

Katrin WULFERT

Möglichkeiten und Grenzen von Schadensbegrenzungsmaßnahmen in der gebietsschutzrechtlichen Prüfung

Zusammenfassung

Ist eine gebietsschutzrechtliche Prüfung nach § 34 Absatz 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) durchzuführen, stellt sich immer wieder die Frage, ob sogenannte Schadensbegrenzungsmaßnahmen bei der Beurteilung der Erheblichkeit der Beeinträchtigungen auf Natura 2000-Gebiete berücksichtigt werden dürfen. Können erhebliche Beeinträchtigungen so ausgeschlossen werden, wird im Einzelfall auch ein sonst erforderliches Ausnahmeverfahren vermieden. Während die Anerkennung von nachweislich wirksamen Vermeidungsmaßnahmen, die an den vorhabenbezogenen Wirkungen ansetzen, seitens der Rechtsprechung bestätigt wird, ist bei Maßnahmen, die dem betroffenen Schutzgut beziehungsweise dem betroffenen Lebensraum/Habitat zugutekommen, eine differenziertere Betrachtung erforderlich. So ist zwischen Maßnahmen für Lebensraumtypen und Arten zu unterscheiden. Zugleich sind hohe Anforderungen an Ausgestaltung und Wirksamkeit der Maßnahmen zu stellen, sofern eine Berücksichtigung als Schadensbegrenzungsmaßnahme in Frage kommen soll.

1. Einleitung

Die Zulässigkeit eines Projektes hängt maßgeblich von der Erheblichkeitsbewertung im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 Absatz 1 BNatSchG ab (FFH = Fauna-Flora-Habitat). In diesem Zusammenhang wird immer wieder die Frage diskutiert, ob sogenannte Schadensbegrenzungsmaßnahmen (teilweise auch als Schutz- und Kompensationsmaßnahmen, kompensatorische Maßnahmen oder Ähnliches bezeichnet) bei der Beurteilung der Erheblichkeit berücksichtigt werden dürfen, um erhebliche Beeinträchtigungen zu verhindern. Denn bezüglich des Verständnisses von Schadensbegrenzungsmaßnahmen existieren sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Kommentar- und Fachliteratur bislang unterschiedliche Auffassungen.

2. Anforderungen an Schadensbegrenzungsmaßnahmen

2.1 Perspektive der Rechtsprechung

Betrachtet man die einschlägigen Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) wird deutlich, dass sich das ursprüngliche Verständnis von Schadensbegrenzungsmaßnahmen im Laufe der Rechtsprechung zunehmend konkretisiert hat (vergleiche ausführlicher WULFERT 2016). Klassische Vermeidungsmaßnahmen, die an den Wirkungen des Vorhabens ansetzen, wie beispielsweise Grünbrücken, Lärmschutzwände oder jahreszeitliche Baubeschränkungen, wurden durch die Rechtsprechung mehrfach bestätigt (vergleiche BVerwG, Urteil vom (Urt. v.) 12.03.2008 – 9 A 3.06, Randnummer (Rn.) 134–136; Urt. v. 14.04.2010 – 9 A 5.08, NuR 2010, 558, Rn. 60/61). Offen ist jedoch

weiterhin, ob auch Maßnahmen herangezogen werden können, die an dem betroffenen Schutzgut ansetzen, wie die Entwicklung oder Neuschaffung von Lebensräumen oder Habitaten. Zumindest nach Auffassung des 9. Senats des BVerwG können derartige Maßnahmen als Schadensbegrenzungsmaßnahmen anerkannt werden. Für diese wird jedoch eine funktionelle Verbindung zu einer Fortpflanzungs- oder Ruhestätte, mindestens die gleiche (oder eine größere) Ausdehnung und eine gleiche (oder bessere) Qualität der Lebensstätten sowie eine hohe Erfolgswahrscheinlichkeit gefordert (vergleiche BVerwG, Urt. v. 28.03.2013 – 9 A 22.11, Rn. 44 f; Urt. v. 23.04.2014 – 9 A 25.12, Rn. 60 ff). Auch die Rechtsprechung des 4. Senats lässt einen engen funktionalen Bezug zum betroffenen Schutzgut (betroffene Population) erkennen, wie das Urteil zur Uckermark-Leitung zeigt (BVerwG, Urt. v. 21.01.2016 – 4 A 5.14, Rn. 118 f). Die Position des 7. Senats des BVerwG muss derzeit als offen angesehen werden, wie der Beschluss zum Kraftwerk Moorburg gezeigt hat (BVerwG, Beschl. v. 16.09.2014 – 7 VR 1.14, Rn. 18).

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat sich mit der Einbeziehung von Schadensbegrenzungsmaßnahmen erstmalig in seinem Urteil zum Trassenprojekt Rijksweg A2 ausführlicher auseinandergesetzt. In diesem Fall wurde dem EuGH die Frage vorgelegt, ob Beeinträchtigungen im Sinne des Artikel 6 Absatz 3 der FFH-Richtlinie vorliegen, wenn die Beeinträchtigungen eines Lebensraumtyps durch die Schaffung dieses Lebensraumtyps in gleich großem oder größerem Umfang innerhalb des betroffenen FFH-Gebietes



Abb. 1: Bei der Beurteilung, ob ein Vorhaben ein Natura 2000-Gebiet erheblich beeinträchtigen kann, können sogenannte Schadensbegrenzungsmaßnahmen berücksichtigt werden. Für flächenbezogene Verluste von Lebensraumtypen muss die Neuschaffung von Lebensraumtypen nach derzeitiger Rechtsprechung des EuGH als Schadensbegrenzung ausgeschlossen werden – hier eine magere Flachlandmähwiese (Lebensraumtyp 6510; Foto: Wilfried Löderbuch/piclease).

vermieden werden können. Gemäß EuGH dürfen in einem Projekt vorgesehene Schutzmaßnahmen, mit denen dessen schädliche Auswirkungen auf ein Natura 2000-Gebiet ausgeglichen werden sollen, im Rahmen der Prüfung der Verträglichkeit des Projekts nach Artikel 6 Absatz 3 der FFH-Richtlinie nicht berücksichtigt werden (EuGH, Urt. v. 15.05.2014 – C-521/12, Rn. 29). Zudem darf die zuständige nationale Behörde durch sogenannte „abmildernde“ Maßnahmen, die in Wirklichkeit Ausgleichsmaßnahmen entsprechen, die spezifischen Verfahren der FFH-Richtlinie bezüglich der Abweichung nicht umgehen (ebenda, Rn. 33). Aus dem Urteil des EuGH geht hervor, dass Schadensbegrenzungsmaßnahmen gewährleisten müssen, dass die Beeinträchtigungen gar nicht erst entstehen, sondern verhindert beziehungsweise verringert werden (ebenda, Rn. 31). Zudem sind hohe Anforderungen an den Nachweis der Wirksamkeit der Maßnahmen sowie an den räumlichen Zusammenhang zu den beeinträchtigten Lebensraumtypen zu stellen.

Nichts anderes ist dem Urteil des EuGH vom 21.07.2016 (Urt. v. 21.07.2016 – C-387/15 und C-388/15) zu entnehmen, welches sich mit einem Bauleitplan zur Hafentwicklung in Antwerpen

auseinandersetzt. Auch hier ging es um den Verlust von Lebensraumtypen und die Frage, ob die Entwicklung von Lebensraumtypen – die in diesem Fall vor den Beeinträchtigungen durchgeführt werden sollten – bei der Bestimmung der möglichen erheblichen Beeinträchtigungen im Sinne von Artikel 6 Absatz 3 der Habitatrichtlinie berücksichtigt werden können. Der EuGH verweist in diesem Urteil mehrfach explizit auf die Rechtsprechung zum Trassenprojekt Rijksweg A2 und führt in Bezug auf die abweichenden Voraussetzungen ergänzend aus, dass sich die etwaigen positiven Auswirkungen der künftigen Schaffung eines neuen Lebensraums, der den Verlust an Fläche und Qualität desselben Lebensraumtyps in einem Schutzgebiet ausgleichen soll, im Allgemeinen nur schwer vorhersehen lassen (ebenda, Rn. 52). Der EuGH betont nochmals, dass im Wortlaut von Artikel 6 der Habitatrichtlinie von irgendeiner „abmildernden Maßnahme“ keine Rede ist (ebenda, Rn. 57).

Sowohl aus der Rechtsprechung, aber auch mit Blick auf die Ausführungen der Europäischen Kommission (EU-KOMMISSION 2007/2012 sowie 2001) haben sich bislang folgende Anforderungen an Schadensbegrenzungsmaßnahmen verfestigt:

- Schadensbegrenzungsmaßnahmen müssen die erheblichen Beeinträchtigungen nachweislich wirksam *verhindern*. Es ist Sache der Behörde, diesen Nachweis zu erbringen, es sei denn, die Funktionsfähigkeit ihres Schutzkonzepts wird lediglich verbal angegriffen, ohne dass ein konkreter Nachbesserungsbedarf aufgezeigt wird (BVerwG, Urt. v. 17.01.2007 – 9 A 20.05, Rn. 54). Sämtliche Risiken, die aus Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Maßnahmen oder der Beurteilung ihrer langfristigen Wirksamkeit resultieren, gehen zu Lasten des Vorhabens (ebenda, Rn. 54).
- Als Schadensbegrenzungsmaßnahmen sind vorrangig Maßnahmen zu ergreifen, die am Vorhaben beziehungsweise an den Wirkungen selbst ansetzen und diese an ihrer Quelle, am Ort der Entstehung, vermeiden (klassische Vermeidungsmaßnahmen wie beispielsweise Festlegung von Bauzeitenregelungen, Lärmschutzmaßnahmen, Querungshilfen).
- Sofern derartige Maßnahmen nicht möglich sind, können Maßnahmen ergriffen werden, die am Schutzgut ansetzen, sofern folgende Anforderungen erfüllt sind:
 - Die Maßnahme kommt dem betroffenen Schutzgut beziehungsweise dem betroffenen Lebensraum/Habitat zugute, so dass erhebliche Beeinträchtigungen gar nicht erst entstehen, sondern verhindert beziehungsweise verringert werden (beispielsweise ein Entzug von Stickstoff innerhalb des betroffenen Lebensraumtyps, die Vergrößerung und/oder Verbesserung des betroffenen Habitats). Voraussetzung hierbei ist ein direkter und räumlicher Bezug.
 - Die Maßnahme ist nachweislich zum Zeitpunkt der Beeinträchtigung voll funktionsfähig.

2.2 Fachliche Perspektiven

2.2.1 Lebensraumtypen

Legt man die genannten Anforderungen zugrunde, so muss für Beeinträchtigungen, die durch Verlust von Lebensraumtypen entstehen, die Neuschaffung von Lebensraumtypen als Schadensbegrenzungsmaßnahme ausgeschlossen werden. Denn die Beeinträchtigung ist irreparabel und eine Vermeidung nicht mehr möglich (vergleiche auch SOBOTTA 2015, 345). Für Lebensraumtypen sind Schadensbegrenzungsmaßnahmen daher ausschließlich bei graduellen Funktionsverlusten denkbar (beispielsweise Beeinträchtigungen durch Stickstoff oder Veränderungen des Wasserhaushaltes).

Die Schadensbegrenzungsmaßnahmen müssen zudem „am betroffenen Lebensraum“ ansetzen, das heißt, innerhalb der Bereiche des Lebensraumtyps, die durch die Wirkungen betroffen sind. Nur dann ist durch Schadensbegrenzungsmaßnahmen eine Vermeidung der Beeinträchtigungen möglich, wie es beispielsweise bei Maßnahmen, die einen Entzug von Stickstoff innerhalb des betroffenen Lebensraumtyps hervorrufen, erfolgt.

Aus naturschutzfachlicher Sicht stellen insbesondere die hohen Anforderungen an den Nachweis der Wirk-

samkeit die entscheidende Schwierigkeit dar. So müssen die Schadensbegrenzungsmaßnahmen zum Zeitpunkt der Beeinträchtigungen bereits ihre volle Funktion entfalten und dementsprechend in einer Qualität vorliegen, die die Beeinträchtigungen nachweislich vermeiden können (beispielsweise muss der Entzug von Stickstoff mindestens dem prognostizierten Eintrag entsprechen). Sofern der Nachweis der Wirksamkeit im Rahmen der Prognosen der FFH-Verträglichkeitsprüfung nicht durch ausreichende Erfahrungswerte in entsprechenden Studien oder Literaturquellen weiter qualifiziert werden kann, bietet es sich beispielsweise an, erfahrene Fachleute für den jeweiligen Lebensraumtyp bei der Prüfung der Möglichkeit von Schadensbegrenzungsmaßnahmen sowie deren Planung und Ausführung hinzuzuziehen (vergleiche auch GERHARD et al. 2014, 334). Die Erfahrungswerte sollten umso qualifizierter sein, je empfindlicher der Lebensraumtyp gegenüber den zu erwartenden Beeinträchtigungen reagiert. Darüber hinaus ist es sinnvoll, die Durchführung oder Inbetriebnahme des Projektes in der Genehmigung an die Bedingung zu

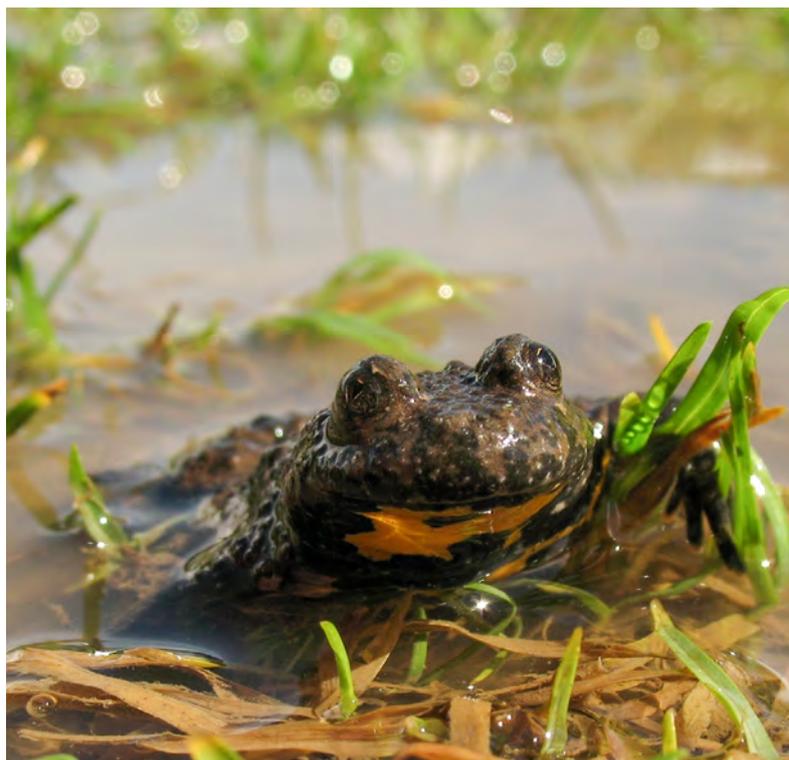


Abb. 2: Für Beeinträchtigungen, die sich aus dem Habitatverlust von erhaltungszielgegenständlichen Tierarten in einem Natura 2000-Gebiet ergeben, können unter bestimmten Voraussetzungen Schadensbegrenzungsmaßnahmen anerkannt werden. Voraussetzung ist, dass die Maßnahmen im räumlich-funktionalen Zusammenhang zu den Beeinträchtigungen erfolgen und zum Zeitpunkt des Eingriffs voll funktionsfähig sind – denkbar sind derartige Maßnahmen beispielsweise für Pionierarten wie die Gelbbauchunke (*Bombina variegata*; Foto: Stefan Kostyra/piclease).

knüpfen, dass ein entsprechender Nachweis über die Funktionsfähigkeit der Maßnahme erbracht wird.

Neben der fachlichen Einschätzung über die Wirksamkeit stellt in der Regel der zeitliche Vorlauf, den die Maßnahmen erfordern, ein Problem dar. Während sich für die Kohärenzsicherungsmaßnahmen zunehmend der Rückgriff auf ein Risikomanagement beziehungsweise Monitoring etabliert (welches vorsieht, dass Abhilfemaßnahmen ergriffen werden, sofern erkennbar ist, dass die Maßnahmen die prognostizierte Wirksamkeit nicht entfalten), ist dies im Zusammenhang mit Schadensbegrenzungsmaßnahmen kritisch zu betrachten. Denn den bestehenden Unsicherheiten wird mit weiteren Unsicherheiten zu begegnen versucht. Ob Abhilfemaßnahmen ergriffen werden können und ob diese ihre Wirksamkeit entfalten, kann nicht mit Sicherheit prognostiziert werden, da in der Regel erst mit den Ergebnissen des Monitorings dargelegt werden kann, warum die erwartete Funktionsfähigkeit der Maßnahme nicht eintritt. In der Regel wird jedoch das Vorhaben zu diesem Zeitpunkt bereits umgesetzt sein, eine nachträgliche Abweichung für die dann eingetretenen Beeinträchtigungen kann also nicht mehr durchgeführt werden. Vor diesem Hintergrund müssen Maßnahmen, für die ein Risikomanagement nicht allein zur Kontrolle der Wirksamkeit, sondern zur Absicherung des Nachweises der Wirksamkeit vorgesehen wird, als Schadensbegrenzungsmaßnahme ausscheiden.

2.2.2 Arten

Für Arten stellt sich die Situation aufgrund ihrer Mobilität und Flexibilität in Bezug auf Habitatveränderungen anders dar, so dass – in Anlehnung an die Maßstäbe, die auch an die artenschutzrechtlichen CEF-Maßnahmen gestellt werden (CEF = continuous ecological functionality) – auch Habitatverluste gegebenenfalls durch die Aufwertung, Ergänzung oder Neuschaffung von Habitaten aufgefangen werden können (zum Beispiel Anlage eines Winterquartiers für den Kammmolch in räumlicher Nähe zum Fortpflanzungsgewässer). In Anlehnung an die Rechtsprechung des BVerwG bietet sich in diesem Zusammenhang der Maßstab an, der auch an die CEF-Maßnahmen gestellt wird. Dieser wurde für die Vermeidung von artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen bereits durch die EU-Kommission anerkannt (EU-KOMMISSION 2007, 53) und durch das F+E-Vorhaben „Rahmenbedingungen für die Wirksamkeit von Maßnahmen des Artenschutzes bei Infrastrukturvorhaben“ (RUNGE et al. 2010) weiter konkretisiert. Demnach ist die betroffene lokale Individuengemeinschaft zu betrachten, die in Abhängigkeit von der Autoökologie der Art zu bestimmen ist. Wesentlich ist auch hier, dass der Nachweis erbracht wird, dass die Maßnahme zum Zeitpunkt der Beeinträchtigung voll funktionsfähig ist. Auch hier ist ein Risikomanagement nicht geeignet, Unsicherheiten hinsichtlich der Wirksamkeit von Schadensbegrenzungsmaßnahmen aufzufangen.

Literatur

- EU-KOMMISSION (2001): Prüfung der Verträglichkeit von Plänen und Projekten mit erheblichen Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete. – Methodik-Leitlinien zur Erfüllung der Vorgaben des Artikels 6 Absätze 3 und 4 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, Luxemburg.
- EU-KOMMISSION (2007): Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie 92/43/EWG. – Luxemburg.
- EU-KOMMISSION (2007/2012): Auslegungsleitfaden zu Artikel 6 Absatz 4 der „Habitat-Richtlinie“ 92/43/EWG. – Luxemburg.
- GERHARD, M., FABIAN, M., HÖVELMANN, T. & KAUBISCH, S. (2014): Europäischer Artenschutz im Blindflug: vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen im nordrhein-westfälischen Straßenbau. – NuL 46(11): 329–335.
- RUNGE, H., SIMON, M. & WIDDIG, T. (2010): Rahmenbedingungen für die Wirksamkeit von Maßnahmen des Artenschutzes bei Infrastrukturvorhaben. – FuE-Vorhaben im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz – FKZ 3507 82 080, Hannover/Marburg.
- SOBOTTA, C. (2015): Kumulative Gebietsbeeinträchtigungen in der Verträglichkeitsprüfung und unter dem Einfluss des Verschlechterungsverbots der Habitatrichtlinie. – EurUP 4: 341–350.
- WULFERT, K. (2016): Schadensbegrenzungs- und Kohärenzmaßnahmen in der gebietsschutzrechtlichen Prüfung. – NuR 38: 662–669.

Autorin



Dr. Katrin Wulfert,

Jahrgang 1976.
Studium der Landschafts- und Freiraumplanung in Hannover; Promotion an der Universität Kassel. Von 2002 bis 2004 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Hannover; von 2004 bis 2006 Referendarin bei der Bezirksregierung Köln. Seit 2006 Mitarbeiterin der Bosch & Partner GmbH.
Arbeitsschwerpunkte:

Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie gutachterliche Tätigkeiten im Arten- und Gebietsschutz.

Bosch & Partner GmbH
Büro Herne
Kirchhofstraße 2c
44623 Herne
k.wulfert@boschpartner.de

Zitiervorschlag

WULFERT, K. (2017): Möglichkeiten und Grenzen von Schadensbegrenzungsmaßnahmen in der gebietsschutzrechtlichen Prüfung – ANLIEGEN Natur 39(1): 72–75, Laufen; www.anl.bayern.de/publikationen.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Anliegen Natur](#)

Jahr/Year: 2017

Band/Volume: [39_1_2017](#)

Autor(en)/Author(s): Wulfert Katrin

Artikel/Article: [Möglichkeiten und Grenzen von Schadensbegrenzungsmaßnahmen in der gebietsschutzrechtlichen Prüfung 72-75](#)