaßnahmen
- Verzicht auf konkrete Prüfung der fachlichen Eignung von Flächen, insbesondere gegenseitige Anrechnung von nicht

gleichartigen Eingriffen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Vernachlässigung des räumlichen und funktionalen Zusammenhangs zwischen Eingriff und Ausgleich, vor allem bei faunistischen Beziehungen und Landschaftsbild

- Verzicht auf Durchführung räumlich oder sachlich näherliegender, aber im Ökoko-konto nicht vorgesehener Maßnahmen
- Vernachlässigung der Bemühungen um den Erhalt des Status quo von Natur und Landschaft zugunsten einer Entwicklung der Landschaft, die sich kaum noch an den durch Eingriffe konkret betroffenen Landschaftsfunktionen orientierte.

Eine wichtige Empfehlung lautete insofern, im Rahmen von Flächenpools und Ökoko-konten jeweils Flächen und Maßnahmen für den Ausgleich unterschiedlicher Funktionen von Naturhaushalt und Landschaftsbild vorzuhalten (vgl. AMMERMAN et al. 1998, WILKE 2001, GERHARDS 2002). In engem Zusammenhang mit den Flächenpools und Ökoko-konten standen Fragen nach den Grenzen der zeitlichen und räumlichen, aber auch funktionalen Flexibilisierung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Relativ rasch und pragmatisch konnte die Frage nach der Anrechenbarkeit von Naturschutzmaßnahmen für das Ökoko-konto geklärt werden, die vor 1998 durchgeführt worden waren. Wichtig war in diesem Zusammenhang eine klare Zweckbindung von früher erbrachten Maßnahmen.

Strittig war, ob zusammen mit dem räumlichen und zeitlichen Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich auch der funktionale Bezug aufgehoben war. Für die Klärung dieser Frage war zunächst wichtig festzuhalten, dass auch die räumliche Bindung nur aufgegeben werden durfte, wenn dies durch entsprechende, räumlich konkretisierte Ziele des Naturschutzes (und der Raumordnung) vorgezeichnet war. Zwingend war also die Beachtung landschaftsplanerischer bzw. raumordnerischer Ziele zur Sicherung bzw. Entwicklung von Landschafts- bzw. Raumfunktionen. Insofern waren der räumliche und der funktionale Zusammenhang immer gemeinsam zu betrachten (vgl. WEIHRICH 1999, GERHARDS 2002, THUM 2005). Dies konnte im Einzelfall sogar bedeuten, dass aus der funktionalen Beurteilung heraus der räumlichen Entkopplung Grenzen gesetzt wurden. Mit anderen Worten: die räumliche Flexibilisierung fand ihre Grenze am betroffenen Landschaftsraum, innerhalb dessen noch ein funktionaler Zusammenhang gegeben war (vgl. z. B. OVG Münster, Urteil vom 30. Juni 1999 – 7a D 144/97.NE). Eine beliebige Flexibilisierung der Eingriffsregelung war also nicht möglich.

Zwei weitere Gefahren sah man mit der starken Flexibilisierung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung auf den Naturschutz zukommen.

So war abzusehen, dass das Leitbild der Wiedergutmachung bzw. das ursprüngliche Ziel der Eingriffsregelung, den Status quo zu sichern, zunehmend an Bedeutung einbüßen würde (vgl. WOLF 2001). Auch durch die Einforderung des funktionalen Zusammenhangs konnte hier in der Praxis nicht immer verhindert werden, dass über Ausgleichsmaßnahmen etwas Anderes geschaffen wurde, als durch den Eingriff verloren ging (vgl. z. B. BREUER 2000). Bestätigt sahen sich Kritiker in ihrer Einschätzung auch deshalb, weil die Neuregelungen im BNatSchG ebenfalls Anlass dazu boten, dass die Bedeutung des Vermeidungsgebots sank und die Unterscheidung zwischen Ausgleich und Ersatz tendenziell erschwert wurde.

Die andere Sorge bestand darin, dass von den Gemeinden so gut wie keine Maßnahmen zur Entwicklung von Natur und Landschaft mehr unabhängig von Eingriffen durchgeführt werden würden: Naturschutz nur noch zum Preis des Eingriffs? Die Eingriffsregelung als Flächenbeschaffungsinstrument des Naturschutzes und als Finanzierungsquelle für Maßnahmen, die die Gemeinden eigentlich im Sinne von Vorsorge durchführen sollten (vgl. BREUER 2001).

Inwieweit diese Sorgen berechtigt sind, lässt sich bis heute nicht eindeutig beantworten (vgl. THUM 2006).

Nicht zuletzt war auch weiterhin die Umsetzung der sich aus der Eingriffsregelung ergebenden Ausgleichspflichten unbefriedigend. So stellte bspw. der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2001) bei der Überprüfung hessischer Bebauungspläne in den Jahren 1999 und 2000 fest, dass in 60 % der untersuchten Pläne die festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen nicht oder zumindest nicht zeitnah umgesetzt worden waren.

## 5 Zeitraum 2004 – 2006

### *Rechtliche Grundlagen*

Die letzte durchgreifende Änderung der gesetzlichen Vorgaben für die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung erfolgte durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) vom 24. Juni 2004, mit dem das BauGB neu gefasst wurde. Während bis dahin gemäß UVPG eine UVP (mit integrierter Eingriffsregelung) nur für bestimmte Bebauungspläne erforderlich war, wurde nun in den §§ 1 Abs. 6 Nr. 7, 1a Abs. 3, 2 Abs. 4 und 2a die sog. Umweltprüfung (UP) als Regelverfahren für alle Bauleitpläne eingeführt. Die UP wurde als Trägerverfahren

auch für die Eingriffsregelung und die FFH-Verträglichkeitsprüfung ausgestaltet. Seitdem ist die Ermittlung des Eingriffs in Natur und Landschaft bei grundsätzlich allen Bauleitplänen ein Teil der Umweltprüfung; die Eingriffsregelung wird darin integriert (vgl. VON HAAREN & OTT 2006, JESSEL 2006). Wie zuvor stellen die materiellen Anforderungen der Eingriffsregelung weiterhin einen Bewertungsmaßstab für die UP dar.

Erwähnenswert ist daneben die konkretisierende Ergänzung der Bodenschutzklausel in § 1a Abs. 2 Satz 1, mit der explizit verschiedene Möglichkeiten der Innenentwicklung betont werden.

Im Sinne einer Auslegungshilfe für das EAG Bau ist schließlich die Neufassung des UVPG vom 25. Juni 2005 zu nennen; es enthält subsidiäre Regelungen zur UP.

### *Praxis in der Bauleitplanung, Erfahrungen*

Konkrete Erkenntnisse aus der Planungspraxis liegen naturgemäß nur in eingeschränktem Maße vor.

In den Flächennutzungs- und Bebauungsplänen aus jüngerer Zeit werden die Ergebnisse der Eingriffsregelung im Umweltbericht dokumentiert – gelegentlich, aber nicht immer, in einem separaten Kapitel. Es mehrten sich die Anzeichen, dass als Folge der Anforderungen aus der UP die Alternativenprüfung auf beiden Ebenen der Bauleitplanung wieder an Gewicht gewinnt. Die Gemeinden erwähnen in den Begründungen der Bauleitpläne zumindest alternativ geprüfte Bauflächen.

Offene Fragen und Defizite werden im Zusammenhang mit dem abschließenden Fazit (Kap. 6) angesprochen.

## 6 Fazit und Ausblick

Zusammenfassend wird aus einem Rückblick auf 30 Jahre Eingriffsregelung in der Bauleitplanung Bilanz gezogen: Wo gab es Erfolge, welche Defizite bestehen weiterhin und welche künftigen Entwicklungen sind absehbar?

In der Rückschau lässt sich zunächst ein deutlicher Wandel der sog. städtebaulichen bzw. planerischen Eingriffsregelung erkennen, der sich in einer zunehmenden Flexibilisierung in mehrfacher Hinsicht manifestiert. Ausgehend von Problemen der Planungspraxis, die ambitionierten Anforderungen der (naturschutzrechtlichen) Eingriffsregelung angemessen umzusetzen, wurden die Regelungen im Lauf der Zeit in zeitlicher und räumlicher, tendenziell auch in funktionaler Hinsicht gelockert.

Das Gleiche gilt für den Zusammenhang zwischen Eingriffsverursachung/Finanzierungsverantwortung (Bauherr) und Kompensations- bzw. Durchführungsverantwortung (Gemeinde), wie WOLF (2004) zu Recht betont.

Eng verbunden mit den Regelungen zur Entkoppelung des Ausgleichs vom Eingriff ist die Möglichkeit der Flächen- und Maßnahmenbevorratung in Flächenpools und Ökokonten. Diese wiederum bilden die Voraussetzung dafür, dass sich die Eingriffsregelung immer stärker zu einem Gestaltungs- und Entwicklungsinstrument von Naturschutz und Raumordnung wandelte. Gerade auf dem Feld der Bauleitplanung werden mittlerweile die sich aus der Anwendung der Eingriffsregelung ergebenden Ausgleichspflichten oft nicht für die ursprünglich intendierte Erhaltung des Status quo, sondern für die mehr oder weniger umfassende Entwicklung der Landschaft eingesetzt.

Auffällig ist weiterhin die zunehmende zeitliche Vorverlagerung der Eingriffsregelung und die Vorbereitung von Ausgleichsflächen. Ursprünglich auf der Ebene der Baugenehmigung angesiedelt, wurde sukzessive die Möglichkeit eröffnet, die Anforderungen und Konsequenzen der Eingriffsregelung im Bebauungsplan, im Flächennutzungsplan oder gar im Regionalplan zu berücksichtigen.

Schließlich ist bemerkenswert, dass die zunehmende Flexibilisierung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung den Weg dafür bereitet hat, auch die Rahmenbedingungen der originären naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung allmählich zu ändern. Vorläufiger Endpunkt auf Bundesebene ist das im Jahr 2002 neu gefasste BNatSchG. Auf Länderebene sind weitergehende Lockerungen vorgenommen worden oder – auch als Folge der Föderalismusreform – abzusehen, z. B. Ökopunktehandel.

Wo lassen sich – im Rückblick auf 30 Jahre – aus Sicht des Naturschutzes Erfolge ausmachen?

Ende der 1980er Jahre gehört dazu sicherlich zunächst die Einsicht, dass auch die Bauleitplanung Eingriffe vorbereitet und der Versuch einer Konfliktbewältigung auf Ebene der Baugenehmigung regelmäßig zu spät kommt.

Positiv zu vermerken ist, dass sich bei vielen Gemeinden die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass ein konzeptionell vorbereitetes Kompensationsflächenmanagement in vielerlei Hinsicht von Vorteil ist. Voraussetzung dafür ist eine qualifizierte „planerische Unterfütterung“ der Eingriffsregelung. WOLF (2005) diagnostiziert in diesem Zusammenhang eine Entwicklung, die von der

Flexibilisierung zur „Planifizierung der Kompensation“ geführt hat. Der Naturschutz kann von einem derartigen Flächenmanagement profitieren, wenn der Ausgleich gezielt auf großflächig zusammenhängende, aufwertungsfähige und -bedürftige Flächen gelenkt wird. Dies wiederum wird dadurch begünstigt, dass die Aufstellung von Bebauungsplänen mit geteiltem Geltungsbereich zulässig ist.

In diesem Zusammenhang kann die beschriebene Tendenz, die Eingriffsregelung als landschaftliches Entwicklungsinstrument einzusetzen, nicht eindeutig positiv oder negativ beurteilt werden. Eine Einschätzung ist stark vom Einzelfall abhängig. Günstig ist es in jedem Fall, wenn die vorgesehenen Maßnahmen der Umsetzung eines landschaftsplanerischen Konzepts dienen. Im Hinblick auf den Vollzug und auf positive Wirkungen für Natur und Landschaft ist es für den Erfolg der Eingriffsregelung wichtig, auf die Festsetzung echter Ausgleichsmaßnahmen auf den Baugrundstücken weitestgehend zu verzichten und dort nur Maßnahmen zur Vermeidung und Minderung von Eingriffen gemäß dem Stand der Technik vorzusehen (z. B. Regenwasserversickerung, Fassadenbegrünung). Von Vorteil ist also die klare räumliche Trennung von Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen einerseits und von Ausgleichsmaßnahmen andererseits.

Trotz dieser unbestreitbaren Erfolge ist weiterhin eine Reihe von Defiziten festzustellen; auf einige wird im Folgenden näher eingegangen.

So hat auch eine Vielzahl fachlich-methodischer Veröffentlichungen nicht dazu beitragen können, die Qualität der zur Eingriffsbewertung eingesetzten Verfahren durchgreifend zu verbessern. Zur Anwendung kommen weiterhin vielfach Verfahren, die nicht dem Anspruch genügen, sowohl fachlich angemessen als auch einfach und nachvollziehbar zu sein. Im Sinne einer Pauschalisierung und Simplifizierung werden die örtlich konkreten Gegebenheiten ebenso wie funktionale Zusammenhänge häufig vernachlässigt. Ein Ausgleich wird i. d. R. zwar vorgesehen, funktional aus dem Eingriff abgeleitet ist er aber nicht immer. Nach wie vor ist der Ausgleich überwiegend auf den Arten- und Biotopschutz ausgerichtet.

Nicht von der Hand zu weisen ist auch die tendenziell sinkende Bedeutung des Vermeidungsgebots oder, mit anderen Worten, die Schwächung des Integritätszugunsten des Kompensationsinteresses. Eindeutige Antworten, ob Flächenpools und Ökokonten tatsächlich dazu beitragen, dass die Gemeinden kaum noch über Möglich-

keiten der Vermeidung von Eingriffen nachdenken, lassen sich zwar nicht geben (vgl. THUM 2006). Es ist aber zu vermuten, dass die Eingriffsregelung sich wenig dazu eignet, das „Ob“ einer Bebauung, d. h. die Bedarfsfrage, zu klären. Sie hat ihre Stärken in der Regelung des „Wo“ und des „Wie“. Die nach wie vor wenig umsetzungsfreundlichen und fehlerträchtigen Regelungen zur Refinanzierung von Ausgleichsmaßnahmen lassen es für viele Gemeinden angeraten erscheinen, den Ausgleich im Wesentlichen selbst und auf eigene Kosten durchzuführen, anstatt sich die Kosten von den Bauherren erstatten zu lassen (vgl. MITSCHANG 2005). Diese Praxis wird angesichts abnehmender finanzieller Spielräume der Gemeinden zunehmend schwierig. Unbefriedigend sind auch weiterhin die Möglichkeiten, die Dauerpflege von Ausgleichsflächen und deren Finanzierung sicherzustellen (vgl. THUM 2006), auch wenn sich hier, z. B. in Brandenburg über zertifizierte Pools, interessante Lösungen abzeichnen (vgl. STEFFEN, in diesem Heft).

Mit dem Ziel, die kommunale Planungshoheit und Eigenverantwortlichkeit zu stärken, sind in der Vergangenheit überflüssig erscheinende Kontrollen in vielen Bereichen des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts abgeschafft worden. Betroffen war auch die Kontrolle der Durchführung und Umsetzung der städtebaulichen Eingriffsregelung, ohne dass klar belegbar ist, dass damit die Bedeutung der Eingriffsregelung in den Bauleitplänen tatsächlich gesunken ist.

Schließlich sei auf einen weiteren Mangel der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung hingewiesen, der bereits im Zusammenhang mit dem Vermeidungsgebot angesprochen wurde. Offensichtlich hat dieses Instrument in Bezug auf die Eindämmung der Flächeninanspruchnahme und die Förderung der Innenentwicklung, wie sie politisch anerkanntes Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Die Bundesregierung 2001) ist, keine nennenswerte Wirkung entfalten können. In diesem Zusammenhang betont WOLF (2005) den begrüßenswerten Versuch, die Innenentwicklung dadurch zu fördern, dass Eingriffe im bebauten Bereich von den Regelungen des „Eingriffsausgleichs“ freigestellt wurden. Zugleich bemängelt er, dass die ursprüngliche Intention, die innerörtliche Entwicklung durch Privilegierung zu fördern, dadurch konterkariert wurde, dass der Gesetzgeber gleichzeitig den Ausgleich im Außenbereich der Abwägung durch die Gemeinde überließ (vgl. auch WOLF 2001).

Nicht weniger negativ fällt das Urteil darüber aus, ob die zunehmende Betonung der Belange „Boden“ und „Bodenschutz“ im

BauGB sichtbare Wirkungen entfaltet hat. Insofern müssen auch jüngste Bestrebungen, die planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Innenentwicklung zu ändern, eher kritisch gesehen werden (s. u.).

Wie kann es mit der städtebaulichen Eingriffsregelung in der Zukunft weiter gehen? Diese Frage ist primär im Kontext der neuen Regelungen zur Umweltprüfung (UP) zu beantworten, die, wie beschrieben, die Anforderungen der Eingriffsregelung einschließt. Daraus können sich durchaus Chancen ergeben. Zum einen kann die Pflicht zur Alternativenprüfung in der UP dazu beitragen, dass das Vermeidungsgebot (erneut) gestärkt wird. Zum anderen besteht die Möglichkeit, die Monitoringpflicht dahingehend zu nutzen, auch die erwähnten Vollzugsdefizite der Eingriffsregelung zu vermindern. Dazu müsste die Umsetzung der Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen in das kommunale Überwachungsprogramm einbezogen werden.

Denkbar erscheint aber auch, dass eine – mehr oder weniger eigenständig erkennbare – Eingriffsregelung im Baurecht durch vollständige Integration in die UP aufgegeben wird (vgl. KRAUTZBERGER 2004, der einen Verzicht auf die Eingriffsregelung insgesamt, d. h. auch außerhalb der Bauleitplanung, für überlegenswert hält). In diesem Zusammenhang kann nicht oft genug betont werden, dass auch bei einer Konzentration der Instrumente der Umweltfolgenabschätzung, z. B. auf die UP, diese die originären Instrumente der landschaftlichen Entwicklungsplanung (z. B. die örtliche und regionale Landschaftsplanung) nie ersetzen können (vgl. WOLF 2001, GERHARDS 2002 und LOUIS 2005).

Im Hinblick auf die Schwächen der Eingriffsregelung bei der Eindämmung des „Flächenverbrauchs“ ist abschließend zu betonen, dass hier andere Instrumente eher zielführend und vielversprechend sind. So gibt es, gerade aus Bayern und Baden-Württemberg, Ansätze für spezielle Ermittlungs- und Bewertungsinstrumente unter dem Oberbegriff des „kommunalen Flächen-(ressourcen)managements“ (vgl. Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 2002, LfU BW 2003). Dazu gehören Baulückenkataster, Brachflächenkataster und Untersuchungen zur Ermittlung des Nachverdichtungs- oder des Entsiegelungspotenzials. Sie können dazu genutzt werden, um im Sinne der sog. doppelten Innenentwicklung eine innerörtliche Verdichtung bei gleichzeitiger Verbesserung der Freiraumqualität anzustreben (vgl. DRL 2006).

Die derzeit diskutierte Änderung des BauGB mit dem Ziel, Vorhaben der Innenentwicklung über privilegierte Bebauungspläne zu

erleichtern, wird nicht nur aus Naturschutzsicht kritisch gesehen (vgl. JESSEL et al. 2006). Auch diese Neuregelung würde sich vermutlich einreihen in eine Vielzahl vergeblicher Versuche, über gesetzliche Änderungen die Innenentwicklung zu forcieren. Erfolge sind kaum zu erwarten, solange Maßnahmen im Innenbereich z. B. wegen Altlasten, wegen Auflagen des Denkmalschutzes oder wegen schwieriger Zuwegung hohe Aufwendungen auf Seiten der Gemeinden und potenzieller Bauherren erfordern. Einzelne positive Beispiele in Gemeinden können nicht darüber hinwegtäuschen, dass anstelle gesetzlicher Regelungen andere Anreize (z. B. spezielle Förderprogramme, Bauland mobilisierende Regelungen wie eine Baulandsteuer oder die Einführung einer Neuversiegelungsabgabe anstelle der Grunderwerbsteuer) eher Erfolg versprechend sind.

Abschließend ist festzuhalten, dass sich die ursprüngliche Intention der Eingriffsregelung auf dem Feld der Bauleitplanung nach 30 Jahren keineswegs überlebt hat. Zukunftsweisend ist die Integration der Eingriffsregelung in eine umfassende, qualifizierte Umweltprüfung, fundiert unterstützt durch landschaftsplanerische Entwicklungskonzepte und ergänzt um spezielle Ansätze zur Innenentwicklung.

## Literatur

AMMERMANN, K. et al. (1998): Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich in der Bauleitplanung. - *Natur und Landschaft*, **73**, H. 4, 163 -169.

BATTIS, U. (1995): Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung. - *Natur und Recht*, **17**, H. 9, 448-453.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1999): Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft – Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Ein Leitfadens. - München, 1-33.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (2002): Arbeitshilfe – Kommunales Flächenressourcen-Management. - München, 1-36.

BRAAM, W. (1996): Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffs-/Ausgleichsregelung. Erste Erfahrungen aus der kommunalen Planungspraxis. - *Stadt und Grün*, H. 6, 420-428.

BREUER, W. (2000): Die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung zwischen Agenda 21 und den vier Grundrechenarten. - *Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen*, **20**, H. 3, 115-123.

BREUER, W. (2001): Ökokonto – Chance oder Gefahr? Die Eingriffsregelung ist kein Flächen- und Mittelbeschaffer des Naturschutzes. - *Naturschutz und Landschaftsplanung*, **33**, H. 4, 113–117.

BFANL - Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie & Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für

Städtebau und Landesplanung (Hg.) (1989): Landschaftsplanung als Instrument umweltverträglicher Kommunalentwicklung. - Dokumentation zum 249. Kurs vom 30. November bis 2. Dezember in Mainz, Bonn-Bad Godesberg, 1-200.

DRL - Deutscher Rat für Landespflege (2006): Stellungnahme „Durch doppelte Innenentwicklung Freiraumqualitäten erhalten.“ - In: Freiraumqualitäten in der künftigen Stadtentwicklung. Schr.-R. DRL 78, 5-39.

Die Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Entwurf. Bundeskanzleramt, 266 S.

GAENTZSCH, G. (1990): Bauleitplanung und Baugenehmigungspraxis unter den Anforderungen des Naturschutzes und der Umweltverträglichkeit. - *Natur und Recht*, **12**, H. 1, 1-8.

GERHARDS, I. (2002): Naturschutzfachliche Handlungsempfehlungen zur Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. - (Hg.: Bundesamt für Naturschutz), Bonn-Bad Godesberg.

GERHARDS, I. & MÜHLINGHAUS, R. (1989): Erfahrungen mit der Landschaftsplanung in Hessen. – In: Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie & Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.) (1989): Landschaftsplanung als Instrument umweltverträglicher Kommunalentwicklung, Bonn-Bad Godesberg, 112-116.

JESSEL, B. (2006): Die Integration von Eingriffsregelung und FFH-Verträglichkeitsprüfung in die Umweltprüfung von Bauleitplänen. - *UVP-Report*, **20**, H. 1/2, 12-16.

JESSEL, B. et al. (2006): Umweltprüfung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung. Eine Kritik des aktuellen BauGB-Entwurfs. - *Naturschutz und Landschaftsplanung*, **38**, H. 9, 269-274.

KIK, B. (1978): Hinweise zur Beurteilung von Bauleitplänen aus der Sicht des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholungsvorsorge. - Referat bei den Fortbildungsveranstaltungen für die Naturschutzbeauftragten am 5.10.1978 in Bad Herrenalb und für Mitarbeiter der Naturschutzverwaltung am 23.11.1978 in Weinstadt-Beutelsbach, 1-24.

KÖCK, W. (2004): Die städtebauliche Eingriffsregelung. Ausgewählte Probleme unter besonderer Berücksichtigung der Auswahl und Sicherung von Ausgleichsflächen und -maßnahmen. - *Natur und Recht*, **26**, H. 1, 1-6.

KÖCK, W., THUM, R. & WOLF, R. (Hg.) (2005): Praxis und Perspektiven der Eingriffsregelung. Probleme der Flächen- und Maßnahmenbevorratung – Verknüpfung mit Umwelt- und Raumplanung. - *Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt*, Band 15, Leipzig.

KRÄMER, M. (1994): Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und Bauleitplanung. Bisherige Erfahrung bei der Umsetzung – Möglichkeiten und Grenzen. - *Das Gartenamt*, H. 12, 826-829.

KRAUTZBERGER, M. (2004): Zur Novellierung des Baugesetzbuchs 2004. - *Umwelt- und Planungsrecht*, H. 2, 41-50.

LfU BW – Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (Hg.) (2000): Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Arbeitshilfe für die Naturschutzbehörden und die Naturschutzbeauftragten. - *Fachdienst Naturschutzpraxis Eingriffsregelung* 3, Karlsruhe, 1-117.

- LFU BW – Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (Hg.) (2003): Kommunales Flächenmanagement – Strategie und Umsetzung. - Bodenschutz 13, Karlsruhe, 1-32.
- LOUIS, H. W. (1998): Das Verhältnis zwischen Baurecht und Naturschutz unter Berücksichtigung der Neuregelung durch das BauROG. - Natur und Recht, **20**, H. 3, 113-123.
- LOUIS, H. W. (2005): Rechtliche Grenzen der räumlichen, funktionalen und zeitlichen Entkopplung von Eingriff und Ausgleich (Flächenpool und Ökokonto). - In: KÖCK, W., THUM, R. & WOLF, R. (Hg.): Praxis und Perspektiven der Eingriffsregelung. Probleme der Flächen- und Maßnahmenbevorratung – Verknüpfung mit Umwelt- und Raumplanung. - Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt, Band 15, 13-25.
- LÜERS, H. (1997): Der Bedeutungszuwachs für die Flächennutzungsplanung durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998. - Umwelt- und Planungsrecht, H. 9, 348-353.
- MITSCANG, S. (2005): Die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen und ihre Kosten-erstattung. - Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, **28**, H. 7, 644-656.
- NLÖ – Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (Hg.) (1994): Naturschutzfachliche Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. - Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, **14**, H. 1, Hannover, 1-60.
- Präsident des Hessischen Rechnungshofes (2001): Achtundvierzigste Vergleichende Prüfung „Kommunale Infrastrukturen“. - In: Zehnter zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 2000. Wiesbaden, 22-28.
- RUNKEL, P. (1992): Naturschutz und Landschaftsschutz bei der Bauleitplanung. - Deutsches Verwaltungsblatt, 1. November 1992, 1402-1408.
- SCHINK, A. (1995): Der Baurechtskompromiß und seine Folgen. - Umwelt- und Planungsrecht, H. 8, 281-290.
- STÜER, B. (2006): Bau-GB-Novelle 2004: Was gewollt – was erreicht? - UVP-report **20**, H. 1/2, 68-71.
- THUM, R. (2005): Abschied vom „funktionellen Zusammenhang“ zwischen Eingriffen in Natur und Landschaft und ihrer Kompensation im Rahmen der Bauleitplanung. - Zeitschrift für Umweltrecht, H. 2, 63-67.
- THUM, R. (2006): Chancen und Risiken von Flächenbevorratung und Ökokonto: Ein Praxistest. - Umwelt- und Planungsrecht, H. 8, 289-296.
- VON HAAREN, C. & OTT, S. (2006): Die Koordination von Landschaftsplanung, Eingriffsregelung sowie Vorgaben des Biotop- und Artenschutzrechts in der Umweltprüfung von Bauleitplänen. - Natur und Landschaft, **81**, H. 2, 61-67.
- WAGNER, J. (1993): Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung und im Raumordnungsverfahren – Änderungen durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz. - Deutsches Verwaltungsblatt, 1. Juni 1993, 583-589.
- WEIHRICH, D. (1999): Regelungen zu naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem Baugesetzbuch. - Naturschutz im Land Sachsen Anhalt, **36**, H. 1, 33-39.
- WILKE, T. (2001): Naturschutzfachliche Anforderungen an die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung. - UVP-Report, **15**, H. 1, 5-8.
- WOLF, R. (2001): Zur Flexibilisierung des Kompensationsinstrumentariums der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. - Natur und Recht, **23**, H. 9, 481-491.
- WOLF, R. (2004): Entwicklungslinien der Eingriffsregelung. - Natur und Recht, **26**, H. 1, 6-10.
- WOLF, R. (2005): Resümee: Die Eingriffsregelung zwischen Flexibilisierung und Re-Regulierung. - In: KÖCK, W., THUM, R. & WOLF, R. (Hg.): Praxis und Perspektiven der Eingriffsregelung. Probleme der Flächen- und Maßnahmenbevorratung – Verknüpfung mit Umwelt- und Raumplanung. - Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt, Band 15, 174-190.

#### **Anschrift des Verfassers:**

Dr. Ivo Gerhards  
 Bodelschwingstr. 8  
 68766 Hockenheim  
 E-Mail: ivo.gerhards@gmx.de

Klaus Müller-Pfannenstiel und Katrin Wulfert

# Eingriffsregelung an der Schnittstelle Landschaftsplanung und Artenschutz

## 1 Situationsanalyse / Entwicklung der Eingriffsregelung

Die Eingriffsregelung gemäß heutigem §§ 18 ff Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) wird seit ihrer Einführung im Jahr 1976 von intensiven Diskussionen um ihre Anwendungsfälle, Entscheidungskaskade, Bewertungsverfahren und Methoden sowie ihre Vollzugsprobleme begleitet. Es gibt wohl kein Naturschutzinstrument, an dem - u. a. im Zusammenhang mit den diversen Novellen des BauGB - soviel Einfluss genommen worden ist wie an der Eingriffsregelung. Dies ist sicher nicht zuletzt deswegen verwunderlich, weil in allen anderen gesellschaftlichen Bereichen das Schadensersatzprinzip, das bezogen auf Eingriffe in die Umwelt in der naturschutzrechtlichen Ein-

griffsregelung geregelt wird, nicht hinterfragt wird. Nur bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung wird eine überzogene Diskussion über Investitionshemmnisse geführt.

In den letzten Jahren konzentriert sich die Auseinandersetzung mit dem Thema - aufgrund der Diskussion um die Flexibilisierung der Eingriffsregelung bei der Unterscheidung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen - auf Flächenpools und Ökokonten und hier insbesondere auf die rechtlich-organisatorischen Fragen sowie die räumlich-funktionale Ableitung bzw. die räumliche Zuordnung von Maßnahmen zum Eingriff. In jüngster Zeit werden zudem im Kontext der europarechtlichen Harmonisierung Fragen nach der Zukunft des rein nati-

onalen Naturschutzinstrumentes „Eingriffsregelung“ gestellt. Dabei spielen Zeitgeistargumente wie Deregulierung, Beschleunigung von Verfahren, Kosten, finanzielle Engpässe und letztlich die durch die Föderalismusreform bestehende Möglichkeit, länderspezifisch abweichende Regelungen zur Eingriffsregelung zu treffen, eine Rolle, die die Eingriffsregelung nach 30 Jahren auf den ersten Blick nicht mehr zukunftsfähig erscheinen lassen.

Dem gegenüber stehen die Entwicklungen auf europäischer Ebene. Hier ist in den letzten Jahren u. a. durch die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die Biodiversitätskonvention und die Europäische Landschaftskonvention sowie die verstärkte Gewichtung der europarechtlichen Rege-

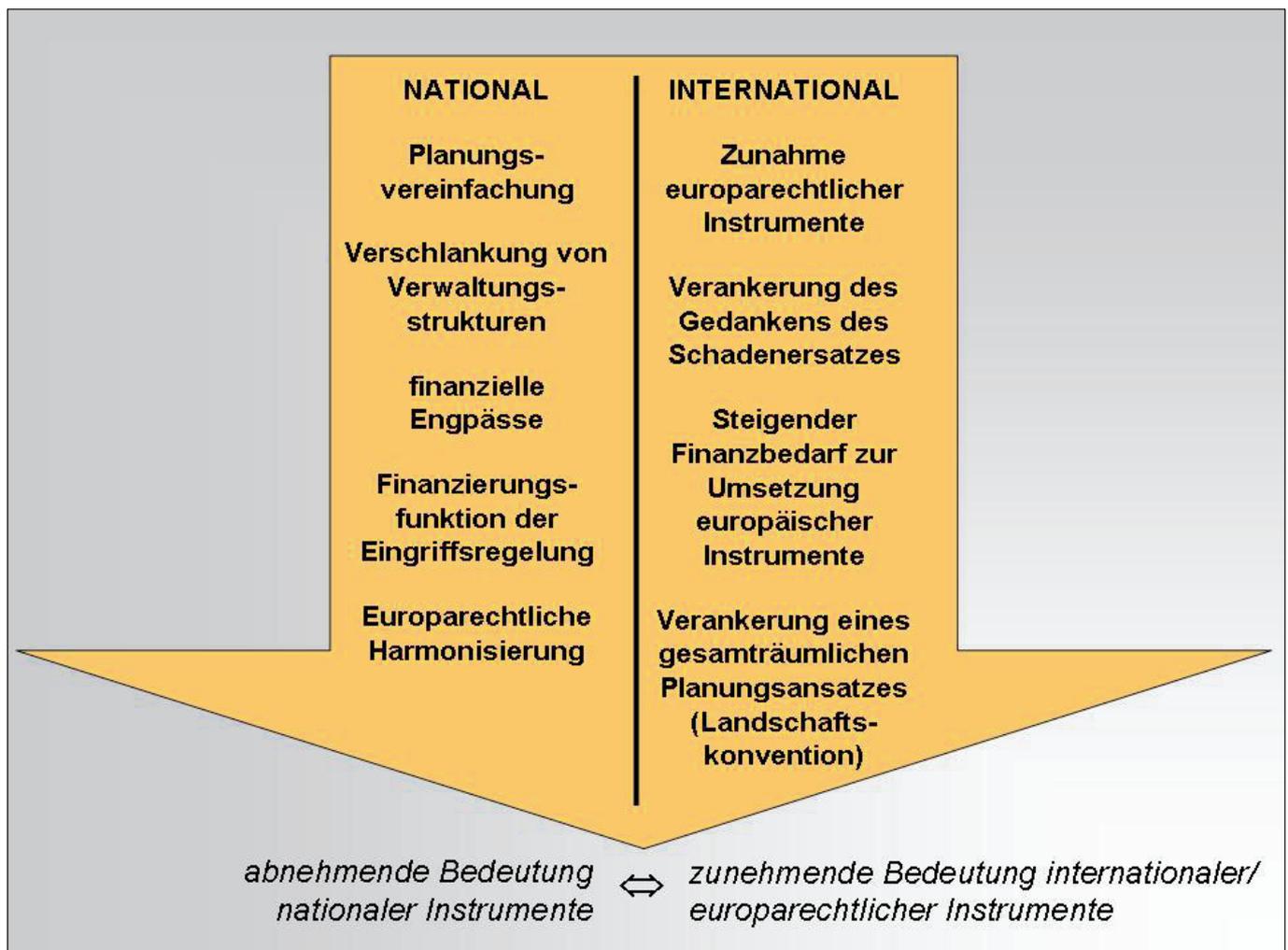


Abb.1: Bedeutung nationaler und europäischer Instrumente.

lungen zum Netz Natura 2000 und zum Artenschutz eine zunehmende Bedeutung umwelt- und naturschutzfachlicher Vorgaben und Instrumente zu verzeichnen. Neben der Etablierung in bestehenden Regelungen, u. a. der UVP, der Strategischen Umweltprüfung (SUP) und der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-RL), erfährt der Gedanke des Schadensersatzes beispielsweise durch die Umwelthaftungsrichtlinie eine verstärkte Berücksichtigung in den europarechtlichen Regelungen.

Mit der Etablierung neuer Instrumente, z. B. der Wasserrahmenrichtlinie, und den Anforderungen, die sich aus dem Management des Netzes Natura 2000 sowie durch Artenschutzprogramme ergeben, stellt sich aus der nationalen Umsetzung von europarechtlichen Vorgaben auch die drängende Frage nach der Finanzierung der Umsetzung dieser Vorgaben. In dieser Diskussion sollte, auch wenn dies aus naturschutzpolitischer Sicht sehr kritisch zu bewerten ist, das Bewusstsein greifen, dass die Eingriffsregelung zu einem der zentralen Finanzierungsinstrumente - zur „goldenen Kuh“ - des Naturschutzes und der Landschaftspflege geworden ist. In der Konsequenz ergibt sich aus der Budgetumschichtung der Naturschutzhaushalte des Bundes und der Länder u. a. bei der Landschaftsplanung, dem Gebietsschutz und dem Artenschutz eine zentrale nationale Begründung für die Eingriffsregelung. Das Land Hessen hat in diesem Zusammenhang mit der Einführung der Kompensationsverordnung einen fachlich wie rechtlich zu diskutierenden Weg zur Finanzierung des Managements von Natura 2000-Gebieten aus Mitteln der Eingriffsregelung vollzogen.

Auch kommt der Eingriffsregelung bzw. in dem Zusammenhang dem Landschaftspflegerischen Begleitplan bei der Umsetzung der Rechtsfolgen und der rechtlichen Festsetzung von Maßnahmen aus der UVP, von Kohärenzmaßnahmen, von Artenschutzmaßnahmen oder auch dem nicht stofflichen Bodenschutz in der Zulassungspraxis eine besondere Bedeutung zu, da den genannten Instrumenten das rechtliche Umsetzungsinstrumentarium fehlt.

Abbildung 1 verdeutlicht die fast gegenläufigen Tendenzen auf nationaler und europäischer Ebene, in die die Situationsanalyse und die Perspektivdiskussion der Eingriffsregelung eingebunden sind.

Aus der Situationsanalyse zur Eingriffsregelung heraus sollen im Folgenden die Schnittstellen zur Landschaftsplanung und zum Artenschutz dargestellt werden, da diese für die Planung und Umsetzung von Maßnahmen von zentraler Bedeutung sind.

## 2 Schnittstelle Landschaftsplanung und Eingriffsregelung

Neben den zu diskutierenden inhaltlich-methodischen Verknüpfungen von Eingriffsregelung und Landschaftsplanung stellen die wechselseitigen Vollzugsprobleme der Eingriffsregelung und der Landschaftsplanung eine Schnittstelle dar. Diese liegen in der mangelnden Flächenverfügbarkeit für die Umsetzung von Maßnahmen sowie in der ungenügenden Abstimmung von Maßnahmenzielen und -flächen mit den Flächennutzern und Eigentümern. Zudem ist in der Politik und der Verwaltungs- und Planungspraxis trotz der vielfach publizierten Anforderungen an die Verknüpfung von Landschaftsplanung und Eingriffsregelung ein abnehmendes Bewusstsein für die zentrale Bedeutung der Landschaftsplanung zu beklagen. Hinzu kommt, dass in den Bundesländern nach wie vor die heterogene Flächendeckung und auch die Aktualität der Landschaftspläne zu bemängeln ist.

Ein wichtiger Aspekt im Kontext der Verknüpfung von Landschaftsplanung und Eingriffsregelung auch vor dem Hintergrund der bestehenden Vollzugsprobleme ist die häufig fehlende Einbindung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in eine räumliche Gesamtkonzeption der Landschaftsplanung. Im Sinne der Vorgaben des § 14 Abs. 1 Nr. 4 und § 19 Abs. 2 BNatSchG bedarf es aber einer konsequenteren Abstimmung der Maßnahmenplanung im Landschaftspflegerischen Begleitplan (LBP) mit der Landschaftsplanung. Insbesondere benötigen die im Rahmen der Eingriffsregelung immer mehr an Bedeutung gewinnenden Flächen- und Maßnahmenpools eine gesamt-räumliche und vorlaufende Koordination der Landschaftsplanung bezüglich der Ableitung von Leitbildern, Maßnahmenzielen und -räumen, was die rein vorhabensbezogene Eingriffsregelung in der Regel nicht leisten kann.

Die inhaltliche Vorbereitungsfunktion der Landschaftsplanung für die Eingriffsregelung wird in Abbildung 2 deutlich.

Ausgehend von einer naturschutzfachlichen Gesamtkonzeption können die Mobilisierung und Sicherung von Flächen und Maßnahmen - eingebettet in einen kooperativen Planungsprozess mit den Flächennutzern und Eigentümern - wesentlich zur Lösung der Vollzugsprobleme der Eingriffsregelung beitragen. Dies trifft in ähnlicher Weise auch für die Landschaftsplanung zu. Auch hier kann die Umsetzungsorientierung nach dem nordrheinwestfälischen Modell im Sinne eines stärker partizipativ angelegten Planungsprozesses mit allen an der

Planung beteiligten und betroffenen Institutionen/Personen verstärkt werden.

## 3 Schnittstelle Eingriffsregelung und Artenschutz

Die Schnittstelle zwischen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und dem Artenschutz ergibt sich sowohl aus rechtlicher als auch aus inhaltlich-methodischer Sicht aus der Diskussion um die Berücksichtigung von artenschutzrechtlichen Belangen bei der Vorhabenzulassung. In der Vergangenheit lief die Berücksichtigung des Artenschutzes im Rahmen der Eingriffsregelung allerdings häufig fehl, da teilweise die Auffassung vertreten worden ist, dass § 19 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG so zu interpretieren wäre, dass über diese Vorgabe für die Belangabwägung hinaus die spezifischen rechtlichen Prüfschritte und auch die artenschutzrechtlichen Befreiungserfordernisse abgebildet werden können (vgl. GASSNER 2004).

Die inhaltlichen Arbeitsschritte eines „Artenschutzbeitrages“ korrespondieren sehr eng mit den Arbeitsschritten eines Landschaftspflegerischen Begleitplanes (vgl. Abb. 3).

Strategisch stellt sich die Frage, ob der Artenschutz in den Landschaftspflegerischen Begleitplan integriert werden sollte oder ob alternativ ein neuer umweltfachlicher Planungsbeitrag als eigenständiger Artenschutzbeitrag zur UVS oder zum LBP etabliert werden sollte.

Bei der Integration des Artenschutzes in den Landschaftspflegerischen Begleitplan sind die spezifischen Prüfschritte und Rechtsfolgen des Artenschutzrechtes zu berücksichtigen und in gesonderten Kapiteln darzustellen. Dies bezieht sich auf die Bewertung der Schädigungs- und Störungsverbote, die Begründung und Darstellung spezifischer Artenschutzmaßnahmen in den Maßnahmenblättern sowie die Vorbereitung der artenschutzrechtlichen Befreiung nach § 62 BNatSchG. In der Abgrenzung zur Bewertung der Erheblichkeit der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes im Rahmen der Eingriffsregelung sind im Artenschutz die Schädigungs- und Störungsgebote des § 42 BNatSchG sowie des Art. 5 Vogelschutz-Richtlinie (VS-RL) und der Art. 12 und 13 Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) anzulegen.

Eine besondere Verknüpfung zwischen LBP- und Artenschutzinhalten wird in der Maßnahmenplanung gesehen. Der LBP hat die Aufgabe, die zur Bewältigung der Eingriffe notwendigen Maßnahmen durchgängig und vollständig darzustellen. Dazu gehören die notwendigen Maßnahmen - nach § 19 BNatSchG (Eingriffsregelung),

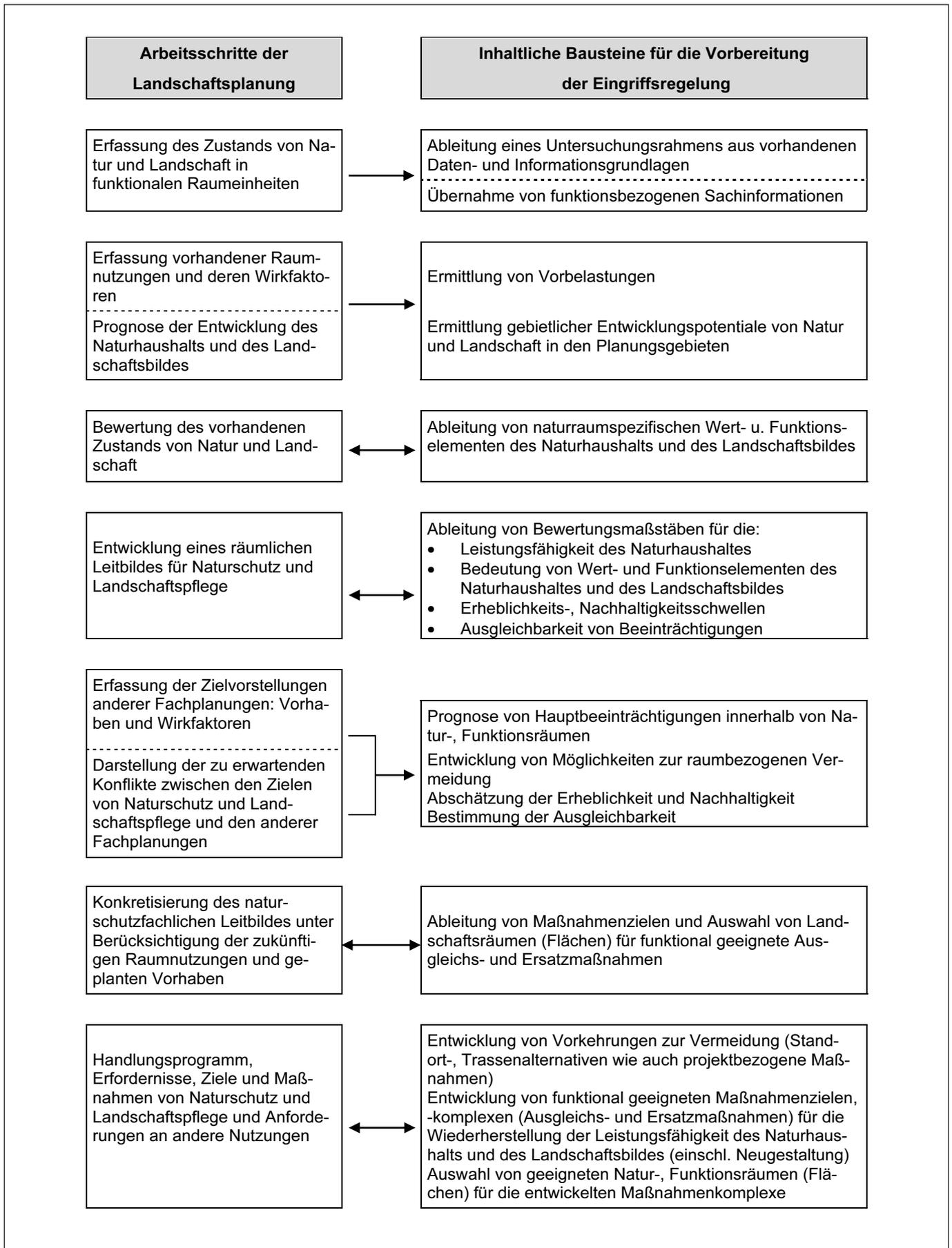


Abb. 2: Inhaltliche Vorbereitung der Eingriffsregelung durch die Landschaftsplanung (MÜLLER-PFANNENSTIEL & RÖBLING 2000).

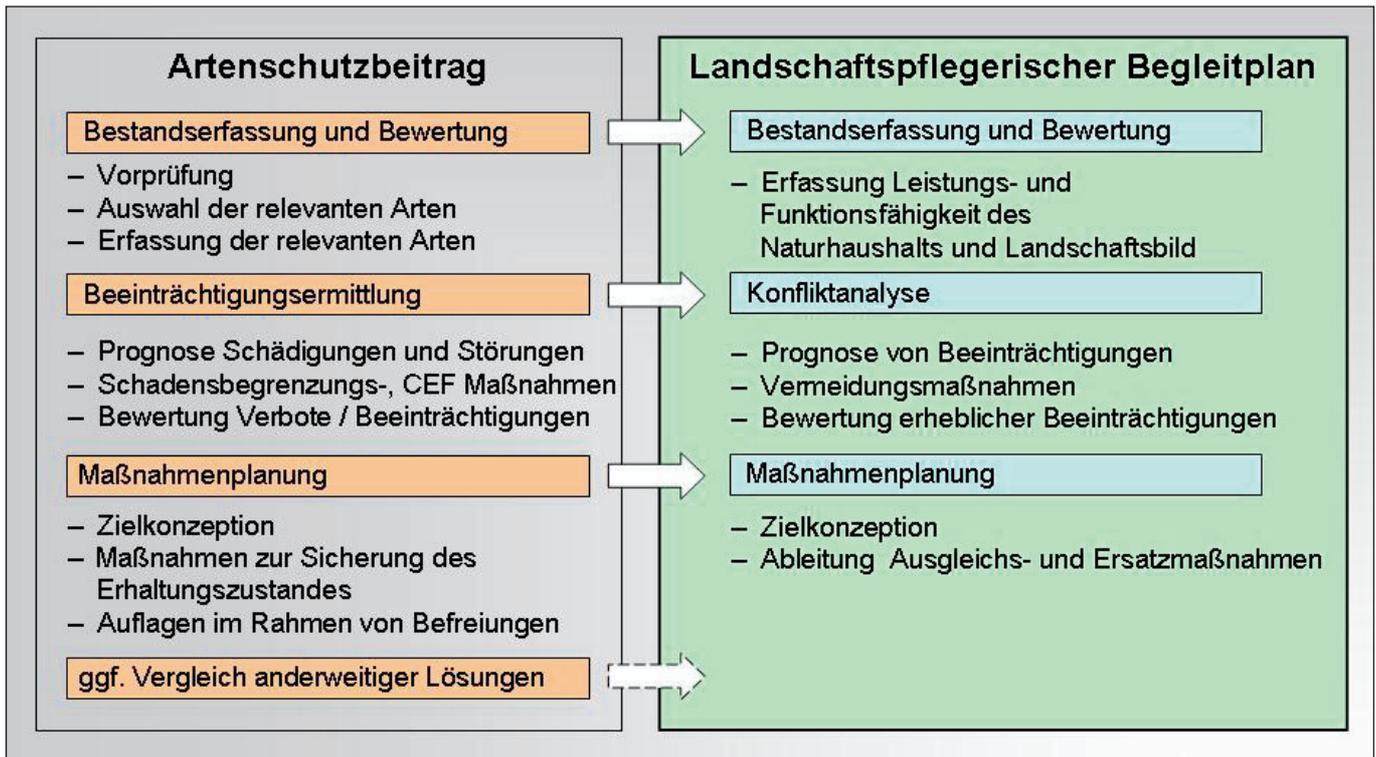


Abb. 3: Schnittstellen zwischen Artenschutzbeitrag und Landschaftspflegerischem Begleitplan.

- nach § 34 BNatSchG (FFH-Gebietschutz) und
- nach § 42 BNatSchG (in Verbindung mit Art. 12 u.13 FFH-RL oder Art. 5 VS-RL) und nach § 62 BNatSchG (ggf. in Verbindung mit Art. 16 FFH-RL und Art. 9/ Art. 13 VS-RL, aber auch für die nicht europäisch geschützten Arten).

Die Begründung und die Maßstäbe zur Ableitung von Maßnahmen sind je nach naturschutzrechtlichem Anwendungs-

bereich - Eingriffsregelung, FFH-VP, Artenschutz - unterschiedlich. Zusätzlich zu nennen sind Kompensationsmaßnahmen, die im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (§ 6 Abs. 3 Nr. 3 UVP) entwickelt werden und über die Vorhabenzulassung mit dem Instrument der Eingriffsregelung / des LBP umzusetzen sind.

Im Artenschutzrecht sind die Anforderungen an die geschuldeten Maßnahmen nicht benannt. Zulassungsbezogene Artenschutz-

maßnahmen sind weder in der FFH-RL noch der VS-RL noch im nationalen Recht explizit aufgeführt; allerdings verweist die EU-Kommission im Zusammenhang mit Art. 12 und mit Art. 16 auf zu ergreifende Maßnahmen (EU-Kommission 2006: II.3.4.d) Rn. 72 ff. und III.2.3.b), Rn 55 ff), um die Vereinbarkeit der Befreiung mit den Belangen des Naturschutzes zu gewährleisten. Deswegen sind die notwendigen Maßnahmen v. a. fachlich zu entwickeln und zu

Schadensbegrenzungsansatz / Kompensation	Maßnahmentyp nach § 19 (2) BNatSchG	Maßnahmentyp nach Art. 6 (3) / 6 (4) FFH-RL	Maßnahmentyp nach Artenschutzrecht (Art. 12 / 16 FFH-RL, Art. 5 / 9,13 VS-RL)
Vermeidung der Auswirkungen an der Quelle	Vermeidung	Vermeidung (Schadensbegrenzung)	Vermeidung
Verringerung der Auswirkungen an der Quelle			
Bekämpfung der Auswirkungen an Ort und Stelle	Ausgleich (vorgezogen)		CEF-Maßnahme
Bekämpfung der Auswirkungen beim Empfänger (betroffene (Teil-) Population)	Ausgleich	Kompensationsmaßnahme (Art. 6 (4)); im Einzelfall noch Schadensbegrenzung	
Bekämpfung der Auswirkungen beim Empfänger (funktional verbundene (Meta-)Population)	Ausgleich / Ersatz (i.d.R. flächengebunden)	Kompensationsmaßnahme (Art. 6 (4))	Kompensationsmaßnahme (Art. 16 FFH-RL, Art. 9/13 VS-RL)
Aufwertung (wertgleich)	Ersatz	(Keine Entsprechung)	(Keine Entsprechung)

Tab. 1: Abgrenzung der Maßnahmentypen.

begründen. Auch wenn weder § 42 BNatSchG noch § 62 BNatSchG diese Möglichkeit explizit einräumen, erscheint es angemessen, das von der EU-Kommission für die Anhang IV – Arten entworfene, gestufte Maßnahmenkonzept aus Vermeidung, CEF-Maßnahmen<sup>1</sup> und Kompensationsmaßnahmen auch für die europäischen Vogelarten zu Grunde zu legen und auch in den Anwendungsbereich des nationalen Rechtes der §§ 42 und 62 BNatSchG zu übernehmen.

In Bezug auf das hier näher betrachtete Verhältnis Eingriffsregelung / Artenschutzrecht können die im LBP festgelegten Maßnahmenarten (nach Eingriffsregelung, nach FFH-VP)

- bei der fachlichen Prüfung der artenschutzrechtlichen Verbote und
- bei der Prüfung der im Rahmen der Ausnahme zu wählenden Randbedingungen (günstiger Erhaltungszustand)

mit einbezogen werden.

Die verschiedenen Maßnahmentypen und ihre rechtliche Verankerung sind in Tabelle 1 dargestellt.

Sofern die artenschutzrechtlichen Inhalte im Nachgang zu einem bereits vorliegenden LBP erarbeitet werden müssen, ist bei der Erstellung des separaten Artenschutzbeitrages folgende Rückkoppelung mit den LBP-Inhalten vorzunehmen bzw. sind folgende Inhalte zu prüfen:

- Vollständigkeit der erfassten Tier- und Pflanzenarten,
- Abstimmung der Bewertung der Beeinträchtigungen zwischen LBP und Artenschutz,
- Erforderlichkeit zusätzlicher Schadensbegrenzungs-, CEF-Maßnahmen,
- Abstimmung der Maßnahmenplanung und prüfen der Erforderlichkeit zusätzlicher Maßnahmen zur Erhaltung des günstigen Erhaltungszustandes beeinträchtigter Arten.

Die artenschutzrechtlich veranlassten Maßnahmen werden analog den Schadensbegrenzungsmaßnahmen nach § 34 BNatSchG (in Verb. mit Art. 6 (3) FFH-RL) und ggf. den Kohärenzmaßnahmen (nach Art. 6 (4) FFH-RL) über den Maßnahmenplan, die Maßnahmenblätter des LBP festgesetzt. In den Maßnahmenblättern sowie im Vermeidungskapitel des LBP sind die aus artenschutzrechtlicher Sicht erforderlichen Maßnahmen gesondert zu kennzeichnen.

Bei der Ableitung von Vermeidungsmaßnahmen sind insbesondere die aus artenschutzrechtlichen Gründen erforderlichen Vorkehrungen zur Schadensbegrenzung und Populationsstabilisierung (CEF-Maßnahmen) zu beachten. Die aus artenschutzrechtlicher Sicht erforderlichen Vermeidungs-

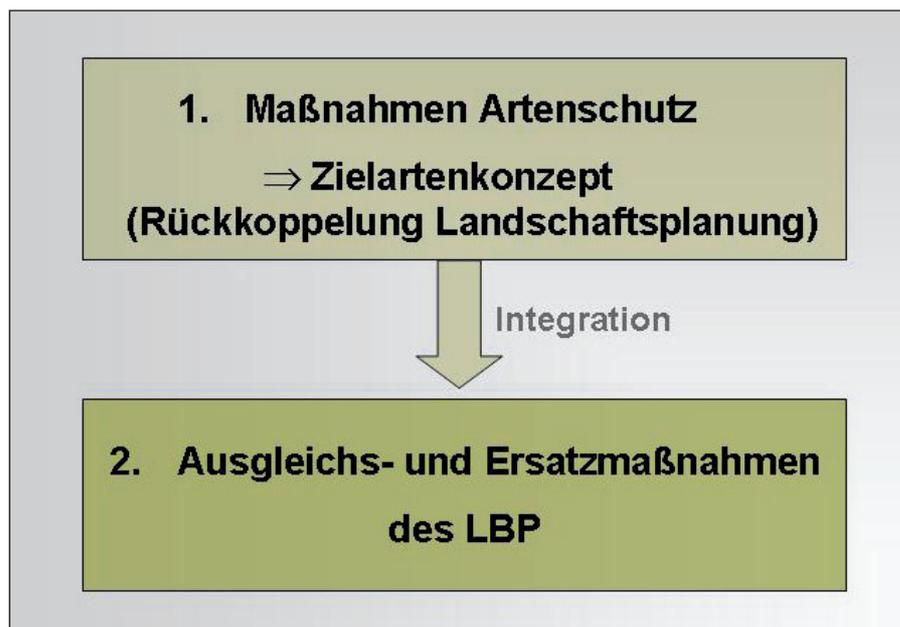


Abb. 4: Hierarchie der Maßnahmen.

maßnahmen, hier insbesondere die aus der Sicht der VS-RL erforderlichen Maßnahmen sowie die CEF-Maßnahmen setzen in Erweiterung der aus der Eingriffsregelung gebotenen Maßnahmen an der Bekämpfung der Auswirkungen beim Empfänger, der betroffenen (Teil-)Population an, bzw. an Ort und Stelle der Beeinträchtigungen und nicht nur an der Quelle der Beeinträchtigungen bzw. dem Vorhaben.

Die Vermeidung des Verbotseintrittes durch Schadensbegrenzungs-/ CEF-Maßnahmen entlastet vom formalen Ausnahme-/ Abweichungsverfahren, das in Bezug auf die europäisch geschützten Arten hohe Anforderungen an das Erfordernis des Vorhabens und die Gewährleistung gleich bleibend günstiger Lebensbedingungen stellt. Die nach den Vorkehrungen zur Vermeidung und Schadensbegrenzung verbleibenden Beeinträchtigungen sind ebenfalls Grundlage für die Bewertung der Schädigungs- und Störungsverbote des § 42 BNatSchG und der Art 12, 13 FFH-RL sowie des Art. 5 VS-RL.

Bei der Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und der besonderen Zulassungsrelevanz des Artenschutzes ergibt sich eine zu beachtende Hierarchie in der Maßnahmenplanung (vgl. Abb. 4). Aus Artenschutzsicht bedarf es einer artspezifischen Planung von Maßnahmen zur Sicherstellung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der Population der jeweiligen Art. Im Gegensatz dazu orientieren sich die Maßnahmen, die sich aus der Eingriffsregelung ableiten, an der Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes. Für die Maßnahmenplanung und die Diskussi-

on um die Flexibilisierung der Eingriffsregelung wird die räumlich-funktionale Bindung von Maßnahmen stärker durch die artenschutzrechtlichen Erfordernisse bestimmt sein.

Zentrale Datengrundlage für die Berücksichtigung der Artenschutzbelange sind einerseits die landesweiten Erfassungen wie auch das Zusammenführen von Daten aus unterschiedlichen Quellen, Kartierungen aus unterschiedlichen Veranlassungen (u. a. Pflege- und Entwicklungspläne für Schutzgebiete, FFH-Grunddatenerfassungen, FFH-VP's, UVS'en und LBP's) sowie spezielle Artenschutzprogramme und andererseits die Landschaftsplanung. Allerdings lassen sich über die im Rahmen der Landschaftsplanung üblichen Erfassungen von Tieren und Pflanzen in der Regel nicht die spezifischen Anforderungen des Artenschutzes im Rahmen von Vorhabenzulassungen abbilden.

Aus der Sicht der Praxis bedarf es aber einer konsequenteren Integration des Artenschutzes in die Landschafts- und Grünordnungsplanung. Die Landschaftsplanung sollte wiederum die naturschutzfachlichen Leitbilder, Erfordernisse und Ziele formulieren und dabei auch die Artenschutzziele mit den korrespondierenden Maßnahmen integrieren (vgl. Abb. 5).

<sup>1</sup> Measures to ensure the continuous ecological functionality of breeding sites and resting places (Maßnahmen zur Sicherung der kontinuierlichen ökologischen Funktionsfähigkeit der Fortpflanzungs- und Ruhestätten.).

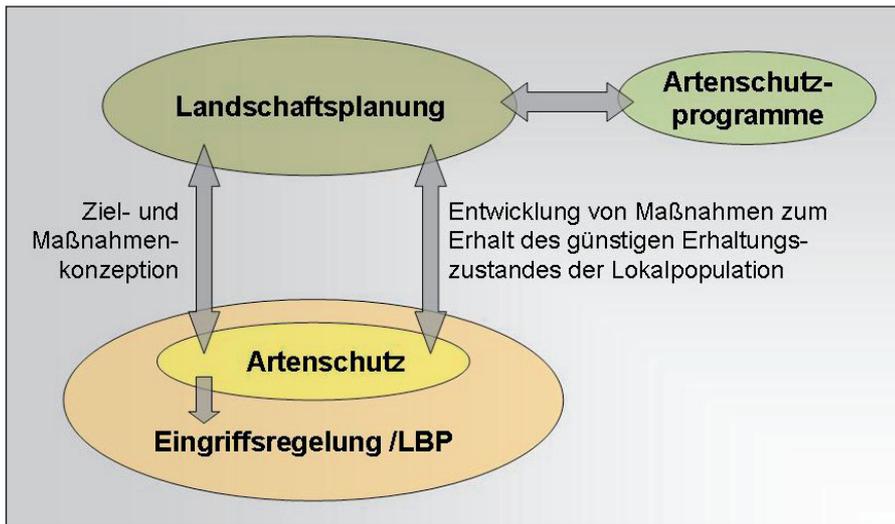


Abb. 5: Schnittstellen zwischen der Landschaftsplanung, dem Artenschutz und der Eingriffsregelung / dem LBP.

#### 4 Fazit

Eine integrative Betrachtung der Instrumente Landschaftsplanung, Eingriffsregelung und Artenschutz stellt aus den dargelegten Gründen naturschutzfachlich sowie auch anwendungsbezogen eine Chance dar, die vorhandenen Vollzugsprobleme dieser Instrumente zu lösen. Zudem ist es möglich, Doppelarbeit, die insbesondere bei der Abarbeitung von Eingriffsregelung und Artenschutzbeitrag entstehen kann, zu vermeiden. Vor dem Hintergrund der Entwicklungen auf europäischer Ebene, die die Etablierung neuer umweltfachlicher Instrumente sowie eine zunehmende Bedeutung dieser vorsehen, ist eine effiziente und ergebnisorientierte Abarbeitung der Naturschutzbelange von Bedeutung, um auch national

Akzeptanz für naturschutzfachliche Instrumente zu erlangen.

Neben der notwendigen Koordination darf die spezifische Bedeutung und Berechtigung der einzelnen Instrumente nicht in den Hintergrund rücken. So übernimmt die Landschaftsplanung eine Koordinationsfunktion insbesondere hinsichtlich eines gesamträumlichen Planungsansatzes, der durch die eher vorhabensbezogenen Instrumente der Eingriffsregelung und des Artenschutzes nicht geleistet werden kann. Neben den unterschiedlichen Zielsetzungen der Instrumente (flächendeckender Erhalt des Status quo im Gegensatz zum Schutz spezifischer Arten) bestehen spezifische Rechtsfolgen, die es zu berücksichtigen gilt.

Vor dem Hintergrund der dargelegten Überlegungen wird deutlich, dass der LBP über

die nationale Zielsetzung der Eingriffsregelung das zentrale Umsetzungsinstrument für Maßnahmen im europäischen Kontext, insbesondere für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Gebietschutz Natura 2000 sowie dem Artenschutz, ist. Die Zukunft der Eingriffsregelung liegt daher auch in der Umsetzung der Rechtsfolgen der UVP sowie des Gebiets- und Artenschutzes der FFH- und VS-RL.

#### Literatur

EU-Kommission (2006): Guidance document on the script protection of animal species of community interest provided by the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, Draft-Version 5, April 2006.

GASSNER, E. (2004): Die Zulassung von Eingriffen trotz artenschutzrechtlicher Verbote. - Natur und Recht 26 (9), 560-564.

MÜLLER-PFANNENSTIEL, K. & H. RÖBLING (2000): Konzeptionelle Vorbereitung der Eingriffsregelung. Neue Aufgaben für die Landschafts- und Regionalplanung? - Naturschutz und Landschaftsplanung 32 (4), 106-111.

WACHTER, T., J. LÜTTMANN & K. Müller-Pfannenstiel (2004): Berücksichtigung von geschützten Arten bei Eingriffen in Natur und Landschaft. - Naturschutz und Landschaftsplanung 36 (12), 371-377.

#### Anschrift der Verfasser:

Klaus Müller-Pfannenstiel & Katrin Wulfert  
Bosch & Partner GmbH  
Schaeferstr. 18

44623 Herne  
www.boschpartner.de

E-Mail:  
k.mueller-pfannenstiel@boschpartner.de  
k.wulfert@boschpartner.de

Axel Steffen

# Die Eingriffsregelung im Länderrecht am Beispiel Brandenburgs

## 1 Einführung

Seit Einführung der gesetzlichen Eingriffsregelung steht in jedem umweltrechtlichen Lehrbuch, dass es sich dabei um ein zentrales Naturschutzinstrument handelt. In Relation zu diesem hohen Anspruch stand dieses Instrument zumindest im Hinblick auf die Entwicklung kreativer Ideen für das Erreichen effizienterer Anwendungsergebnisse kaum im zentralen Blickfeld des behördlichen oder auch des Verbandsnaturschutzes. In den letzten Jahren haben sich vielfach eher die Bodenschützer, Altlastensanierer und kommunalen Grünflächenämter für die Umsetzungspotenziale der Eingriffsregelung interessiert. Aktuell ändert sich die Situation, nunmehr melden sich auch die Umweltverbände – gemeinsam mit der Landwirtschaft – in einem aufwendigen Positionspapier<sup>1</sup> zu Wort. Auch der Deutsche Verband für Landschaftspflege e. V. macht sich fit für die Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen<sup>2</sup>.

Hoffentlich kommen diese – auf eine strategische Optimierung ausgerichteten – Aktivitäten nicht zu spät.

Längst haben die im Zuge der Bemühungen um Bürokratieabbau in Deutschland zusätzlich allenthalben eingerichteten Stabsstellen für Verwaltungsmodernisierung, Sachgebiete für Rechtsmanagement oder Landtagssonderausschüsse für Normen und Standards entdeckt, dass die Eingriffsregelung namentlich gar nicht im EU-Recht verankert ist und dass man sie daher ja auch nicht 1:1 umsetzen müsse. Mit anderen Worten: sie sei überflüssig und sowohl Naturschutzbehörden wie Investoren seien ja nun schon ausreichend mit Natura 2000 beschäftigt bzw. belastet. Allein die Frage zu stellen, ob es nicht vielleicht doch noch sinnvollere Regelungen außerhalb der Umsetzung europarechtlicher Anforderungen geben könne, ist wahrscheinlich inzwischen schon viel zu ketzerisch als das man ernsthaft hierüber eine fachliche Diskussion erwarten könnte.

Ich möchte diese Frage dennoch stellen und sie auch gleich mit „Ja“ beantworten. Zu diesem Zweck *könnte* man ganz im Trend der Zeit näher ausführen, dass die Eingriffsregelung

- als ein notwendiger Baustein einer jeglichen Nachhaltigkeitsstrategie anzusehen ist; so mutet es schon geradezu grotesk an,



Abb. 1: Eingriffe.

dass ein explizit der nachhaltigen Siedlungsentwicklung verpflichteter Änderungsentwurf zum BauGB diesen Auftrag u. a. mit der teilweisen Abschaffung der Eingriffsregelung umsetzen möchte;

- eine entscheidende Rechtsgrundlage für die Umsetzung auch europarechtlicher Anforderungen darstellt, bspw. durch die Verfügbarmachung von Ausgleichsflächen für den Wiedergutmachungsauftrag aus der Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie oder die Erfüllung der dem Mitgliedstaat und nicht dem Eingriffsverursacher obliegenden Kohärenzsicherung aus der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) oder den neuerdings so in den Blickpunkt rückenden Anforderungen aus dem besonderen Artenschutz der FFH- sowie Vogelschutzrichtlinie;
- eine brauchbare Methodik darstellt, die man in Teilbereichen zur Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie heranziehen kann.

Diese Argumente für die Beibehaltung der Eingriffsregelung sind indes an anderer Stelle wichtiger. Ich möchte vielmehr mit dem Potenzial der Eingriffsregelung selbst überzeugen bzw. mit einigen strategischen Überlegungen, die wir in Brandenburg seit einigen Jahren mit diesem Instrument anstellen

und die bereits in Teilen durchaus im Brandenburgischen Naturschutzgesetz wiederzufinden sind. Es sind Regelungen, denen die Rolle der Eingriffsregelung nicht mehr nur als bloßes reaktives ordnungspolitisches Instrument zugrunde liegt, sondern die der Eingriffsregelung auch im Sinne eines aktiv planerischen Gestaltungsinstrumentes des Naturschutzes Geltung verschaffen können und sollen.

## 2 Ausfüllungsbedürftige Rahmenvorschriften des BNatSchG

Zunächst ist auf zwei wesentliche rahmenrechtliche Eckpunkte für eine effiziente Anwendung der Eingriffsregelung hinzuweisen. Der Bundesgesetzgeber hat bei der letzten Novellierung des BNatSchG durchaus erkannt, dass es das seit Jahrzehnten allenthalben beklagte Vollzugsdefizit gibt und den Ländern dabei schwierige Hausaufgaben aufgegeben:

- Da ist zunächst § 18 Abs. 5 BNatSchG zu nennen, wonach die Länder weitere Vorschriften zur Sicherung der Durchfüh-

1 Positionspapier „Entsiegelung bei Neuversiegelung - Eingriffsregelung optimiert anwenden! Gemeinsame Forderungen aus Landwirtschaft und Naturschutz 2006“.

2 Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mit der Landwirtschaft, Heft 8 der DVL-Schriftenreihe „Landschaft als Lebensraum“, Mai 2006.

regung der im Rahmen der Eingriffsregelung zu treffenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu erlassen haben. Keiner Landesregierung ist es bislang hinreichend überzeugend gelungen, eine tatsächliche Sicherung der Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen klar und eindeutig ins Landesnaturschutzgesetz zu schreiben. Alle meine Kollegen haben das Problem, dass sie mit Vorhabensträgern und Zulassungsbehörden konfrontiert sind, die maximal die berühmte Ersteinrichtung und Herstellungspflege in den Blick nehmen und spätestens nach der zivilrechtlichen Bauabnahme mit dem örtlichen Galabaubetrieb sich allenfalls noch eine untere Naturschutzbehörde um die weitere Durchführung der Kompensationsmaßnahmen Sorgen macht. An dieser Stelle darf ich als Landesvertreter gegenüber dem Bund nunmehr den Ball zurückspielen und für das neue Bundesnaturschutzgesetz, dass erstmalig eine Vollregelung der Eingriffsregelung beinhalten wird, eine klarstellende und eindeutige Regelung einfordern, wonach Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zumindest so lange zu unterhalten und gegebenenfalls zu pflegen sind, wie der Eingriff andauert, mit anderen Worten: regelmäßig dauerhaft.

- Des Weiteren ist auf § 19 Abs. 4 BNatSchG hinzuweisen: Die Länder können weitergehende Regelungen erlassen. Insbesondere können sie Vorgaben zur Anrechnung von Kompensationsmaßnahmen treffen.

Während wir in Brandenburg zu dem zuvor genannten Regelungsbereich bislang erfolglos an einer wirklich klaren Regelung gearbeitet haben, glauben wir im Bereich der Kompensationsmaßnahmen durchaus einige erwähnenswerte Ansätze im geltenden Naturschutzrecht untergebracht zu haben. Ein Wunsch an die Autoren des Referentenentwurfs in diesem Zusammenhang: Analog zum gesetzlichen Vorrang von Ausgleichsmaßnahmen gegenüber Ersatzmaßnahmen ist für mich überlegenswert, einen gesetzlichen Vorrang für die Inanspruchnahme von Flächenpools gegenüber isoliert wirkenden Einzelmaßnahmen (im Landesrecht) zu ermöglichen. Voraussetzung hierfür wäre allerdings eine im Sinne einer Qualitätssicherung konkret zu fassende Begriffsdefinition des „Eingriffsregelungs-Flächenpools“.

### 3 Regelungsansätze im Landesnaturschutzgesetz Brandenburg für eine Optimierung der Wiedergutmachungsfunktion

Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich ausschließlich mit der Ausfüllung der *Wiedergutmachungsfunktion*, also mit den

Kompensationsmaßnahmen als Rechtsfolge der Eingriffsregelung und deren Ausgestaltung im brandenburgischen Landesrecht. In Relation zum Vermeidungsgebot oder der spezifischen Abwägungsregelung stellt sie für mich allerdings ohnehin die weitaus bedeutendste Funktion dar<sup>3</sup>.

Zunächst ist ein zentraler Baustein zu nennen: § 12 Abs. 2 Landesnaturschutzgesetz, der hinsichtlich der räumlichen Zuordnung von Ersatzmaßnahmen einen sehr *weiten Naturraumbegriff* zu Grunde legt. Dieser weite Naturraumbegriff ist wiederum essenzielle Grundlage und Voraussetzung dafür, das Instrumentarium von regionalen Maßnahmen und Flächenpools erfolgreich etablieren zu können.

Mit diesem Poolansatz beschäftigt sich im wesentlichen § 14 BbgNatSchG, der die grundsätzliche Anerkennungsfähigkeit von so genannten vorgezogenen Maßnahmen attestiert und, zunächst speziell für die Umsetzung vorgezogener Maßnahmen, einen gesetzlichen Vorrang in Maßnahmen- und Flächenpools formuliert. Diese zunächst noch mit wenig Regelungsgehalt ausgestattete Rechtsvorschrift hat jüngst eine Ergänzung in Form einer *Rechtsverordnungsermächtigung* (§ 14 Abs. 2 BbgNatSchG) erfahren, die für die dahinter stehende Philosophie der Eingriffskompensation wichtige Weichen stellen soll:

- Die Verordnung wird Bewertungsvorgaben für vorgezogene Maßnahmen beinhalten. Dies ermöglicht uns, vorgezogenen Maßnahmen einen naturschutzfachlichen Mehrwert zu bestätigen, da sie für Natur und Landschaft frühzeitiger wirksam werden als Maßnahmen, die im Zuge oder nach der Baudurchführung eines Eingriffs ausgeführt werden. Geplant ist, dass der *naturschutzfachliche Mehrwert* mit drei Prozent des Umfanges der in der Eingriffsausgleichsbilanzierung ermittelten Kompensationsverpflichtung für jedes Jahr, das dem Eingriff voran geht, bewertet wird. Die Verordnung wird weiterhin eine absolute Obergrenze fest-schreiben.
- Wir planen über die Rechtsverordnung die offizielle Einführung eines in der Praxis bereits angelaufenen Zertifizierungsverfahrens für Maßnahmen oder Flächenpools. Bekanntlich ist der Begriff des Maßnahmen- oder Flächenpools beim Bundespatentamt noch nicht geschützt. Wir möchten jedoch mit den brandenburgischen Flächen- und Maßnahmenpools - vielleicht zum Unterschied zu einem herkömmlichen Ökokontobegriff - einen *Qualitätsbegriff für die Kompensation* verbinden und eine Art *Vertrauenssiegel* für eine besondere naturschutzfachliche Qualität vergeben. Wir versprechen uns

davon eine erleichterte Vermarktung großflächiger Pools und wir sind durchaus der Auffassung, dass der erhöhte bzw. nachhaltigere Aufwertungseffekt von zertifizierten Maßnahmen aus fachlicher Sicht durch einen Nachlass (von bis zu zehn Prozent) des zuvor ermittelten Kompensationsumfanges im konkreten Zuordnungsverfahren honoriert werden sollte. Daneben wird die Zertifizierung auch eine Voraussetzung für eine denkbare Vorfinanzierung von Maßnahmen über den Naturschutzfonds Brandenburg sein, über den ich gleich noch mehr berichten werde, da er auch für die Praxis der Eingriffsregelung im Land Brandenburg insgesamt einen ganz wesentlichen Baustein darstellt.

- Der dritte Regelungsbereich der Rechtsverordnung wird sich mit der Anerkennung von Flächenagenturen beschäftigen, die sich mit der Bevorratung und dem Vertrieb möglichst vorlaufender Kompensationsmaßnahmen beschäftigen. Wir möchten erreichen, dass eine geprüft zuverlässige Flächenagentur mit befreiender Wirkung für Vorhabensträger diese Kompensationsverpflichtungen komplett übernehmen kann: das so genannte „Rundum-Sorglos-Paket“ für den Eingriffsverursacher. Denjenigen, die sich mit dem hessischen Landesrecht auskennen, wird dies bekannt vorkommen. Es ist eine Idee, die dort bereits einen Schritt weiter umgesetzt worden ist.

Wie weit sind wir mit unserem Konzept? Die schönsten Regelungen in einem Landesnaturschutzgesetz bewirken zunächst einmal gar nichts. Sie stellen nur eine Grundlage für ein entsprechendes Handlungskonzept dar, an dem Brandenburg schon seit längerem arbeitet. Wesentliche Bausteine waren und sind hier ein Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben an der Mittleren Havel, die daraus erfolgte Gründung einer privatrechtlichen Flächenagentur-GmbH, ein im Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV) erarbeitetes Suchraumkonzept und die Bewilligung von bisher 1,8 Millionen Euro für Planung und Grunderwerb in Vorbereitung von Maßnahmen- und Flächenpools durch den Stiftungsrat des NaturSchutzFonds Brandenburg.

Ein „Qualitätsbegriff“ für Flächen- und Maßnahmenpools in Brandenburg ist erläuterungsbedürftig: Jeder kann zunächst einmal eine derartige Zertifizierung seines Poolkonzeptes im Umweltministerium beantragen. Wir haben dafür eine Checkliste

<sup>3</sup> Insofern ist die dem Papier der Verbände zu entnehmende, auf eine Optimierung des Vermeidungsgebots abzielende Hauptstoßrichtung zumindest de lege lata unrealistisch.

entwickelt, die uns in die Lage versetzen soll, den gewünschten Qualitätsstandard dann abprüfen zu können. Dieser sieht in verkürzter Form folgende wesentliche Aspekte vor:

- Zunächst ist ein naturschutzfachliches Konzept unter Berücksichtigung der Landschaftsplanung und übergeordneten Planungen erforderlich.
- Da das Ganze der Kompensation im Zuge der Eingriffsregelung dienen soll, bedarf die Anerkennung von derartigen Pools eines Minimums an plausibler Darstellung, dass es auch einen entsprechenden mittelfristig abrufbaren Bedarf im betroffenen Naturraum gibt.
- Wir gehen davon aus, dass es sich um eine zusammenhängende Flächenkulisse von mindestens 30 ha handeln muss, damit das abgeleitete Aufwertungspotenzial tatsächlich in räumlich-funktionalem Zusammenhang steht.
- Günstig für einen Zertifizierungserfolg ist zudem eine möglichst breite Maßnahmenpalette, um tatsächlich potenziellen Eingriffsverursachern auch angemessene Angebote, die vor allen Dingen unseren Anforderungen aus der klassischen Eingriffsregelung Rechnung tragen, unterbreiten zu können. Wir gehen übrigens insgesamt davon aus, dass wir mit Hilfe dieses sehr weiten Naturraumbegriffs und der damit verbundenen sehr weiten Entkoppelung von Eingriffsort und tatsächlicher Kompensation ein höheres Maß an funktionaler Ableitung hinsichtlich der Beeinträchtigungen erreichen können.
- Ganz entscheidend ist weiterhin das Vorhandensein einer planerischen Konzeption, die auf Akzeptanz und Kooperation mit den Landnutzern vor Ort fußt. Ganz abgesehen einmal davon, das wir schon im Interesse der Erfolgswahrscheinlichkeit und langfristigen Durchführung entsprechender Poolmaßnahmen auf die Zusammenarbeit mit der Land- und Forstwirtschaft setzen wollen, garantiert dieser Ansatz dem Vorhabensträger, der Poolflächen in Anspruch nehmen will, dass es zumindest in diesen Fällen im tatsächlichen Verwaltungsverfahren nicht zu Problemen kommen wird.
- Schließlich muss der Poolbetreiber eine regelmäßige fachliche Kontrolle absichern können. Nach meiner Auffassung werden wir mittelfristig ohne diese Poolansätze und Institutionen, die sich regional mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beschäftigen und mit einem entsprechenden Eigen-Interesse ausgestattet sind, überhaupt keine angemessene Kontrolle im Rahmen der Eingriffsregelung organisieren können.

#### 4 Ersatzzahlung als integrativer Bestandteil des Eingriffsregelungssystems

In Brandenburg soll die Ersatzzahlung - neben der üblichen Funktion als Ultima ratio - auch geleistet werden, wenn damit eine Aufwertung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbilds mit gleichen Aufwendungen besser verwirklicht werden kann (§ 15 Abs. 1 BbgNatSchG). Dieser relativ offensive Umgang mit dem Instrument der Ersatzzahlung fußt auf der Gesamtphilosophie in Brandenburg, die die Ersatzzahlung von vornherein als integrativen Bestandteil des Instruments der Eingriffsregelung ansieht. Besser verwirklicht werden kann die Kompensation im Wege der Wiederverwendung durch den Naturschutzfonds Brandenburg jedenfalls dann, wenn sich z. B. die im Landschaftspflegerischen Begleitplan vorgeschlagene Maßnahme zu kleinflächig, isoliert und unangepasst in die landschaftliche Einbindung darstellt, oder wenn z. B. in der landschaftspflegerischen Begleitplanung eine nach allen Regeln der Fachplanerkunst projektierte Streuobstwiese vorgeschlagen wird, aber weder die dafür vorgesehene Fläche bereits in der Verfügungsmacht des Vorhabensträgers liegt oder auch nur

ansatzweise erkennbar ist, wer sich nach der berühmten Ersteinrichtungspflege überhaupt um diese Streuobstwiese kümmern wird. Das sind Fälle, in denen der Naturschutzfonds Brandenburg mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die verwendeten Gelder *besser* für die Kompensationsziele der Eingriffsregelung anwenden bzw. verwenden wird: durch die Förderung von Naturschutzprojekten im klassischen Sinne oder, und hier schließt sich der Kreis in der Gesamtkonzeption der Eingriffsregelung in Brandenburg, er finanziert mit diesem Geld wiederum Planungen und vorgezogene Maßnahmen im Rahmen zertifizierungsfähiger Maßnahmenpools. Der Naturschutzfonds Brandenburg hat mittlerweile den gesetzlichen Auftrag zum Aufbau von Flächen- und Maßnahmenpools für die Eingriffsregelung; mittlerweile hat er eine 100-Prozent-Tochter in Form einer privatrechtlichen GmbH gegründet, die die eigeninitiierten und geförderten Flächenpools landesweit vermarktet.

Die Abbildung 2 gibt den derzeitigen Stand beim Aufbau regionaler Flächenpools im Land Brandenburg wieder. Die grünen Kreise skizzieren derzeit vermittelbare Flächen-

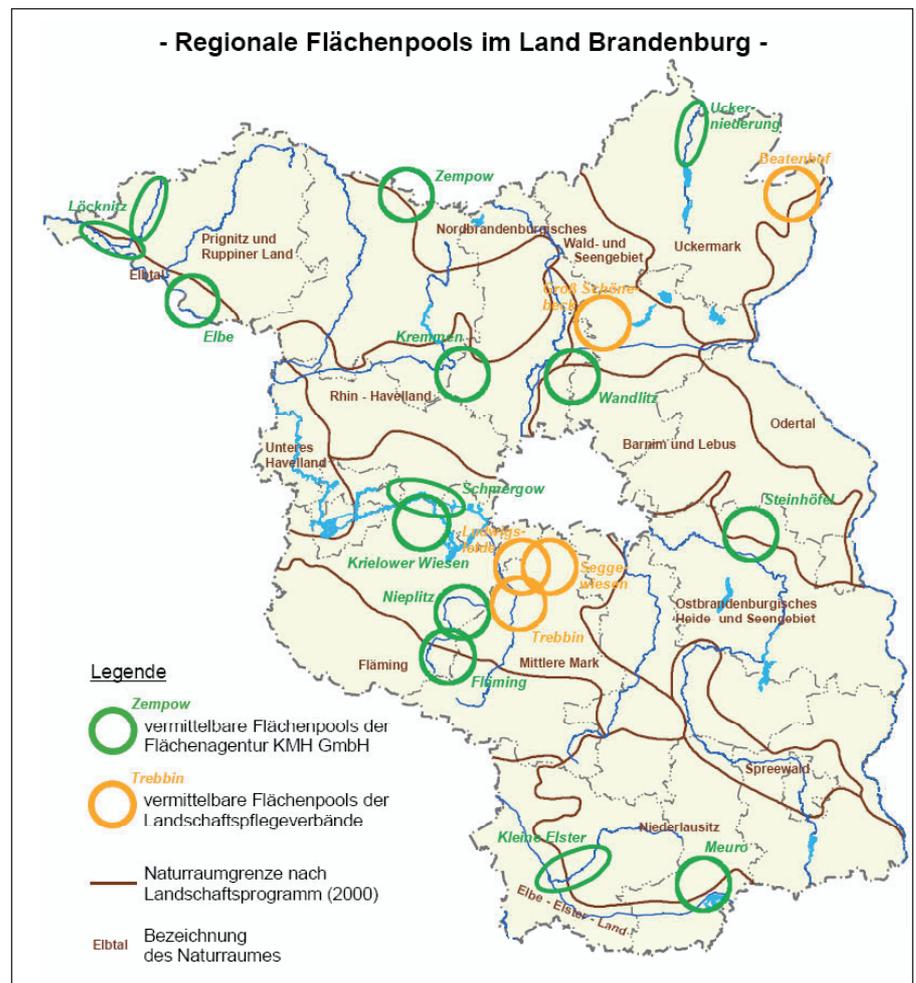


Abb.2: Derzeitiger Stand des Aufbaus regionaler Flächenpools in Brandenburg.

pools der Flächenagentur Mittlere Havel GmbH, die orangenen Kreise zeigen Pools, die federführend durch die Landschaftspflegeverbände in Brandenburg betreut werden, mit denen die GmbH immer enger zusammenarbeitet. Weitere Pools sind im Aufbau. Auch andere Poolbetreiber melden sich zu Wort, derzeit hat die Bundesforstverwaltung zwei Poolprojekte zur Zertifizierung beim MLUV beantragt. Mehrere öffentliche Vorhabensträger, leider noch nicht alle, haben sich von der Attraktivität der Poolangebote bereits überzeugt und eingefahrene Denk- und Handlungsstrukturen zugunsten eines für alle an der Eingriffsregelung Beteiligten überzeugenderen Kompensationskonzeptes verlassen. Für private Vorhabensträger stellt die Inanspruchnahme von Poolflächen keinerlei Hürden dar.

## 5 Ausblick

Rechtliche Regelungen stellen noch kein erfolgreiches Handlungskonzept dar. Sie sind aber eine wichtige Grundlage für eine aktive Nachhaltigkeitspolitik im Bereich des Naturschutzrechts. Dabei ist es nicht so einfach mit dem sehr sperrigen Begriff der „Eingriffsregelung“ bei Politikern Gehör zu finden. In den letzten Jahren war das jedenfalls mit dem Begriff des Flächenpools eher und einfacher der Fall. Die Förderung von Flächenpools steht mittlerweile ausdrücklich auch im Koalitionsvertrag der derzeitigen Regierungsparteien in Brandenburg. Ich möchte Ihnen abschließend noch einmal die Grundphilosophie der Vorgehensweise in Brandenburg nahe bringen. Ich tue dies vor dem Hintergrund, dass die jüngste Rechtsentwicklung, nämlich die von mir hier erläuterte Rechtsverordnungsermächtigung im Rahmen des ersten Brandenburgischen Bürokratieabbaugesetzes eingeführt worden ist. Und wenn es gelungen ist, im Bürokratieabbaugesetz eine zusätzliche Norm unterzubringen, muss das dahinter stehende Gesamtkonzept jedenfalls auch für die Nichtnaturschützer durchaus überzeugend gewesen sein. Deswegen nochmals - grob vereinfachend - die drei Säulen für eine effiziente Handhabung der Eingriffsregelung, wie wir sie in Brandenburg anstreben:

1. Dazu gehört die Anerkennungsfähigkeit (*Geeignetheit*) von angebotenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die von den beteiligten Naturschutzbehörden konsequent auf die tatsächlich regionalen Ziele des Naturschutzes in der Landschaftspflege auszurichten und ganz entscheidend auch von der Erfolgswahrscheinlichkeit ihrer tatsächlichen Umsetzung und somit auch von einer entsprechend dauerhaft wirksamen Betreuung abhängig zu machen sind. Für die Zukunft sollte daher neben den selbstver-

ständig weiterhin wichtigen rein fachlichen Kriterien für die Anerkennung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auch dieser *Aspekt einer fehlenden Erfolgswahrscheinlichkeit* als möglicher Ablehnungsgrund näher ausgearbeitet werden.

2. Darüber hinaus wird ein System großräumig biotopnetzender Flächen- und Maßnahmenpools in den jeweiligen naturräumlichen Regionen Brandenburgs aufgebaut. Sie beinhalten ein vielfältiges fachlich und räumlich zusammenhängendes Maßnahmenangebot, das flexibel auf verschiedenartige funktionale Kompensationserfordernisse eingehen kann. Diese so genannten Komplexmaßnahmen spielen eine zentrale Rolle nicht nur im Bereich der klassischen Eingriffsregelung, sondern selbstverständlich auch zur Schaffung von Verbindungselementen (Art. 10 der FFH-Richtlinie Biotopverbindungen) und zur Gewässerrenaturierung. Dabei ist die nachzuweisende langfristige Betreuung und Kontrolle der umgesetzten Maßnahmen durch den Poolbetreiber ein ganz zentraler Baustein des Flächenpoolkonzeptes und m. E. für die Eingriffsregelung insgesamt.
3. Alle Fallgruppen bzw. Maßnahmen, die den Anforderungen unter 1. oder 2. im konkreten Verwaltungsverfahren nicht genügen, können von den Naturschutzbehörden aus fachlichen Gründen abgelehnt und im Rahmen der Anforderungen aus § 15 Landesnaturschutzgesetz als Ersatzzahlungen festgelegt werden. In diesem Fall ist davon auszugehen ist, dass mittels der Ersatzzahlung die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege besser verwirklicht werden können.

Ich wünsche mir, dass die Drei-Säulen-Theorie verdeutlichen konnte, dass für eine hoffentlich zukunftsichere Eingriffsregelung das Instrument der Ersatzzahlung und die Flächen- bzw. Maßnahmenpoolangebote zwei miteinander verknüpfte Bausteine *einer* notwendigen Gesamtstrategie sind und sich nicht widersprechen. Flächenpools werden schon auf Grund des enormen Aufwandes in der Organisation und Finanzierung räumlich nur Teile der Eingriffsregelung - möglichst für Schlüsselprojekte des Naturschutzes - abschöpfen können und keineswegs die flächenhafte Anwendung der Eingriffsregelung in Brandenburg ersetzen. Ich sehe mit diesem Gesamtansatz auch ein Stück größere Akzeptanz für das Instrument der Eingriffsregelung insgesamt bzw. zumindest die Chance hierfür.

Die Eingriffsregelung ist aus dem Instrumentenkoffer des Naturschutzes nicht mehr wegzudenken. Ich freue mich über die klare öffentliche Position des Bundesumweltmi-

nisters, der die Eingriffsregelung selbstverständlich zu den Grundsätzen des Naturschutzes insgesamt zählt. Dies wird in der weiteren Diskussion um die Föderalismusreform mit Sicherheit noch eine Rolle spielen. Die Arbeit an einem neuen BNatSchG mit einer erstmaligen Vollregelung in der Eingriffsregelung kann in ihrer Bedeutung für die Zukunft der Eingriffsregelung kaum überschätzt werden. Und um noch einmal auf die Ausgangsfrage zurückzukommen, wozu wir die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung brauchen: Ich kann mir schlechterdings eine wie auch immer im einzelnen ausgestaltete Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes oder auch eines Landes nicht ohne ein Bekenntnis zur Anwendung der Eingriffsregelung vorstellen. Der der Eingriffsregelung zugrunde liegende Wiedergutmachungsansatz, verbunden mit dem so genannten Huckepacksystem der Eingriffsregelung, dass die Anwendung der Eingriffsregelung erst nach Feststellung der Zulassungsfähigkeit erlaubt, erfüllt nachgerade ideal die Vorstellungen, die man sich üblicherweise von einer nachhaltigen Entwicklung macht.

Abschließend möchte ich an dieser Stelle an den Zusammenhalt der für den Naturschutz Handelnden appellieren: Die Eingriffsregelung würde heute viel stabiler dastehen, wenn es ihr in den vergangenen Jahren gelungen wäre, beispielsweise analog zum Immissionsschutz so etwas wie eine TA Eingriff bundesweit zu etablieren. Als Vertreter eines Landes erkläre ich hier ausdrücklich, dass wir bundesweit einheitliche Standards für die Eingriffsregelung benötigen. Die Straßenbauverwaltung macht es dem Naturschutz doch vor, wenn mit einem Hinweis auf irgendeine DIN-Vorschrift oder ein Regelausbauquerschnittsprofil (RAS-Q) ganz locker gesetzliche Tatbestände des Naturschutzrechts in Frage gestellt werden (z. B. der gesetzliche Alleenschutz). Dem kann und muss die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bundesweite Standards gerade auch unterhalb der gesetzlichen Ebene entgegensetzen. Der Naturschutz insgesamt braucht auch weiterhin dynamische Ansätze - die Weiterentwicklung der Eingriffsregelung ist daher unverzichtbar.

## Anschrift des Verfassers:

Axel Steffen  
Ministerium für Ländliche Entwicklung,  
Umwelt und Verbraucherschutz  
des Landes Brandenburg  
Abt. 4 Forst- und Naturschutz  
Albert-Einstein-Str. 42-46  
14411 Potsdam  
E-Mail: axel.steffen@mluv.brandenburg.de

Wolfram Siewert

## Ansätze zur Folgenbewältigung im internationalen Bereich

Gegenstand des Beitrags sind die Ergebnisse des F+E-Vorhabens: „Folgenbewältigung von Eingriffen im internationalen Vergleich“. Zielsetzung der im Jahr 2002 im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) abgeschlossenen Studie<sup>1</sup> war es, Umgangsweisen anderer Länder mit Eingriffen in Natur und Landschaft zu recherchieren und einen Überblick darüber zu geben, in welchen Ländern Ansätze zu finden sind, die mit Elementen der deutschen Eingriffsregelung vergleichbar sind. Auf Basis der - in dieser Form bis dato erstmaligen - Zusammenstellung sollte jenen Ansätzen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, aus denen ggf. Anregungen für eine Verbesserung oder Weiterentwicklung der deutschen Praxis zu gewinnen waren. Ein Rechtsvergleich war nicht Gegenstand der Untersuchung. Recherchiert wurden Rechtsnormen, Verfahren, Programme, Veröffentlichungen und fachliche Stellungnahmen in 20 Ländern in Europa und Nordamerika. Daneben wurden auf europäischer Ebene länderübergreifende Gremien, internationale Netzwerke und Abkommen im genannten Kontext ausgewertet. Flankierend wurde im Jahr 2001 ein internationaler Expertenworkshop mit Teilnehmern aus einem Kreis der untersuchten Länder durchgeführt. Die Studie hat eine Reihe interessanter Ansätze anderer Länder gefunden, zu nennen sind Kanada, Niederlande, Österreich, Schweiz und USA. Teilweise beschränken sich die identifizierten Ansätze auf Einzelaspekte der Entscheidungskaskade der Eingriffsfolgenbewältigung (z. B. Vermeidung), teilweise weisen sie eine räumliche Limitierung oder eine auf bestimmte natürliche Funktionen begrenzte Anwendung auf. Auch die rechtliche Bindungswirkung ist in den untersuchten Ländern unterschiedlich ausgestaltet. In einzelnen Ländern wurden Verfahren vorgefunden, die über den deutschen Regelungsrahmen hinausreichen oder weitergehende Anforderungen stellen (z. B. Monitoring). Insgesamt hat sich jedoch die Einschätzung bestätigt, dass die deutsche Eingriffsregelung im internationalen Vergleich ein hoch entwickeltes und in seinem rechtlichen Zuschnitt und Anwendungsbereich weit reichendes Instrument ist. Der Austausch mit den kontaktierten Experten aus den untersuchten Ländern hat gezeigt, dass ein großes Interesse an fachlichem Austausch über Erfahrungen mit der deut-

lichen Eingriffsregelung besteht. Dies belegen auch aktuelle Bestrebungen und Kontakte. Hier kann und sollte Deutschland im Kontext europäischer Initiativen sowie internationaler Aktivitäten Beiträge leisten. Untersucht wurden konkret die EU-Mitglieder Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien. Dazu kam eine Auswahl damaliger Beitrittskandidaten (Polen, Tschechische Republik, Ungarn), als weiteres europäisches Land die Schweiz sowie aus Nordamerika Kanada und USA. Dazu wurden die Wirkungen von internationalen Strategien, Gremien, Konventionen in die Untersuchung einbezogen<sup>2</sup>.

Der Beitrag geht zunächst auf drei Länderbeispiele mit weit entwickelten Verfahren (NL, CH, USA) sowie einige interessante internationale Aktivitäten näher ein. Anschließend werden generelle Ergebnisse zusammengefasst. Abschließend erfolgt ein Ausblick aus deutscher Sicht.

### Beispiel Niederlande

Das nationale umweltpolitische Programm (Nationaal Milieubeleidsplan) enthält die Prinzipien der nationalen Umweltpolitik. Ein zentrales übergeordnetes Prinzip ist die Integration der Umweltpolitik in alle relevanten Politikbereiche. Andere benannte Prinzipien sind u. a. das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip, das Stillstandsprinzip (Umweltzustand auf dem Status quo erhalten) sowie das Umwelt-Raum-Prinzip (Limits für maximalen Raumverbrauch für eine Person). Ein wichtiges Element dieses Programms ist die Ausweisung der „Ökologischen Hauptstruktur“ (Ecologische Hoofdstruktuur) = nationales Biotopvernetzungsprogramm. Für Eingriffe hier gilt das niederländische Kompensationsprinzip (Compensatiebeginsel). Als interministerielle Vereinbarung ist es im „Nationalen Strukturprogramm Ländlicher Raum“ (Structuurschema Groene Ruimte) formuliert und bindet die nationalen Behörden, die wiederum die Maßgaben in ihren Fachprogrammen konkretisieren. Seit 1994 besteht das Umwelt Management Gesetz, das als Rahmengesetz von den Provinzen auszufüllen ist. Es vollzieht die Integration verschiedener Umweltfachgesetze sowie Regelungen zur Aufstellung von Umweltplänen und -programmen. Es

ist die Grundlage zur einheitlichen Genehmigung für alle umweltrelevanten Vorhaben (ausgenommen Gewässerverschmutzung) und regelt auch die Umweltverträglichkeitsprüfung. Das Nationale Naturschutzprogramm von 1990 legt das Konzept der Ökologischen Hauptstruktur als Strategie zur nationalen Umsetzung des Konzepts der ökologischen Vernetzung zu Grunde. Die Umsetzung erfolgt zum größten Teil durch die Provinzen. Ziele sind, weitere Zerschneidungen der Ökologischen Hauptstruktur zu vermeiden, bestehende Zerschneidungen der Ökologischen Hauptstruktur zu reduzieren und an bestehenden Zerschneidungen der Ökologischen Hauptstruktur entsprechende ökologische Maßnahmen zu treffen. Wenn Vermeidung oder Minderung nicht möglich ist, sind Kompensationsmaßnahmen durchzuführen. Bis 1993 war die Umsetzung des Kompensationsgebotes nicht bindend. Es bestand lediglich eine Selbstverpflichtung der Regierung, innerhalb der Ökologischen Hauptstruktur ökologische Schäden durch großräumige Infrastrukturprojekte der öffentlichen Hand zu kompensieren. Das Kompensationsprinzip ist in Vereinbarungen zwischen betroffenen Fachverwaltungen bzw. Ministerien geregelt. Es werden zwei zentrale Ziele ver-

1 PETERS, W.; SIEWERT, W. & SZARAMOWICZ, M. (2003): Folgenbewältigung von Eingriffen im internationalen Vergleich. Endbericht zum F+E-Vorhaben FKZ 899 82 140 „Analyse von Arbeitsschritten zur Folgenbewältigung von Eingriffen in Naturhaushalt und Landschaftsbild im europäischen und amerikanischen Ausland und Ableitung methodischer Verbesserungen bei der Anwendung und Umsetzung in der Praxis. Bundesamt für Naturschutz. BfN Eigenverlag, Bonn – Bad Godesberg (= BfN-Skripten 82/2003).

2 Untersucht wurden: Paneuropäische Strategie der biologischen und landschaftlichen Vielfalt (Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy - PEBLDS), International Eco Network Europe (IENE), COST (Co operation in the field of Scientific and Technical Research), COST Transport - COST Action 341 'Habitat fragmentation due to infrastructure', Alpenkonvention, Europäische Landschaftskonvention, Committee on the Challenges of modern society (CCMS / NATO), ECNC (European Centre for Nature Conservation), ECNC Network und Special Interest Network (SIN): LYNX, IAIA (International Association for Impact Assessment), European Network of EIA Centres, IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law), PENELOPE.

folgt: Zum einen die Integration von Naturschutzinteressen in den Entscheidungsprozess - der Vorhabenträger wird auf die Eingriffe sowie die möglichen Gegenmaßnahmen und die dafür anfallenden Kosten hingewiesen. Zum anderen die Erhaltung des „Status quo“ bezüglich der Lebensräume (No Net Loss). Ökologische Kompensation wird definiert als Ersatz ökologischer Funktionen und Werte, die durch Entwicklungsvorhaben (z. B. Autobahnen) beeinträchtigt sind. Die Kompensationsverpflichtung bezieht sich dabei nur auf die Gebiete, die im Rahmen des nationalen Naturschutzprogramms als ökologisch wertvoll und schützenswert ausgewiesen sind. Konkret wird das Kompensationsprinzip angewendet, wenn bestimmte Flächentypen durch die betreffenden Vorhaben beeinträchtigt werden<sup>3</sup>. Zur Umsetzung legt der Strukturplan für Ländliche Gebiete Kriterien für die Anwendung des Kompensationsprinzips fest (CUPERUS et al. 2001): Zunächst ist der Verursacher für die Implementierung des Kompensationsprinzips verantwortlich. Die Rechtmäßigkeit eines Vorhabens muss feststehen, bevor Kompensationsmaßnahmen festgelegt werden. Schädliche Einwirkungen sind soweit wie möglich zu vermeiden, eintretende Beeinträchtigungen vorzugsweise zu vermindern und nur als letzte Möglichkeit zu kompensieren. Die Kompensation beinhaltet das „No Net Loss“-Prinzip bezogen auf Fläche und Qualität. Beeinträchtigungen von Habitaten sollten durch Schaffung gleichartiger Qualitäten und / oder, wenn das nicht möglich ist, qualitativ gleichwertig kompensiert werden. Wenn die naturale Kompensation nicht möglich ist, ist monetäre Kompensation zwingend. Das Nationale Strukturprogramm Ländlicher Raum lenkt das Kompensationsprinzip vorrangig auf ökologische Funktionen im engeren Sinne. In begrenztem Umfang werden auch Erholungsfunktionen einbezogen. Das nationale Programm Ländlicher Raum und das darin verankerte Kompensationsprinzip soll in den Niederländischen Provinzen durch spezielle Kompensationspläne konkretisiert und unterstützt werden. Einige Provinzen haben den Anwendungsbereich des Kompensationsprinzips noch erweitert, indem sie neben der ökologischen Hauptstruktur zusätzliche Flächen mit einer Kompensationsverpflichtung belegt haben. Diese erweiterte Verpflichtung besteht jedoch aufgrund der fehlenden gesetzlichen Regelungen nur für Vorhaben, die durch Behörden der Provinz durchgeführt werden. In der Provinz Nord-Brabant wurden darüber hinaus zehn abgestufte Kriterien zur Planung angemessener Kompensationsmaßnahmen festgelegt<sup>4</sup>. Zusätzlich wurden Regelungen zur Absicherung der

Umsetzung der Kompensationsverpflichtungen über Bankbürgschaften oder vertragliche Vereinbarungen entwickelt. Neben den Provinzen spielen für die Umsetzung des Kompensationsprinzips die Fachplanungen eine besonders wichtige Rolle. Aufgrund der fehlenden rechtlichen Regelungen ist die konkrete Anwendung und Gestaltung des Kompensationsprinzips auf Verfahrensregelungen der Fachplanungsbehörden angewiesen. Daher wird das Prinzip in den verschiedenen Vorhabenbereichen sehr unterschiedlich umgesetzt. Besonders vielfältige praktische Erfahrungen sind im Bereich der Verkehrsplanung dokumentiert. Seit 1998 ist die Regelung des Verkehrsministeriums in Kraft, nach der Maßnahmen zur Minderung und Kompensation von ökologischen Schäden im Rahmen des Verfahrens zur Linienbestimmung gezeigt werden müssen. Der Anspruch „Netto-Verlust zu verhindern“ wird auf die abiotischen Bedingungen von Lebensräumen, auf einzelne Habitattypen, auf Populationen einzelner Arten und Artengruppen und auf ökologische Funktionen generell bezogen. Die Strategie besteht aus den Schritten Prävention, Minderung, Kompensation und Management. Als vorrangiges Ziel soll die weitestgehende Vermeidung von Beeinträchtigungen durch den Verzicht auf ein bestimmtes Vorhaben, die Entwicklung einer Alternativlösung, oder die Verminderung der Intensität oder des Umfangs des Vorhabens erreicht werden. Wenn Vermeidung nicht machbar ist, greift die Verpflichtung zur Minderung. Gemeint sind hier vor allem technische Lösungen wie Grünbrücken, Tunnel etc. Wenn trotz ergriffener Minderungsmaßnahmen noch Beeinträchtigungen verbleiben, greift das Kompensationsprinzip. Ökologische Kompensation wird definiert als Ersatz ökologischer Funktionen oder Qualitäten. Als Kompensation wird sowohl die Verbesserung gestörter Bereiche als auch die Neuschaffung von Lebensräumen begriffen. Im Gegensatz zur Minderung müssen Kompensationsmaßnahmen nicht im unmittelbaren Autobahnbereich (Managementbereich der Autobahn) stattfinden, für den die Straßenbauverwaltung zuständig ist, sondern in Räumen, in denen die (Wieder)Herstellung von Lebensräumen ökologisch möglich und / oder geboten ist. Zur Konkretisierung und Standardisierung der Abbildung der Natur im Planungsprozess hat die nationale Regierung in einem Handbuch 132 Naturzieltypen festgelegt. Diese Typen sind definiert nach abiotischen Prozessen und Zielarten, mit Bezug zu unterschiedlichen Maßstabsebenen und eng verknüpft mit dem ökologischen Netzwerk, das bis zum Jahr 2018 ca. 20% der Landesfläche abdecken soll. Die Regierung hat

empfohlen, die ökologischen Beeinträchtigungen sowie die Kompensationsmaßnahmen mit den Begrifflichkeiten dieser standardisierten Biotoptypen zu beschreiben<sup>5</sup>. Es existiert eine feinstufige Differenzierung im Umgang mit Beeinträchtigungen. Minderungsmaßnahmen<sup>6</sup> umfassen eine Reihe konkreter Vorkehrungen. Als Kriterien zur Festlegung der Prioritäten für Maßnahmen an bestehenden Straßen werden v. a. Zerschneidungen von Ökologischen Hauptstrukturen angesehen. An die ökologische Kompensation wird eine Reihe von Anforderungen gestellt. So müssen die durch Autobahnprojekte ausgelösten Folgen von Habitaterschneidung gezeigt werden. Die

- 3 Zu nennen sind: 1. Kernbereiche des nationalen ökologischen Netzwerkes (ecologische hoofdstructuur), 2. Naturentwicklungsgebiete innerhalb des nationalen ökologischen Netzwerkes, 3. kleinere Naturgebiete außerhalb des nationalen ökologischen Netzwerkes, die im Regionalplan oder Kommunalen Entwicklungsplan dargestellt sind oder nach Naturschutzgesetz geschützt sind, 4. Habitatflächen, die im Regionalplan oder kommunalen Entwicklungsplan als Flächen des nationalen Artenschutzprogramms ausgewiesen sind, 5. Ökologisch wertvolle Flächen in Wäldern und Forsten, die nach dem niederländischen Waldgesetz geschützt sind.
- 4 1. Am Ort des Eingriffs soll die Beeinträchtigung so weit wie möglich gemindert und das Vorhaben möglichst gut eingepasst werden; 2. Die neue ökologische Kohärenz soll äquivalent zur Bestehenden sein; 3. Natur soll „ersetzt werden durch gleichartige Natur“; 4. Die Funktionalität des Bereiches soll intakt gehalten werden; 5. Der Flächenumfang der Kompensationsmaßnahme soll so groß sein wie der Umfang der Eingriffsfläche; 6. Die Art und der Umfang der Kompensationsmaßnahme ist ebenso davon abhängig, wie stark die Umgebung des Eingriffs beeinträchtigt ist und wie die Voraussetzungen auf den Kompensationsflächen sind; 7. Die Kompensationsmaßnahmen sollen prinzipiell in der (direkten) Umgebung des Eingriffs stattfinden; 8. Die Kompensationsmaßnahmen sollen in die örtliche Naturschutzpolitik passen, die besonders in den „Landschaftsplänen“ zum Ausdruck kommt; 9. Die Einrichtung, das Management und die Erhaltung der Maßnahmen soll sichergestellt werden; 10. Die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen soll nicht ihrerseits zu neuen Zerschneidungen von natürlichen Gebieten führen und auch landwirtschaftliche Gebiete nicht so zerschneiden, dass die Bewirtschaftung eingeschränkt wird.
- 5 Grundsätzlich werden dabei drei Schadentypen unterschieden (vgl. CUPERUS et al. 1999): Habitatverlust, Habitatverschlechterung (bspw. durch Lärm, Licht, Mikroklimaänderungen oder Immission toxischer Stoffe), Habitatisolation (=> Reduzierung des Artenaustausches zwischen Populationen).
- 6 Hierunter fallen: Reparatur bestehender Störungen durch bestehende Straßen, Entwicklung durch zusätzliche Bereitstellung von Flächen an bestehenden Straßen und verbesserte Gestaltung der Straßen begleitenden Flächen in Bezug auf Querungshilfen. Technische Maßnahmen umfassen z. B. Unterquerungen durch Tunnel oder Überführungen der Straße, Überquerung durch Brücken und Überführungen, Unterquerung durch Brücken und Wasserdurchlässe.

Wirksamkeit von Kompensationsmaßnahmen muss begründet werden. Das Verhältnis von Kompensation zu Beeinträchtigungen muss nachvollziehbar dargestellt werden. Die tatsächlichen Kosten der Maßnahmen müssen bestimmt werden. Die Machbarkeit von Kompensationsmaßnahmen für ökologische Werte, die schwer zu ersetzen sind, muss begründet werden. Und - sofern vorgesehen - müssen die Strategien zur Biotopverpflanzung dargestellt und begründet werden. Die durchschnittlichen Kosten für die ökologische Kompensation werden bei Autobahnprojekten nach einer Studie mit durchschnittlich ca. 5 – 6 % der Baukosten angesetzt. Die Art der erforderlichen Kompensation wird abhängig gemacht von zwei Aspekten: a) dem Grad der Identität von Habitaten und Arten (=> gleichartige vs. andersartige Kompensation); b) der Lage der Kompensationsbereiche im Verhältnis zur Lage des Vorhabens (=> Kompensation am Ort des Eingriffs vs. Kompensation an anderer Stelle). Der gleichartigen Kompensation (in-kind compensation) am Ort des Eingriffs soll generell Vorrang eingeräumt werden. Kompensationsmaßnahmen werden dann als gleichartig bezeichnet, wenn der Ausgleich durch gleiche Habitats, Arten oder Funktionen erfolgt. Als andersartige Kompensation (out-of-kind compensation) wird der Ersatz durch andere als die beeinträchtigten Habitattypen, Arten oder Funktionen angesehen. Ein Problem in der Praxis stellt das Fehlen von Maßstäben dar, um die Angemessenheit zu beurteilen. Kompensation am Ort des Eingriffs (on site compensation) wird definiert als innerhalb des Einflussbereichs der Autobahn gelegen. Diese Flächen oder Maßnahmen liegen häufig im Zuständigkeitsbereich der Straßenverwaltung. Kompensation an anderer Stelle (off site compensation) wird definiert als außerhalb des Einflussbereichs der Autobahn. Zur Umsetzung und Bewertung von Kompensationsmaßnahmen liegen Schemaabläufe vor. Der Vorhabenträger erwirbt die Kompensationsflächen direkt von den Eigentümern oder beschafft sie sich über Ringtausch. Die Kompensationsmaßnahmen sollen die bereits bestehende Naturschutzplanungen und -strategien unterstützen. Die festgelegten Maßnahmen sollen außerhalb der Kernbereiche von Schutzprogrammen liegen, für die bereits anderweitige Naturschutzmaßnahmen laufen. In der Praxis ist die Auswahl von Kompensationsflächen bestimmt durch die allgemeinen, übergeordneten Ziele der Verwaltung, die Verfügbarkeit entsprechender standörtlicher Voraussetzungen sowie durch solche Kriterien, die das ökologische Potenzial der Flächen bestimmen. Wenn die Flächen beschafft sind, müssen - ausgehend von den Kompen-

sationszielen - Managementpläne erstellt und implementiert werden und zwar möglichst schon vor dem Bau der Autobahn. Als Sicherungsinstrumente dienen Bankbürgschaften oder es werden vertragliche Regelungen getroffen. Die Provinz Nord-Brabant hat z. B. einen Modellvertrag entwickelt. Die vom Vorhabenträger erworbenen und hergerichteten Kompensationsflächen werden an geeignete Naturschutzinstitutionen (z. B. dem „Green Fund“) übergeben, die das Management und die Kontrolle der Maßnahme übernehmen. In Abhängigkeit vom Umfang der erforderlichen Kompensation und der Ersetzbarkeit der betroffenen Habitats wird eine zusätzliche Gebühr (quality allowance) festgelegt. Diese dient zur Berücksichtigung der Unsicherheit der gewünschten Entwicklung und Zielerreichung und zur Sicherung der Qualität der Maßnahme. Der Betrag wird der für das Management der Kompensationsmaßnahmen zuständigen Naturschutzinstitution (Green Fund) zur Verfügung gestellt. Die Höhe des Betrages richtet sich nach der Wiederherstellbarkeit der betroffenen Habitats. Bei Biotoptypen mit einer Entwicklungszeit < 25 Jahre beträgt er 1/3 des Grunderwerbs und Erstellungskosten der Maßnahme und bei 100-jähriger Entwicklungszeit 2/3 dieser Kosten. Wenn naturale Kompensationsmaßnahmen aus organisatorischen (kein Einvernehmen mit den Eigentümern der Flächen oder den Kommunen) oder aus fachlichen Gründen nicht möglich sind, wird dem Vorhabenträger eine Abgabe auferlegt, die an den Green Fund zu zahlen ist. Das Geld kann genutzt werden, um allgemein sinnvolle Naturschutzprojekte zu fördern, die sonst nicht umgesetzt würden. Die Höhe der Abgaben soll über die Herstellungskosten der zu kompensierenden Habitats ermittelt werden. Da der Erhalt des ökologischen Netzwerkes durch diese Maßnahmen jedoch nicht gewährleistet ist, wird die Ausgleichszahlung auch in den Niederlanden von vielen Naturschützern kritisch gesehen und als „Freikaufen“ bezeichnet. Die Diskussionspunkte im Kontext des niederländischen Kompensationsprinzips ähneln jenen in der deutschen Debatte. Wie müssen Planungskonzepte für ökologische Kompensation aussehen? Durch welche naturschutzfachlichen, raumplanerischen und finanziellen Instrumente können die Kompensationsmaßnahmen optimal realisiert werden? Wie kann die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen verbessert werden? Wie soll man mit schwer oder gar nicht prognostizierbaren Beeinträchtigungen umgehen? Daran knüpfen auch Überlegungen über die weitere Gesetzgebung und Instrumentierung an. So bestehen Forderungen auf der Grundlage von Studien zur

Umsetzung der bisherigen Regelungen zur rechtlichen Fixierung des Kompensationsprinzips. Man erhofft sich damit auch, dass Kontrollen sowie Bußgelder und Strafen für nicht umgesetzte Kompensationen eingeführt werden.

#### **Zusammenfassung Niederlande:**

Das Kompensationsprinzip in den Niederlanden ist in einigen Punkten mit der deutschen Eingriffsregelung vergleichbar (und zum Teil mit Blick auf die deutsche Praxis entstanden). Das Kompensationsprinzip ist nicht rechtlich verankert, sondern beruht auf einer programmatischen Vereinbarung der Nationalregierung. Es gilt nur für Eingriffe nationaler Behörden und innerhalb von Gebieten, die Bestandteil des im Rahmen des nationalen Naturschutzprogramms festgelegten landesweiten Netzes wertvoller Biotope sind. Der Vollzug liegt in der Zuständigkeit der Fachbehörden und wird von diesen unterschiedlich differenziert ausgefüllt. Besonders intensiv bemüht sich das Verkehrsministerium um die Berücksichtigung des Kompensationsprinzips bei der Planung von Autobahnen. Seit 1994 sind auch Hinweise auf die Minderung und Kompensation von Beeinträchtigungen im Umweltgesetz enthalten. Dies ermöglicht es der Genehmigungsbehörde, vom Vorhabenträger zumindest Aussagen zu Kompensationsmöglichkeiten in der Umweltverträglichkeitsstudie zu fordern. Die Umsetzung dieser Vorschläge ist jedoch davon abhängig, dass sie im Zuge der Vorhabensgenehmigung mit festgesetzt werden. Ein rechtlicher Anspruch darauf besteht nicht. Fachdiskussionen ähneln in vielen Punkten den Themen in Deutschland.

#### **Beispiel Schweiz**

Ansätze und Instrumente zum Umgang mit Eingriffen in Natur und Landschaft gibt es auf verschiedenen Ebenen. So finden sich Vermeidungsansätze in der Raumplanung, dem Landschaftskonzept Schweiz oder in Arten- und Biotopschutzkonzepten. Kompensation wird in der Schweiz vor allem als ökologischer Ausgleich nach Art. 18 des Natur- und Heimatschutzgesetzes behandelt. Daneben ist er auch Bestandteil des Landschaftskonzeptes.

Art. 18 des schweizerischen Natur und Heimatschutzgesetzes (NHG) regelt zwei Ar-

ten des ökologischen Ausgleichs: Art. 18<sup>7</sup> bestimmt den Ausgleich bei Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe und kommt damit der deutschen Eingriffsregelung nahe, insbesondere wenn man die vom Schweizerischen Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) herausgegebenen Hinweise zu seiner Anwendung berücksichtigt (FAHRLÄNDER 1994). Art. 18b<sup>8</sup> enthält die Verpflichtung, intensiv genutzte Gebiete durch Maßnahmen, z. B. die Anlage von Hecken und Gehölzen, ökologisch aufzuwerten, eine eher planerisch ausgerichtete Vorschrift, die den in diesen Gebieten (mit einer Vielzahl von Eingriffen in Vergangenheit und Gegenwart) bestehenden landschaftsökologischen Defiziten entgegenwirken soll. Die gesetzliche Regelung zum Ausgleich von technischen Eingriffen in schutzwürdige Lebensräume gemäß Art. 18, 1ter NHG weist Parallelen zur deutschen Eingriffsregelung auf. Ein bedeutender Unterschied liegt allerdings darin, dass die schweizerische Regelung von vornherein nur Eingriffe in „schutzwürdige Lebensräume“ reglementiert und damit hinter dem flächendeckenden Ansatz durch die Eingriffsregelung zurückbleibt. In der Literatur zu Art. 18 werden drei Beurteilungskriterien zur Ermittlung von Verlusten in Natur und Landschaft genannt:

1. Beurteilungssegmente / Messgrößen: z. B. Tier- und Pflanzenarten, Biotope und Biozönosen, Natur- und Landschaftshaushalt, Landschaftsbild;
2. Ursachen: z. B. Nutzungsintensivierung, Veränderung von Stoffkreisläufen, Erholungsdruck;
3. Auswirkungen: z. B. Gefährdung oder Aussterben von Tier- und Pflanzenarten, Gefährdung oder Ausmerzungen von Lebensräumen und Landschaftselementen, Trivialisierung des Landschaftsbildes.

„Vollständiger Schutz im Sinne von Art. 18 Abs. 1 bis NHG liegt vor, wenn ein Eingriff angesichts des (...) drohenden Verlustes gänzlich unterlassen wird. [...] Teilweiser Schutz im Sinne von Art. 18 Abs. 1 bis NHG wird gewährt, wenn der Eingriff - durch eine Projektänderung - geschmälert und das Schutzobjekt dadurch weniger beeinträchtigt wird. Dabei dürften solche Schutzvorkehrungen regelmäßig mit Wiederherstellungs- und / oder Ersatzmaßnahmen verbunden werden“ (FAHRLÄNDER 1994, 11). Als Ausgleich oder Wiederherstellung werden Maßnahmen bezeichnet, mit denen ein entstandener - auf einen konkreten Eingriff zurückzuführender - Verlust vollständig aufgehoben oder rückgängig gemacht wird. Dies setzt den (identischen) „Ersatz von Naturobjekten am selben Standort, in derselben Ausdehnung und Ausprägung sowie

in gleichwertiger Art, Erscheinung ökologischer Funktion und Dynamik voraus“ (FAHRLÄNDER 1994). Klärungsbedürftig erscheint hierbei, welche Rolle Wiederherstellung nach diesen anspruchsvollen Kriterien in der Praxis der Schweiz wirklich spielt. Der Ersatz muss als „angemessen“ bewertet werden. Dies trifft auf den gleichartigen „Realersatz“ zu, also 1:1-Ersatz in Art, Erscheinung und Funktion an anderem Standort in derselben Gegend. Es kann auch ein gleichwertiger Ersatz angemessen sein, wenn er bestimmten Aspekten genügt. Ersatz muss qualitative und quantitative Aspekte berücksichtigen. „Angemessener Ersatz [...] heißt aber auch sinnvoller und verhältnismäßiger Ersatz. Ersatzmaßnahmen können deshalb ausnahmsweise auch den Anforderungen von Art. 18 Abs. 1 ter NHG genügen, wenn sie sich nicht als gleichwertig erweisen. Zudem ist es denkbar, dass die Elemente des gleichwertigen Ersatzes im Einzelfall nicht der Zusammensetzung des zerstörten Objekts entsprechen, sich aber insgesamt als ‚gleichwertig‘ erweisen“ (ebd., 13). Ersatz wird dann als sinnvoll angesehen, wenn er den regionaltypischen Verhältnissen entspricht, den Bezug zum umgebenden Natur- und Kulturraum gewährleistet und sich intellektuell und emotional als nachvollziehbar erweist. Bei Ersatzmaßnahmen sollte die „Nähe“ und „Verwandtschaft“ des Ersatzes mit dem Ersetzten noch spürbar bleiben (FAHRLÄNDER 1994). Ein „quantitativ gleichwertiger Ersatz liegt vor, wenn das Ersatzobjekt dem ‚zerstörten Schutzobjekt‘ hinsichtlich Ausdehnung und Fläche entspricht“. Bezüglich der Anwendung monetärer Ansätze bestehen in der Schweiz grundsätzliche Zweifel an der Wertbarkeit von Natur- und Landschaftsobjekten und Naturfunktionen. Unter dieser Einschränkung wird für die Beurteilung der finanziellen Angemessenheit des Ersatzes die Kombination zweier Ansätze empfohlen: Zum Einen „Zumutbarkeit“: Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und aus der Sicht des Vorhabenträgers müssen die Kosten des Ersatzes zumutbar bleiben; zum Anderen „Wiederherstellungskosten“: diejenigen Kosten zur Beurteilung, „welche dem Verursacher entstehen würden, wenn das beeinträchtigte oder zerstörte Natur- oder Landschafts-schutzobjekt vollständig geschützt oder wiederhergestellt würde. Als finanziell angemessen werden demnach Ersatzmaßnahmen angesehen, wenn ihre Kosten dem Aufwand entsprechen, die dem Verursacher für die Wiederherstellung und die damit verbundenen Projektanpassungen erwachsen“ (ebd., 15).

*Landschaftskonzept Schweiz (LKS):* Ziel des LKS ist die Vermeidung von Eingriffen

durch Verankerung von landschaftsschützendem Handeln und die frühzeitige Integration von Umweltbelangen in verschiedenen Verwaltungs- und Politikbereichen. Hintergründe zum Entstehen des Landschaftskonzeptes weisen stark in diese Vermeidungsrichtung und sind geprägt von einer weitgehend konsensualen Festlegung raumordnerischer Ziele. Mit dem LKS wurde ein neuer Weg bei der Verankerung umweltschützender Politik- und Planungsziele eingeschlagen. Anlass des Konzeptes war die Mitte der 1980er Jahre verbreitete Erkenntnis, dass trotz der Anwendung vorhandener Umwelt- und Planungsgesetze die Gesamtbilanz im Bereich Natur und Landschaft nicht positiv ausfällt. 1989 entstand der „Bericht über die Maßnahmen zur Raumordnungspolitik: Realisierungsprogramm“. Darin enthalten war u. a. die „Erarbeitung von Grundlagen über Zustand und Zukunft der Landschaft und Formulierung eines Konzeptes zur Verstärkung der Anliegen des Landschaftsschutzes beim Vollzug raumwirksamer Tätigkeiten von Bund und Kantonen“. Das Konzept sollte insbesondere Strategien zum Arten- und Biotopschutz, zur ökologischen Ausgleichsfunktion der Landschaft und zur Landschaftsgestaltung präzisieren. Die Beteiligten waren das Bundesamt für Raumplanung (BRP), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und die Raumordnungskonferenz des Bundes (RPK, heute Raumordnungskonferenz ROK). Das LKS wird als Instrument angesehen, das zur Erfüllung der Pflichten resultierend aus der Biodiversitätskonvention und weiterer internationaler Abkommen („Ramsar“, „Bonn“, „Bern“) dient. Dazu soll es ein konkreter Beitrag zur „Paneuropäischen Strategie für die biologische und landschaftliche Vielfalt“ sein. Das LKS ist ein Konzept nach Art. 13 Regionalplanungsgesetz

7 Der Wortlaut in Art. 18: „(...) Besonders zu schützen sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen. Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Maßnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen [...]“.

8 Der Wortlaut in Art. 18b: „Die Kantone sorgen für Schutz und Unterhalt der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung. In intensiv genutzten Gebieten inner- und außerhalb von Siedlungen sorgen die Kantone für ökologischen Ausgleich mit Feldgehölzen, Hecken, Uferbestockungen oder mit anderer naturnaher und standortgemäßer Vegetation. Dabei sind die Interessen der landwirtschaftlichen Nutzung zu berücksichtigen. [...]“.

(RPG) und somit bundesrechtlich verankert. Natur-, Landschafts- und Heimatschutz sind in der Schweiz auf der Bundesebene sowohl eine sektorale Aufgabe, für die das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und das Bundesamt für Kultur (BAK) zuständig sind, als auch als Querschnittsaufgaben aller mit raumwirksamen Aufgaben befassten Bundesämter. Das BUWAL hatte die Federführung bei der Entwicklung des LKS, andere Bundesämter haben bei der Formulierung von Zielen und Maßnahmen ihres Politikbereiches mitgewirkt. Mit dem LKS soll erreicht werden, dass die Anliegen des Natur-, Landschafts- und Heimatschutzes bei den raumwirksamen Tätigkeiten und Aufgaben des Bundes verstärkt werden. Bei Bundesaufgaben sollen die Nutzungen auf Nachhaltigkeit ausgerichtet werden. Dabei soll der Handlungsspielraum von Nutzern und Schützern gewahrt bleiben, um eine schonende Entwicklung in der Landschaft anzustreben. Ziel ist, dass eine möglichst kohärente Bundespolitik Natur und Landschaft zum Tragen kommt und dass der Vollzug des NHG durch die Bundesstellen auf einer koordinierten Zielorientierung erfolgt und durch entsprechende Maßnahmen unterstützt wird. Das LKS soll bei Bundesaufgaben allen beteiligten Partnern frühzeitig bekannt sein, und zeigen, welche Anforderungen des Natur-, Landschafts- und Heimatschutzes der Bund berücksichtigt und in die Interessenabwägung einbezieht, wenn er eigene Bauten und Anlagen erstellt. Es soll dazu beitragen, dass der Dialog zwischen allen bei Bundesaufgaben Beteiligten gefördert wird und dadurch im Sinne einer modernen Verwaltungsführung die Verfahren verkürzt und Planungskosten für Projekte gesenkt werden. Das LKS besteht aus drei Teilen: Allgemeine Ziele Natur und Landschaft, Sachziele (für 13 Politikbereiche)<sup>9</sup> und Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele. Mit dem LKS werden zwei Stoßrichtungen verfolgt: „Erhalten“ bedeutet den Schutz- durch Pflegemaßnahmen in den verbliebenen wertvollen Landschaften, Biotopen und Kulturelementen. „Fördern“ meint das Aufwerten bestehender und Schaffen neuer Elemente und Strukturen. Diese Stoßrichtung ist vor allem im intensiv genutzten Mittelland und in den Agglomerationsräumen relevant. Es werden fünf Raumtypen<sup>10</sup> unterschieden. „Soweit sachlich gegeben, sollen die Ziele in allen Räumen umgesetzt werden, prioritär jedoch dort, wo noch besondere Natur- und Kulturwerte vorhanden und teilweise gefährdet sind, beziehungsweise wo Defizite in der biologischen und landschaftlichen Vielfalt bestehen.“ (BUWAL et al. 1998). Der Aufbau des LKS sieht vor, dass den Allgemeinen Zielen und allen Sachzielen bzw. deren jeweilige Stoßrichtung (erhalten

oder fördern) bezogen auf die fünf Raumtypen in einer Matrix abgelesen werden können. Zudem sind jedem Ziel die Maßnahme/n zugeordnet, die primär zu seiner Umsetzung in Frage kommen. Für jede Maßnahme enthält das LKS eine kurze Erläuterung sowie Informationen zur Federführung, zur Mitarbeit, dem Zeithorizont, der Finanzierung und ggf. zum nächsten anstehenden Arbeitsschritt.

### Zusammenfassung Schweiz:

Dem LKS kommt eine Konzentrationswirkung zu. Die für den Schutz und die Entwicklung von Natur und Landschaft relevanten Ziele sind in verschiedenen Politikbereichen verankert und werden in einem Konzept zusammengefasst. Das LKS überträgt die Verantwortung für die Einhaltung der Ziele des Natur- und Landschaftsschutzes den jeweils zuständigen Stellen der verschiedenen Politikbereiche. Jedes sektorale Amt muss eigene Experten für den Bereich Natur und Landschaft beschäftigen, um die Vorgaben des LKS für den eigenen Bereich umsetzen zu können. Auch da, wo Bundesämter Genehmigungen erteilen müssen oder um Finanzhilfen ersucht werden, soll in allen raumrelevanten Politikbereichen nach den Zielen des LKS vorgefahren werden. Vorhaben, die im Widerspruch zum LKS stehen, sollen von keiner Bundesbehörde genehmigt oder bezuschusst werden. Insgesamt umfasst das LKS fachlich z. T. anspruchsvolle Zielsetzungen<sup>11</sup>, die zur offiziellen Programmatik von Fachbehörden, z. B. dem Bundesamt für Verkehr, wurden.

### Beispiel USA

Die rechtlichen Anforderungen über Vermeidung, Minderung und Kompensation gehen vom U.S. National Environmental Policy Act (NEPA) aus, wonach eine Verpflichtung zur UVP für alle umweltrelevanten Pläne und Vorhaben besteht. NEPA gibt allen nationalen Verwaltungen vor, ihre Planungen und Entscheidungen auf Umweltfolgen zu überprüfen und Umweltbelange zu berücksichtigen. Wie in Deutschland gilt dabei die Stufenfolge *Vermeidung* vor *Minderung* vor *Kompensation*. Zusätzlich enthält der 1972 verabschiedete „Clean Water Act“ konkrete Vorschriften zur Kompensation von zerstörten oder beeinträchtigten Feuchtgebieten und Gewässern. Beide Gesetze bilden die Grundlage für das unten beschriebene „Wetland Mitigation Banking“. Bedingt durch die föderale Struktur des Landes und die Verlagerung weit reichender Kompetenzen in die fachgesetzli-

chen Regelungen und damit in die Zuständigkeiten der Fachbehörden (Agencies), ist die Konkretisierung der Rahmenvorgaben des NEPA im Bereich der Umweltfolgenabschätzung und der daran anknüpfenden Schadensbewältigung äußerst vielschichtig.

„Mitigation“ bedeutet im US-Amerikanischen Sprachgebrauch Vermeidung, Minderung und Kompensation von Umweltbeeinträchtigungen zusammengefasst. Der Council on Environmental Quality (CEQ) hat fachliche und verfahrensmäßige Anforderungen für die Folgenbewältigung von Eingriffen veröffentlicht. Diese CEQ-Regulations konkretisieren, was unter Mitigation zu verstehen ist<sup>12</sup>. Mitigation gilt dabei als wichtiger Ansatz, um ein Vorhaben genehmigen zu können bzw. die aus der Planung resultierenden Umweltfolgen zu begrenzen. Wie die Alternativenprüfung unterliegt die Festlegung von Minderungs- und Kompensationsmaßnahmen immer einer Abwägung der Belange und damit einer Ermessensentscheidung, deren Inhalt auch nach kalifornischem Umweltgesetz nicht gerichtlich überprüft werden kann. Allerdings bestehen gegenüber dem NEPA in Kalifornien formal erhöhte Anforderungen an die Begründung der Ermessensentscheidung. NEPA enthält keine Anleitung, wie die Folgenbewältigung von Eingriffen implementiert werden sollen. Die Umsetzung wird den Behörden überlassen, die für die Genehmigung der Vorhaben zuständig sind. Verschiedene Bundesbehörden haben daher eigene Richtlinien entwickelt, nach denen die Implementierung der Maßnahmen erfolgen soll. Die CEQ-Regulations fordern die Bundesbehörden nicht nur auf, mögliche Maßnahmen zur Vermeidung, Minde-

- 9 Dies sind: 1. Bundesbauten und –anlagen, 2. Energie, 3. Sport, Freizeit und Tourismus; 4. Landesverteidigung; 5. Landwirtschaft; 6. Luftfahrt; 7. Natur-, Landschafts- und Heimatschutz; 8. Raumplanung; 9. Regionalpolitik; 10. Verkehr; 11. Wald; 12. Wasserbau; 13. Wasserkraftnutzung.
- 10 Die fünf Raumtypen umfassen: Naturraum, naturnaher ländlicher Raum, ländlicher Raum im Hügel- und Berggebiet, ländlicher Raum im Mittelland / Tallagen, Agglomerationsraum.
- 11 Z. B. die Berücksichtigung der Wanderungskorridore größerer Säugetiere bei Verkehrsplanungen.
- 12 „Mitigation“ beinhaltet:
  - (a) Die vollständige Vermeidung des Eingriffs durch Verzicht auf das Vorhaben oder Teile der Vorhabens;
  - (b) Minimierung des Eingriffs durch Reduzierung der Intensität oder des Umfangs des Vorhabens und seiner Umsetzung;
  - (c) Korrektur des Eingriffs durch Reparatur, Sanierung oder Wiederherstellung der betroffenen Umweltbereiche;
  - (d) vorübergehende Reduzierung oder Vermeidung negativer Einwirkungen durch Erhaltungs- und Pflegemaßnahmen während der Zeit des Eingriffs;
  - (e) Kompensation des Eingriffs durch Neuschaffung und Bereitstellung von Ersatzflächen und Ersatzressourcen.

rung und Kompensation von Umweltschäden zu zeigen, sondern sie verpflichten auch dazu, ein Programm zur Nachkontrolle durchzuführen, wenn dieses für festgelegte Maßnahmen angebracht erscheint. Diese Nachkontrolle umfasst sowohl die Überprüfung der Implementierung der Maßnahmen als auch das Monitoring der Wirksamkeit der Maßnahmen. Genauere Verpflichtungen zur Nachkontrolle sollen laut NEPA in den fachbehördlichen Durchführungsvorschriften verankert werden. Insgesamt spielt das über die Schadensvermeidung hinausgehende Prinzip der Schadensfolgenbewältigung in den USA - zumindest auf der programmatischen Ebene des NEPA und der nationalen Regelungen zu dessen Umsetzung - eine bedeutende Rolle.

*Wetland Mitigation* ist der Oberbegriff für die Verfahrensabläufe und Maßnahmen, die in den USA zur Minderung und Kompensation von Eingriffen in Feuchtgebiete und aquatischen Ökosystemen ergriffen werden. *Wetland Mitigation Banking* bezeichnet die Organisationsform von Kompensationsmaßnahmen, die auf dem Prinzip der Bündelung von Maßnahmen und der Durchführung durch Dritte (meist kommerzielle Träger) beruht. Nach stetem Rückgang von Feuchtgebieten setzte in den USA ab den 1970er Jahren ein Paradigmenwechsel ein. Das Prinzip „No Net Loss of Wetlands“ galt als neue Formel, die vom National Wetlands Policy Forum geprägt und 1988 von Präsident *Bush* (Senior) zum nationalen Ziel erklärt wurde<sup>13</sup>. Der gesetzliche Schutz der Feuchtgebiete erfolgt v. a. durch zwei Bundesgesetze: Der 1972 verabschiedete „Clean Water Act“ (seither mehrfach novelliert) ist das herausragende Bundesgesetz zum Schutz der nationalen Gewässer. Das in den „Food Security Act“ integrierte „Swampbuster Program“ wirkt auf die Landwirtschaft ein: Subventionen werden für Betriebe gestrichen, die Feuchtgebiete in Agrarland umwandeln. Beide Gesetze gelten in den Bundesstaaten unmittelbar. Es steht den Staaten frei, eigene Gesetze zu diesem Bereich zu verabschieden, wenn sie nicht im Widerspruch zu den Bundesgesetzen stehen. Es ist kein Widerspruch, wenn strengere Schutzbestimmungen als in den Bundesgesetzen in Kraft gesetzt werden. Dies ist z. B. im Bundesstaat Maryland der Fall. Weitere Rechtsvorschriften, aus denen sich Feuchtgebieten-schutz ableiten lassen, sind z. B. der Fish and Wildlife Coordination Act und der Endangered Species Act. Diese Gesetze beziehen sich räumlich nicht ausschließlich auf Feuchtgebiete. Sie gelangen hier aber vorrangig zur Anwendung. Abgesehen von Schutzgebieten (insbesondere Nationalparks) gibt es in den USA in keinem anderen Gebietstyp einen vergleichbar systematischen und strikten Umgang mit Eingriffen.

Wetland Mitigation beruht auf Section 404 des Clean Water Act. Danach gilt das Verbot, Baggergut oder Füllmaterial in Feuchtgebieten abzulagern, was einem Verbot der Realisierung von Vorhaben aller Art bzw. einem Verbot der Zerstörung des Feuchtgebietes durch Eingriffe gleichkommt. Grundsätzlich sind durch Section 404 Eingriffe in Feuchtgebiete verboten, wenn dadurch das Feuchtgebiet bedeutsam geschädigt wird oder wenn eine durchführbare, weniger umweltschädliche Alternative besteht. Genehmigungen für Eingriffe, durch die Feuchtgebiete umgewandelt werden, können nach Section 404<sup>14</sup> durch das U.S. Army Corps of Engineers (der wichtigsten Behörde für den Vollzug des Gesetzes) erteilt werden. Es wird je nach Schwere des Eingriffs zwischen allgemeinen Erlaubnissen und einem individuellen Genehmigungsprozess durch das U.S. Army Corps of Engineers unterschieden. Für Vorhaben, für die eine allgemeine Erlaubnis besteht, muss dem Corps nur ein Genehmigungsantrag eingereicht werden, der nicht einzelfallbezogen untersucht wird. Die Auswirkungen von Vorhaben auf Feuchtgebiete, für die allgemeine Erlaubnisse bestehen, dürfen - ggf. auch kumuliert - nur sehr gering sein (bis 2.000 m<sup>2</sup>). Zusammen mit allgemeinen Erlaubnissen können allgemeine Bedingungen gelten, die auch Kompensationsmaßnahmen umfassen können. Letzteres ist i. d. R. bei Eingriffen von über 400 m<sup>2</sup> der Fall. Für Kompensationsleistungen bei allgemeinen Genehmigungen gilt: Die Wiederherstellung ehemaliger Feuchtgebiete hat Priorität vor anderen Kompensationsmaßnahmen. Sie sollte im selben Einzugsgebiet wie der Eingriff erfolgen. Das Kompensationsverhältnis (zwischen in Anspruch genommenen und wiederhergestellter Fläche) sollte nicht kleiner als 1:1 sein. Das Verfahren zur Erlangung einer individuellen Genehmigung ist wesentlich umfangreicher. Der Vorhabenträger muss beim US Army Corps of Engineers mit dem Genehmigungsantrag eine Reihe von Unterlagen beibringen. Nötig sind u. a. eine detaillierte Gebietsbeschreibung mit Plänen und Fotos, eine genaue Vorhabenbeschreibung mit demografischen oder ökonomischen Daten zu dessen Notwendigkeit, Darstellung der Auswirkungen des Vorhabens sowie die Beschreibung von Maßnahmen zur Vermeidung, Minderung und Kompensation. Das Corps macht den Genehmigungsantrag bekannt, räumt Einzelpersonen, Behörden und Fachverbänden die Möglichkeit der Stellungnahme ein und hält auf Verlangen eine öffentliche Anhörung ab. Auf Basis der vorliegenden Informationen und der Stellungnahmen wird die Genehmigung durch das Corps erteilt oder verweigert. Im Falle einer Genehmigung können Auflagen (v. a.

Kompensationsverpflichtungen) gemacht werden. Nach einer Anerkennung dieser Auflagen durch den Antragsteller wird die Genehmigung rechtskräftig. Bei der Abwägung müssen für beide Seiten alle wesentlichen Informationen vorliegen, um die entsprechenden Einschätzungen treffen und Gewichtungen vornehmen zu können. Das Corps hat eine ganze Reihe feuchtgebietspezifischer Fragen zu untersuchen, wie Auswirkungen auf die Wasserqualität, evtl. notwendige wasserbauliche Maßnahmen oder die Sicherstellung der Schifffahrt. Aus der Perspektive des Natur- und Landschaftschutzes ist besonders wichtig, dass Flächen mit besonderen Landschaftsbildqualitäten oder von historischem oder kulturellem Wert soweit wie möglich von schädlichen Auswirkungen freigehalten werden. Die Nutzung von Flussauen soll nicht genehmigt werden, wenn es Alternativen zur Nutzung dieser Flächen gibt. Bereits bei der Abwägung, ob das Projekt genehmigungsfähig ist, spielen die Maßnahmen zur Minderung und Kompensation eine bedeutende Rolle. Das Vorhaben soll bereits vor der Antragstellung so angepasst sein, dass es die zur Erreichung des Ziels geringst möglichen Eingriffe verursacht. Die vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen müssen die beeinträchtigten Funktionen und Werte voll ersetzen. Die Entscheidungskaskade im Wetland Mitigation besteht grundsätzlich aus drei Schritten:

1. Vermeidung des Eingriffs: wenn es eine weniger umweltschädliche Alternative gibt, ist der Eingriff zu unterlassen;
2. Minderung / Minimierung: unvermeidliche Eingriffe sollten soweit wie möglich minimiert werden;
3. Kompensation: alle verbleibenden Eingriffe sollen, wenn möglich und angemessen, ausgeglichen werden; dafür kommen die Wiederherstellung, die Aufwertung, die Neuschaffung oder der Schutz von Feuchtgebieten in Frage.

Diese Abfolge kann feiner differenziert werden. Vermeidung oder Minderung führen jeweils zur Modifizierung des Projekts

13 „No Net Loss“ ist über die USA und den Schutz von Feuchtgebieten hinaus zu einer englischsprachigen Entsprechung zum deutschen „Verschlechterungsverbot“ geworden, das allerdings stets einen konkreten Bezug bzw. Schutzgegenstand aufweisen muss.

14 Die Vorschriften aus Section 404 des Clean Water Act gelten für alle gezeitengeprägten Gewässer und die zu den USA gehörenden Meere; Gewässer und Feuchtgebiete, die sich über mehrere Staaten erstrecken; alle übrigen Gewässer (Fließgewässer und Feuchtgebiete), wenn deren Nutzung, Beeinträchtigung oder Zerstörung deren zwischenstaatliche oder internationale Funktion beeinflusst (z. B. die Schifffahrt, ihre Habitatfunktion oder ihren Erholungswert); Zuflüsse zu den o.g. Gewässern; Feuchtgebiete, die an o. g. Gewässer grenzen.

(sofern nicht die Entscheidung getroffen wird, dass der Eingriff gänzlich vermeidbar ist). Der Schaden durch die verbleibenden Eingriffe sollte direkt korrigiert bzw. rückgängig gemacht werden. Wenn die Schäden nicht direkt rückgängig gemacht werden können, sollte geprüft werden, ob die Schäden im Laufe der Zeit bzw. des Projektes reversibel sind, auch hier sind entsprechende Maßnahmen vorzusehen. Erst wenn keine Möglichkeiten mehr zur direkten Korrektur bestehen, ist der Weg der Ersatzmaßnahmen zu beschreiten. Es gilt die Reihenfolge:

1. Wiederherstellung von Feuchtgebieten;
2. Neuschaffung von Feuchtgebieten;
3. Aufwertung bestehender Feuchtgebiete;
4. Schutz bestehender Feuchtgebiete;
5. Ausweich auf Zahlung von Geld oder die Inanspruchnahme einer Mitigation Bank, wenn für den Vorhabenträger keine der vorstehenden Möglichkeiten besteht.

Erst wenn die vorstehende Sequenz abgearbeitet ist, kann von einem korrekten und vollständigen Verfahren des Wetland Mitigation gesprochen und das Projekt genehmigt werden. Zur Ermittlung des Eingriffsumfanges sowie des nötigen Ausmaßes der Kompensationsmaßnahmen gibt es eine Reihe von methodischen Ansätzen. Entgegen dem z. T. bestehenden Vorurteil, dass in den USA besonders „liberal“ bzw. weitgehend dereguliert mit Eingriffen umgegangen wird, wird der Ansatz verfolgt, Eingriffe methodisch möglichst sauber zu erfassen und ihnen Maßnahmen gegenüberzustellen, die zum funktional äquivalenten Ausgleich der Beeinträchtigungen führen. Unterschiede zur deutschen Praxis gibt es bei den Details der methodischen Ansätze. Nachkontrolle und insbesondere Monitoring spielen eine bedeutende Rolle im Konzept von Wetland Mitigation. Das Monitoring wird sowohl für Nachkontrollen von Maßnahmen als auch für das gebietsbezogene Monitoring ökologischer oder hydrologischer Verhältnisse verwendet und kann als wissenschaftliche Beobachtung der Entwicklung und Wirksamkeit der Maßnahmen beschrieben werden. Monitoring ist durch die Leitlinien des US Army Corps of Engineers sowie durch einige staatliche Feuchtgebietesetze zwingend vorgeschrieben. Bereits mit der Planung der Kompensationsmaßnahmen müssen die Methoden und die Zeitpunkte der durchzuführenden Untersuchungen sowie die Maßstäbe, an denen der Erfolg der Maßnahmen beurteilt werden soll, vorgelegt werden. Das Monitoring in den USA ist damit wesentlich detaillierter geregelt als in Deutschland.

Das *Wetland Mitigation Banking (WMB)* ist die letzte Stufe der Folgenbewältigung und umfasst entweder die Zahlung eines monetären Ausgleichs oder die Inanspruchnahme

einer Mitigation Bank. Wetland Mitigation Banking soll staatliche und nationale Anforderungen an Schutz von Feuchtgebieten und Kompensation von Eingriffen erfüllen. Wetland Mitigation Banks operieren mit Flächen, auf denen Feuchtgebiete wiederhergestellt, neu geschaffen, aufgewertet oder in Ausnahmefällen auch geschützt werden. Aktivitäten müssen ausdrücklich dem Zweck dienen, Kompensationsmaßnahmen für Eingriffe in Feuchtgebiete zu sein. Wetland Mitigation Banks bieten Eingreifern, die nach Durchlauf der Entscheidungskaskade Bedarf an Ersatzmaßnahmen an anderem Ort haben, Zugriff auf Maßnahmen um ihre „debits“ (Schulden) durch Einkauf bzw. Finanzierung von „credits“ (Guthaben, hier Maßnahmen) ausgleichen. Diese Banken gibt es in den USA seit etwa 25 Jahren. Sie wurden v. a. von großen Eingreifern, z. B. Straßenbaubehörden, als Sammelkompensationsflächen für die eigenen Eingriffe betrieben. Seit den 1990er Jahren gibt es sie auch als gewinnorientierte Banken, die von unabhängigen, privaten Unternehmen betrieben werden. Wetland Mitigation Banks sind mittlerweile hoch ausdifferenziert, so z. B. Banken des Straßenbaus durch Behörden, industrielle Banken von Industrieunternehmen oder Banken von Kompensationsstiftungen. Diverse Gesetze, Verordnungen und Leitlinien enthalten fachliche Anforderungskataloge an die Banken. So muss die Bank die ökologischen Bedingungen im Einzugsgebiet verbessern und darf keine ökologisch hochwertigen Flächen zerstören oder umwandeln. Die geschaffenen oder aufgewerteten Flächen müssen dauerhaft lebensfähig sein und die ökologischen und hydrologischen Funktionen bereitstellen, die durch die Eingriffe, für die eine Bank „credits“ verkauft, an anderer Stelle verloren gehen. Die dauerhafte Existenz der Flächen und ihr Management entsprechend der formulierten Ziele müssen sichergestellt sein. Die rechtlichen Einflüsse der Bank auf ihre Flächen (z. B. durch Eigentum) sowie die Finanzierung der Bank und ihrer Maßnahmen müssen abgesichert sein. Und die Banken müssen ein Monitoring und eine Erfolgskontrolle vorweisen sowie ggf. Korrekturen an ihren Maßnahmen vornehmen, wenn der definierte Kompensationserfolg ausbleibt. Es gelten Maßstäbe für die Buchung der Soll- und Habenseiten. „Debits“ und „credits“ müssen nach der gleichen Methodik berechnet werden, um miteinander vergleichbar zu sein. In Fällen, wo keine ökologische Methodik zur Verrechnung von „debits“ und „credits“ vorhanden ist, werden Flächengrößen miteinander verglichen. So wird ein Verhältnis verlangt, in dem die Ausgleichsfläche (je nach ihrer Wertigkeit) um einen Faktor 2 bis 4,5 größer ist, als die Eingriffsfläche. Kann die Bank lediglich

die Aufwertung oder den Schutz eines vorhandenen Feuchtgebiets (letzteres ist nur in Ausnahmefällen genehmigungsfähig) anbieten, kann ein Faktor bis 1:10 (bei Schutz) verlangt werden. Insbesondere für private Betreiber können Finanzierungsschwierigkeiten und Risiken entstehen, da Maßnahmen bereits vor ihrer „Abbuchung“ und Bezahlung durch Eingreifer realisiert werden müssen. Daher ist es in einigen Staaten möglich, einen Teil der „credits“ bereits vor ihrer Realisierung zu verkaufen, um eine Anschubfinanzierung zu ermöglichen<sup>15</sup>.

Die Fachöffentlichkeit (z. B. National Wildlife Federation = NWF) sieht im Konzept des Wetland Mitigation Banking durchaus Vorteile. So kann es gelingen, mehrere kleine Feuchtgebiete in einer Bank zusammenzufassen und auf diese Weise besser zu erhalten, zu verbinden, aufzuwerten und zu überwachen. Zudem besitzen größere Gebiete bessere Pufferfunktionen. Die Verantwortung für den Erfolg von Kompensationsmaßnahmen wird von Vorhabenträgern zu Bankbetreibern verlagert, die am Erfolg der Kompensation ein vitaleres Interesse und oftmals auch mehr Kompetenz haben. Die Wiederherstellung oder Aufwertung großer Feuchtgebiete, für die häufig keine Finanzmittel zur Verfügung stehen, wird oft erst durch Wetland Mitigation Banking mach- bzw. finanzierbar. Im Konzept gibt es aber auch Nachteile: Vermeidung, Alternativenprüfung und Minimierung von Eingriffen werden als geschwächt angesehen, weil Vorhabenträger von vornherein auf den Ausgleich ihrer Eingriffe per „Abbuchung“ abzielen. Am Ort nicht ausgleichbare, u. U. auch groß dimensionierte Eingriffe hervorzurufen, wird nicht mehr als prinzipielles Hindernis für eine Projektrealisierung gesehen. Stattdessen werden lediglich die Kosten für das „Banking“ den Kosten für andere Wege der Eingriffsbewältigung oder -vermeidung gegenübergestellt. Feuchtgebiete mit einzigartigen, kaum (re) produzierbaren Eigenschaften werden durch „Allerweltsfeuchtgebiete“ ersetzt. Viele kleine, über das Land verteilte Feuchtgebiete werden durch wenige große ersetzt, was zu einer Nivellierung der Landschaft führt. Die durch die Eingriffe verloren gehende Vielfalt an kleinen Feuchtgebieten ist auf diese Weise nicht reproduzierbar. Die Kompensationsmaßnahmen finden u. U. in gro-

15 Beispiel New Jersey: der Verkauf von einem Drittel der „credits“ war vor Realisierung möglich. Dieses Modell wurde durch eine feinere Differenzierung ersetzt, die den Verkauf der „credits“ parallel zu den Realisierungsstufen der Sammelausgleichsfläche von der Unterzeichnung der Bankurkunde bis zum Abschluss des Monitoring schrittweise regelt.

ßen Entfernungen vom Eingriffsort statt. Es besteht die Tendenz, auf die ökonomisch für die Banken günstigsten Flächen (Bodenpreis) zurückzugreifen, ohne deren ökologische Eignung ausreichend zu berücksichtigen<sup>16</sup>. Aufschlussreich sind die Ergebnisse einer Studie des National Research Council (NRC). Die Studie – die als erste dieser Art gilt – gibt einen empirisch abgesicherten Überblick über die Effektivität von Wetland Mitigation (NRC 2001). Seit 1993 wurde für jeden genehmigten acre Feuchtgebietsabbau durchschnittlich eine Kompensationsfläche von 1,8 acre geschaffen. Das Ziel des „No Net Loss“ an Feuchtgebieten wird trotz der Fortschritte in den letzten 20 Jahren im Hinblick auf die ökologischen Funktionen von *Feuchtgebieten allerdings nicht erreicht*.

#### Zusammenfassung USA:

Die Vermeidung und Bewältigung von Eingriffen in Feuchtgebiete ist in den USA weit entwickelt. Die Regelungen weisen eine Reihe von Parallelen zur deutschen Eingriffsregelung auf. Unterschiede ergeben sich daraus, dass Wetland Mitigation ausschließlich auf Feuchtgebiete bezogen ist. Es wird durch die Ausgestaltung der Entscheidungskaskade darauf abgezielt, Ausgleich möglichst on-site und in-kind herzustellen, d. h. möglichst funktionsgleich oder -nah im Verhältnis zum Zustand der betroffenen Feuchtgebiete und möglichst nahe am Eingriffsort. Im Verhältnis zur deutschen Eingriffsregelung sind die Anforderungen an Nach- bzw. Erfolgskontrollen bei Wetland Mitigation strenger. Die Organisation von Kompensationsmaßnahmen in Form des Wetland Mitigation Banking kann als eine Form des Sammelausgleichs „off-site“ bezeichnet werden, Parallelen zu den in Deutschland unter dem Stichwort „Poolmodelle“ diskutierten Ansätzen. Bemerkenswert ist die hohe Regelungsdichte bei der Gründung und Genehmigung der Banken und die Verankerung des funktionsgleichen Ausgleichs, die teilweise über die in Deutschland bereits bestehenden oder in Konzeption befindlichen Modelle hinausgeht.

#### Beispiele internationaler Aktivitäten

Bei der *Paneuropäische Strategie der biologischen und landschaftlichen Vielfalt* (Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy - PEBLDS) handelt es um ein politisches Übereinkommen, das im Jahr 1996 von 55 Ländern unterzeichnet wurde.

Es entstand auf Initiative des Europarates, der UN-Umweltorganisation (UNEP) und des European Center for Nature Conservation (ECNC). Die Strategie weist zwar keine bindende Wirkung auf, sie ist aber Grundlage vieler Aktivitäten, Pläne, Begründungen und Initiativen diverser Unterzeichnerländer. Insbesondere soll sie den Bezug zur Internationalen Biodiversitätskonvention (CBD) herstellen. Die Strategie verfolgt u. a. zehn Prinzipien, von denen sich einige direkt auf das Thema Folgenbewältigung von Eingriffen beziehen: Vermeidungsprinzip, Vorsorgeprinzip, Prinzip räumlicher Alternativensuche (Principle of Translocation), Ökologisches Kompensationsprinzip und Verursacherprinzip.

*IENE-Network* und *COST-341* sind europäische Initiativen zum Thema Habitaterschneidung durch Infrastrukturprojekte. Das Netzwerk wird aus einem Zusammenschluss von 21 europäischen Ländern gebildet. Ziel ist der Erfahrungsaustausch im Umgang mit Habitaterschneidung und -fragmentierung, der durch Verkehrsinfrastruktur verursacht wird. Leider war keine regelmäßige Beteiligung deutscher Vertreter gegeben. *COST 341 „Habitat Fragmentation due to Transportation Infrastructure“* war eine Forschungsinitiative mehrerer europäischer Länder, die in direkter Verbindung zum IENE-Netzwerk steht. Zum Projektabschluss 2003 wurde ein Europäisches Handbuch zum Thema „Fragmentation / Zerschneidung von Lebensräumen durch lineare Infrastruktur“ herausgebracht, das auch Hinweise und Empfehlungen zu Vermeidungs-, Minderungs- und Ausgleichsstrategien enthält (vgl. Abb. 1). Aufgelistet werden Methoden und Indikatoren um „Zerschneidung“ zu definieren und zu quantifizieren sowie Prioritäten zur Behandlung von Schwachstellen im Umweltbereich zu zeigen. Es enthält Best-Practice-Beispiele im Bereich Minderungs- und Kompensationsmaßnahmen für bestehende und geplante Infrastruktur sowie Methoden zur Evaluation und Kontrolle der Effektivität von Maßnahmen. Schließlich werden Empfehlungen zu methodischen Aspekten der Monetarisierung der Auswirkungen von Habitaterschneidung in der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Strategischen Umweltprüfung sowie Empfehlungen für Planer zu Verfahrens- und Planungsabläufen gegeben.

Auch die 1992 von allen acht Alpenstaaten und der EU ratifizierte *Alpenkonvention* weist deutliche Bezüge zur Prüfung von und des Umgangs mit Eingriffen auf. Die Alpenkonvention ist ein mehrstaatliches Abkommen zum Schutz und zur Entwicklung der Alpenregion mit dem Ziel, „eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksich-

tigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Union unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicherzustellen“. Das Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege enthält in Artikel 9 zwei Absätze zu „Eingriffe in Natur und Landschaft“, die im Wort Ähnlichkeiten zur der deutschen Eingriffsregelung aufweisen<sup>17</sup>. Als Fazit über die Bedeutung der aufgefundenen internationalen Ansätze lassen sich einige Tendenzen festmachen: Das Ziel, Schäden an Natur und Landschaft möglichst zu vermeiden, wird von allen untersuchten Ansätzen unterstützt und betont. Es wird die Notwendigkeit der Minderung und Kompensation von Eingriffen gesehen und gefordert. Deutschland ist gemessen am eigenen Anspruch nicht adäquat in internationalen Netzwerken repräsentiert. Eine Verstärkung und Intensivierung der deutschen Mitarbeit bei

16 Darüber hinaus gibt es eine Liste kritischer Hinweise des NWF; gefordert wird u. a.: Strikte Einhaltung der Entscheidungskaskade insbesondere des hohen Stellenwerts der Vermeidung. Neu geschaffene Feuchtgebiete müssen fertig gestellt und funktionsfähig sein, bevor sie als „credits“ für Eingriffe erworben werden können. Die Flächen der Banken müssen dauerhaft erhalten und ggf. gepflegt werden. Die Verrechnung von „debits“ und „credits“ muss berücksichtigen, welche Werte und Funktionen die Banken als Ausgleich für die zerstörten Feuchtgebiete anbieten; bei Ungleichheit entsprechende Faktoren festlegen, um einen angemessenen Ausgleich sicherzustellen. Die Aufwertung bestehender oder die Wiederherstellung geschädigter Feuchtgebiete sollte Priorität haben. Banken, die völlig neue Feuchtgebiete „konstruieren“ oder nur bestehende Feuchtgebiete schützen, sind wenig erwünscht. Für bestimmte, ökologisch besonders schwere Eingriffe, sollten keine „credits“ von Banken einsetzbar sein, sondern nur Kompensationsmaßnahmen vor Ort. Die Beteiligung der Öffentlichkeit an den Verfahren muss gesichert sein. Überprüfbar und anspruchsvolle Kriterien für die Erfolgskontrolle sind zu definieren. Die Gewährleistung des Monitoring ist sowohl durch die Genehmigungsbehörden als auch durch Monitoringverpflichtungen der Banken zu sichern.

17 (1) Die Vertragsparteien schaffen die Voraussetzungen dafür, dass für private und öffentliche Maßnahmen und Vorhaben, die Natur und Landschaft erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können, die direkten und indirekten Auswirkungen auf den Naturhaushalt und das Landschaftsbild überprüft werden. Das Ergebnis der Prüfung ist bei der Zulassung beziehungsweise Verwirklichung zu berücksichtigen. Dabei ist insbesondere sicherzustellen, dass vermeidbare Beeinträchtigungen unterbleiben.

(2) Nach Maßgabe des nationalen Rechts sind unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen und nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen nur zuzulassen, wenn unter Abwägung aller Interessen die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht überwiegen; auch für solche Beeinträchtigungen sind Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorzunehmen.

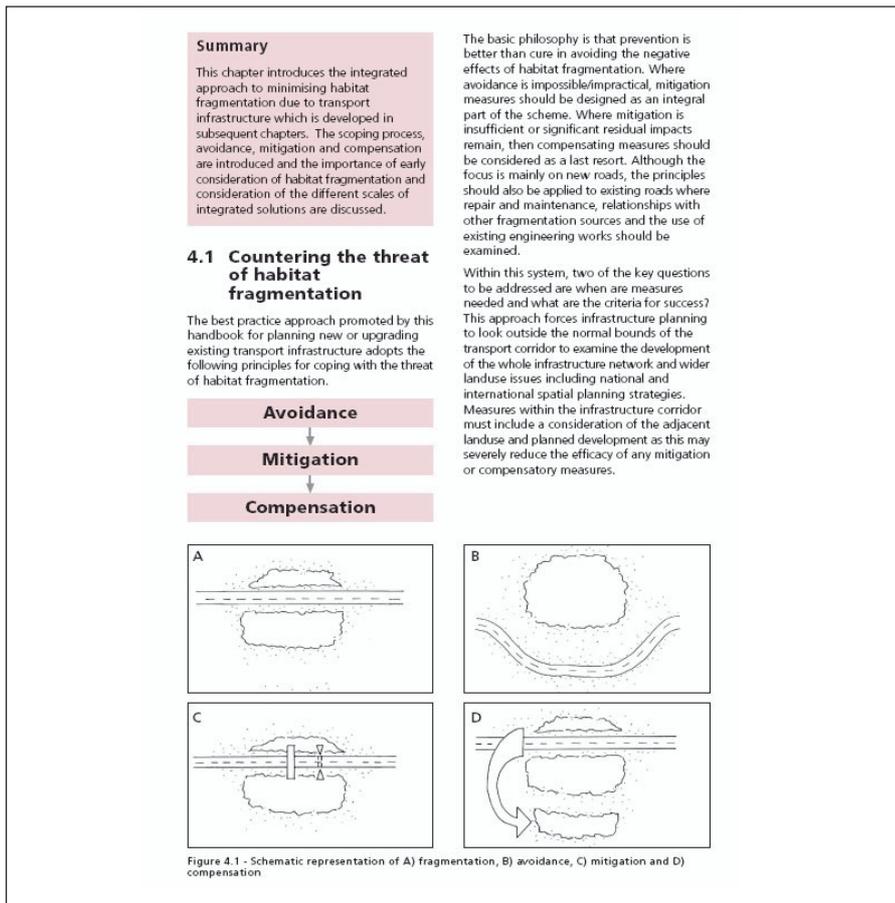


Abb. 1: Aus dem European Handbook des COST 341-Projektes.

entsprechenden Aktivitäten auf europäischer ist geboten.

## Zusammenfassung und Ausblick

Umweltprobleme wie Lebensraum- und Artenrückgang oder Beanspruchung und Belastung natürlicher Ressourcen werden in allen 20 untersuchten Ländern konstatiert. Der Zusammenhang mit dem Thema „Eingriffe“ wird aber qualitativ sehr unterschiedlich hergestellt. Bei der Gewichtung der aus Eingriffen resultierenden Probleme wird der Fokus auf unterschiedliche „Schutzgüter“ bzw. „Flächentypen“ gelegt (je nach empfundener / realer Knappheit und / oder gesellschaftlicher Wertschätzung). Das reicht vom sehr umfassenden Anspruch des Erhalts der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder der gesamten Schutzgüter der UVP-Richtlinie bis zur Konzentration auf einzelne Flächentypen (Feuchtgebiete, Gewässer, Wald). Der Anspruch, Beeinträchtigungen soweit wie möglich zu vermeiden, besteht in allen untersuchten Ländern. Unter Vermeidung wird überwiegend verstanden, dass durch Unterlassen von Vorhaben (Nullvariante) oder von Vorhabenteilen (Grenze zur Minderung fließend) negative Auswirkungen auf Natur und Landschaft nicht entstehen. Vermeidung ist vielfach auf der übergeordneten Ebene Thema der Raumordnung. Wichtig wird die Forde-

rung nach Eingriffsvermeidung vor allem bei der Projektgenehmigung, wo sie über die UVP, Naturschutzgesetze, Umweltgesetzgebung, Planungs- und Fachplanungsrecht zum Tragen kommt. Der grundsätzliche Anspruch, nicht vermeidbare Beeinträchtigungen oder Schäden zu kompensieren, besteht in den allermeisten untersuchten Ländern (u. a. als Bestandteil der UVP-Richtlinie). Erhebliche Unterschiede bestehen bei der rechtlichen Verbindlichkeit dieses Anspruches. Konkrete Verfahrensregelungen zur Vermeidung und Kompensation von Eingriffen sind in vielen Ländern auf eine eng definierte räumliche Kulisse als besonders wertvoll angesehener Gebiete bezogen. Die Flächendeckung und der Bezug auf Naturhaushalt und Landschaftsbild der deutschen Eingriffsregelung ist die Ausnahme. Das generelle Ziel einer möglichst großen Identität (Art und Umfang) und räumlichen Nähe von Kompensationsmaßnahmen zum beeinträchtigten Zustand von Natur und Landschaft (in-kind, on-site) besteht in mehreren untersuchten Ländern. Es besteht der Trend, zur Umsetzung und Organisation von Kompensationsmaßnahmen Fonds- und Poolmodelle zur Flächen- und Maßnahmenbevorratung anzuwenden und die Trägerschaft der Maßnahmen nach verschiedenen Modellen zu bündeln. Es wird allgemein anerkannt, dass das Monitoring der fachlichen Qualität der Umsetzung der

Maßnahmen sowie ihrer Wirksamkeit ein wichtiger Bestandteil der Eingriffsfolgenbewältigung ist. Dieser Arbeitsschritt ist aber in den untersuchten Ländern sehr unterschiedlich entwickelt. Beispiele für interessante Konzepte sind vorhanden. Unabhängig von den institutionellen und gesetzlichen Strukturen kristallisiert sich eine in allen Ländern erkennbare Abfolge der Entscheidungs- und Handlungsoptionen heraus. Diese „Kaskade“ ist durch die auf Eingriffe anwendbare Sachlogik geprägt. Ihre Schritte sind von Land zu Land unterschiedlich ausgebildet, mitunter werden einzelne Schritte weggelassen. Die Reihenfolge bleibt jedoch nicht verändert (vgl. Tab. 1).

Die deutsche Eingriffsregelung ist also nicht einzigartig. Das im englischsprachigen Raum verbreitete und in den Niederlanden übernommene No-Net-Loss-Prinzip kommt dem deutschen Verschlechterungsverbot nahe. Die deutsche Eingriffsregelung ist auch nicht das komplexeste Instrument. Wetland Mitigation und Wetland Mitigation Banking in den USA sind vermutlich noch weiter ausdifferenziert und weisen im Monitoring weitergehende Anforderungen auf. Die deutsche Eingriffsregelung ist aber dennoch im internationalen Vergleich beispielgebend, da sie einen flächendeckenden Ansatz verfolgt und rechtlich verbindlich ist. Dies hat sich – ohne ausgeprägtes Zutun deutscher Stellen – auch im Ausland herum gesprochen. Südschwedische Gemeinden haben in den letzten Jahren ein der Eingriffsregelung ähnliches Instrument auf der Ebene der kommunalen Bauleitplanung auf freiwilliger Basis eingeführt (OHLENBURG 2004). Prosperierende Städte werben mit diesem Instrument im Sinne einer umweltgerechten Planung und bringen dies bei der Standortkonkurrenz selbstbewusst als Standortvorteil ein. Im September 2006 fand in Stockholm eine Konferenz des Amtes für Umweltschutz statt, auf der eine Bilanz der Studien zu Regionalen Landschaftsstrategien in den Provinzen stattfand. Dabei wurde deutlich, dass die Vertreter von schwedischen Naturschutz- und Planungsbehörden „neidisch“ auf die Eingriffsregelung blicken. Auch die Bundesländer sind Exporteure der Eingriffsregelung. Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bspw. hat in den letzten Jahren vermehrte Anfragen aus dem Ausland zur deutschen Eingriffsregelung erhalten. So bestehen regelmäßige Kontakte nach Südkorea. Erfahrungsaustausch zum Thema wird auch von den neuen EU-Beitrittsländern gesucht. An der TU Berlin liegen Anfragen aus Japan zur deutschen Eingriffsregelung vor. Hintergrund ist ein auf Japanisch verfasstes Fachbuch, das eine Übersetzung des deutschen Instrumentariums versucht. Auch

	Österreich	Niederlande	Schweiz	Kanada	USA
<b>Schadensbegriff</b>	Legaldefinition ähnlich wie in D.	v. a. Zerschneidung, Zersiedlung, jedoch nur bei behördlichen Planungen in best. Räumen	„Beeinträchtigung schutzwürdiger Bereiche“	Beeinträchtigung bestimmter Habitats	Schädigung von Feuchtgebieten
<b>Vermeidung über Raumordnung</b>	Alternativen im Rahmen UVP	National Structure Plan	Landschaftskonzept (LSK)		
<b>Schadensvermeidung über Projektgenehmigung</b>	Bewilligungspflicht (Länder)			Alternativenprüfung in der UVP	Pflicht zur Alternativenprüfung
<b>Kompensation von Schäden</b>	NatSG der Länder, Ausgleichsabgabe	Kompensationsprinzip	Art. 18 NHG	No Net Loss	UVP und No Net Loss, Einzelstaatenregelungen
<b>Verfahrensregelungen bezogen auf eng definierte Funktions-/Gebietstypen</b>	NatSG der Länder, kein Bundesgesetz	Ökologische Hauptstruktur	Gebietskulisse für Art. 18 NHG	Wetland Mitigation (primär auf Funktionen, nicht auf Lebensräume) = Methoden	Wetland Mitigation
<b>Identität zw. Kompensation und Situation vor dem Eingriff</b>	Keine Vorgaben, keine Leitlinien, Leitfäden	Kriterien für Kompensationsmaßnahmen	„angemessener Ersatz“	funktional identische Kompensation	in-kind, on-site
<b>Organisation der Umsetzung der Maßnahmen</b>	teilweise Naturschutzfonds	Trägerschaft durch „Green Fund“	Ersatzmaßnahmen-Pool (Einzelidee im Rahmen des LKS)	Wetland Banks	WMB, Wetland Banks
<b>Qualitätssicherung und Erfolgskontrolle</b>		Im Diskussionsprozess begriffen		Qualitätsmanagement und Follow up-Programme in der UVU	Monitoring Programme

Tab. 1: Zusammenfassende Übersicht von Verfahren ausgewählter Länder.

wenn dies nur ausschnittshafte Beispiele sind, die z. T. durch persönliche Kontakte übermittelt wurden - sie passen in das Gesamtbild, das im Zuge des F+E-Vorhabens gewonnen wurde. Alle kontaktierten Experten im Ausland sind an der deutschen Eingriffsregelung stark interessiert. Die deutschen Hochschulen üben eine wichtige Multiplikatorfunktion aus, indem ausländische Studenten das hier erworbene Wissen in ihr Heimatland tragen. Vor dem Hintergrund der Internationalisierung der Ausbildung an Hochschulen kann dieser Wissenstransfer in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen. Dem steht allerdings eine nicht adäquate Präsenz deutscher Vertreter in internationalen Gremien und eine überraschend geringe Anzahl englischsprachiger Fachliteratur über die deutsche Eingriffsregelung gegenüber. Der Verweis, die Eingriffsregelung

sei eine typisch deutsche Erfindung, die nicht rechtskompatibel mit dem EU-Recht sei, greift zu kurz. Die Bezüge zur FFH-Verträglichkeitsprüfung, zu den Anforderungen zur Kohärenzsicherung und zur artenschutzrechtlichen Verträglichkeitsprüfung haben längst Einzug in den Planungsallday gehalten. Auch wenn die politische Stimmung insbesondere unter den jüngeren Beitrittsländern nach weiteren Naturschutzrichtlinien der EU sehr gedämpft sein mag, ist zu konstatieren, dass es Interesse am deutschen Instrumentarium gibt. Allerdings hat es Deutschland bisher nur bedingt vermocht, die langjährigen und umfangreichen Erfahrungen aktiv und zielgerichtet in einen internationalen Dialog einzubringen. Etwas mehr selbstbewusstes Auftreten und das Anbieten von gezieltem Erfahrungsaustausch, der eine selbstkritische Analyse eigener

Erfahrungen enthalten sollte, wäre hier gewinnbringend. So wäre es ausgesprochen sinnvoll, die im europäischen Zusammenhang entstandenen Netzwerke und Kenntnisse mit der Eingriffsregelung stärker zusammenzuführen. Dabei darf der kritische Blick nach Innen natürlich nicht zu kurz kommen. Beispielsweise die Anfang 2007 in Kraft getretene Novelle des Baugesetzbuches droht mit der Einführung des beschleunigten Verfahrens nach § 13a BauGB eine Schneise in den flächendeckenden Ansatz der Eingriffsregelung zu schlagen. Die Fiktion, wonach Pläne mit einer Grundflächenzahl oder einer voraussichtlichen Versiegelung von bis zu 20.000 m<sup>2</sup> grundsätzlich keines Ausgleichs bedürfen, geht weit über einen vernünftig begründbaren Ansatz zur Stärkung der Innenentwicklung der Städte hinaus. Bereits mit den BauGB-

Novellen von 1998 bis 2004 wurden die Anwendung der Eingriffsregelung weitgehend flexibilisiert, die Anforderungen an das Städtebaurecht angepasst und Hemmnisse im Vollzug abgebaut. Die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung ist weder ein Investitions- noch Verfahrenshemmnis. Vielmehr trägt sie zu Verfahrenssicherheit bei. Auch wird das im Koalitionsvertrag vom Nov. 2005 postulierte Beschleunigungsziel vermutlich verfehlt. Denn die Abwägungserfordernisse in der Bauleitplanung bleiben unberührt und die Hürden der an Bedeutung gewinnenden Belange des Artenschutzes bleiben ebenfalls hoch. In diesem Zusammenhang hat sich die Eingriffsregelung im Sinne eines „Vorklärungsverfahrens“ und teils eines „Trägerverfahrens“ von ansonsten rechtlich eigenständigen Prüfverfahren in der Praxis bewährt. Diese Ansätze gilt es aufzugreifen und sowohl in Deutschland als auch im internationalen Kontext deutlicher zu artikulieren.

## Zitierte und weiterführende Literatur

- ABBOTT, J.C. (1995): NEPA Mitigation: An Effective Strategy for Implementing Mitigation Plans. - Federal Facilities Environmental Journal / Autumn 1995.
- AUKES, P. (1999): General introduction on the Netherlands: Facts and Figures on the country especially concerning nature conservation. - Netherlands-Japan Symposium: Toward Habitat Defragmentation for Road Project and Formation of Ecological Network: S. 10-20.
- BEKKER, H. (1999): Habitat fragmentation and habitat defragmentation; developments, results and processes of counteracting habitat fragmentation due to infrastructure. - Netherlands-Japan Symposium: Toward Habitat Defragmentation for Road Project and Formation of Ecological Network, S. 48-60.
- (BUWAL) Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft et al. (1997): Einzelideen für Natur und Landschaft. - Bern - Schriftenreihe Umwelt Nr.281 Natur und Landschaft, 373 S.
- (BUWAL) Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft et al. (1998): Landschaftskonzept Schweiz. Teil I Konzept; Teil II Bericht. - Bern (Reihe Konzepte und Sachpläne Art. 13 RPG des Bundesamtes für Raumplanung) 175 S.
- (BUWAL) Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft et al. (1998b): Landschaft zwischen gestern und morgen. Grundlagen zum Landschaftskonzept Schweiz. - Bern (Reihe Konzepte und Sachpläne Art. 13 RPG des Bundesamtes für Raumplanung) 147 S.
- BUTZKE, A. (2001): Wetland Mitigation in den USA - Eine Perspektive für die deutsche Eingriffsregelung? (unveröffentlicht) - Berlin (Technische Universität Berlin, Institut für Landschaftsentwicklung), (Diplomarbeit) 176 S. + Anhänge.
- CCMS/NATO (1995): Pilot Study on the Effects of Public Works on the Environment. 136 S.
- CHEREMISINOFF, P.N. (1997): Ecological Issues and Environmental Impact Assessment. Houston, Texas (Gulf Publishing Company) - Advances in Environmental Control Technology Series, 802 S.
- Committee on Mitigation Wetland Losses et al. (2001): Compensating for Wetland Losses Under the Clean Water Act. Auf: <http://www.nap.edu/openbook/0309074320/html/R1.html>.
- CUPERUS, R.; CANTERS, K. J.; DE HAES, H. & FRIEDMAN, D. S. (1999): Guidelines for ecological compensation associated with highways. - Ecological Conservation 90: S. 41-51.
- CUPERUS, R.; BAKERMANS, M.; DE HAES, H. & CANTERS, K. J. (2001): Ecological Compensation in Dutch Highway Planning. - Environmental Management 27: S. 75-89.
- European Commission Directorate General Transport (Hg.) (2000): COST 341 Habitat Fragmentation due to Transportation Infrastructure. French State of the Art Report. Auf: <ftp://ftp.cordis.lu/pub/cost-transport/docs/341-08-f-en.pdf>.
- FAHRLÄNDER, K. L. (1994): Maßnahmen im Sinne von Art. 18 NHG sowie ihre Durchsetzung und Sicherung gegenüber Dritten. - Bern - Bundesamt für Umwelt, Natur und Landschaft (Hg.): Schriftenreihe Umwelt Nr. 223: 57 S.
- Grontmij Midden (1997): Evaluatie compensatiebeginsel. Studie im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Naturmanagement und Fischerei, Endbericht. - De Bilt, 69. S.
- IUELL, B., BEKKER, G.J., CUPERUS, R., DUFEK, J., FRY, G., HICKS, C., HLAVÁČ, V., KELLER, V., B., ROSELL, C., SANGWINE, T., TØRSLØV, N., WANDALL, B. LE MAIRE (Eds.) (2003): COST 341 - Wildlife and Traffic: A European Handbook for Identifying Conflicts and Designing Solutions.
- MANF (Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Fischerei) (1990): National Nature Policy Plan (National Naturbeileidsplan). - The Hague. Zugleich: <http://www.minlnv.nl/international/policy/green/kernipg1.htm>.
- MANF und MHPE (Ministerium für Wohnen, Raumordnung und Umwelt) (1993): Nationales Strukturprogramm Ländlicher Raum (Strukturschema Groene Ruimte). - The Hague. Zugleich: <http://www.minlnv.nl/thema/groen/ruimte/kortsgf.htm>.
- MARSH, L. L.; PORTER, D. R.; SALVESEN, D.; Urban Land Institute (Hg.) (1996): Mitigation banking : theory and practice. Washington, D.C. (Island Press).
- MEARS, D.S. (o. J.): Seven Tests for Mitigation Measures. California Planner.
- MILKO, R. (1998): Wetlands Environmental Assessment Guideline. - Biodiversity Protection Branch, Canadian Wildlife Service, Environment Canada. 20 S.
- National Council for Science and the Environment (2001): Wetland Mitigation Banking: Status and Prospects II. Auf: <http://cnie.org/nle/wet-8a.html>.
- NRC (National Research Council) (2001): Compensating for Wetland Losses under the Clean Water Act. Prepublication Copy. Washington D.C. (National Academy Press) 267 S.
- Official Gazette (1998): Circulaire over Tracewet and natuurcompensatie. - Nr. 124. - The Hague.
- OHLENBURG, H. (2004): Die Eingriffsregelung – ein Exportschlager? Unterstützung der modellhaften Implementation der Eingriffsregelung in den südschwedischen Städten Malmö, Lund und Helsingborg. (unveröffentlicht) - Berlin (Technische Universität Berlin, Institut für Landschaftsentwicklung), (Diplomarbeit) 158 S. + Anhänge.
- Province of Overijssel (1998): Guidelines for the application of the of the compensation principle for nature, woods and landscape (Richtlijnen voor de toepassing van het compensatiebeginsel voor natuur, bos en landschap). - Zwolle.
- Province of Zuid-Holland (1997): Compensation principle for nature and landscape; initiatives towards a policy framework and practical guidelines (Compensatiebeginsel natuur en landschap; aanzet voor beleidskader en praktische richtlijnen). - The Hague.
- Rijkswaterstaat, Dienst Wegen- en Waterbouwkunde (Hg.) (1996): Voorlopig Handbook Natuurcompensatie. - Rapport Nr. W-DWW-96-042. 118 S. + Beilagen.
- SCODARI, P.F. (1990): Wetlands Protection: The Role of Economics. - Washington (Environmental Law Institute) 89 S.
- US Army Corps of Engineers (2000): Nationwide Permit Program. Auf: <http://www.wetlands.com/coe/nwp3list.htm>.
- US Environmental Protection Agency (Hg.) (1998): Final Guidance For Incorporating Environmental Justice Concerns in EPA's NEPA Compliance Analyses.

## Anschrift des Verfassers:

Wolfram Siewert  
Planungsgruppe Cassens & Siewert  
Streitstr. 11-14  
13587 Berlin  
E-Mail: [cs-w.siewert@t-online.de](mailto:cs-w.siewert@t-online.de)

Beate Jessel

# Die Zukunft der Eingriffsregelung im Kontext internationaler Richtlinien und Anforderungen

## Einleitung

Aspekte der Bewältigung von Umweltfolgen spielen in den herkömmlichen Prüfinstrumenten der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, weiterhin der Strategischen Umweltprüfung (SUP), der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) sowie der Verträglichkeitsprüfung nach den §§ 34, 35 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG; hier Fauna-Flora-Habitat-Verträglichkeitsprüfung = FFH-VP) eine Rolle. Daneben gibt es eine Reihe internationaler Konventionen und Richtlinien, die gleichfalls Aussagen über eine Prüfung der Verträglichkeit von Auswirkungen, die Einhaltung von Verschlechterungsverboten und ansonsten evtl. zu bestimmende Vermeidungs- und Kompensationsverpflichtungen sowie zur Haftung bei und Sanierung von Umweltschäden enthalten. Zu erwähnen sind:

- Das Übereinkommen über die Biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention, Convention on Biodiversity = CBD) von 1992;
  - die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik vom 23.10.2000 (Wasser-Rahmenrichtlinie);
  - die Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umwelthaftungsrichtlinie UH-RL) vom 21.04.2004.
- Diese Richtlinien und die aus ihnen erwachsenden Verpflichtungen sollen im Verhältnis zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung betrachtet und abschließend daraus ableitbare Folgerungen für die Weiterentwicklung des Instrumentariums der Folgenprüfungen diskutiert werden.

## 1 Biodiversitätskonvention

Artikel 14 Abs. 1 (a) der Biodiversitätskonvention (Convention on Biological Diversity = CBD) trägt den Titel „Verträglichkeitsprüfung und möglichst weitgehende Verringerung nachteiliger Auswirkungen.“ Demzufolge sollen geeignete Verfahren eingeführt werden, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung – so der von der CBD bzw. der deutschen Übersetzung gebrauchte Begriff – von geplanten Vorhaben, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die biologische Vielfalt haben, vorschreiben, mit

dem Ziel, diese Auswirkungen zu vermindern oder auf ein Mindestmaß zu beschränken. Die CBD sieht somit vor, dass Vorhaben und Pläne, die sich negativ auf die Erhaltung der Biodiversität auswirken, einer Folgenabschätzung unterzogen werden. Deutschland hat sich als Vertragsstaat verpflichtet, die Ziele der CBD umzusetzen. Dazu bietet sich die Nutzung bestehender Instrumente der Umweltfolgenabschätzung und –bewertung an.

Damit stellt sich die Frage, inwieweit (neben anderen Folgenprüfinstrumenten wie der UVP und der FFH-VP) die Eingriffsregelung auch den Zielen der CBD dienen kann bzw. welche Ziele der CBD mit Hilfe der Eingriffsregelung erreicht werden können.

Der Erhalt der Biodiversität als *Schutzgegenstand* wird in der CBD sehr weit gefasst: Er umfasst verschiedene Ebenen der Biodiversität (genetische Vielfalt, Artenvielfalt, Ökosystemvielfalt, vgl. auch COP VI/7 2002, 9) und verschiedene Komponenten (Elemente, d. h. einzelne Tier- und Pflanzenarten, Strukturen und Prozesse) und ist damit deutlich umfangreicher als die Schutzgegenstände der Eingriffsregelung. Den Grundsätzen des Naturschutzes in § 2 Abs. 1 Nrn. 8 und 9 der 2002 novellierten Fassung des BNatSchG zufolge umfasst die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes auch den Erhalt und die Entwicklung der biologischen Vielfalt. Die Eingriffsregelung hat damit die Aufgabe, bei der Folgenabschätzung auch diese Inhalte mit zu berücksichtigen; im Gegenzug werden durch die CBD Belange der Flora und Fauna in Folgenabschätzungen indirekt gestärkt. Solange allerdings nicht, etwa in einer nationalen, auf Deutschland zugeschnittenen Biodiversitätsstrategie, definiert wird, worauf konkret sich der Beitrag Deutschlands zum Erhalt der Biodiversität bezieht, bleibt der Schutzgegenstand Biodiversität in Folgenprüfungen vage und nur schwer greifbar (BÖTTCHER & PETERS 2002, 9). Angesagt wäre es zudem, die verschiedenen Negativlisten der Länder, in denen Tatbestände benannt sind, die im Regelfall nicht als Eingriff gelten, daraufhin zu überprüfen, ob Belange der Biodiversität berührt sind.

Was die *Verfahrensregelungen* angeht, skizzieren die auf der 6. Vertragsstaatenkonferenz 2002 in Den Haag verabschiedeten Leitlinien zur Umsetzung des Art. 14 der

CBD verschiedene Verfahrensschritte, die denen der Eingriffsregelung in Verbindung mit den verschiedenen Zulassungsverfahren in weiten Bereichen entsprechen (vgl. COP VI/7 2002):

- Sehr ausführlich und konkret bis hin zu genaueren inhaltlichen Anforderungen werden die Schritte einer Vorprüfung (Screening) und der Festlegung des notwendigen Untersuchungsrahmens (Scoping) beschrieben.
- Des Weiteren finden sich (allerdings vergleichsweise kurz gehaltene) Hinweise zur Wirkungsanalyse und –bewertung sowie zur Berücksichtigung von Minderungsmaßnahmen.
- Ergänzend werden Hinweise zur Ausgestaltung der Planunterlagen, zu einer Qualitätssicherung („review“), zur Entscheidungsfindung sowie zum Monitoring gegeben, die jedoch gleichfalls nur sehr allgemein gehalten sind.

Das Erfordernis von Maßnahmen zur Kompensation von Beeinträchtigungen wird in den Leitlinien nur randlich angesprochen: Neben einem kurzen Hinweis, dass im Verfahrensschritt des Scopings für jede Alternative auch Kompensationsmaßnahmen zu ermitteln sind (COP VI/7 2002, 5), wird unter der Überschrift „Vermeidung“ kurz angesagt, dass unter sog. Abhilfemaßnahmen neben Vermeidung und Minderung auch Kompensation verstanden werden kann (COP VI/7, 6); eigens ausgeführt wird dieses Thema jedoch nicht. In der Interpretation des Artikel 14 CBD scheint es allerdings in der letzten Zeit diesbezüglich zu Veränderungen zu kommen: Eine (allerdings freiwillige) Richtlinie der UNEP (United Nations Environment Programme = Umweltprogramm der Vereinten Nationen) zur Biodiversität inklusive der Folgenprüfung vom 09.01.2006 (UNEP 2006) führt an verschiedenen Stellen neben der Vermeidung und Minderung negativer Auswirkungen auch deren Kompensation als notwendigen Bestandteil bzw. Konsequenz einer Folgenprüfung an (vgl. UNEP 2006, 5, 12, 15). Auf EU-Ebene gibt es eine sog. Mitteilung der EU-Kommission zur „Eindämmung des Verlusts der Biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 – und darüber hinaus“ (EU-Kommission 2006a) vom 22.05.2006. Darin wird angesichts des weiter fortschreitenden Artenschwundes das Ziel formuliert, diesen bis zum Jahr 2010 deutlich zu reduzieren. Ein expliziter Bezug zu einer dann auch

notwendigen Kompensation von Beeinträchtigungen ist zwar nicht enthalten; jedoch gibt es einen dazugehörigen Anhang zur Folgenprüfung (EU-Kommission 2006b), der bei der Formulierung der konkreten Handlungserfordernisse zur Umsetzung der CBD an verschiedenen Stellen auch die Kompensation von Beeinträchtigungen mit anführt, so etwa bezogen auf die vollständige Umsetzung des Art. 6 der FFH-Richtlinie (Ziel A.1.1.2, 68), auf die Fischereipolitik (Ziel A.2.3.4, 68), negative Auswirkungen von Kohäsions- und Strukturfonds (A.4.1, 73) sowie des Klimawandels (A.9.3.1, 78). Allerdings wird der Aspekt Kompensation nur auf diese genannten Zielbereiche bezogen und nicht durchgängig durchgehalten; für eine ganze Reihe weiterer, gleichfalls relevanter Zielbereiche wird weiterhin nur auf Vermeidung und Verminderung Bezug genommen.

Zusammenfassend bleibt damit festzuhalten: Die Eingriffsregelung kann einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der Ziele der Biodiversitätskonvention leisten, zu denen sich auch Deutschland verpflichtet hat. Unter den Folgenprüfinstrumenten ist sie das einzige, das flächendeckend ansetzt und dabei durch die vom Vorhabenträger verbindlich umzusetzenden Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen materielle Rechtsfolgen hat. Allerdings wird in den Dokumenten zur CBD neben der Vermeidung der Aspekt der Kompensation bisher nur randlich thematisiert und bleibt der Schutzgegenstand „Biodiversität“ für die Eingriffsregelung bislang nur schwer fassbar. Jedoch lässt sich argumentieren, dass der festzustellende Artenschwund nur aufgehalten werden kann, wenn der Vermeidungsgrundsatz konsequent in den Vordergrund gestellt wird und Beeinträchtigungen (möglichst gleichartig) kompensiert werden.

## 2 Wasserrahmenrichtlinie

Ein Zusammenhang zu Folgenprüfungen ergibt sich auch durch die europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). Anknüpfungspunkt ist neben dem für die Wasserkörper zu erreichenden guten Zustand der Umgang mit dem *Verschlechterungsverbot*, das Art. 4 Abs. 1 a) i und b) i WRRL ausspricht und das über §§ 25 a Abs. 1 Ziff. 1, 25 b Abs. 1 Nr. 1 und 33 a Abs. 1 Ziff. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) in das nationale Recht transportiert wurde (zu den nachfolgenden Ausführungen vgl. auch JESSEL 2007): Demnach soll sich der Zustand der Oberflächenwasserkörper sowie der Grundwasserkörper nicht weiter verschlechtern. Zwar bestehen unterschiedliche Auffassungen, ab wann dieses Verschlechterungsverbot nun greift. GINZKY (2005,

520) und ALBRECHT (2006, 304) etwa vertreten die Auffassung, das Verschlechterungsverbot gelte bereits mit dem Inkrafttreten der WRRL bzw. der Umsetzung in das nationale Recht; der Entwurf eines Guidance-Papers der EU zu den Ausnahmevoraussetzungen des Art. 4 Abs. 7 WRRL geht dagegen davon aus, dass dies erst 2009 mit erfolgter Aufstellung von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm der Fall ist, vgl. Drafting Group 2006a, 17). Diese Auffassung ist jedoch insofern nicht ganz logisch, als erst eine Verschlechterung der Wasserkörper zulässig wäre, um dann (unter vermehrten Anstrengungen) einen guten Zustand zu erreichen. Auf jeden Fall wird jedoch zu beachten sein, dass das Verschlechterungsverbot der WRRL bereits früher greift als das auf 2015 angesetzte Erreichen des guten Zustands. Es wurde zudem bereits in ersten Entscheidungen der Verwaltungsgerichte angewandt, ohne dass dabei jedoch sein Inhalt und Umfang näher präzisiert wurden (vgl. VG Koblenz, Urt. v. 19.04.2005 – 1 K 3375/04.KO; Bayer. VHG, Urt. v. 28.06.2005 – 22B 95.2188). Zu den Schutzobjekten der WRRL gehören indirekt über den Standortfaktor Wasser auch die wasserabhängigen Ökosysteme (vgl. KORN et al. 2005).

Die Prüfung auf Vereinbarkeit mit den Umweltzielen der WRRL, die bei Genehmigungsverfahren notwendig wird, hat sich also insbesondere auch auf das Verschlechterungsverbot zu erstrecken. § 31 Abs. 1 Satz 3 WHG bestimmt, dass sich Gewässer- ausbaumaßnahmen an den Bewirtschaftungszielen der §§ 25a – 25d WHG ausrichten müssen und die Erreichung dieser Ziele nicht gefährden dürfen. Die Einhaltung des Verschlechterungsverbots hat zudem Auswirkungen auf das sog. Bewirtschaftungs- ermessen der Wasserwirtschaft bei der Erteilung von Erlaubnissen und Genehmigungen, das nunmehr durch die Zielvorgaben der WRRL deutlich eingeeignet wird und das Verschlechterungsverbot als zwingenden Aspekt mit zu beachten hat (HASCHKE 2005). Das Verschlechterungsverbot ist dabei kaum absolut zu sehen – dies dürfte auch in Anbetracht der natürlichen Gewässerdynamik kaum praktikabel sein – (ALBRECHT 2006, 304, 321; ELGETI et al. 2006, 747). Vielmehr tut sich die Frage auf, ab welcher Schwelle von einer Verschlechterung bzw. von der in §§ 25 a, b WHG benannten nachteiligen Veränderung des Gewässerzustands auszugehen ist. In Bezug auf den mengenmäßigen Zustand des Grundwassers spricht Anhang V 2.1.2 WRRL davon, dass dieser keinen anthropogenen Veränderungen unterliegen darf, „die (...) zu einer signifikanten Schädigung der Qualität dieser Gewässer“ bzw. „zu einer signifikanten Schädigung von Landökosystemen führen

würden, die unmittelbar von Grundwasser abhängen.“ Bei einer signifikanten Schädigung der vom Grundwasser abhängigen Ökosysteme liegt demzufolge eine Handlung vor, die den guten mengenmäßigen Zustand des Grundwassers beeinträchtigt und dem Verschlechterungsverbot der WRRL entgegensteht.

Eine diesem Punkt in Grundzügen ganz ähnliche Diktion verwendet nun § 18 Abs. 1 BNatSchG für die Definition des Eingriffstatbestandes (vgl. hierzu auch JESSEL 2005): Eingriffe in Natur und Landschaft sind demnach Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts erheblich beeinträchtigen können. Dies wirft die Frage auf, ob für die Bestimmung, wann eine signifikante Schädigung der vom Grundwasser abhängigen Landökosysteme vorliegt, auf die naturschutzfachlichen und –rechtlichen Kriterien zurückgegriffen werden kann, wie sie im BNatSchG formuliert sind. Die beiden Begriffe „signifikant“ und „erheblich“ könnten ja als weitgehend synonym gelten (so auch UNNERSTALL 2003, 672f.).

Eine weitere Frage ist die, welche *Handlungspflichten* eintreten, wenn das Verschlechterungsverbot nicht eingehalten wird. Dazu bestimmen Art. 4 Abs. 7 WRRL sowie § 25 d Abs. 3 WHG, dass eine Verschlechterung des Zustands eines oberirdischen Gewässers an enge Voraussetzungen geknüpft und ausnahmsweise nur zulässig ist, wenn (1) übergeordnete öffentliche Belange vorliegen, sich (2) keine alternativen Maßnahmen anbieten und (3) „alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, um die nachteiligen Auswirkungen auf den Zustand der Gewässer zu verringern“. Dabei müssen alle drei Voraussetzungen kumulativ vorliegen. Die Erteilung einer Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL darf zudem den Bestimmungen anderer EG-Richtlinien nicht zuwiderlaufen, etwa indem sie Schutzbestimmungen aus der FFH-Richtlinie entgegensteht (Drafting Group, 2006 b, 17).

Wie vor allem die dritte o. g. Maßgabe umgesetzt werden soll und zu welchen Handlungsverpflichtungen sie tatsächlich führen wird, ist noch offen. Aus ihr folgt wohl zunächst nur eine Verpflichtung zur weitestgehenden Vermeidung und Verminderung nachteiliger Auswirkungen, jedoch noch kein formelles Kompensationsprinzip. Jedoch spricht mit Blick auf die in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmenden Inhalte eine andere Stelle des WHG, § 36b Abs. 3 Ziff. 4 WHG, weitergehend davon, dass neben den Umständen, auf denen die Verschlechterungen beruhen, auch die Maßnahmen zur Wiederherstellung des vorheri-

gen Zustands in die Bewirtschaftungspläne aufzunehmen sind und damit zu den Angaben gehören, die auch der EU-Kommission vorzulegen sind. Zudem wurde bei der Neufassung des WHG mit § 4 Abs. 2 Ziff. 2a die Möglichkeit eröffnet, Maßnahmen anzuordnen, die zum Ausgleich einer auf eine Gewässerbenutzung zurückzuführenden Beeinträchtigung des Gewässerzustands erforderlich sind.

Baumaßnahmen an Gewässern wie auch dabei eintretende dauerhafte oder temporäre Beeinträchtigungen werden auch künftig kaum zu vermeiden sein. Vor diesem Hintergrund ist es denkbar, die Einhaltung des Verschlechterungsverbots bzw. die andernfalls anfallenden Kompensationsverpflichtungen ähnlich bzw. analog zu regeln wie im Naturschutzrecht, zumal die oben benannten Voraussetzungen des § 25d Abs. 3 WHG, die dabei abzu prüfen sind, gewisse Ähnlichkeiten mit der Entscheidungsabfolge der Eingriffsregelung (Vermeidung – Ausgleich bzw. Ersatz – Abwägung) aufweisen.

Die genannten Verpflichtungen erstrecken sich auf die in der WRRL angeführten Qualitätsmerkmale der Wasserkörper. Dabei ist, wie oben schon angeführt, davon auszugehen, dass über die Beeinflussung der relevanten Qualitätsmerkmale der Oberflächengewässer sowie über die Verbindung zum Grundwasser auch die direkt von den aquatischen Ökosystemen abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete sowie die vom Grundwasser abhängigen Ökosysteme, die in der WRRL benannt sind, zu den Wasserkörpern zu zählen sind (vgl. KORN et al. 2005). Nahezu alle von der WRRL erfassten Veränderungen grundwasserabhängiger Ökosysteme und anthropogene Veränderungen des Grundwasserspiegels unterliegen dabei auch der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung bzw. strengeren naturschutzrechtlichen Prüfverpflichtungen (Verträglichkeitsprüfung und Ausnahmeverfahren bei Natura 2000-Gebieten; naturschutzrechtliche Ausnahmen im Fall der Beeinträchtigung von nach § 30 BNatSchG und darauf aufbauenden Länderregelungen besonders geschützten Biotopen). Während Letztere wie auch die Bestimmungen des § 25d Abs. 3 Ziff. 3 WHG eine strenge Rechtfertigung in Form eines überwiegenden öffentlichen Interesses erfordern, ist im Fall der Eingriffsregelung die Gleichrangigkeit der Naturschutzbelange mit den anderen Anforderungen ausreichend, um den Eingriff zuzulassen (vgl. auch UNNERSTALL 2003, 677). Mit Blick auf die Vorgaben der WRRL wäre es daher konsequent, analog zu den Vorgaben, die die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (in § 19 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG) für die streng geschützten Arten trifft, darin auch für die von den aquati-

schen Ökosystemen direkt abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete sowie die mit den Grundwasserkörpern in Verbindung stehenden Landökosysteme zu bestimmen, dass die Zulässigkeit eines Eingriffs in diese Lebensräume ein Überwiegen des öffentlichen Interesses erfordert (JESSEL 2005, 269 f.).

Es obliegt zu wesentlichen Teilen den Bundesländern, aufbauend auf den Vorgaben des WHG den unbestimmten Rechtsbegriff „signifikant“ zu konkretisieren und die Folgen und weitergehenden Handlungspflichten zu bestimmen, die sich aus einer Nicht-Einhaltung des Verschlechterungsverbots ergeben. Die bislang erfolgten Umsetzungen in die Landeswassergesetze und die dazu gehörenden Verordnungen geben den Wasserwirtschaftsverwaltungen dazu jedoch noch keine Hilfen an die Hand. Letztlich bedeutet dies, dass die Interpretation und Umsetzung der Ausnahmebestimmungen der WRRL und der Umgang mit dem durch sie gesetzten Verschlechterungsverbot den einzelnen Wasserwirtschaftsverwaltungen überlassen bleibt.

Auf europäischer Ebene scheint man sich über die Frage, welche konkreten Pflichten aus einer Nicht-Einhaltung des Verschlechterungsverbots folgen, noch nicht ganz einig zu sein: Der Entwurf des Guidance-Papers zur Handhabung der Ausnahmebestimmungen des Art. 4 Abs. 7 WRRL hält explizit fest, dass aus ihnen nur Minderungs- und keine Kompensationsmaßnahmen folgen (Drafting Group 2006a, 9). Erstere können dabei jedoch durchaus anspruchsvoll sein, indem sie nicht nur auf eine bloße Minderung der negativen Auswirkungen hinauslaufen, sondern bis hin zu deren Aufhebung bzw. Neutralisierung angelegt sind. Dahinter, dass die Möglichkeit einer Kompensation nicht eigens angesprochen wird, steht auch die Befürchtung, dass man sich durch sie von einer Einhaltung des Verschlechterungsverbots freikaufen und dieses mithin unterlaufen werden könnte. Dafür sind (nach dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 7a WRRL und § 25d Abs. 3 WHG) die betreffenden Maßnahmen nicht an Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte geknüpft (Seidel & Rechenberg 2004, 216). Hingegen schlägt der Entwurf eines anderen Guidance-Papers, das sich mit der Integration der WRRL in die verschiedenen Politikfelder befasst, für den Fall, dass technische Lösungen und Minderungsmaßnahmen nicht ausreichend sind, um eine Verschlechterung des Zustands zu verhindern, Kompensation auf Basis des „No Net Loss“-Prinzips vor; diese könne dann Teil der ergänzenden Maßnahmen im Bewirtschaftungsplan sein (Drafting Group 2006b, 28).

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Begründungen für die Erteilung von Aus-

nahmen, die Zulassung von Verschlechterungen der Gewässerqualität sowie die getroffenen Minderungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen mit in die Bewirtschaftungspläne aufzunehmen sind. Sie unterliegen dadurch einer kritischen Prüfung durch die EU-Kommission, die zwar über keine direkten Druckmittel verfügt, um Verstöße gegen die WRRL unmittelbar zu ahnden, sie jedoch im Wege eines Vertragsverletzungsverfahrens über den EuGH verfolgen kann. Bei Verschlechterungen, die zugleich einen Eingriffstatbestand darstellen, können demnach Kompensationsmaßnahmen aus der Eingriffsregelung herangezogen werden, um den Handlungspflichten etwa bei einer Verschlechterung des Zustands wasserabhängiger Ökosysteme nachzukommen. Bereits jetzt wird in manchen Wasserwirtschaftsverwaltungen aktiv mit der Eingriffsregelung argumentiert, um etwa den Bau von Fischtreppe zu finanzieren und so zu helfen, die Durchgängigkeit von Gewässern wieder herzustellen, die ein wesentliches hydromorphologisches Qualitätsmerkmal im Sinne der WRRL darstellt. Die Rechtsprechung hat dabei ausgesagt, dass bei den Vorkehrungen, die getroffen werden, um die Verpflichtungen nach § 4 Abs. 2 Nr. 2a WHG (Festsetzung von Maßnahmen zum Ausgleich einer auf die Gewässerbenutzung zurückzuführenden Beeinträchtigung) zu erfüllen, keine Verengung auf eine bestimmte Maßnahmenart erforderlich ist, sondern jede Art von Gegenmaßnahme gemeint sein kann (Bayer. VGH, Urt. v. 28.06.2005 – 22 B 95.2188). Dies eröffnet eine gewisse Flexibilität, die Synergien mit Kompensationsmaßnahmen aus der Eingriffsregelung erleichtert.

Aber auch darüber hinaus sollten zwischen den Kompensationsmaßnahmen aus der Eingriffsregelung und den Maßnahmen der Maßnahmenprogramme gem. WRRL, die zur Erreichung der Umweltziele notwendig sind, aktiv Anknüpfungspunkte gesucht werden. Hier sind etwa die Landschaftspläne gefordert, entsprechende Zielfestlegungen zur Lenkung von Ersatzmaßnahmen zu treffen, die zugleich der Erreichung der Umweltziele nach WRRL zugute kommen. Naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen können vor allem im Zuge der ergänzenden Maßnahmen nach Art. 11 Abs. 4 WRRL, die zusätzlich zu den grundlegenden Maßnahmen zu ergreifen sind, eingesetzt werden, um die Umweltziele zu erreichen. Denkbar ist, insbesondere für diejenigen Eingriffe, die im direkten Einflussbereich von Oberflächengewässern oder in Auenbereichen liegen, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu bündeln sowie etwa in Form von Flächenpools großräumig in die Renaturierung von Auenbereichen und Feuchtgebieten zu lenken und damit zu er-

reichen, dass den Anforderungen der Eingriffsregelung entsprochen wird und gleichzeitig positive Effekte im Sinne der WRRL erzielt werden. In jedem Falle können naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei entsprechender Ausgestaltung einen bedeutenden Beitrag zur Verbesserung des ökologischen Zustands der Wasserkörper leisten; es wird sogar die Auffassung vertreten, dass sich ohne die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aus der Eingriffsregelung bzw. ihre zielgerichtete Bündelung in Flächenpools die Umweltziele der WRRL kaum werden erreichen lassen bzw. sich die Maßnahmen aus der Eingriffsregelung dazu als unabdingbar erweisen werden (so z. B. Wasser- und Bodenverband Hase-Wasseracht 2006, 92 f.).

### 3 Umwelthaftungsrichtlinie

Die Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umwelthaftungsrichtlinie, UH-RL) hat zum Ziel, auf der Grundlage

des Verursacherprinzips einen gemeinsamen Ordnungsrahmen zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden zu schaffen. Hintergrund ist, dass bisher Schädiger von Gemeinschaftsgütern, die wie Arten, Wasser oder Luft nicht eigentumsrechtlich zugeordnet sind, kaum zu befürchten hatten, für die von ihnen verursachten Schädigungen aufkommen zu müssen (FÜHR et al. 2006, 67). Die Richtlinie datiert vom 21.04.2004 und ist bis zum 30.04.2007 in nationales Recht umzusetzen. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags lag zum 22.09.2006 ein Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der Richtlinie vor (UH-GE). Dieses enthält in Artikel 1 den Entwurf eines sog. Umweltschadengesetzes (USchadG) und in Art. 2 und 3 notwendige Anpassungen von Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).

Die Umwelthaftungsrichtlinie sieht für bestimmte Schädigungen von „geschützten Arten und natürlichen Lebensräumen“ sowie der Gewässer und des Bodens Kompen-

sationsverpflichtungen in Form von sog. „Sanierungsmaßnahmen“ vor, folgt dabei dem Verursacherprinzip, stellt die Vermeidung als prioritär in den Vordergrund und gibt bei auftretenden Umweltschädigungen ein Entscheidungsprogramm vor. Jedoch folgt sie von den Anwendungsvoraussetzungen und dem zugrunde gelegten Schadensbegriff einer gänzlich anderen Logik als die Eingriffsregelung und weist in ihrer Entscheidungsabfolge zwar gewisse Ähnlichkeiten mit der Kaskade der Eingriffsregelung auf, ist unter dem Strich aber anders ausdifferenziert (vgl. Tabelle 1).

Der *Anwendungsbereich* der UH-RL bezieht sich auf Umweltschäden, die durch die Ausübung einer der im Anhang III der Richtlinie aufgeführten beruflichen Tätigkeiten verursacht werden. Mit diesen Tätigkeiten sind u. a. der Betrieb von Anlagen, Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen, Wasserableitungen und Einleitungen von Stoffen in Oberflächengewässer, Wasserentnahmen, Gefahrguttransporte sowie die Anwendung

	Umwelthaftungsrichtlinie (UH-RL) bzw. Gesetzentwurf zur Umwelthaftung (UH-GE)	Eingriffsregelung
<b>Anwendungs- voraussetzungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorliegen eines Schadens gem. unten stehender Definition oder einer Gefahrensituation („unmittelbare Gefahr“ eines Schadens muss gegeben sein, d. h. dieser muss mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft eintreten, Art. 2 Nr. 9 UH-RL),</li> <li>• der im Zusammenhang mit der Ausübung bestimmter beruflicher Tätigkeiten (vgl. Anhang III UH-RL) entstanden ist.</li> <li>• Keine Anwendung, sofern die Tätigkeit bereits aufgrund einer FFH-VP (Art. 2 Ziff. 1a UH-RL) bzw. nach § 19 BNatSchG oder durch Aufstellung eines B-Plans nach §§ 30, 33 BauGB genehmigt wurde (Art. 3 UH-GE).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhebliche Veränderung der Gestalt oder Nutzung einer Grundfläche (§ 18 Abs. 1 BNatSchG, s.u.)</li> <li>• Vorliegen eines Verwaltungsaktes (behördl. Entscheidung oder Anzeige an eine Behörde, § 20 Abs. 1 BNatSchG)</li> </ul>
<b>Schadens-/Erheblichkeitsbegriff</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaden = direkt oder indirekt eintretende erhebliche nachteilige Auswirkungen, u. a. auch durch Einträge in die Luft und stoffliche Veränderungen.</li> <li>• Nachweisliche Auswirkungen auf die Gesundheit gelten stets als Schaden</li> <li>• Maßgeblich für die Erheblichkeit einer Schädigung sind (Anhang I UH-RL) <ul style="list-style-type: none"> <li>- der zum Zeitpunkt der Schädigung gegebene Erhaltungszustand (mit Bezug auf den Ausgangszustand),</li> <li>- die mit den betr. Arten und Lebensräumen verbundenen Funktionen,</li> <li>- die natürliche Regenerationsfähigkeit.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können (§ 18 Abs. 1 BNatSchG).</li> </ul>
<b>Verursacher-/Verschuldensprinzip</b>	<p>Greift</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verschuldensunabhängig, sofern durch bestimmte in Anhang III aufgeführte Tätigkeiten ein Umweltschaden verursacht wird;</li> <li>• bei Biodiversitätsschäden auch bei Vorliegen anderer Ursachen, sofern dabei fahrlässig oder vorsätzlich gehandelt wurde</li> </ul> <p>(Art. 3 Abs. 1 UH-RL)</p>	<p>Greift, unabhängig vom Verschulden, sofern o. g. Voraussetzungen für einen Eingriffstatbestand vorliegen</p>

Tab. 1: Gegenüberstellung der Bestimmungen von EG-Umwelthaftungsrichtlinie (Richtlinie 2004/35/EG) und Eingriffsregelung.

Umwelthaftungsrichtlinie (UH-RL) bzw. Gesetzentwurf zur Umwelthaftung (UH-GE)		Eingriffsregelung
<b>Erfasste Schutzgüter</b>	<p><u>Arten:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zugvögel und wildlebende Vogelarten nach Art. 4 Abs. 2 u. Anhang I Vogelschutz-RL</li> <li>• Tier- und Pflanzenarten nach Anhang I FFH-RL</li> <li>• Streng geschützte Arten nach Anhang IV FFH-RL</li> </ul> <p><u>Lebensräume:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Vogelarten nach Art. 4 Abs. 2 und Anhang I Vogelschutz-RL</li> <li>• Nach Anhang I FFH-RL sowie der nach Anhang II und IV FFH-RL geschützten Arten (Art. 2 Nr. 3 UH-RL)</li> </ul> <p>sowie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ggf. weitere nach nationalen Bestimmungen geschützte Arten</li> <li>• Gewässer: ökolog., chemischer und/oder mengenmäßiger Zustand bzw. Potenzial i. S. der WRRL (Art. 2 Nr. 1b) UH-RL)</li> <li>• Böden: Bodenverunreinigungen, die ein erhebliches Risiko einer Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit verursachen (Art. 2 Nr. 1c) UH-RL)</li> <li>• <u>Nicht:</u> Luft/Klima, Landschaftsbild</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Alle</u> Arten und Lebensräume</li> <li>• sowie durch die Grundsätze des BNatSchG erfasste Tatbestände</li> <li>• Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels</li> <li>• Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen</li> <li>• Luft/Klima</li> <li>• Landschaftsbild</li> </ul>
<b>Rechtsfolgen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Priorität von Vermeidungsmaßnahmen</b> (bei noch nicht eingetretenem Umweltschaden, aber unmittelbarer Gefahr (Art. 5 Abs. 1 UH-RL)</li> <li>• <b>Informationspflicht des Betreibers</b> (sofern unmittelbare Gefahr des Umweltschadens nicht abgewandt werden kann, Art. 5 Abs. 2 UH-RL)</li> </ul> <p>Sanierung von Umweltschäden (Anhang II UH-RL):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „Primäre Sanierung“ (Wiederherstellung des Ausgangszustandes der geschädigten Ressourcen oder Funktionen)</li> <li>• „Ergänzende Sanierung“ (primär gleichartige, ansonsten gleichwertige Kompensation verbleibender Beeinträchtigungen)</li> <li>• „Ausgleichssanierung“ (Kompensation zwischenzeitlicher Verluste)</li> <li>• Anwendung anderer Bewertungsverfahren (z. B. Feststellung des Geldwertes; Anhang II. 1 UH-RL)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Priorität von Vermeidungsmaßnahmen</b> (§ 19 Abs. 1 BNatSchG)</li> </ul> <p>./.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ausgleichsmaßnahmen</b> (gleichartig), sowie nach Landesnaturschutzgesetzen ggf. Wiederherstellung des früheren Zustands bei rechtswidrigen Eingriffen</li> <li>• <b>Ersatzmaßnahmen</b> (gleichwertig)</li> </ul> <p>./.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ggf. <b>Ersatzzahlung</b> (§19 Abs. 2 BNatSchG)</li> </ul>

Tab. 1: Fortsetzung.

und Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen erfasst. Was die Verursachung von Umweltschäden durch diese Tätigkeiten betrifft, besteht eine Haftung unabhängig vom Vorliegen eines Verschuldens. Im Fall einer Schädigung geschützter Arten oder Lebensräume wird der Anwendungsbereich der UH-RL erweitert: Gemäß Art. 3 Abs. 1 b UH-RL können derartige Schäden auch durch andere als die in Anhang III aufgeführten beruflichen Tätigkeiten verursacht werden, jedoch wird hier dann ein Verschulden durch Vorsatz oder Fahrlässigkeit vorausgesetzt.

Umweltschäden sind dabei (nach Art. 2 Ziff. 1 der Richtlinie) definiert als:

- Schädigungen geschützter Arten oder natürlicher Lebensräume, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Erreichung oder Beibehaltung eines günstigen

Erhaltungszustandes haben. Damit sind ausdrücklich die Arten und Lebensräume nach der FFH- und Vogelschutzrichtlinie erfasst, inklusive der Anhang IV-Arten. Umstritten ist hingegen, inwieweit die Richtlinie auch für Arten und Lebensräume der Anhänge I und II anzuwenden ist, die sich außerhalb von Natura 2000-Gebieten befinden (FÜHR et al. 2006, 69). Zudem können ausdrücklich auch nach nationalen Rechtsvorschriften geschützte Arten und Lebensräume mit einbezogen werden. Der im September beschlossene Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der UH-RL beschränkt sich zwar auf die nach der FFH- und der Vogelschutz-RL geschützten Arten und Lebensräume (es werden also keine weiteren nach nationalen Vorschriften erfassten mit aufgenommen), grenzt

diese aber nicht nur auf die als Natura 2000 auszuweisenden Gebiete ein.

- Schädigungen der Gewässer, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den ökologischen, chemischen oder mengenmäßigen Zustand und/oder das ökologische Potenzial des Gewässers im Sinne der Definitionen nach der WRRL haben.
- Schädigungen des Bodens, d. h. Bodenverunreinigungen, die ein erhebliches Risiko einer Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit verursachen.

Die Anwendungsvoraussetzungen der Umwelthaftungsrichtlinie sind damit an eine sehr komplexe Tatbestandsstruktur geknüpft. Es geht hier nicht, wie bei der Eingriffsregelung, um die Zulassung von Projekten bzw. die Genehmigung bestimmter Pläne (Bauleitpläne), sondern um die Sanierung von Schädigungen, die bei Unfällen

bzw. bei bestimmten ausgeübten beruflichen Tätigkeiten entstanden sind. Entsprechend sehen die Umwelthaftungsrichtlinie bzw. der Gesetzentwurf der Bundesregierung vor, dass die Bestimmungen nicht zur Anwendung kommen, sofern mögliche Auswirkungen in einer FFH-Verträglichkeitsprüfung (Art. 2 Ziff. 1a UH-RL) bzw. nach § 19 BNatSchG oder durch Aufstellung eines Bebauungsplanes nach §§ 30, 33 BauGB (vgl. Art. 3 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung) bereits geprüft wurden und die Tätigkeit dabei ausdrücklich behördlich genehmigt wurde. Auch bei Schädigungen an Gewässern sind der nach Art. 2 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zufolge vorzunehmenden Änderung des WHG diejenigen Schädigungen des ökologischen bzw. chemischen Zustands bzw. des Potenzials von Gewässern ausgeschlossen, für die bereits eine Ausnahmegenehmigung nach den Voraussetzungen des § 25d WHG erteilt wurde.

Was die *Rechtsfolgen* angeht (vgl. Tab. 1), trifft den Verursacher eines Umweltschadens bzw. einer Gefährdung durch einen Umweltschaden eine Informations- (Art. 4 UH-RL), eine Gefahrenabwehr- (Art. 5) sowie eine Sanierungsverpflichtung (Art. 6). Demnach hat der Verantwortliche bei Gefahr eines Umweltschadens unverzüglich die erforderlichen Vermeidungsmaßnahmen zu ergreifen und im Falle eines tatsächlich eingetretenen Umweltschadens die notwendigen Sanierungsmaßnahmen einzuleiten. Für Schäden an Gewässern sowie an geschützten Arten und Lebensräumen soll (Anhang II.1 der UH-RL zufolge) zunächst eine „primäre Sanierung“ erreicht werden, indem der Ausgangszustand der geschädigten Ressourcen und Funktionen wiederhergestellt wird. Ansonsten ist eine „ergänzende Sanierung“ bzw. „Ausgleichs-sanierung“ durchzuführen; mit Letzterer sind ausdrücklich auch zwischenzeitlich eintretende Verluste zu kompensieren. Für die Festlegung des Umfangs der ergänzenden Sanierungsmaßnahmen und der Ausgleichs-sanierungsmaßnahmen ist zunächst die Anwendung von Konzepten zu prüfen, die auf der Gleichartigkeit von Ressourcen oder Funktionen beruhen; ansonsten sind andere Ressourcen oder Funktionen bereitzustellen (Anhang II.1.2.2 UH-RL). Erweist sich auch dies als unmöglich, werden stattdessen andere Bewertungsmethoden angewendet, z. B. indem ein Geldwert festgesetzt wird. Damit ist auch bei der Umwelthaftungsrichtlinie ein differenziertes Entscheidungsmodell vorgegeben, das jedoch trotz partieller Ähnlichkeit (Priorität von Vermeidung sowie ansonsten funktional gleichartige Kompensation/Sanierung) anders ausgestaltet ist als das der Eingriffsregelung und von anderen Anwendungsvoraussetzungen aus-

geht. Auch ist eine Kompensation zwischenzeitlicher Verluste wie sie die sog. Ausgleichssanierung vorsieht, dem deutschen Recht nach vorherrschender Auffassung bisher so nicht zu entnehmen.

Art. 14 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zudem, Maßnahmen zu ergreifen, die es den Betreibern ermöglichen, Finanzsicherheiten in Anspruch zu nehmen, um im Schadensfall ihren Haftungsverpflichtungen nachzukommen. Damit wird ein Markt für entsprechende Versicherungslösungen geschaffen (vgl. hierzu CLAUSEN 2005). In diesem Zusammenhang wird ein wesentlicher Handlungsbereich in prospektiven Abschätzungen eines möglichen Sanierungsumfanges liegen. Hierfür wie auch für die Bestimmung eines Geldwertes, der anzusetzen ist, wenn keine Sanierung möglich sein sollte, können in Anlehnung an die Bewertungsverfahren aus der Eingriffsregelung, etwa an Biotopwertverfahren, Methoden zur Kostenabschätzung entwickelt werden (ROLLER & FÜHR 2005, 116).

Insgesamt erweist sich die Umwelthaftungsrichtlinie von den Anwendungsvoraussetzungen, dem Schadensbegriff und den Rechtsfolgen her anders gelagert als die Eingriffsregelung. Allerdings sind Überschneidungen gegeben, z. B. bei Betroffenheit von Anhang IV-Arten nach der FFH-Richtlinie. Damit werden durch die Umwelthaftungsrichtlinie vor allem die Schwierigkeiten deutlich, die auftreten, wenn zwei unabhängig voneinander entstandene und so für sich anders ausdifferenzierte Regelungsmaterien EU-weiter und nationaler Art aufeinander treffen.

#### 4 Schlussbetrachtung

Die verschiedenen Umweltfolgenprüfverfahren sind in Abb. 1 nach den darin enthaltenen Schutzgütern aufgegliedert. Weiterhin ist dargestellt, ob dabei Verfahrensregelungen getroffen werden, ob die relevanten Regelungen Aussagen zur Berücksichtigung des Ergebnisses treffen (auch wenn dies, wie bei der UVP, keine materiell-rechtlichen Wirkungen beinhaltet) und ob darüber hinaus materielle Wirkungen eintreten.

Deutlich wird dabei:

- Biodiversitätskonvention, CBD, Umwelthaftungs-RL sowie die Folgen einer durchgeführten FFH-Verträglichkeitsprüfung erstrecken sich jeweils nur auf ein kleines Segment an Schutzgütern. Dabei umfasst die FFH-VP nur einen Teil der in der Eingriffsregelung zu betrachtenden Arten und Lebensräume. Hingegen ist die biologische Vielfalt in der CBD sehr weit gefasst und geht unter Einschluss der genetischen Diversität über die herkömmli-

chen Betrachtungsgegenstände der Eingriffsregelung hinaus.

- Die Wasserrahmenrichtlinie betrifft das Schutzgut Wasser (Verschlechterungsverbot und Qualitätsziele für Grund- und Oberflächenwasserkörper) sowie ein kleines Segment an Lebensräumen (wasserabhängige Ökosysteme). Diese Vorgaben sind eigentlich strikt zu beachten, inwieweit ihre Nicht-Beachtung jedoch weitere Folgen etwa in Form von Kompensationsmaßnahmen nach sich zieht, ist noch offen. Ein Verfahrensablauf ist dazu nicht vorgegeben.
- UVP und SUP erstrecken sich im Gegensatz zur Eingriffsregelung zwar auf die Schutzgüter aller umweltrelevanten Rechtsmaterien, bleiben jedoch ohne materielle Folgen.

Nur die Eingriffsregelung hat einen breit gelagerten, umfassenden Anspruch, sowohl was das Abdecken der verschiedenen Schutzgüter (bis auf die Gesundheit des Menschen) und den flächendeckenden Ansatz angeht als auch was materielle Folgen über eine reine Berücksichtigung des Ergebnisses hinaus betrifft. Bei den nun anstehenden Überlegungen zu einer integrierten Vorhabensgenehmigung, die im Zuge der Entwicklung eines Umweltgesetzbuchs (UGB) konzipiert werden und dabei für bestimmte umweltrelevante Vorhaben nur noch ein einheitliches Genehmigungsverfahren erfordern sollen, in dem die umweltbezogenen Zulassungsvoraussetzungen medienübergreifend geprüft werden, wird es darum gehen, zu überlegen, welche Aspekte man geschickt bündeln kann, ohne Abstriche vom bisher erzielten Schutzniveau zu machen. Dabei gilt es, verfahrenstechnische wie inhaltliche Aspekte gleichermaßen zu beachten. Ein Beispiel für eine schon erfolgte Bündelung von Verfahrensansätzen ist die Umweltprüfung in der Bauleitplanung: Es erfolgt eine verfahrenstechnische und inhaltliche Integration der verschiedenen Prüfverfahren in einem gemeinsamen Trägerverfahren, wobei dann aber mit Blick auf die Abwägung die einzelnen Verfahrensbestandteile wieder differenziert nach ihren unterschiedlichen materiellen Wirkungen „aufgesplittet“ werden müssen (JESSEL 2004). In den nun laufenden Diskussionen wird man auch in Bezug auf die Eingriffsregelung nicht auf der Stelle stehen bleiben können, sondern auch sie wird sich dabei weiterentwickeln müssen, etwa in Richtung einer stärkeren Integration auch anderer Umweltbelange.

Dabei gilt es neben Formalismen, den verfahrenstechnischen Aspekten einer vordergründigen Vereinfachung und einer möglichen Verengung auf eine 1:1-Umsetzung internationaler Vorgaben auch übergeord-

## Anwendungsbereiche von Instrumenten zur Bewältigung von Beeinträchtigungen bzw. Schäden

Anwendungsbereich / Schutzgüter					Verfahren / Recht		
Land- schafts- bild	Luft / Klima	Boden	Wasser	Arten/ Lebensr.	Verfahren	Berück- sichtigung	Materielle Folgen
<b>Eingriffsregelung</b>							
<b>UVP / SUP</b>							
<b>FFH-Verträglichkeitsprüfung</b>							
<b>CBD</b>							
<b>Umwelthaftungs-Richtlinie</b>							
<b>Wasserrahmenrichtlinie</b>							
					?		

Abb. 1: Anwendungsbereiche von Instrumenten zur Folgenprüfung und zur Bewältigung von Beeinträchtigungen bzw. Schäden.

nete Ziele zu beachten. Es sind derartige Ziele, die im Vordergrund stehen sollten; Instrumentarium und Verfahren sind lediglich Mittel ihrer Erreichung. Und hier bleibt zu hoffen, dass man angesichts weiterhin hoher Flächeninanspruchnahme, dem anhaltenden Rückgang der Artenvielfalt und vor dem Hintergrund der Ziele der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auch landschaftliche Qualitäten, den Erhalt und die Qualität der Durchschnittslandschaft, der ja gerade die Eingriffsregelung verpflichtet ist, im Auge behält.

### Zusammenfassung

Neben der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, der UVP und SUP sowie der FFH-Verträglichkeitsprüfung spielen Aspekte der Bewältigung von Umweltfolgen auch in einer Reihe internationaler Richtlinien und Konventionen eine Rolle. Diese werden auf Berührungspunkte mit der Eingriffsregelung sowie daraufhin betrachtet, was die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zu ihrer Umsetzung beitragen kann: Die

Biodiversitätskonvention (CBD) sieht eine Verträglichkeitsprüfung von Plänen und Projekten vor, zu der die Eingriffsregelung im Gegensatz zu der lediglich auf bestimmte Arten und Lebensräume verengten FFH-VP einen wesentlichen Beitrag leisten kann. Allerdings spielt das Thema der Kompensation in den Papieren zur CBD derzeit nur am Rande eine Rolle. Das Verschlechterungsverbot sowie die zu erreichenden Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie betreffen das Schutzgut Wasser (Grundwasser und Oberflächengewässer) sowie, allerdings eingeschränkt auf die Perspektive des Standortfaktors Wasser, die wasserabhängigen Ökosysteme. Inwieweit bei einer Nichteinhaltung des Verschlechterungsverbots über Minimierungsmaßnahmen hinaus auch Kompensationspflichten greifen, ist noch offen; jedoch wären diese im Fall der wasserabhängigen Ökosysteme durch den Tatbestand und die Rechtsfolgen der Eingriffsregelung erfasst. Lediglich die Abwägung wäre für diese Lebensräume dahingehend anzugleichen, dass zur Zulassung eines Eingriffs ein Überwiegen öffentlicher Belange

erforderlich ist. Die EG-Umwelthaftungsrichtlinie weist in ihrem Entscheidungsprogramm und in den erfassten Schutzgütern zwar gewisse Parallelen zur Eingriffsregelung auf, kommt jedoch von ganz anderen Anwendungsvoraussetzungen her, da sie nicht bei der Genehmigung von Plänen und Projekten, sondern bei Unfällen, die bei der Ausübung bestimmter Tätigkeiten zu Schädigungen führen, greift. Dennoch gibt es auch hier, etwa bei einer Betroffenheit von Anhang IV-Arten der FFH-Richtlinie, Überschneidungen zur Eingriffsregelung. In der Zusammenschau wird deutlich, dass die Eingriffsregelung den am breitesten gelagerten und umfassendsten Anspruch vertritt und ihr eine Art Bündelungsfunktion zugesprochen werden kann, sowohl was die erfassten Schutzgüter als auch was die materiellen Folgen betrifft. Dies wie auch das übergeordnete Ziel der Eingriffsregelung, das nicht auf Schutzgebiete fokussiert, sondern flächendeckend ausgerichtet war und daher auf den Erhalt der Qualitäten in der Durchschnittslandschaft Bezug nimmt, sollte bei den anstehenden Überlegungen zu

einer integrierten Vorhabensgenehmigung im Zuge der Entwicklung eines Umweltgesetzbuches mit beachtet werden.

## Literatur

- ALBRECHT, J. (2006): Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht. Eine verfassungs-, verwaltungs- und europarechtliche Untersuchung zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie am Beispiel des Freistaats Sachsen. - Dissertation an der TU Dresden.
- BÖTTCHER, M. & PETERS, W. (2002): Workshop „Biodiversitätskonvention und Eingriffsregelung“ vom 14.10. bis 17.10.2002 auf der Insel Vilm. Thesen und Folgerungen (Diskussionsvorlage), 15 S.
- CLAUSEN, S. (2005): Die Versicherbarkeit von Umweltschäden. - Lüneburger Schriften zum Umwelt- und Energierecht, Bd. 9, BWV – Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.
- COP VI/7 (2002): Identification, Monitoring, Indicators and Assessments. - Decisions adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its sixth Meeting, The Hague, 7-9 April 2002.
- Drafting Group (2006a): Exemptions to the Environmental Objectives under the Water Framework Directive allowed for new modifications or new sustainable human development activities (WFD Article 4.7). - Draft, 26 July 2006, 21 pp.
- Drafting Group (2006b): Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive. WFD and Hydro-morphological pressures. Focus on hydropower, navigation and flood defence activities. Recommendations for better policy integration. - Draft, Version 8.0, November 2006, 45 pp.
- ELGETI, T.; FRIES, S. & HURCK, R. (2006): Der Begriff der Zustands- und Potentialverschlechterung nach der Wasserrahmenrichtlinie. - Natur und Recht, H. 12, S. 745-750.
- EU-Kommission (2006a): Eindämmung des Verlusts der Biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 – und darüber hinaus. Erhalt der Ökosystemdienstleistungen zum Wohl des Menschen. - Mitteilung der EU-Kommission, Brüssel 22.05.2005 KOMM (2006) 216.
- EU-Kommission (2006b): Impact Assessment. Annex to the Communication from the Commission „Halting the Loss of Biodiversity by 2010 – and beyond“. - Brussels, 22.05.2006 (KOMM (2006) 607).
- FÜHR, M.; LEWIN, D. & ROLLER, G. (2006): EG-Umwelthaftungsrichtlinie und Biodiversität. - Natur und Recht, H. 2, S. 67-75.
- GINZKY, H. (2005): Ausnahmen zu den Bewirtschaftungszielen im Wasserrecht. Voraussetzungen, Zuständigkeiten, offene Anwendungsfragen. - ZUR, H. 11, S. 515-524.
- HASCHE, F. (2005): Das neue Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht. Die Auswirkungen der Wasserrahmenrichtlinie und der IVU-Richtlinie. - Erich Schmidt Verlag, Berlin, 341 S.
- JESSEL, B. (2004): Die Integration von Umweltbelangen in die Entscheidungsfindung in der Bauleitplanung. - UPR – Umwelt- und Planungsrecht, 24. Jg., H. 11+12/2004, S. 408-414.
- JESSEL, B. (2005): Folgenprüfungen im Kontext der europäischen Wasserrahmenrichtlinie.– UVP-report, 19. Jg., H. 5: 265-270.
- JESSEL, B. (2007, i. Druck): Beeinträchtigungen an Gewässern - Künftige Anforderungen an Folgenprüfungen im Kontext von Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz. - Erscheint in: NNA-Berichte.
- KORN, N.; JESSEL, B.; HASCH, B. & MÜHLINGHAUS, R. (2005): Flussauen und Wasserrahmenrichtlinie. Bedeutung der Flussauen für die Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie – Handlungsempfehlungen für Naturschutz und Wasserwirtschaft. - Bundesamt für Naturschutz (Hg.), Reihe Biologische Vielfalt, H. 27, Landwirtschaftsverlag Münster-Hiltrup. 251 S.
- ROLLER, G. & FÜHR, M. (2005): EG-Umwelthaftungsrichtlinie und Biodiversität. - Bundesamt für Naturschutz (Hg.), Reihe Naturschutz und Biologische Vielfalt, Bd. 19, Bonn-Bad Godesberg.
- SEIDEL, W. & RECHENBERG, J. (2004): Rechtliche Aspekte des integrierten Gewässermanagements in Deutschland. - Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), 4/2004, 213-221.
- UNEP (2006): Voluntary Guidelines on Biodiversity – including Impact Assessment. - 9 January 2006, UNEP/CBD/COP/8/27/Add.2
- UNNERSTALL, H. (2003): Der Schutz von Auen nach der EU-Wasserrahmenrichtlinie und dem Bundesnaturschutzgesetz – ein Vergleich. - Natur und Recht, H. 11: 667-677.
- Wasser- und Bodenverband Hase-Wasseracht (2006): Pilotprojekt Lönninger Mühlenbach: Auf dem Weg zum „guten ökologischen Potenzial“. - Cloppenburg. 106 S.

## Anschrift der Verfasserin:

Beate Jessel  
 Lehrstuhl für Strategie und  
 Management der  
 Landschaftsentwicklung  
 (Allianz-Stiftungsprofessur)  
 Am Hochanger 13  
 85354 Freising-Weihenstephan  
 E-Mail: jessel@tum.de

**Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landschaftspflege (DRL)**  
**- Gesamtverzeichnis -**

Heft Nr. 1, September 1964	Straßenplanung und Rheinuferlandschaft im Rheingau	
Heft Nr. 2, Oktober 1964	Landschaftspflege und Braunkohlentagebau	- vergriffen -
Heft Nr. 3, März 1965	Bodenseelandschaft und Hochrheinschiffahrt	
Heft Nr. 4, Juli 1965	Landschaftspflege und Hoher Meißner	- vergriffen -
Heft Nr. 5, Dezember 1965	Landschaftspflege und Gewässer	- vergriffen -
Heft Nr. 6, Juni 1966	Naturschutzgebiet Nord-Sylt	
Heft Nr. 7, Dezember 1966	Landschaft und Moselausbau	
Heft Nr. 8, Juni 1967	Rechtsfragen der Landschaftspflege	- vergriffen -
Heft Nr. 9, März 1968	Landschaftspflege an Verkehrsstraßen	
Heft Nr. 10, Oktober 1968	Landschaftspflege am Oberrhein	
Heft Nr. 11, März 1969	Landschaft und Erholung	- vergriffen -
Heft Nr. 12, September 1969	Landschaftspflege an der Ostseeküste	- vergriffen -
Heft Nr. 13, Juli 1970	Probleme der Abfallbehandlung	- vergriffen -
Heft Nr. 14, Oktober 1970	Landschaftspflege an der Nordseeküste	
Heft Nr. 15, Mai 1971	Organisation der Landschaftspflege	- vergriffen -
Heft Nr. 16, September 1971	Landschaftspflege im Alpenvorland	
Heft Nr. 17, Dezember 1971	Recht der Landschaftspflege	- vergriffen -
Heft Nr. 18, Juli 1972	Landschaftspflege am Bodensee	- vergriffen -
Heft Nr. 19, Oktober 1972	Landschaftspflege im Ruhrgebiet	- vergriffen -
Heft Nr. 20, April 1973	Landschaftspflege im Raum Hamburg	
Heft Nr. 21, November 1973	Gesteinsabbau im Mittelrheinischen Becken	- vergriffen -
Heft Nr. 22, Mai 1974	Landschaft und Verkehr	- vergriffen -
Heft Nr. 23, Oktober 1974	Landschaftspflege im Mittleren Neckarraum	
Heft Nr. 24, März 1975	Natur- und Umweltschutz in Schweden	
Heft Nr. 25, April 1976	Landschaftspflege an der Unterelbe	- vergriffen -
Heft Nr. 26, August 1976	Landschaftspflege in England	
Heft Nr. 27, Juni 1977	Wald und Wild	
Heft Nr. 28, Dezember 1977	Entwicklung Großraum Bonn	
Heft Nr. 29, August 1978	Industrie und Umwelt	

Heft Nr. 30, Oktober 1978	Verdichtungsgebiete und ihr Umland	- vergriffen -
Heft Nr. 31, Oktober 1978	Zur Ökologie des Landbaus	- vergriffen -
Heft Nr. 32, März 1979	Landespflege in der Schweiz	
Heft Nr. 33, August 1979	Landschaft und Fließgewässer	- vergriffen -
Heft Nr. 34, April 1980	20 Jahre Grüne Charta	
Heft Nr. 35, Oktober 1980	Wohnen in gesunder Umwelt	
Heft Nr. 36, Januar 1981	Neues Naturschutzrecht	- vergriffen -
Heft Nr. 37, Mai 1981	Umweltprobleme im Rhein-Neckar-Raum	
Heft Nr. 38, Juni 1981	Naturparke in Nordrhein-Westfalen	- vergriffen -
Heft Nr. 39, September 1982	Naturpark Südeifel	
Heft Nr. 40, Dezember 1982	Waldwirtschaft und Naturhaushalt	- vergriffen -
Heft Nr. 41, März 1983	Integrierter Gebietsschutz	- vergriffen -
Heft Nr. 42, Dezember 1983	Landespflege und Landwirtschaft	- vergriffen -
Heft Nr. 43, November 1984	Talsperren und Landespflege	
Heft Nr. 44, November 1984	Landespflege in Frankreich	
Heft Nr. 45, Dezember 1984	Landschaftsplanung	- vergriffen -
Heft Nr. 46, August 1985	Warum Artenschutz?	- vergriffen -
Heft Nr. 47, Oktober 1985	Flächensparendes Planen und Bauen	- vergriffen -
Heft Nr. 48, Dezember 1985	Naturschutzgebiet Lüneburger Heide	- vergriffen -
Heft Nr. 49, März 1986	Gefährdung des Bergwaldes	- vergriffen -
Heft Nr. 50, Juli 1986	Landschaften nationaler Bedeutung	
Heft Nr. 51, Dezember 1986	Bodenschutz	- vergriffen -
Heft Nr. 52, Juli 1987	Natur- und Umweltschutz in Österreich	
Heft Nr. 53, Dezember 1987	25 Jahre Deutscher Rat für Landespflege	
Heft Nr. 54, April 1988	Zur Entwicklung des ländlichen Raumes	- vergriffen -
Heft Nr. 55, September 1988	Eingriffe in Natur und Landschaft	- vergriffen -
Heft Nr. 56, Dezember 1988	Zur Umweltverträglichkeitsprüfung	- vergriffen -
Heft Nr. 57, November 1989	Erholung/Freizeit und Landespflege	- vergriffen -
Heft Nr. 58, Dezember 1989	Wege zu naturnahen Fließgewässern	- vergriffen -
Heft Nr. 59, April 1991	Naturschutz und Landschaftspflege in den neuen Bundesländern	
Heft Nr. 60, Dezember 1991	Natur- und Umweltschutz in Italien	

Heft Nr. 61, April 1992	Natur in der Stadt	
Heft Nr. 62, Juni 1993	Truppenübungsplätze und Naturschutz	- vergriffen -
Heft Nr. 63, Oktober 1993	Wege zur umweltverträglichen Landnutzung in den neuen Bundesländern	- vergriffen -
Heft Nr. 64, November 1994	Konflikte beim Ausbau von Elbe, Saale und Havel	
Heft Nr. 65, Dezember 1994	Ökologische Umstellungen in der industriellen Produktion	
Heft Nr. 66, Dezember 1995	Pflege und Entwicklung der Potsdamer Kulturlandschaft	
Heft Nr. 67, April 1997	Leitbilder für Landschaften in „peripheren Räumen“	
Heft Nr. 68, Oktober 1997	Betrachtungen zur „Grünen Charta von der Mainau“ im Jahre 1997	
Heft Nr. 69, November 1998	Wege zur umwelt- und raumverträglichen Auto-Mobilität	
Heft Nr. 70, November 1999	Landschaften des Mitteldeutschen und Lausitzer Braunkohlentagebaus	
Heft Nr. 71, Juli 2000	Honorierung von Leistungen der Landwirtschaft für Naturschutz und Landschaftspflege	
Heft Nr. 72, Oktober 2001	Die Integration Polens in die EU: Herausforderungen für den Naturschutz – eine Annäherung	
Heft Nr. 73, Juni 2002	Gebietsschutz in Deutschland: Erreichtes – Effektivität – Fortentwicklung	
Heft Nr. 74, Dezember 2002	Die verschleppte Nachhaltigkeit: frühe Forderungen – aktuelle Akzeptanz	
Heft Nr. 75, Dezember 2003	Naturschutz in Deutschland – eine Erfolgsstory?	
Heft Nr. 76, Mai 2004	Der Beitrag der Waldwirtschaft zum Aufbau eines länderübergreifenden Biotopverbundes	
Sonderheft, Oktober 2004	Leitfaden für die Erarbeitung verbandlicher Stellungnahmen	
Heft Nr. 77, Mai 2005	Landschaft und Heimat	
Heft Nr. 78, Februar 2006	Freiraumqualitäten in der zukünftigen Stadtentwicklung	
Heft Nr. 79, November 2006	Die Auswirkungen erneuerbarer Energien auf Natur und Landschaft	

Bestellungen von *lieferbaren* Heften unserer Schriftenreihe zum Preis von 5,50 Euro pro Exemplar zzgl. MwSt. und Versandkosten richten Sie bitte an das

**Druckcenter Meckenheim**

Eichelnkampstr. 2

53340 Meckenheim

Tel. 02225 / 88 93-550

Fax 02225 / 88 93-558

eMail: zentrale@druckcenter.de

*Vergriffene* Veröffentlichungen können bei der Geschäftsstelle entliehen werden.

## Deutscher Rat für Landschaftspflege

Schirmherr:	Bundespräsident Professor Dr. Horst KÖHLER
Ehrenmitglieder:	Professor em. Dr. Dr. h. c. Wolfgang HABER, München Lehrstuhl für Landschaftsökologie der Technischen Universität München - Weihenstephan
Vorstand:	Professor Dr. Werner KONOLD, Freiburg – Sprecher Institut für Landschaftspflege der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg  Professor Dr. Beate JESSEL, Freising - Stellvertretende Sprecherin Lehrstuhl für Strategie und Management der Landschaftsentwicklung der Technischen Universität München - Weihenstephan  Dr.-Ing. Thomas GRÜNEBAUM, Essen – Geschäftsführer Ruhrverband
Ordentliche Mitglieder:	Professor Dr. Josef BLAB, Bonn Bundesamt für Naturschutz  Professor Dr.-Ing. Klaus BORCHARD, Bonn Akademie für Raumforschung und Landesplanung  Professor Dr. Wilfried ERBGUTH, Rostock Juristische Fakultät der Universität Rostock  Professor Dr. Günther FRIEDRICH, Krefeld  Dipl.-Ing. Adrian HOPPENSTEDT, Hannover HHP Hage + Hoppenstedt Partner  Professor Dr. Ulrich KÖPKE, Bonn Professur Organischer Landbau an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn  Professor Dr. Hans Walter LOUIS LL.M., Hannover Niedersächsisches Umweltministerium  Professor Dr. Konrad OTT, Greifswald Professur für Umweltethik, Fachrichtung Landschaftsökologie, Botanisches Institut und Botanischer Garten, Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald  Dipl.-Volksw. Ulrich PETSCHOW, Berlin Institut für ökologische Wirtschaftsforschung  Dipl.-Forstwirt Olaf SCHMIDT, Freising Präsident der Bayerischen Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft  Professor Dr. Uta STEINHARDT, Eberswalde Fachbereich Landschaftsnutzung und Naturschutz der Fachhochschule Eberswalde  Professor em. Dr. Dr. h. c. Herbert SUKOPP, Berlin Institut für Ökologie der Technischen Universität Berlin
Korrespondierende Mitglieder:	Professor em. Dr. Dr. h. c. Ulrich AMMER, München Lehrstuhl für Landnutzungsplanung und Naturschutz der Technischen Universität München  Dr. Gerta BAUER, Lüdinghausen Büro für Landschaftsökologie und Umweltplanung  Professor Dr. Thomas EIKMANN, Gießen Institut für Hygiene und Umweltmedizin der Justus-Liebig-Universität Gießen  Professor Reinhard GREBE, Nürnberg Freier Landschaftsarchitekt BDLA  Professor em. Dr. Wilhelm HENRICHSMEYER, Bonn Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn  Professor Dr. Herwig HULPKE, Wuppertal  Forstdirektor a. D. Volkmar Th. LEUTENEGGER, Konstanz Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Lennart-Bernadotte-Stiftung  Professor Dr. Helmut MEUSER, Osnabrück Fachhochschule Osnabrück Fakultät Agrarwissenschaften und Landschaftsarchitektur (A&L)  Universitätsprofessor em. Wolfram PFLUG, Bisingen  Professor em. Dr. Manfred RENGER, Berlin Institut für Ökologie - FB 7 der TU Berlin  Dir. und Professor Dr. h. c. Johann SCHREINER, Schneverdingen Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz (NNA)  Professor em. Dr. Dr. h. c. Lore STEUBING, Gießen Institut für Pflanzenökologie der Justus-Liebig-Universität Gießen  Professor Dr. Michael SUCCOW, Greifswald Direktor des Instituts für Botanik und Landschaftsökologie und des Botanischen Gartens der Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald  Professor Dr. Eberhard WEISE, Monheim
Geschäftsstelle:	Konstantinstr. 110 • 53179 Bonn Telefon: 0228/33 1097 • Fax: 0228/33 4727 • E-Mail: <a href="mailto:DRL-Bonn@t-online.de">DRL-Bonn@t-online.de</a> • Internet: <a href="http://www.landschaftspflege.de">http://www.landschaftspflege.de</a>

## Zielsetzungen des Deutschen Rates für Landschaftspflege

Der Deutsche Rat für Landschaftspflege ist eine vom damaligen Bundespräsidenten Dr. h.c. Heinrich Lübke initiierte freie und unabhängige Vereinigung mit Sitz in Bonn, die sich am 5. Juli 1962 im Bundespräsidialamt konstituiert hat und seitdem ständig unter der Schirmherrschaft des jeweiligen Bundespräsidenten steht.

Er verfolgt als Zweck die Zielsetzungen, die in der „*Grünen Charta von der Mainau*“ vom 20. April 1961 festgelegt sind: „Um des Menschen willen ist der Aufbau und die Sicherung einer gesunden Wohn- und Erholungslandschaft, Agrar- und Industrielandschaft unerlässlich.“

Deshalb ist zu fordern:

1. eine rechtlich durchsetzbare Raumordnung für alle Planungsebenen unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten;
2. die Aufstellung von Landschaftsplänen, von Grünordnungsplänen in allen Gemeinden für Siedlungs-, Industrie- und Verkehrsflächen;
3. ausreichender Erholungsraum durch Bereitstellung von Gartenland, freier Zugang zu Wäldern, Bergen, Seen und Flüssen und sonstigen landschaftlichen Schönheiten, stadtnaher Erholungsraum für das Wochenende und stadtferner Erholungsraum für die Ferien;
4. die Sicherung und der Ausbau eines nachhaltigen fruchtbaren Landbaus und einer geordneten ländlichen Siedlung;
5. verstärkte Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung eines gesunden Naturhaushaltes, insbesondere durch Bodenschutz, Klima- und Wasserschutz;
6. die Schonung und nachhaltige Nutzung des vorhandenen natürlichen oder von Menschenhand geschaffenen Grüns;
7. die Verhinderung vermeidbarer, landschaftsschädigender Eingriffe, z.B. beim Siedlungs- und Industriebau, beim Bergbau, Wasserbau und Straßenbau;
8. die Wiedergutmachung unvermeidbarer Eingriffe, insbesondere die Wiederbegrünung von Unland;
9. eine Umstellung im Denken der gesamten Bevölkerung durch verstärkte Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Bedeutung der Landschaft in Stadt und Land und die ihr drohenden Gefahren;
10. die stärkere Berücksichtigung der natur- und landschaftskundlichen Grundlagen im Erziehungs- und Bildungswesen;
11. der Ausbau der Forschung für alle den natürlichen Lebensraum angehenden Disziplinen;
12. ausreichende gesetzgeberische Maßnahmen zur Förderung und Sicherung eines gesunden Lebensraumes.“

In Erfüllung dieser Zielsetzungen gibt der Deutsche Rat für Landschaftspflege Empfehlungen und äußert sich gutachtlich zu grundsätzlichen Problemen und zu aktuellen Projekten des Natur- und Umweltschutzes in der Bundesrepublik Deutschland. In der Regel werden die Problembereiche in internen wissenschaftlichen Kolloquien, Symposien oder Seminaren mit Sachverständigen behandelt und die Referate und Aussprachen von Arbeitsausschüssen ausgewertet. Die Ergebnisse seiner Arbeit legt der Rat in schriftlichen Berichten und gutachtlichen Stellungnahmen nieder, die den zuständigen Behörden des Bundes und der Länder sowie wissenschaftlichen Einrichtungen und einschlägigen Verbänden zugestellt werden.

Der Deutsche Rat für Landschaftspflege beruft als Mitglieder Persönlichkeiten verschiedenster Fachrichtungen und Bereiche (z. B. Naturschutz und Landschaftspflege, Wirtschaft, Kultur). Nach dem Statut ist die Zahl der Ordentlichen Mitglieder auf 20 begrenzt. Die Mitglieder sind in ihrer Mitarbeit unabhängig, an Weisungen nicht gebunden und vertreten keine Interessengruppen; ihre Mitarbeit ist ehrenamtlich.

In der Geschäftsstelle des Rates in Bonn werden die laufenden Arbeiten und Projekte organisiert, koordiniert und zur Veröffentlichung vorbereitet.