

Das Instrument der Eingriffsregelung auf dem Weg von der hoheitlichen Durchsetzung zur Anwendung auf der Basis konsensualer Regelungen

Das Beispiel der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen - ein Erfahrungsbericht

Stefan OTT, Christina von HAAREN & Ulrich KRAUS

1. Die Eingriffsregelung als Instrument der Umweltpolitik: Gegenwärtige Situation und Anforderungen der Zukunft in Bremen - Anlaß des Auftrages

Im Zuge der Neuorganisation Bremischer Verwaltungsteile wurde die Verwaltung im Stadtstaat auch aufgefordert, die Ressourcen und Verantwortung für den Vollzug der Eingriffsregelung nach dem Bremischen Naturschutzgesetz und dem Baugesetzbuch zu bündeln.

Die Eingriffsregelung ist ein Instrument des Naturschutzes. Dennoch beschäftigen sich in Bremen bisher die unterschiedlichsten Ressorts und Institutionen als Vorhabensträger (Bedarfsressorts), Träger öffentlicher Belange oder im Rahmen verwaltungsinterner Abstimmung mit den Regelungen.

Dabei kam es in Bremen zwischen verschiedenen Verwaltungsteilen und anderen Interessenvertretungen immer wieder zu Auffassungsunterschieden bei Fragen der Anwendung der Eingriffsregelung, insbesondere zu den Punkten, bei denen die gesetzlichen Regelungen weitgehend unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten und darüber hinaus kein fachlicher Konsens über anzuwendende Standards existiert.

Die dadurch ausgelösten schwierigen und teilweise langwierigen Planungs- und Abstimmungsprozesse standen zunehmend im Kreuzfeuer der Kritik: Unflexibilität, Verzögerung von Entwicklungen, unzeitgemäße Organisation wurden der Verwaltung, insbesondere der mit Regulierungsfunktionen für die Raumentwicklung betrauten, vorgeworfen. Der Naturschutz mußte hier in besonderem Maße (und häufig ungerechtfertigt) als Sündenbock herhalten, und die Anwendung der Eingriffsregelung insgesamt stand zur Diskussion.

Im Zuge der vorgesehen Bündelung der Ressourcen sollte nun versucht werden, die administrative Behandlung der Eingriffe und der Kompensation effektiver anzugehen. Dazu ist eine Zusammenführung der Verantwortung bei der zuständigen Naturschutzbehörde vorgesehen, was zur Abgabe von Ressourcen auf Seiten der Eingriffsverwaltungen führt. Diese wollten der Neuorganisation nur zu-

stimmen, wenn die Vorgehensweisen bei der Ermittlung der Eingriffe, der Feststellung der notwendigen Maßnahmen zur Kompensation und der Durchführung der entsprechenden Maßnahmen möglichst eindeutig gemeinsam geregelt werden können. Aufgabe war also die Erarbeitung einer Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung für Vorhaben (nach § 8 BNatSchG) und die Bauleitplanung (nach § 1a BauGB i.V. mit § 8a BNatSchG), der die unterschiedlichen Senatsverwaltungen zustimmen konnten und die dennoch den gesetzlichen Auftrag der Eingriffsregelung ausreichend transportierte.

2. Organisation des Prozesses und Aufgaben

Um einen Konsens über Regelungen zur Bewältigung der Eingriffsregelung herzustellen, wurde eine Arbeitsgruppe gegründet, der Vertreter/innen von unterschiedlichen Senatsverwaltungen angehörten (z.B. Bau, Verkehr, Bauleitplanung, Häfen, Umwelt- und Naturschutz, Wirtschaftsförderung und Finanzen). Der Auftrag dieser Arbeitsgruppe bestand darin, eine Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung zu erstellen, nach der Eingriffe unterschiedlichster Art in Bremen künftig einheitlich behandelt und beurteilt werden können. Es sollten möglichst all die Fragen diskutiert und geklärt werden, die in den einzelnen Planungs- und Genehmigungsprozessen Reibungsverluste verursachen. Dabei konnte es natürlich nur um die Aspekte gehen, die vom Einzelfall unabhängig zu regeln sind.

Neben dieser inhaltlich arbeitenden "Kleinen Arbeitsgruppe" entschied in größeren Abständen eine "Große Arbeitsgruppe", der weitere Senatsverwaltungen und vorgesetzte Verwaltungsmitarbeiter/-innen angehörten, über (Zwischen-)Ergebnisse.

Zur Unterstützung der Arbeitsgruppe und zur Wahrung möglichst neutraler Sichtweisen, die sich die Senatsverwaltungen gegenseitig nicht mehr zutrauten, wurden beratend Gutachter hinzugezogen:

das Institut für Landschaftspflege und Naturschutz, Hannover für die naturschutzfachlichen Fragen und

das Planungsbüro Mitschang, Homburg/Saar für die rechtlichen Fragen.

Ausgehend von ihren bisherigen Tätigkeitsfeldern und veröffentlichten Auffassungen wurden die Gutachter jeweils als Partei (Anwalt) für "eine Seite" eingestuft.

Die wesentlichen Aufgaben der Gutachter waren:

- Vorbereitung und Auswertung der Arbeitsgruppensitzungen,
- Darstellung der rechtlichen Vorgaben,
- Darlegung der vorhandenen Spielräume bei der praktischen Anwendung (im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten),
- Darstellung der fachlichen Notwendigkeiten,
- Darlegung der möglichen fachlichen Vorgehensweisen,
- Information über die in der Praxis üblichen Methoden und Verfahrensweisen,
- Vermittlung von konsensfähigen Vorschlägen (Kompromissen),
- Formulierung einer knappen und verständlichen Handlungsanleitung bei
- Einhaltung eines sehr knappen Zeitrahmens von ca. 7 Monaten.

Die Arbeit der Gutachter wurde aus den Arbeitsgruppensitzungen heraus gesteuert (Arbeitsaufträge, Schwerpunktsetzungen, Entscheidungen zur Aufnahme in die Handlungsanleitung).

Die Arbeitssitzungen wurden zu Beginn durch den Vertreter des Umweltressorts moderiert. Es erwies sich jedoch sehr bald als günstiger, diese Aufgabe einer Institution/Person zu übertragen, die als weitgehend neutral (im Bezug auf das Themenfeld) von allen akzeptiert wurde; in diesem Fall einem Vertreter der Senatskanzlei.

Zu Beginn des Prozesses wurden auf Initiative der Gutachter in der "Großen Arbeitsgruppe" einmütig gemeinsame Ziele und Grundsätze für die Handlungsanleitung beschlossen. Die wichtigsten Ziele für die Inhalte und Ausgestaltung der Handlungsanleitung ergeben sich aus Abbildung 1. Die genannten Ziele dienten während der folgenden Arbeit immer wieder als Diskussionsleitfaden und Entscheidungsgrundlage.

Dabei bedeuten:

- **Transparenz und Verständlichkeit:**
Die Handlungsanleitung *sprachlich* und die Vorgehensweise *inhaltlich* so zu gestalten, daß die wesentlichen Schritte und die Ergebnisse auch von den sonstigen Verwaltungsteilen (Nicht-Naturschutzbehörden) verstanden und nachvollzogen werden können (Nachvollziehbarkeit und Akzeptierbarkeit).
- **Vergleichbare Methoden und Konventionen:**
Die Präzisierung von Methoden und Konventionen soll bei vergleichbaren Vorhaben unter ähnlichen Bedingungen in anderen Bundesländern und Gemeinden zu ähnliche Kompensationserfordernissen führen (Vergleichbarkeit unter Konkurrenz Gesichtspunkten);

Spezifische Bremische Verhältnisse sind zu berücksichtigen (Natur und Landschaft, Stadtstaaten-Spezifika).

- **Rechtssicherheit:**

Die vereinbarten Regelungen sollen die gesetzlichen Vorschriften und die aktuelle Rechtsprechung berücksichtigen (Gerichtsfestigkeit).

3. Ergebnisse unter Prozeßgesichtspunkten

Die Eingriffsregelung enthält in ihren gesetzlichen Bestimmungen eine Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen, wobei aufgrund der Materie, auf die sie anzuwenden ist (Natur), vieles nicht durch eindeutige Regeln bundesweit vorgegeben werden kann. Dies zusammen eröffnet eine Reihe von Spielräumen der Anwendung und zugleich Möglichkeiten für Konventionen zwischen Verfahrensbeteiligten, deren Aufgabe es ist, unterschiedliche Interessen zu vertreten.

Das Nutzen der Spielräume und das Ausfüllen mit Konventionen im Sinne von Regelungen des Vorgehens im Einzelfall war auch in Bremen ein schwieriger Prozeß, bei dem alle Seiten von eingeübten Positionen abrücken mußten.

Als wichtigste Voraussetzung für eine Einigung erwies sich, den fachfremden Ressorts und Akteuren rechtliche und fachliche Sachverhalte, Regelungen und Zusammenhänge so aufzubereiten, daß sie im wesentlichen verstanden und nachvollzogen werden konnten. Je mehr Interpretationsspielräume ein Instrument enthält, desto mehr Akzeptanz ist bei seiner Anwendung nötig - und Akzeptanz ist (offensichtlich) nicht ohne Verständnis zu gewinnen!

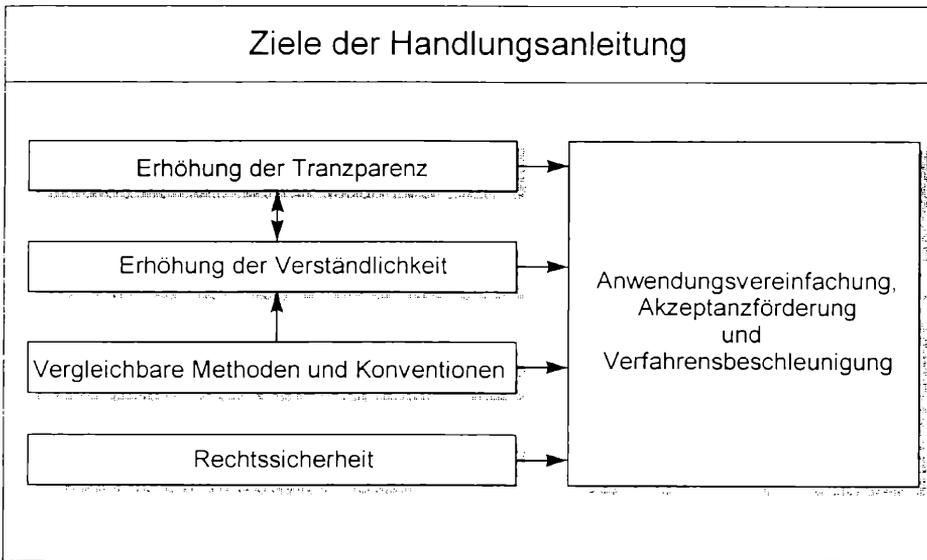
Allerdings bedeutet die bloße Existenz der Handlungsanleitung noch keinen effektiven Gewinn. Die Planungsprozesse und Genehmigungsverfahren der Zukunft müssen erweisen, ob sich die Parteien an die Regelungen halten, um damit zu schnelleren und konfliktfreieren Ergebnissen zu kommen, die außerdem in der Summe für Natur und Landschaft, d.h. auch fachlich, adäquate Ergebnisse bringen.

4. Inhalte der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen

Die inhaltliche Grundstruktur der Anleitung ist die bekannte *Entscheidungskaskade* zur Anwendung der Eingriffsregelung. Die notwendigen Änderungen dieser Kaskade für die Anwendung auf die Bauleitplanung wurden berücksichtigt. Soweit die Regelungen zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung spezielle Vorgehensweisen erfordern, ist dies dargelegt.

Die wichtigsten Punkte, zu denen Vorgehensweisen vereinbart wurden, sind folgende:

- Verfahrensschritte bei der Anwendung der Eingriffsregelung,
- Eingriffsbestimmung,
- Vorhabensdarstellung,

**Abbildung 1****Ziele für die Handlungsanleitung zur Eingriffsregelung in Bremen.**

Abgrenzung des Betrachtungsraumes,
Bestandsaufnahme und Bewertung,
Prognose von Beeinträchtigungen,
Feststellung der Erheblichkeit oder Nachhaltigkeit,
Vermeidung,
Ausgleich und Ersatz,
Abwägung,
Bilanzierung,
Unterhaltung der Kompensationsflächen und Erfolgskontrolle (Sicherung, Pflege und Nutzung, Erfolgskontrolle).

Die praktische Anwendung aller vereinbarten Regelungen ist an einem Beispiel aus Bremen veranschaulicht. Die wichtigsten Fachbegriffe sind im Hinblick auf die Verständlichkeit der Regelungen in einem Glossar erklärt.

Die für die Fachwelt interessantesten inhaltlichen Weichenstellungen, die sich als Kompromisse bzw. Konventionen ergeben haben, seien in Stichworten genannt:

- Ergänzende Hinweisliste für die *Regelfallfeststellung von Eingriffen*: die sogenannte "Bremsische Positivliste" wird durch Beispiele ergänzt, die weitere schnelle Klärung darüber bringen sollen, in welchen Fällen die Eingriffsregelung überhaupt anzuwenden ist und in welchen nicht.
- *Hilfen zur Abgrenzung von Betrachtungsräumen* im Einzelfall (unter Bezugnahme auf Aktionsräume von Organismen, Fluchtdistanzen von Vögeln und Regelungen für die Betrachtung der übrigen Funktionen).
- *Hinweise zur Bestimmung der Informationen, die zur Aufbereitung des Belanges Naturschutz und Landschaftspflege im Einzelfall abzufragen sind* (funktions- und raumspezifische Regelungen).

- Klarstellung der *Funktionen von Natur und Landschaft*, die zur sachgerechten Zusammenstellung des Abwägungsmaterials im Einzelfall zu berücksichtigen sind.
Vorgaben für die Bewertung der zu betrachten Funktionen in Bremen (2-6-stufig, ordinal).
- *Hinweise für die Feststellung der Erheblichkeit oder Nachhaltigkeit* einzelner Funktionsbeeinträchtigungen (an die ordinale Bewertung angelehnt).
- Bestimmung des notwendigen Kompensationsumfangs nach dem "Anwendungsprinzip für Kompensationsmaßnahmen" (Niedersächsisches Landesamt für Ökologie, NLÖ, 1994, 29) für Biotoptypen unter Anwendung spezifischer Biotoptypenwerte für das Land Bremen (in Anlehnung an die Biotoptypenwerte des NLÖ für Niedersachsen) *als Mindestumfang der Kompensation und* als Gesamtkompensationsbedarf *in den Fällen*, in denen keine anderen Funktionen von besonderer Bedeutung (= Ausprägung im Einzelfall) erheblichen oder nachhaltig beeinträchtigt werden können.
- *Bestimmung der Art der Ausgleichs- oder ggf. Ersatzmaßnahmen* entsprechend der beeinträchtigten Biotoptypen bzw. Funktionen unter Berücksichtigung der Ziele der Landschaftsplanung (Bremsisches Landschaftsprogramm).
Als Modellversuch: parallele Bestimmung des Ersatz(maßnahmen)bedarfs mittels der von KIEMSTEDT ET AL. entwickelten Kostenäquivalent-Methode (LANA 1996).
- *Hinweise zur Bestimmung der Rangstellung konkurrierender Belange* in der Abwägung (in Anlehnung an KIEMSTEDT ET AL. 1996).
- Vereinbarung über die Verantwortlichkeit für die *Pflege* (und Finanzierung der Pflege!) von Kompensationsmaßnahmen (insbesondere bei eigenen städtischen Vorhaben oder Planungen) ein-

schließlich Hinweisen auf die durchschnittliche Dauer der Entwicklungspflege-Zeiträume für bremische Biotoptypen.

- Festlegung der regelmäßig durchzuführenden *Erfolgskontrollen* der Kompensationsmaßnahmen (Herstellungskontrollen, Funktionskontrollen bei "neuartigen" oder sehr komplexen Maßnahmen; Beweissicherung bei schwierigen Eingriffsprognosen).

5. Stand der Umsetzung und Anwendung

Der Senat der Hansestadt Bremen und die zuständigen Fachausschüsse haben die Handlungsanleitung positiv zur Kenntnis genommen. Die Verwaltungen arbeiten bei allen Vorhaben und der Bauleitplanung nun nach den gemeinsam vereinbarten Regeln (zur Zeit sind die Kompetenzen noch nicht gebündelt). Die Erfahrungen mit der Anwendung sollen nach einer geeigneten Probephase resümiert werden, um ggf. notwendige Änderungen vorzunehmen.

6. Übertragbarkeit der Ergebnisse

Einige Regelungen und Konventionen ließen sich vermutlich auch auf andere Bundesländer und Gemeinden übertragen. Viele Vereinbarungen sind allerdings auf die spezifischen Verhältnisse Bremens und die dort vorliegenden Informationsgrundlagen zugeschnitten (Regelungen für die Bestandsaufnahmen, festgelegte Bewertungen usw.). Deren Übertragung auf andere Regionen oder Orte würde dort zu nicht sachgerechten Ergebnissen führen.

Aus diesem Grunde soll der vorstehende Artikel auch besonders auf die Möglichkeiten und Wege aufmerksam machen, die zu Konventionen über die Anwendung der Eingriffsregelung führen. Diese müssen gleichzeitig den rechtlichen Anforderungen gerecht werden und bei den involvierten Akteuren auf allgemeine Akzeptanz stoßen.

7. Ausblick

"Schlanker Staat" und effektive Verwaltung kann und darf auch künftig nicht bedeuten, Regelungen

zum Schutz von Natur und Landschaft immer weiter abzubauen. Die Anwendung der bestehenden Regelungen, insbesondere der Instrumente des Naturschutzes mit "großen Gestaltungsspielräumen" in den gesetzlichen Vorschriften, kann und sollte aber effektiviert werden.

Eine wichtige Möglichkeit zur Verbesserung der Anwendung der Eingriffsregelung in diesem Sinne ist in der "konsensualen" Vereinbarung von methodisch-inhaltlichen Konventionen zu sehen.

Der beschriebene "Fall" in Bremen zeigt, daß diese Prozesse nicht lange dauern müssen. In Bremen deutet sich darüber hinaus bereits an, daß die Ergebnisse der Anwendung der naturschutzrechtlichen Vorschriften auf der Basis der vereinbarten Konventionen für alle Ressorts einen Fortschritt darstellen.

Literatur

KIEMSTEDT, H.; M. MÖNNECKE & OTT, S. (1994/1996):

Methodik der Eingriffsregelung. Gutachten zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft, zur Bemessung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie von Ausgleichszahlungen.- Schriftenreihe der LANA (Hrsg.), Bände 4, 5 u. 6.

NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR ÖKOLOGIE (NLÖ) (1994):

Naturschutzfachliche Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung.- Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 1/94.

Anschrift der Verfasser:

Dipl.-Ing. Stefan Ott
Prof. Dr. Christina von Haaren
Dipl.-Ing. Ulrich Kraus
Institut für Landschaftspflege und Naturschutz
Universität Hannover
Herrenhäuserstr. 2
D-30419 Hannover

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1999

Band/Volume: [1_1999](#)

Autor(en)/Author(s): Ott Stefan, von Haaren Christina, Kraus Ulrich

Artikel/Article: [Das Instrument der Eingriffsregelung auf dem Weg von der hoheitlichen Durchsetzung zur Anwendung auf der Basis konsensualler Regelungen; Das Beispiel der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen - ein Erfahrungsbericht 105-108](#)