©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Laufener Seminarbeitr. 3/96, S.105-108 • Akad.Natursch.Landschaftspfl. (ANL) - Laufen/Salzach, 1996

Anforderungen an biologische Fachbeiträge zu Eingriffsplanungen aus der Sicht einer Naturschutzbehörde

Ulrich LAEPPLE

1 Funktion der Naturschutzbehörde bei Eingriffen

Die höhere und die unteren Naturschutzbehörden sind nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) bzw. Art.6, 6a Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNatSchG) als Fachbehörden bei Eingriffen eingeschaltet, bei denen meistens eine andere Stelle den Bescheid nach Bau-, Wasser- oder Straßenrecht erläßt. Hier gibt es Benehmensregelungen, sehr selten wird das Einvernehmen gefordert, z.B. bei Eingriffen in Naturschutzgebiete. Die Naturschutz-behörden sind einerseits Fachbehörden, andererseits aber auch als Sachgebiet des Landratsamts oder der Regierung Teil einer Planfeststellungsbehörde. Die Planfeststellung beinhaltet die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ebenso wie naturschutzrechtliche Befreiungen.

Diese Aufgaben, an Beeinträchtigungen der Natur mitzuwirken, sind für Biologen und Landespfleger längst nicht so erstrebenswert, wie die Entwicklung und Durchführung von Artenschutzmaßnahmen; außerdem greifen hier zahlreiche Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung ein, die andere Tätigkeiten in den Hintergrund drängen.

Das Naturschutzgesetz fordert

- die Minimierung der Eingriffe,
- den Ausgleich des unvermeidbaren Eingriffs - dann wäre fast alles möglich -, und
- den Ersatz, wenn bei öffentlichem Interesse an der Eingriffsmaßnahme ein Ausgleich nicht möglich ist.

Nachdem staatliche Planungen immer im öffentlichen Interesse sind oder bei Privatinvestitionen Arbeitsplätze angekündigt werden, brauchen wir, Sie und ich, uns um die echte Ausgleichbarkeit rechtlich weniger Gedanken machen. Aus diesem Formalismus heraus wird der Ausgleich, der fachlich eigentlich immer den wichtigeren Aspekt darstellt, oft vernachlässigt.

Neben der rechtlichen Mitverantwortung der Naturschutzbehörde gibt es auch eine finanzielle. Bei Eingriffsvorhaben sind die naturschutzfachlichen Aufwendungen Nebenkosten und relativ variabel. Sie sind zu begründen. Unnötige Planungs- und Maßnahmekosten zu fordern, ist nicht unser Anliegen.

In diesem Zusammenhang ist es interessant, die Verteilung der Mittel zu betrachten, die von verschiedenen Seiten für Landschaftsplanung und -pflege im weiten Sinne ausgegeben werden (Bayern, gerundet, pro Jahr):

Maßnahmen der Naturschutzbehörden bzw. Förderungen:	
Planung (Landschaftsplanung, Pflegepläne)	3 Mio DM
Erschwernisausgleich, Vertragsnaturschutz	30 Mio DM
Pflegemaßnahmen	10 Mio DM
Planungen der Straßenbauämter (UVS, LBP)	8 Mio DM
Ersatzmaßnahmen incl. Grunderwerb	40 Mio DM

Großprojekte wie Main-Donau-Wasserstraße oder ICE-Trassen sind zusätzlich zu betrachten; hier ist übrigens auch das Landesamt für Umweltschutz (LfU) beteiligt, das fachliche Anforderungen an die Begleitpläne stellt.

Hinzu kommen Untersuchungen und Ersatzmaßnahmen für kommunale Straßen, Deponiestandorte, Golfplätze, Steinbrüche, Leitungen usw.. Die Einzelbaugenehmigungen und Bauleitplanungen werden fast ausschließlich bei den unteren Naturschutzbehörden behandelt, derzeit wegen des Art. 6f BayNatSchG ohne nähere ökologische Untersuchungen. Bei den unteren Behörden machen sie über die Hälfte des Arbeitsvolumens aus. Die Gunst des Art. 6f BayNatSchG nutzend wird derzeit Bauland möglichst für 20 Jahre ausgewiesen. Das Thema "Biologische Fachbeiträge für die *Bauleit*planung" sollte die Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege sich für spätere Jahre vormerken.

Einen Sonderfall stellt die Regionalplanung dar. Hier werden Vorrangflächen für die Gewinnung von Bodenschätzen ohne Umweltverträglichkeitsuntersuchung bzw. -prüfung (UVP) vorgeschlagen, z.T. ohne nachvollziehbare Begründung. Wenn den von der Naturschutzbehörde vorgebrachten Bedenken nicht gefolgt wird oder durch die begrenzte Zeit Lücken bleiben (10 000 ha in einem Vierteljahr nebenher zu begutachten, beinhaltet Risiken), dann wird unter Berufung auf den Regionalplan ohne UVP oder landschaftspflegerischen Begleitplan (LBP) abgebaut, und die Baugenehmigung enthält lediglich die Auflage einer nachzureichenden Rekultivierungsplanung.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

2 Funktion der Gutachter- und Planungsbüros

Es wird hier nicht zwischen Planern und Biologen unterschieden, da deren Leistungsabgrenzung gegeneinander zu vielfältig ist.
Die vorgenannte Auflistung und Kostenanmerkung zeigt, daß landschaftsplanerische und biologisch-ökologische Leistungen zum allergrößten Teil von den Nutzern und Verbrauchern von Natur und Landschaft geordert werden. Selbstverständlich geschieht dies nicht aus Liebe zu den Biologen oder zur Unterstützung notleidender Gartengestalter, wie gelegentlich polemisiert wird, sondern auf der Grundlage der vorgenannten gesetzlichen Regelungen. Dabei haben § 8 BNatSchG und Art 6 ff BayNatSchG ihre Wirkung erst nach zahlreichen Prozessen von Grundstückseigentümern, denen nicht unbedingt die Roten Listen Sorgen bereiteten, entfaltet. Die grundgesetzliche Eigentumsgarantie, die dem Naturschutz mitunter Probleme bereitet, hat zur Verwirklichung des Naturschutzrechts wesentlich beigetragen. Gutachter und Planungsbüros haben Eingriffe vor diesem Hintergrund 'gerichtsfest' zu machen.
Was sind Eingriffe? Die Definition der nachhaltigen Beeinträchtigung ist klar. Aber wenn wir unsere Rollen und Vorgehensweisen bei Eingriffen z.B. durch den Verkehrswegebau betrachten wollen, dann kann es sein, daß sich eine gewisse Begriffsverwirrung einstellt. Es gibt nämlich zwei grundlegend verschiedene Maßnahmengruppen: Im politischen Rahmen verfolgte Großprojekte und fachlich/wirtschaftlich begründete "Normalprojekte"

3 Großprojekte

Zu den politischen zählen in erster Linie die Projekte "Deutsche Einheit" und die Ziele im Bundesfernstraßenausbauplan. Auf die Bedeutung und gerichtliche Unüberprüfbarkeit der ersteren hat das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 8.7.1995 hingewiesen. Die Baubehörden haben danach den landespolitisch nochmals gewichteten - Auftrag,

eine UVS in Auftrag zu geben,
eine Planunterlage zu erstellen einschließlich LBP,
den Plan auszulegen, Betroffene anzuhören, Anregungen abzuwägen
und, wenn das Geld da ist, zu bauen.

Naturschutzfachlich geht es oft nur noch um Detailverbesserungen an der Trasse und, weil ein Ausgleich rechtlich nicht erforderlich ist, um die Größe der Ersatzmaßnahmen. Hierbei sind die Grundsätze für die Ermittlung von Ausgleich und Ersatz nach Art. 6 und 6a BayNatSchG bei staatlichen Straßenbauvorhaben vom Juni 1993 in Bayern anzuwenden. Deren Inhalt wird hier als bekannt vorausgesetzt.
Es bleiben in solchen Fällen die Fragen an den Biologen:

- Grundsatz 1: Werden durch die Beeinträchtigung eine wiederherstellbare Lebensgemeinschaft (die einfache Ersatzfläche) oder ein nichtwiederherstellbares Biotop (1-3 fache Ersatzfläche) betroffen?
  Grundsatz 2: Verliert eine Restfläche ihren Biotopwert weitgehend?
  Grundsatz 3: Hat eine landwirtschaftlich intensiv genutzte Fläche ein durch den Eingriff gemindertes Entwicklungspotential, so daß sich das Kompensationserfordernis vom Faktor 0,3 auf bis zu 1,0 der versiegelten Fläche erhöht? (Die Naturschutzbehörde muß allerdings darlegen, daß das Entwicklungspotential auch genutzt werden sollte, z.B. nach den Darstellungen des Landschaftsplans.)
- Frage in den Grundsätzen 5.2 und 6.1: Liegen innerhalb der verkehrsmengenabhängigen Beeinträchtigungszone Lebensgemeinschaften oder Artvorkommen, die gestört werden, oder kann die Beeinträchtigungszone wirksam durch technische Maßnahmen verkleinert werden.

In Grundsatz 7 wird abweichend von den Zahlenspielen festgehalten, daß für bedrohte Tierarten und Biotopkomplexe mit besonderen Arealansprüchen weitergehende Ausgleichs- und Ersatzflächen bereitgestellt werden sollen, die nach Art, Lage und Größe die speziellen Lebensraumansprüche zu erfüllen haben. Diese möglicherweise recht teuren Kompensationsmaßnahmen bedürfen einer fundierten biologischen Begründung.

Spezielle Anforderungen an die UVS bzw. UVP für politisch festgelegte Maßnahmen stellt die Naturschutzbehörde nur in besonderen Fällen. Hier gibt es im Grundsatz genügend Richtlinien und Vereinbarungen z.B. zwischen Umweltministerium und Straßenbauverwaltung oder der Deutschen Bundesbahn wie natürlich auch bei der Flurbereinigung.

Daneben entwickeln der Träger des Vorhabens und der Planer interessante neue Fragestellungen, um die erforderlichen Abwägungsspielräume zu erhalten. Gefragt ist hier offensichtlich das flexible Großbüro, weniger ein Typ wie Alwin Seifert.

Bei diesen Studien ergibt sich für den amtlichen Naturschutz u.a. die Aufgabe, Fehlgewichtungen aufzuzeigen. Es geht z.B. nicht an, 99 ha Beeinträchtigung als 'gering', 105 ha als 'mittel' und 106 ha als 'hoch' einzustufen, die erste Variante zu wählen und dann 'hurra, geringe Beeinträchtigung!' zu rufen. Wir sind auch nicht bereit, Alternativtrassen zu Gunsten von Baugebietsausweisungen durch naturschutzfachliche Scheingründe zu verteidigen.

Der Satz eines Büroleiters:"Was die UVP ergibt, ist egal, Hauptsache wir bekommen den LBP" zeigt, daß die vom Vorhabensträger bezahlte UVS/UVP allgemein als eine Art Ablaß gesehen wird.

Diese bescheidene Einschätzung der Möglichkeiten und auch der Verantwortung des Naturschutzes gilt weniger in den neuen Bundesländern, wo keine detaillierten Uralt-Planungen existieren und Alternativen daher eher möglich sind.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

4 Normalprojekte

Kooperativer innerhalb der öffentlichen Verwaltung können die nicht primär politisch begründeten Vorhaben behandelt werden. Dies gilt in aller Regel auch für andere Eingriffe wie Bodenabbau, Freizeitanlagen, Deponieplanungen. Die Zahl der Maßnahmen und der Aufträge an Landschaftsplaner und Biologen ist groß, die Auftragssumme der hier vergebenen Aufträge reicht aber bei weitem nicht an die der vorgenannten Großprojekte heran.

Dabei ist es möglich, nach der ersten Prüfung des technisch Machbaren einen Untersuchungsrahmen abzustecken, der in einer UVS/UVP oder ggf. einem LBP zu bearbeiten ist. Hierher gehört dann die Beteiligung der Öffentlichkeit und ggf. auch das behördliche Eingeständnis, die umweltrelevanten Auswirkungen doch nicht genau zu erkennen, auf Untersuchungen verzichten zu können oder sie erweitern zu müssen.

Erst in einem zweiten Schritt, in dem dann eine optimierte Trasse, ein genauerer Standort oder Golfspielbahnen vorgeschlagen werden, braucht, sofern eine Realisierung überhaupt in Frage kommt, der volle Umfang eines guten LBP in Auftrag gegeben zu werden. Wenn bei der Voruntersuchung im passenden Zeitraum keine Wiesenbrüter oder Fledermäuse gesehen und gehört wurden, brauchen keine Brutplätze gesucht werden, oder wenn sich dort zeigte, daß die Qualität der Biotopkartierung nicht den Anforderungen entspricht (die Kartierer fanden z.B. immer nur gemähte Wiesen, oder die Darstellung ist mangels Anhaltspunkten vage), muß der Bestand sehr genau nachgetragen werden.

Es ist sicherlich fachlich korrekt, bestimmte Untersuchungen zu fordern, wenn aber Ausgleichsmöglichkeiten nicht bestehen (wie z.B. bei einer Ackerversiegelung) und das Ergebnis maximal zu erwartender Ersatzmaßnahmen billiger ist als die förmlich gebotene Untersuchung, muß ich die sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln in Frage stellen. Für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild ist der Erfolg von naturraumgemäßen Kompensationsmaßnahmen relevanter.

Es wird den Naturschutzbehörden verschiedentlich unterstellt, mit den Anforderungen an die zahlreichen zu untersuchenden Artengruppen nur die eigenen Datenbestände aufpolieren zu wollen. Sicher wissen wir in vielen Fällen wenig und waren in der Vergangenheit gelegentlich sehr vorsichtig, aber die Erkenntnisse aus vorsorglichen Erhebungen führten bei uns auch zu dem Wissen, worauf wir im jeweiligen Lebens- und Naturraum wohl verzichten können oder mangels Konsequenz verzichten sollen.

Die bislang ungeklärte Übernahme der erhobenen Daten ins Artenschutzkataster (ASK) ist übrigens ein Hinweis, daß die Unterstellung der Sammelwut ungerechtfertigt ist. Es muß vielmehr noch überlegt werden, wie das beim Staat - nicht einer Behörde - liegende Urheber-und Nutzungsrecht praktiziert werden kann; auch auf das Informationsrecht der Bürger nach Abschluß der Verwaltungsverfahren muß geachtet werden.

5 Anforderungen an die Fachbeiträge

Aus dem Vorgesagten ergeben sich einige Anforderungen.

1. Forderung: *Sind Sie ehrlich!*
Niemand kann alles wissen; z.B. wo Bestandsaufnahmen Lücken haben, die z.T. erst nach der Brut- oder Vegetationsperiode auffallen. Interpolieren Sie nicht! Bei jeder Planung werden irgendwo Alternativen gesucht, z.B. für den Massenüberschuß: eine als Fettwiese kartierte Naßwiese wird erworben, und dann sagt die böse Naturschutzbehörde nein... . Der unvermeidliche Informationsknick zwischen Biologen, Landschaftsplanern und Maßnahmeträger wird hier kritisch belastet.

2. Forderung: *Texte müssen lesbar bleiben!*
Ein Großteil aller Erhebungen, Studien und Begleitpläne ist so umfangreich, daß die Lesbarkeit und damit das Beteiligungsrecht Betroffener leidet. Mit Beschleunigungsgesetzen sollen Infrastrukturmaßnahmen rascher durchgezogen werden, aber allein das Lesen einer UVS incl. Kartenvergleich dauert mitunter eine Woche. Hier ist ein Darstellungssystem erforderlich mit Primärzielen, wie Erhalt des Lebensraums für hochgefährdete oder naturraumbedeutsame Arten oder Biotoptypen, z.B. Weißstorch, Wiesenbrüter, Hoch- und Übergangsmoore. Die Artnachweise und flächigen Kartierungen sind dann das Fleisch auf den Rippen. Primärziele können sich aber auch aus der Großflächigkeit und Ungestörtheit naturnaher Lebensräume ergeben. Wir brauchen weniger die Klimadaten einer 20 km entfernten Station und mehr die der Fragestellung vor Ort angemessene Typisierung von Sonnhang und Schatthang. Eine geologische Beschreibung ist oft ohne Zielbedeutung, aber Singularitäten wie Vulkanschlote, Serpentin- oder Gipshügel müssen genannt werden. Diese können Schwerpunkte der ganzen Bewertung bilden. Eine alte Post- oder Römerstraße kann als Zeugnis der Geschichte eine größere Bedeutung haben als wegen einiger Alleebäume.

3. Forderung: *Karten müssen verständlich sein!*
Mitunter liegt es an der schlechten Qualität der amtlichen Kartenwerke, häufig aber am schlechten handwerklichen Umgang mit Grundkarten, daß die Lageinformationen kaum lesbar sind. Der Ausgleich dieser Schwächen durch großartige, kräftige Farbgebung mag Gemeinderäte auf Rathaussaalentfernung ansprechen; die echte Information aber leidet oft eher unter der Überdeckung. Vielleicht braucht man verschiedene Darstellungen, wenn der Maßnahmenträger unterschiedliche Kreise ansprechen will!

4. Forderung: *Die Verwendung der EDV darf man nicht spüren!*
Bei der Anwendung der EDV außerhalb der Textverarbeitung treten erhebliche Probleme auf:

- In der öffentlichen Verwaltung, bei Steuerberatern und bei größeren Betrieben ist es selbstver-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

ständlich, daß geprüfte Programme verwendet werden, die bei gleichen Eingabedaten auch gleiche Ergebnisse bringen. Daran mangelt es im Bereich der Biologie und Ökologie.
Die Eingabedaten sind zumeist nicht einheitlich und mitunter nicht nachvollziehbar und, weil ein EDV-Programm immer bestimmte Parameter braucht, die z.T. nicht verfügbar sind, werden sie fiktiv angenommen (es möge einer erst das Gegenteil beweisen!). Wenn z.B. im ländlichen Raum die erfaßte Rasenfläche ein Mehrfaches des Intensivgrünlandes beträgt, dann stimmt doch etwas nicht. Andererseits ist die Unterscheidung von Rübenacker und Mais keine langfristige und signifikante Angelegenheit, auch wenn das Programm verschiedene Codes dafür hat.

Wenn der Ersatzflächenbedarf aufgrund des Einsatzes von EDV auf Quadratzentimeter genau angegeben wird, zeigt dies, daß der Bearbeiter entweder vom Programm erschlagen wurde (oder solches mit dem Leser vorhat).

5. Forderung: *Vorrang des Ausgleichs*

Wenn die Eingriffsbehörden immer von "ihren Ausgleichsflächen" sprechen, so ist dies Wunschdenken; es sind überwiegend errechnete Ersatzflächen, wo die o.g. "Grundsätze" Verwendung gefunden haben sollten. Für den Naturhaushalt wichtiger sind in aller Regel echte Ausgleichsflächen bzw. -maßnahmen zur richtigen Zeit:

- Wird ein Feuchtbiotop mit Bekassinenbrutplatz vernichtet, so ist die Beseitigung einer Auffüllung und Wiederherstellung einer nahegelegenen Naßwiese ein geeigneter Ausgleich. Kann man dann noch nachweisen, daß eine gleichwirksame Maßnahme sonst nicht oder auf ähnlichen Flächen erheblich teurer wäre oder innerhalb von Beeinträchtigungszonen liegen würde, so besteht die Aussicht, diese Maßnahme notfalls auch vor Gericht erfolgreich begründen zu können. Ein (Sofort)Vollzug muß noch vor der Zerstörung der Ausgangssituation möglich sein.
  Eine mittelgroße Talaue als Nahrungsbereich für den Weißstorch wird derzeit durch einen Fichtenriegel geteilt. Durch einen Straßenbau erfolgt eine weitere Trennung, welche durch Beseitigung der Fichten so ausgleichbar ist, daß wieder ein größerer unzerschnittener Nahrungsbiotop entsteht. Diese Maßnahme (Rodung) muß zumindest für eine Art begründet sein und kann dann in die Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses eingebunden werden
- Für einen anderen Storchenhorst hat ein Amphibientümpel Bedeutung als Nahrungsbiotop evtl. ersetzbar (?) -; jedoch wird dieses Laichgewässer durch eine Trasse von seinem Sommer-Lebensraum abgeschnitten. Üblicherweise erfolgt die Anlage eines Ersatz-Laichgewässers als Ausgleichsmaßnahme.
  Aber: Ist 1. die Besonnung wirklich ausreichend? und: 2. welche Auswirkung hat die darüber liegende Stromleitung auf den Storch?
  Ziel muß daher der funktionsfähige Erhalt des Wanderwegs zum alten Tümpel sein, was gewisse Änderungen der Brückenausbildung erfordert, aber keine flächige Kompensation.

Neben jeder Bestandsaufnahme müssen die Bestimmung der Beeinträchtigung oder Gefährdung und die Definition eines Ersatz-Areals stehen. In solchen Fällen obliegt es dem Biologen, das funktionale Ausgleichserfordernis, nicht nur irgendwelche ha-Zahlen, zu formulieren und nach möglichen Flächen oder Maßnahmen Ausschau zu halten. Landschaftsplaner und Behörde müssen dann die planerischen und rechtlichen Formulierungen erarbeiten, damit nicht nur der Eingriff sondern auch der Ausgleich bzw. Ersatz realisierbar wird. In diesem Zusammenhang der Hinweis: Rodungen oder Aufforstungen, Vernässungen oder Amphibientümpel bedürfen einer öffentlich-rechtlichen Genehmigung, die in der Planfeststellung einer Straße oder eines Gewässers mit enthalten ist (Konzentrationswirkung). Mit einem Beschluß, daß noch soundsoviel Hektar zu gestalten sind, ist noch keine Rodungserlaubnis o.ä. verbunden, d.h. ein neues Verfahren wird erforderlich, und dazu hat der Maßnahmenträger, wenn sein primäres Bauziel errreicht ist, weder Lust noch Leute.
Soweit wir derzeit in der Oberpfalz Rückmeldungen haben, sind ca. 10 % der in Raumordnungsverfahren oder Planfeststellungen der Regierung gemachten Kompensationsauflagen erfüllt.

6 Zusammenfassung

Der Träger eines Vorhabens vergibt die ihm notwendig erscheinenden Aufträge. Die zuständige Naturschutzbehörde prüft die vorgelegten Unterlagen und erklärt sie für ausreichend, stimmig und die Maßnahmen für realisierbar oder nicht. Eine Abfolge von Vorplanung und Detailplanung ist sinnvoll, aber nicht immer möglich. Der Ausgleich von Beeinträchtigungen muß Priorität haben. Erst danach sind für die nicht ausgeglichenen Beeinträchtigungen die angesprochenen "Grundsätze ... bei Straßenbauvorhaben" sinngemäß anzuwenden.
Die Behandlung dieses Themas "aus der Sicht *einer* Naturschutzbehörde" bedeutet, daß bei anderen Stellen wie dem LfU oder in anderen Regierungsbezirken durchaus abweichende Auffassungen möglich sind, denn die Probleme sind räumlich und von Jahr zu Jahr andere.

Anschrift des Verfassers:

Oberregierungsrat Ulrich Laepple
Regierung der Oberpfalz
Sachgebiet 830 - Höhere Naturschutzbehörde
Emmeramplatz 8
D - 93407 Regensburg

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

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

Jahr/Year: 1996

Band/Volume: 3_1996

Autor(en)/Author(s): Laepple Ulrich

Artikel/Article: Anforderungen an biologische Fachbeiträge zu Eingriffsplanungen aus der Sicht einer Naturschutzbehörde 105-108