©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Möglichkeiten und Grenzen der Regelung im landschaftspflegerischen Begleitplan

Regierungsdirektor Bernd Schriewer

Der landschaftspflegerische Begleitplan (LPB) ist zu einem Modewort geworden, über dessen Inhalt durchaus unklare Vorstellungen herrschen. Auch insofern hat er Ähnlichkeit mit einem anderen Modewort: der Umweltverträglichkeitsprüfung.

1. Was ist der LPB?

Er ist *Begleitplan*, d. h., er ist unselbständig, begleitet den entsprechenden Fachplan und ist rechtlich sein Bestandteil. Er ist ein *landschaftspflegerischer* Begleitplan, d. h., er stellt Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Zusammenhang mit dem geplanten Vorhaben dar. Nach der gesetzlichen Definition in § 8 Abs. 4 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) setzt er voraus, daß das geplante Vorhaben in Natur und Landschaft *eingreift* und Ausgleichsmaßnahmen erforderlich sind. Von anderen Teilplänen - wie etwa den Unterlagen zur Regelung wasserwirtschaftlicher Sachverhalte - unterscheidet er sich nur dadurch, daß er im Gesetz ausdrücklich erwähnt ist. Seine lediglich formelle Bedeutung zeigt sich nicht zuletzt darin, daß die erforderlichen landschaftspflegerischen Maßnahmen nach § 8 Abs. 4 BNatSchG auch im Fachplan geregelt werden können.

2.

Der Inhalt und damit die Notwendigkeiten, Möglichkeiten und Grenzen des LPB ergeben sich aus § 8 BNatSchG bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften[1]. Ich erwähne ausdrücklich auch die Notwendigkeiten; eine Beschränkung auf die Möglichkeiten und Grenzen der Regelung halte ich von der Aufgabenstellung her für zu defensiv. Entsprechend meinem Berufsbild dem Umweltschutz im Straßenwesen konzentriere ich mich im folgenden auf den Fachplan »Straße«.

Der Träger eines Straßenbauvorhabens ist nach § 8 Abs. 1 – 3 BNatSchG bei Eingriffen durch ein Straßenbauvorhaben verpflichtet

- vermeidbare Beeinträchtigungen in Natur und Landschaft zu unterlassen,
- unvermeidbare Beeinträchtigungen so gering wie möglich zu halten,
- verbleibende Beeinträchtigungen, soweit es zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist, durch Ausgleichsmaßnahmen wiedergutzumachen,
- die Baumaßnahme aufzugeben, wenn die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft im Rang vorgehen und die Beeinträchtigung nicht zu vermeiden oder nicht im erforderlichen Maße auszugleichen ist,
- bei Vorrang der Belange des Straßenbaus gegenüber denen des Naturschutzes und der Landschaftspflege die nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft ggf. durch Ersatzmaßnahmen wiedergutzumachen.

Bei der Planfeststellung müssen *alle* diese Fragen geprüft werden, also auch die Frage der Vermeidung oder Verminderung von Eingriffen; dies selbst dann, wenn diese Probleme in früheren Planungsphasen - insbesondere der Bedarfsermittlung und Linienfindung bereits untersucht worden sind.

Nichts anderes gilt für die Erarbeitung eines LPB. Deshalb ist es unzulässig, dem Bearbeiter eines LPB eine bestimmte Trasse in Lage und Höhe bindend vorzugeben und den Auftrag auf den Vorschlag von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zu beschränken. Der Bearbeiter muß die rechtlich vorrangigen Fragen nach der Vermeidung und Verminderung von Beeinträchtigungen prüfen und zumindest bei der Feintrassierung eigene Vorschläge machen können. Die bereits für die Bedarfsermittlung und die Linienfindung angefertigten Untersuchungen sind dabei zu berücksichtigen.

Eine andere Frage ist, an welcher Stelle die Ergebnisse der Überprüfung planerisch umzusetzen sind. So sind etwa Maßnahmen, die zur Vermeidung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft notwendig sind, alle planerischen Vorgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege aufzufassen und im Straßenentwurf zu berücksichtigen.

3.

Zum besseren Verständnis dieser Darlegungen möchte ich Ihre Aufmerksamkeit noch kurz auf den prozeßhaften Charakter jeder Straßenplanung lenken. Sie verläuft in den Stufen

- Bedarfsermittlung im Rahmen der Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans mit der abschließenden Entscheidung durch den Bundesgesetzgeber über den Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen,
- raumordnerisches Verfahren zur Linienfindung, d. h. zur Ermittlung des grundsätzlichen Verlaufs der Trasse, der Streckencharakteristik und der Anbindung an das vorhandene Netz, mit der abschließenden Bestimmung der Linie durch den Bundesminister für Verkehr,
- Entwurfserarbeitung mit parzellenscharfen Angaben,
- Planfeststellung,
- Bauentwurf.

Auf jeder dieser Stufen sind begleitende landespflegerische Fachbeiträge erforderlich: Auf der Ebene der Bedarfsermittlung die raumbezogene ökologische Risikoanalyse, auf der Ebene der Linienfindung die linienbezogene Umweltverträglichkeitsstudie oder landespflegerische Vorprüfung, auf der Ebene der Entwurfserarbeitung und der Planfeststellung der LPB.

4.

Für das Thema dieser Tagung sind vom üblichen Inhalt des LPB nicht die landespflegerischen Maßnahmen mit bauwerksichernden und verkehrslenkenden Funktionen, sondern die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen von Bedeutung. Voraussetzung derartiger Regelungen ist, daß ein Eingriff im Sinne des § 8 BNatSchG vorliegt und die damit verbundenen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft nicht vermeidbar sind. Es ist daher unumgänglich, die Eingriffsregelung zu behandeln.

1) Zur Entlastung der Ausführungen wird im folgenden darauf verzichtet, die Notwendigkeit der landesrechtlichen Umsetzung immer wieder hervorzuheben.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

4.1 Dabei ist zunächst zu klären, wann Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vorliegen, die Ausgleichs- und ggfs. Ersatzmaßnahmen erforderlich machen.

Recht einfach ist die Beeinträchtigung des *Landschaftsbildes* zu bestimmen: Hier geht es darum, ob Bestandteile der Landschaft gestört werden, die diese prägen, gliedern oder beleben, und dies sinnlich - nicht nur mit den Augen - wahrnehmbar ist. Beispiele störbarer Bestandteile sind etwa Geländegestalt, Wald, Wiesen, Gewässer, Einzelgehölze. *Nachhaltig* sind alle Beeinträchtigungen, die dauernd oder auf längere Zeiträume bestehen, also beispielsweise nicht lediglich baubedingt sind oder nur während der Anwuchs- und Entwicklungspflege von Anpflanzungen auftreten. Beim Merkmal der *Erheblichkeit* dürfte noch mehr auf den Einzelfall abzustellen sein. Neben der allgemeinen Beurteilung des Landschaftsbildes im betroffenen Raum ist ein wichtiger Gesichtspunkt, ob ins Auge fallende Eigenarten der Gestalt von Grundflächen, die das Landschaftsbild prägen, gestört werden.

Ein allgemein gültiger Maßstab für Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes ist schwer zu finden. Auf den Durchschnittsbeobachter abzustellen, erscheint mir zweifelhaft, ist doch dessen Sinneswahrnehmung vielfach durch die oft häßliche Lebensumwelt der Industriegesellschaft geprägt - ein Maßstab also, der kaum mit der Zielsetzung des BNatSchG vereinbar ist. Andererseits dürfen die Anforderungen auch nicht überspannt werden. Der Maßstab des Naturfreundes, der sich ausschließlich am Bild einer vermeintlich heilen, vorindustriellen oder gar vorzivilsatorischen Welt orientiert, ist sicherlich auch ungeeignet. Da das Merkmal der Nachhaltigkeit bereits ausreicht das »oder« zwischen beiden Merkmalen läßt sich nicht in ein »und« umdeuten - dürften bei Fachplanungen in der Regel Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes auftreten können und nicht etwa nur, wenn die Störung die Schwelle zur Verunstaltung überschreitet[2]. Damit ergibt sich in der Regel auch die Notwendigkeit von Vermeidungs-, Minderungs und Ausgleichsmaßnahmen, öfter auch von Ersatzmaßnahmen.

4.2 Während der Schutz des Landschaftsbildes den *äußeren* Wert der betroffenen Flächen erhalten will, geht es bei dem Schutz der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes um den *inneren* Wert. Das gesamte Wirkungsgefüge der belebten und unbelebten Landschaftsfaktoren soll vor Beeinträchtigungen geschützt werden, die die Schwelle der Erheblichkeit oder Nachhaltigkeit überschreiten. Dies kann etwa der Fall sein, wenn Lebensräume für Tiere und Pflanzen, das Klima, der Wasserhaushalt oder auch Erholungsmöglichkeiten gestört werden.

Eine derartige Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts liegt sicher vor, wenn betroffene Biotope eine besondere Bedeutung für den Naturhaushalt haben oder Lebensräume für seltene, gefährdete oder gar vom Aussterben bedrohte Tiere oder Pflanzen gestört werden. Zwar hat etwa FICKERT noch 1978 betont, der Artenschutz sei nicht Schutzgegenstand der Eingriffsregelung[3], doch ist die Praxis über derartige frühere dogmatische Bedenken längst hinweggegangen.

Gleiches gilt für den Einwand BREUERS, Gesichtspunkte des Immissionsschutzes oder der Gefährdung des Wassers seien anderweitig abschließend geregelt und dürften daher im Rahmen der Eingriffsregelung nicht geprüft werden[4].

In zahlreichen LPB's werden Gesichtspunkte der Belastung von Natur und Landschaft über Immissionen - insbesondere Staub und Abgase - oder Gewässerbelastungen behandelt. Dies halte ich auch für richtig, denn die Auffassung BREUERS treibt die bisherige, auf einzelne Umweltmedien wie etwa Luft und Wasser bezogene Betrachtungsweise auf die Spitze und damit ad absurdum. Schutzziele der gewässerrrechtlichen Vorschriften sind die Erhaltung des Grund- und Oberflächenwassers. Veränderungen der Gewässer können Lebensgemeinschaften z. B. außerhalb von Wassergewinnungsgebieten stören oder gar zerstören, ohne daß dadurch wasserrechtliche Vorschriften verletzt würden. Auch wenn es in der Regel möglich erscheint, derartige Probleme auch über das Immissionsschutzrecht oder das Wasserrecht zu lösen, halte ich die naturschutzrechtliche Lösung für geeigneter. Bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung steht der Einzelfall im Vordergrund, während das Immissionsschutzrecht und das Wasserrecht stärker zur Pauschalierung und damit zur Festsetzung von Grenzwerten zwingen. Die Bestimmung von Grenzwerten anhand von Extremsituationen wäre jedoch nicht sinnvoll.

§ 8 BNatSchG stellt auf die Leistungs*fähigkeit* des Naturhaushalts ab. Danach reicht nicht aus, daß bestimmte Leistungen des Naturhaushalts gestört werden. Hinzukommen muß, daß der Naturhaushalt nicht - gleichsam von selbst - dazu in der Lage ist, das bisherige Leistungsniveau am Eingriffsort wieder zu erreichen. Andererseits liegt aber eine erhebliche *oder* nachhaltige Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts nicht erst dann vor, wenn der Grundwasserspiegel erheblich sinkt oder wenn besonders schutzwürdige Gebiete gestört werden. Der von SCHROETER zitierte Nadelholzwald[5] ist sicherlich vom Maßstab des Naturschutzes und der Landschaftspflege her nicht optimal, erbringt aber Leistungen für den Naturhaushalt, die etwa ein Asphaltband gleicher Größe nicht erbringen kann. Unterschiedlichen Wertigkeiten für den Naturhaushalt kann auf der Rechtsfolgenseite, also bei Art und Umfang der erforderlichen landespflegerischen Maßnahmen, Rechnung getragen werden.

Bei Vorhaben, die nicht nur vorübergehend Bodenoberfläche beanspruchen, liegt i. d. R. eine zumindest nachhaltige Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts vor. Schon der Versiegelungseffekt von Straßen macht dies deutlich. Zur Illustration darf ich etwa auf die von GASSNER[6] zitierte Aufstellung über das Bodenleben verweisen. Einschränkungen können nur bei kleineren Maßnahmen erfolgen: Zwar nicht auf der Tatbestandsseite, denn eine nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushalts dürfte i. d. R. auch bei kleineren Maßnahmen vorliegen, wohl aber auf der Rechtsfolgenseite: Ausgleichsmaßnahmen können im Einzelfall zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht erforderlich sein.

5.

Was muß, was darf getan werden, um erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu vermeiden oder wiedergutzumachen?

2) So aber FICKERT, Der Verkehrswegeausbau im Lichte des neuen Naturschutz- und Landschaftspflegerechts, Bayerische Verwaltungsblätter 1978, Seite 685 f.

3) FICKERT aao, Seite 688.

4) BREUER, Die Bedeutung des § 8 BNatSchG für Planfeststellungen und qualifizierte Genehmigungen nach anderen Fachgesetzen, Natur und Recht 1980, S. 92 f.

5) Die Bedeutung des Bundesnaturschutzgesetzes für die fernstraßenrechtliche Planung, Deutsches Verwaltungsblatt 1979, S. 16 Fn. 19.

6) GASSNER, Eingriffe in Natur und Landschaft - ihre Regelung und ihr Ausgleich nach § 8 BNatSchG, Natur und Recht 1984, S. 84 f.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

5.1 Zunächst geht es darum, Störungen soweit wie möglich durch planerische oder bauliche Maßnahmen zu vermeiden oder gering zu halten. Beispiele dafür sind:

- eine landschaftsangepaßte und -schonende Trassenführung,
- die Anpassung der Entwurfselemente in Lage- und Höhenplan sowie der Querschnitts- und Knotenpunktsgestaltung an die Landschaft. Dies kann im Einzelfall z. B. eine Reduzierung der Entwurfsgeschwindigkeit und damit der Entwurfselemente oder auch eine aufwendigere Trassierung bedeuten.
- bauliche Maßnahmen wie etwa Stützbauwerke, Rückhaltebecken, Brücken oder Tunnel.

5.2 Ist das Landschaftsbild beeinträchtigt, so kommen als Ausgleich alle Maßnahmen in Betracht, die zur Wiederherstellung oder Neugestaltung des Landschaftsbildes führen. Beispiele sind Geländemodellierungen, Bepflanzungen, die Anlegung von Wällen und das Versetzen von Gehölzen.

Mit Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes wird der Straßenbau im allgemeinen gut fertig. Hier hilft der gegenüber vielen anderen Fachplanungen bestehende Vorsprung bei der landschaftsgerechten Eingliederung seiner Bauwerke. Ich weise nur darauf hin, daß schon der Bau der ersten Autobahn in den 30iger Jahren von »Landschaftsanwälten« begleitet war.

5.3 Ist die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts beeinträchtigt, so erfordert der Ausgleich einen sachlichen (oder funktionellen) und wie die Entstehungsgeschichte des BNatSchG ergibt - auch einen engen räumlichen Zusammenhang mit dem Eingriff. Bei der Eingriffsregelung geht es nämlich nicht darum, den von der Fachplanung erfaßten Landschaftsraum im Hinblick auf die Bedürfnisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege mitzugestalten, wie dies etwa für den LPB in Flurbereinigungsverfahren gilt[7]. Vielmehr geht es darum, durch das Vorhaben bedingte Störungen im Wirkungsgefüge des Naturhaushaltes wiedergutzumachen.

Der erforderliche enge räumliche Bezug ist dann gegeben, wenn der Ausgleich noch im gleichen Landschaftsraum erfolgt. Landschaftsraum ist der Raum, der in der Gesamtheit seiner belebten und unbelebten Bestandteile einschließlich ihrer Wechselwirkungen eine landschaftsökologische Einheit mit typischen Standortverhältnissen bildet.

Der notwendige sachliche Zusammenhang ist ohne weiteres bei den Maßnahmen zu bejahen, die gleichartige Funktionen erfüllen. Hierzu zählen z. B.

- Neuanlegung von Feuchtbiotopen, Trockenrasen, Heideflächen,
- Aufforstung entsprechender Flächen,
- Renaturierung von Gewässern.

Schwieriger wird es bei Maßnahmen, die nicht gleichartige, sondern nur ähnliche Funktionen aufweisen. Insoweit neige ich dazu, den sachlichen Bezug jedenfalls dann zu bejahen, wenn die Maßnahmen ökologisch gleichwertig sind. Solange der räumliche Bezug gewahrt ist, halte ich daher als Ausgleichsmaßnahmen nicht nur Maßnahmen mit gleichartigen, sondern auch mit ähnlichen Funktionen für zulässig, wenn sie ökologisch gleichwertig sind[8]. Dies würde bedeuten, daß als Ausgleichsmaßnahmen auch anerkannt werden können z. B.

- Anlegung von Sukzessionsflächen anstelle von Wald,
- Anlegung von Trockenrasen anstelle zerstörter Feuchtbiotope,
- Anlegung einer Weichholzaue anstelle einer zerstörten Hartholzaue,
- Schaffung günstiger Lebensbedingungen für im Landschaftsraum lebende oder wieder anzusiedelnde Tiere und Pflanzen (Wiedervernässung, Anlage von Rohböden, Sukzessionslenkung, Renaturierung von Mooren).

5.4 Stellt sich heraus, daß trotz Vemeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen im betroffenen Landschaftsraum erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigungen verbleiben, so sind nach § 8 Abs. 3 BNatSchG alle Anforderungen an Natur und Landschaft abzuwägen. Gehen die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei dieser Abwägung im Range vor, so ist das Vorhaben zu unterlassen.

Ich teile nicht die Auffassung von KUSCHNERUS[9], daß in diese Abwägung auch Ersatzmaßnahmen einzustellen sind. Dagegen sprechen nicht nur Wortlaut und systematischer Zusammenhang der Vorschrift, sondern auch ihre Entstehungsgeschichte und ihr Sinn und Zweck:

- Im Gesetzentwurf des Bundesrates war die Unterscheidung zwischen Ausgleich und Eratz bereits enthalten. Trotzdem sollten bei einer Abwägung (nur) Gesichtspunkte des Ausgleichs berücksichtigt werden[10].
- Die Rechtsordnung würde nicht nur bei den erforderlichen landespflegerischen Maßnahmen - wie vom Bundesgesetzgeber in § 8 Abs. 9 BNatSchG beabsichtigt -, sondern schon bei der Zulässigkeit von Vorhaben zersplittert. Je nachdem, ob ein Land Ersatzmaßnahmen zuläßt oder nicht, müßten bei vergleichbaren Umständen unterschiedliche Abwägungsergebnisse herauskommen, und zwar auf Grund einer Vorschrift, die den Ländern gerade keinen eigenen Regelungsspielraum lassen sollte.
- Grundsatz sollte der Ausgleich am Ort des Eingriffs nach der hier vertretenen Auffassung im Landschaftsraum - sein. Dieser Absicht des Gesetzgebers entspricht es, die Ersatzmaßnahmen nur als Notbehelf zuzulassen, nicht aber, sie ihres Ausnahmecharakters zu entkleiden.

Führt die Abwägung dazu, trotz der entgegenstehenden Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege das

7) KUSCHNERUS, Der landschaftspflegerische Begleitplan nach § 8 Abs. 4 Bundesnaturschutzgesetz, Deutsches Verwaltungsblatt 1986, S. 76

8) Zur Abgrenzung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist anzumerken, daß die im Laufe des Jahres zur Einführung vorgesehenen »Richtlinien zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Bundesfernstraßenbau« von einem engeren Ausgleichs- und Ersatzbegriff ausgehen. Danach wären lediglich landespflegerische Maßnahmen zur Schaffung möglichst gleichartiger und insgesamt gleichwertiger Funktionen im Landschaftsraum als Ausgleichsmaßnahmen und landespflegerische Maßnahmen zur Schaffung ähnlicher Funktionen, die insgesamt ökologisch gleichwertig sind, außerhalb des betroffenen Landschaftsraumes als Ersatzmaßnahmen zu bezeichnen.

9) KUSCHNERUS, S. 78 f. Ich stimme K. dagegen darin zu, daß auch Ersatzmaßnahmen einen sachlichen Zusammenhang mit dem Eingriff haben müssen.

10) Vergleiche den Gesetzesentwurf des Bundesrates vom 24. 7. 1975 (BTDrucks 7/3879): Die Eingriffsregelung in § 7 enthält in Abs. 2 die Verpflichtung zum Ausgleich. Nach Abs. 3 Satz 1 ist der Eingriff zu untersagen, wenn die zu erwartenden Beeinträchtigungen nicht verhindert oder ausgewichen werden können und wesentliche Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege entgegenstehen. Abs. 3 Satz 2 bestimmt für Vorhaben, die wegen überwiegender anderer Belange der Allgemeinheit zugelassen werde, obwohl erhebliche Beeinträchtigungen weder vermeidbar noch ausgleichbar sind: Die Folgen des Eingriffs sind soweit wie möglich nach Absatz 2 auszugleichen und die so nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen auf sonstige Weise zu beheben. Als Beispiele werden weitergehende Veränderungen der Oberflächengestalt oder Ersatzmaßnahmen genannt.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Vorhaben durchzuführen, so sind nach Maßgabe der Ländergesetze Ersatzmaßnahmen erforderlich. Die Ersatzmaßnahmen sind in den einzelnen Ländergesetzen unterschiedlich definiert. Meines Erachtens können als Ersatzmaßnahmen Maßnahmen mit gleichartigen oder mit gleichwertigen Funktionen außerhalb des betroffenen Landschaftsraums anerkannt werden, wenn sie geeignet sind, im Umfeld des Landschaftsraums den mit dem Strassenbauvorhaben verbundenen Schaden für Natur und Landschaft so weit wie mögllich zu beheben.

5.5. Stellt sich im Einzelfall heraus, daß auch Ersatzmaßnahmen nicht möglich oder im Sinne einer räumlich weiteren Bilanz von Natur und Landschaft nicht ausreichend sind, so ist eine erneute Abwägung erforderlich. Ich kann mir allerdings unter diesen Umständen bei Straßenvorhaben keine Fallkonstruktion vorstellen, in der dann noch die für das Vorhaben sprechenden Belange überwiegen würden.

5.6. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen unterliegen - wie alles staatliche Handeln im Verhältnis zu Dritten dem Übermaßverbot. Sie müssen

- nach Art und Umfang geeignet sein, die Beeinträchtigung von Natur und Landschaft auszugleichen oder einen entsprechenden Ersatz zu schaffen;
- erforderlich sein; soweit mehrere geeignete Maßnahmen in Betracht kommen, ist denjenigen der Vorzug zu geben, die Rechte Dritter am wenigsten beeinträchtigen;
- verhältnismäßig sein; der mit dem Gesamtvorhaben angestrebte Zweck einschließlich der geplanten landespflegerischen Maßnahmen darf nicht außer Verhältnis zu einer durch das Vorhaben verursachten Beeinträchtigung von Rechten Dritter stehen.

6.

Lassen Sie mich zum Schluß noch auf einige Probleme kommen, die in der Praxis der Straßenbauverwaltungen zum Teil umstritten sind oder zumindest waren.

6.1. Nach Inkrafttreten des BNatSchG wurde die Frage aufgeworfen, ob die §§ 1, 2 und 8 BNatSchG Planungsleitsätze oder lediglich abwägungserhebliche Belange sind.

Letztlich stehen hinter dieser Streitfrage Interessen: Wer die genannten Vorschriften als Planungsleitsätze ansieht, meint damit, daß den in diesen Vorschriften niedergelegten Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege besonderes Gewicht zukommt. Wer dies ablehnt, wie etwa seinerzeit SCHROETER[11)], meint damit letztlich, daß das Gewicht von Natur und Landschaft relativ gering ist. SCHROETER machte dies unter anderem damit deutlich, daß er einen Ausgleich nur bei seltenen Beständen oder Arten in Betracht ziehen wollte.

Erfreulicherweise hat das Bundesverwaltungsgericht mit seinem Urteil vom 22. 3. 1985 AZ 4 C 73.82 diese abstrakte Diskusssion beendet. Danach soll der Begriff »Planungsleitsatz« im Fachplanungsrecht ausschließlich für solche gesetzlichen Regelungen verwendet werden, die bei öffentlichen Planungen strikte Beachtung verlangen und deswegen nicht im Rahmen der planerischen Abwägung überwunden werden können[12)].

Es kommt also nur noch darauf an, die einschlägigen Vorschriften nach den allgemein üblichen Auslegungsmethoden daraufhin zu untersuchen, ob sie nach dem objektivierten Willen des Gesetzgebers strikt anzuwenden oder lediglich in die Abwägung einzubeziehen sind.

Die §§ 1 und 2 BNatSchG sind danach abwägungserhebliche Belange, denen allerdings durch Inkrafttreten des BNatSchG in der Abwägung zusätzliches Gewicht zukommt. Die Verpflichtung zur Vermeidung, zur Verminderung und ggf. zum Ausgleich von Eingriffen in § 8 Abs. 1 und 2 BNatSchG dagegen läßt sich nicht durch Abwägung überwinden; zur Abwägung nach § 8 Abs. 3 BNatSchG kommt es erst, wenn diese rechtlich vorrangig zu prüfende Verpflichtung nicht erfüllbar ist.

6.2. Obwohl die Planfeststellung von Ersatzmaßnahmen inzwischen vielfach praktiziert wird und in einigen Bundesländern - so etwa in Bayern - sogar ausdrücklich im Gesetz verlangt wird, gibt es gelegentlich noch immer Zweifel an der Planfeststellungsfähigkeit von Ersatzmaßnahmen.

Die Planfeststellungsbehörde hat § 8 BNatSchG bzw. die entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften anzuwenden. Auf die Frage, ob es sich bei Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen um notwendige Folgemaßnahmen im Sinne von § 18 b Bundesfernstraßengesetz handelt, kommt es nicht an.

Soweit ein Ausgleich nicht möglich ist und das in Natur und Landschaft eingreifende Vorhaben Vorrang hat, sind bei entsprechenden landesrechtlichen Regelungen Ersatzmaßnahmen erforderlich. Ein Plan ohne eine entsprechende Festsetzung wäre im Sinne der Problembewältigung unvollständig und damit in der Regel als Ganzes rechtswidrig. Ersatzmaßnahmen können daher nicht nur planfestgestellt werden, sie müssen es sogar, weil der Plan sonst rechtswidrig würde.

Dies hat auch Folgen für das Enteignungsrecht. Die Enteignung ist gemäß § 19 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz zulässig, soweit sie zur Ausführung eines planfestgestellten Bauvorhabens notwendig ist. Dabei verkenne ich nicht, daß sich aus der Planfeststellung von Ersatzmaßnahmen praktische Probleme ergeben können. Es wird in der Regel sinnvoll sein, Ersatzmaßnahmen auf eigenem Gelände anzulegen, die notwendigen Grundstücke freihändig zu erwerben oder ihre Nutzung für Naturschutz und Landschaftspflege in anderer Weise sicherzustellen. Soweit dies nicht möglich ist, empfielt es sich, die Notwendigkeit der Maßnahmen gerade an dieser Stelle noch einmal zu überprüfen. Je loser der sachliche und örtliche Zusammenhang mit der wiedergutzumachenden Beeinträchtigung ist, um so intensiverer Begründung bedarf die vorgesehene landespflegerische Maßnahme. Die Anforderungen an diese Begründung dürfen allerdings auch nicht überspannt werden. Nicht nur für die straßenbaulichen Maßnahmen, sondern auch für die damit verbundenen landespflegerischen Maßnahmen hat die Straßenbauverwaltung ein Planungsermessen.

6.3. Gelegentlich taucht die Frage auf, welche rechtliche Bedeutung die Zustimmung der für den Naturschutz zuständigen Behörde zu einem Straßenbauvorhaben einschließlich der damit verbundenen landespflegerischen Maßnahmen hat.

Hierzu ist festzuhalten, daß die Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei ihren Vorhaben eine *eigene* Aufgabe der eingreifenden Fachbehörde ist. Es gilt hier nichts anderes als bei sonstigen möglicherweise durch eine Planung betroffenen Belangen, wie z. B. dem Gewässerschutz oder dem Immissionsschutz. Die eingreifende Fachbehörde kann sich des Sachverstands der für den Naturschutz zuständigen Behörden bedienen. Gleichwohl ist letztlich die eingreifende Behörde rechtlich ver-

11) SCHROETER, aaO, Seite 16

12) Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 22. 3. 1985 4 C 73.82 Deutsches Verwaltungsblatt 1985, S. 899 (900).

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

antwortlich. Die ökologischen Grunddaten sind auch dann sachgerecht zu ermitteln, wenn die Naturschutzbehörde dazu nicht in der Lage ist. Rechtlich erforderlich erscheinende landespflegerische Maßnahmen sind auch dann durchzuführen, wenn die Naturschutzbehörden - aus welchen Gründen auch immer - entsprechende Forderungen nicht erheben.

6.4. Schließlich stellt sich insbesondere bei älteren Planungen gelegentlich die Frage, ob die verbindliche Regelung von landespflegerischen Maßnahmen aus der Planungsentscheidung ausgeklammert und einer späteren Regelung vorbehalten werden kann. Für diese Frage gilt nichts anderes als für die Ausklammerung anderer regelungsbedürftiger Teilsachverhalte aus der Planungsentscheidung. Eine derartige Ausklammerung ist nur möglich, wenn die nachträgliche Regelung des ausgeklammerten Sachverhalts nicht das Grundkonzept der bereits festgestellten Planung wieder in Frage stellen kann. Im Hinblick auf die besondere Bedeutung der Belange von Natur und Landschaft bei allen Fachplanungen, die besonders auch in § 8 Abs. 3 BNatSchG zum Ausdruck kommt, dürfte ein derartiges Vorgehen nur ausnahmsweise zulässig sein. Insbesondere bei umfangreichen, an sich erforderlichen landschaftspflegerischen Maßnahmen dürfte es i. d. R. nicht möglich sein, diese Teilentscheidung zurückzustellen[13].

Anschrift des Verfassers:
Regierungsdirektor Bernd Schriewer
Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen,
Breite Str. 29 - 31
4000 Düsseldorf 1

13) So auch KUSCHNERUS, aaO, S. 81 f. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Münster.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge (LSB)

Jahr/Year: 1985

Band/Volume: 1_1985

Autor(en)/Author(s): Schriewer Bernd

Artikel/Article: Möglichkeiten und Grenzen der Regelung im landschaftspflegerischen Begleitplan 43-47