

Die Eingriffsregelung zwischen naturwissenschaftlichem Anspruch und Anforderungen der Praxis

Beate JESSEL

Zum Anspruch der Eingriffsregelung

Bevor wir uns der aktuellen Praxis und künftigen Perspektiven der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zuwenden, ist ein Blick zurück auf nunmehr fast 20 Jahre ihres Bestehens auf Bundesebene angebracht:

Die Eingriffsregelung wurde vom Bundesgesetzgeber 1976 mit dem Bundesnaturschutzgesetz als ein bundesweit verbindlicher Rahmen eingeführt. Diese Neuerung muß vor dem Hintergrund zweier Gegebenheiten gesehen werden:

- Der bisherigen Entwicklung des Naturschutzes, der in seinen noch auf das Reichsnaturschutzgesetz von 1935 zurückgehenden Instrumentarien weitgehend auf Flächen- bzw. Gebiets- und Reservatsschutz ausgerichtet gewesen war,
- und der gleichzeitigen bundesweiten Einführung der Planungshierarchie der Landschaftsplanung, die als *aktives*, vorausschauendes, entwickelndes Instrument gedacht war, um verschiedene Nutzungsansprüche an den Raum im Hinblick auf die künftige Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes aufeinander abzustimmen (s.a. JESSEL 1994).

Mit der Eingriffsregelung und dem Landschaftspflegerischen Begleitplan als ihrem Planungs- und Umsetzungsinstrument wurde seinerzeit ein weiteres, flächendeckend anzuwendendes Instrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege etabliert. Im Unterschied und in Ergänzung zur Landschaftsplanung sollte dieses *reaktiv* bei bestimmten Vorhaben, bei Eingriffen, materiell die Sicherung des Status quo, d.h. der bestehenden Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und der bestehenden Qualität des Landschaftsbildes im Sinne eines *Verschlechterungsverbot*s sicherstellen. Absicht des Gesetzgebers war es, den nach dem 2. Weltkrieg rapide gestiegenen Landverbrauch damit aufzuhalten und in geordnete Bahnen zu lenken.

Voraussetzung für die Anwendung der Eingriffsregelung ist das Vorliegen eines Eingriffstatbestandes, d.h. einer möglichen erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes, die zudem einer behördlichen Bewilligung, Erlaubnis, Zustimmung, Planfeststellung oder Anzeige an eine Behörde bedarf. Beim Vorliegen eines Eingriffstatbestandes kommt eine gesetzlich festgelegte Abfol-

ge von Handlungs- und Prüfschritten zum Tragen (Vermeidung -> Ausgleich -> Abwägung -> Ersatz).

Mangelnde Wirksamkeit

In zahlreichen Gutachten und Expertisen wurde und wird der Eingriffsregelung immer wieder mangelnde Wirksamkeit vorgeworfen bzw. ihr diese sogar ganz abgesprochen (vgl. z.B. das Umweltgutachten des RATES VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN 1987, S. 155). Der letzteren, extremen Ansicht ist sicherlich nicht in diesem Umfang zuzustimmen: Blickt man zurück Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre, dann wurde in behördlichen Stellungnahmen zunächst zaghaft gefordert, daß bei Eingriffsvorhaben doch ein Landschaftsplaner hinzuzuziehen sei, wenig später war dies dann generell die Regel, wenn sich die Maßnahmen auch zunächst weitgehend auf eine "Eingrünung" beschränkten, und heute können mit Ausnahme vielleicht der Bauleitplanung ein gewisser von Seiten des Naturschutzes geforderter Erhebungs- und Maßnahmenumfang nicht mehr beiseite geschoben werden und ist das Anspruchsniveau an die Abarbeitung und Umsetzung der Eingriffsregelung doch stark gestiegen. Hier muß man sich über den mit dem gerade bearbeiteten Einzelprojekt verbundenen Frust und über die Widerstände hinaus sicherlich den Blick für die Entwicklung der letzten Jahre als ganzes bewahren. Unstrittig ist jedoch,

- die augenblickliche Tendenz, diese Entwicklung zumindest partiell wieder zurückzuschrauben und bisher Erreichtes zurückzunehmen (dies gilt für die verschiedenen "Beschleunigungsgesetze" wie auch für Bestrebungen, die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung bei der anstehenden Novellierung des Baugesetzbuchs ganz dem Baurecht zuzuordnen);
- daß die Landschaftspflegerische Begleitplanung trotz des damit verbundenen gestiegenen Aufwandes bislang im wahrsten Sinne des Wortes eine *Begleitplanung* geblieben ist. Es geht ja nicht nur darum, daß überhaupt Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgenommen werden, sondern daß diese nach Art und Umfang entsprechend der geltenden Rechtsprechung "integraler Bestandteil des Genehmigungstatbestandes", d.h. Bestandteil der Projektgenehmigung und damit nicht verhandlungsfähig, sind. Zum Vergleich: Bei einem Hausbau streitet sich auch fast niemand mehr mit dem zuständigen Bauamt

über die Erfordernis einer Wärmedämmung, oder darum, daß bestimmte Baugrenzen eingehalten und eine bestimmte Firsthöhe bzw. Geschosßanzahl nicht überschritten werden dürfen;

- daß die Eingriffsregelung somit ihrer Intention, dem Verschlechterungsverbot, bislang bei weitem nicht nachkommen konnte.

Es stellt sich die Frage nach den Gründen und Hintergründen für diese rückläufige Entwicklung und mangelnde Wirksamkeit, die nicht nur in der Tagespolitik und im wieder rückläufigen Stellenwert des Natur- und Umweltschutzes zu suchen sein dürften, sondern daneben auch in der Ausgestaltung der Eingriffsregelung selber.

Das Problem planerisch-normativer Entscheidungen

Häufig verkannt wird, daß - obwohl wir es mit dem Thema naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zu tun haben - dabei nicht nur rechtliche Aspekte eine Rolle spielen, sondern eine enge Verzahnung naturwissenschaftlich-ökologischer Grundlagen (der Gegebenheiten und Gesetzmäßigkeiten des Naturhaushaltes) mit einem planerisch-kreativen Entscheidungsprozeß vorliegt, der durch verschiedene Schritte und Fragestellungen u.a der Analyse, Prognose und Bewertung gekennzeichnet ist (vgl. Abb.1). Als Ergebnisse des Handlungsablaufes und schrittweisen Entscheidungsprozesses der Eingriffsregelung im Zusammenwirken dieser Gegebenheiten stehen insbesondere die Bestimmung, ob ein Eingriffstatbestand vorliegt, der materiell-rechtliche Folgen hat, sowie die Bestimmung der Art und des Umfanges notwendiger Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Durch das Ineinandergreifen dieser Gegebenheiten (rechtlicher Rahmen, naturwissenschaftliche Grundlagen sowie planerisch geforderte Vorgehensweisen und Entscheidungen) ergeben sich eine Reihe methodischer Fragestellungen (vgl. Abb.1); es entsteht ein Spannungsfeld zwischen dem fachlich-naturwissenschaftlichen Hintergrund, der sich eigentlich in jedem Einzelfall anders darstellt, und den Maximen der (verwaltungs-)praktischen Handhabbarkeit bei der Bearbeitung der Eingriffsregelung.
Einige Beispiele:

1. Kaum eine andere gesetzliche Regelung enthält derart viele *unbestimmte Rechtsbegriffe* wie "erhebliche / nachhaltige Beeinträchtigung", "Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes", auch das "Landschaftsbild", "Ausgleich", "Ersatz", - Begriffe, die nicht nur in ihrer rechtlichen, sondern auch in ihrer fachlichen Ausfüllung einen weiten Interpretationsspielraum zulassen bzw. naturwissenschaftlich gar nicht konkret genug ausgefüllt werden können. Dies gilt insbesondere für den Begriff des Ausgleichs, den es im naturwissenschaftlichen Sinne gar nicht geben kann, sondern der eine "juristische Fiktion" darstellt und daher nur "approximativ" (GASSNER 1984), d.h. näherungsweise, bestimmt werden kann.

Zu einem weiteren unbestimmten Rechtsbegriff, dem des Eingriffstatbestandes in Natur und Landschaft: Aus einer naturwissenschaftlichen Betrachtungsweise heraus könnte man davon ausgehen, daß jedwede menschliche Einwirkung und Einflußnahme in der Landschaft einen Eingriff darstellt (vgl. HABER et.al. 1993, S. 51). Zumindest aber gibt uns eine rein naturwissenschaftlich-ökologische Herangehensweise keine Auskunft, wo denn nun die vom Gesetz her geforderte Schwelle für einen erheblichen oder nachhaltigen Eingriff liegt. Dies zeigt sich z.B. am Kriterium der Vielfalt: Die Landschaft Mitteleuropas ist nahezu ausschließlich eine Kulturlandschaft, die seit Jahrtausenden vom Menschen beeinflusst und gestaltet wurde und wird. Während die auf menschliche Einwirkung zurückzuführenden Veränderungen bis ins 19. Jahrhundert überwiegend zu einer Erhöhung der Vielfalt an Arten, abiotischen Standortausprägungen und Lebensgemeinschaften führten, hat seit Beginn der Industrialisierung die Intensität menschlicher Nutzungen so stark zugenommen, daß in der Landschaft ein starker Rückgang der Vielfalt an Arten und Lebensgemeinschaften sowie eine Nivellierung der Standortbedingungen eintraten. Die Ökologie als Wissenschaft kann diese Veränderungen erforschen, erfassen und darstellen; inwieweit bzw. ab welcher Erheblichkeit (sprich Intensität) oder welcher Nachhaltigkeit (sprich: Dauer) z.B. Veränderungen der Vielfalt oder anderer Kriterien als "positiv" oder "negativ" und damit als Eingriff zu sehen sind, hängt von den Wertsystemen ab, mit denen man sie verknüpft.

2. Eingriffe können eigentlich nur über *Modelle* prognostiziert und bewertet werden - das komplexe Wirkungsgefüge des Naturhaushaltes, der sich nicht als ganzes erfassen läßt, im Zusammenspiel mit der jeweiligen Landnutzung macht dies notwendig. Es müssen daher die *wichtigsten* vom Eingriff ausgehenden Auswirkungen und die wesentlichen betroffenen Elemente des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes bestimmt werden. Mit der Modellbildung geht damit zwangsläufig eine Vereinfachung komplexer Realitäten einher, müssen Entscheidungen getroffen werden, welche Auswirkungen noch als so erheblich erachtet werden, daß man sie genauer untersucht und für Kompensationsmaßnahmen als relevant erachtet.

3. Um sicherzustellen, daß ein Ausgleich möglich ist (sprich: rechtlich gesehen keine erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen zurückbleiben), müssen sowohl die Eingriffsfolgen als auch die festgelegten Kompensationsmaßnahmen bezüglich ihrer Intensität sowie zeitlichen und räumlichen Wirksamkeit *prognostiziert* werden. Dem entgegen steht die generelle Schwierigkeit, für komplexe landschaftliche Systeme und ökosystemare Zusammenhänge samt der ihnen innewohnenden Dynamik gesicherte Prognosen zu treffen (ein Problem, das im übrigen für Verkehrsplaner, Bevölkerungs- oder Wirtschaftsprognosen gleichermaßen gilt!).

4. Damit einher geht die Frage der *Bewertung*: Erhobene und prognostizierte Zustände müssen mit-

| Rechtliche Grundlagen | Arbeitsschritte / Aufgaben | Ergebnisse | Fachlich-methodische Probleme mit Entscheidungsrelevanz z.B. |
|--|---|--|--|
| Bestimmung des Eingriffstatbestandes (§8 Abs.1 BNatSchG): Vorliegen von - erheblichen u./o. nachhaltigen Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes u./o. - des Landschaftsbildes | - Wirkungsanalyse und -prognose der Eingriffsfolgen nach Art, Intensität und räuml. Reichweite - Bestandsaufnahme des Eingriffs- und Wirkraumes - Bewertung im Hinblick auf das Vorliegen erheblicher / nachhaltiger Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild - Begründete Ableitung bzw. Einordnung der einzelnen Arbeitsschritte in bestehende Leitbilder und Zielsysteme | - Ja/Nein-Entscheidung über Vorliegen eines Eingriffstatbestandes - ggf. Bestimmung/Abgrenzung des Wirkraumes / der Wirkräume | - <i>Wie sind unbestimmte Rechtsbegriffe auszufüllen (z.B. ab welcher Intensität u./o. Dauer liegt ein erheblicher/nachhaltiger Eingriff vor?)</i> - <i>Welche Eingriffswirkungen werden als relevant für die weiteren Betrachtungen erachtet?</i> - <i>Welche Indikatoren und Parameter sind geeignet, um die Eingriffswirkungen sowie den bestehenden Zustand der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes abzubilden?</i> - <i>Wie lassen sich unter Unsicherheit Prognosen der Eingriffsfolgen vornehmen?</i> - <i>Wie sind die festgestellten u./o. prognostizierten Auswirkungen im Hinblick auf ihre Erheblichkeit und Nachhaltigkeit zu beurteilen?</i> - <i>Wie läßt sich ein schlüssiger Ziel- und Bewertungsrahmen bestimmen, in den (bei Nicht-Vorliegen übergeordneter Zielvorgaben) z.B. die Art der ausgewählten Indikatoren, die Beurteilung der Eingriffswirkungen etc. einzuordnen sind?</i> |
| Bestimmung der Rechtsfolgen des Eingriffes: - Vermeidung (§8 Abs. 2) - Ausgleich (§8 Abs. 2) - Abwägung (§8 Abs. 3) - Ersatz (§8 Abs. 9) | - Ableitung von Maßnahmen aus den Eingriffsfolgen - Wirkungsanalyse und -prognose der Wirksamkeit der Kompensationsmaßnahmen nach Art, Intensität und räuml. Reichweite - Bestandsaufnahme des Kompensationsraumes - Bewertung der Maßnahmen im Hinblick auf mögliche - Vermeidung, - Ausgleich, - Ersatz der Eingriffsfolgen - Vergleichende Gegenüberstellung ("Bilanzierung") von Eingriff und Maßnahmen - ggf. Festlegung eines Untersuchungsrahmens zur Nachkontrolle im Hinblick auf später tatsächlich eintretende Eingriffsfolgen sowie zur Erfolgskontrolle der Kompensationsmaßnahmen - Formulierung von bzw. Einordnung der Arbeitsschritte in Leitbilder und Zielsysteme | - Bestimmung von Vermeidungs-, Ausgleichs-, Ersatzmaßnahmen nach Art und Umfang - Bestimmung des "objektiven Gewichts" einzelner Belange im Rahmen der Abwägung | - <i>Wie sind unbestimmte Rechtsbegriffe auszufüllen (z.B. welche möglichen Maßnahmen fallen unter Ersatz, welche noch unter Ausgleich?)</i> - <i>Wie läßt sich unter Unsicherheit die Wirkung von Maßnahmen auf Naturhaushalt und Landschaftsbild bestimmen? (Prognoseprobleme)</i> - <i>Wie lassen sich Bewertungsprobleme lösen, die z.B.</i> - <i>die Bemessung nicht gleichartiger Maßnahmen,</i> - <i>die Verhältnismäßigkeit / Zumutbarkeit von Vermeidung und Ausgleich,</i> - <i>die Gewichtung einzelner Belange bei der Abwägung betreffen?</i> - <i>Welche Maßnahmenziele sind (bei Nicht-Vorliegen übergeordneter Zielvorgaben) als "gleichwertig" (d.h. insbes. für Ersatzmaßnahmen) anzustreben?</i> - <i>Inwieweit und in welchem Umfang müssen auftretende Zeitlücken zwischen der Fertigstellung des Eingriffsvorhabens und der eintretenden Wirksamkeit der Kompensationsmaßnahmen zum Ansatz gebracht werden?</i> - <i>Welche Indikatoren sind zur Nachkontrolle bzw. Erfolgskontrolle geeignet?</i> |



Abbildung 1

Zusammenwirken von rechtlichen Grundlagen, zu leistenden Arbeitsschritten und resultierenden methodischen Fragestellungen mit Entscheidungsrelevanz bei der Abarbeitung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

einander verglichen werden. Hierbei kommt man nicht umhin, eben nicht nur gleiches mit gleichem nach der Formel "Fläche eines beeinträchtigten Biotoptyps = wiederherzustellende Fläche desselben Biotoptyps" zu vergleichen, sondern es treten bei nahezu jedem Eingriffsvorhaben zeitliche Probleme (wie behandelt man Entwicklungszeit-räume, sogenannte "time-lags", bis die Wirksamkeit einer Maßnahme erreicht worden ist?) sowie insbesondere beim Ersatz Probleme des Vergleichs unterschiedlicher Qualitäten auf (wie ist eine - wie es ja für den Ersatz gefordert ist- "gleichwertige" Kompensation für die häufig unvermeidbare Inanspruchnahme nicht wiederherstellbarer Lebensräume zu behandeln? Will man für einen in Anspruch genommenen Acker oder Fichtenforst wirklich wieder dasselbe oder vielleicht etwas "Wertvolleres" und wenn, dann wieviel oder soll auf Kompensation hier ganz verzichtet werden?).

Man kommt also um Fragen der Bewertung nicht umhin - und diese lassen sich nicht alleine aus einer

wissenschaftlich abgesicherten objektiven Datengrundlage heraus lösen.

Zwar besteht momentan die Tendenz, für die Bemessung von Ersatz die sogenannten "fiktiven Herstellungskosten" der betroffenen Lebensräume heranzuziehen und die hierfür anfallenden Kosten als Maßlatte für den Umfang zu treffender Ersatzmaßnahmen heranzuziehen, jedoch knüpfen sich bei näherer Betrachtung auch an diese Größe eine ganze Reihe von Fragen, so daß die fiktiven Herstellungskosten für die Ersatzbemessung lediglich als ein Eingangswert dienen könnten und noch durch weitere Bewertungsparameter ergänzt werden müßten (vgl. den Beitrag von MARTICKE in diesem Band).

Summa summarum erscheint die Erkenntnis, auch das Eingeständnis, wichtig, daß der Vollzug der Eingriffsregelung im bestehenden rechtlichen Rahmen nicht auf einer rein naturwissenschaftlichen Basis leistbar ist, sondern normative Elemente sowie die Erfordernis der Einordnung in naturschutzfachliche wie auch damit verbundene gesellschaftliche Ziel-

und Wertsysteme beinhaltet. Nur am Rande erwähnt sei dabei, daß natürlich auch die rechtliche Interpretation einzelner Aspekte der Eingriffsregelung sehr unterschiedlich ausfallen kann (Ein Beispiel stellt die Frage dar, ob Vermeidung und Ausgleich im Rahmen der Abwägung in der Bauleitplanung gleichfalls als *Planungsleitsätze* zu behandeln sind - vgl. hierzu die in dieser Hinsicht unterschiedlich gelagerten Beiträge von FISCHER-HÜFTLE und CZERMAK in diesem Band).

Was folgt nun daraus? Es gilt, bei der Behandlung der Eingriffsregelung die zugrundegelegten Ziel- und Wertsysteme so weit als möglich offenzulegen, es gilt, Sachdimensionen (z.B. Flächeninanspruchnahmen in qm) nicht durch relative Werte zu verschleiern (es ist z.B. Unsinn, bei zu versiegelnden Flächen von "hoher", "mittlerer" oder "geringer" Beeinträchtigungsintensität zu sprechen - wenn eine Fläche weg ist, ist sie weg, und zwar ausgedrückt in qm oder ha), und es gilt, verbleibende Wertungen so weit als möglich aus einem logischen Zusammenhang heraus abzuleiten und offenzulegen. Ist dies der Fall, dann läßt auch der bestehende rechtliche Rahmen zur Eingriffsregelung einen entsprechenden Spielraum, sofern dessen Ausfüllung sachlich begründet und logisch aufgebaut ist - sowie entsprechenden Willen der beteiligten Juristen stets vorausgesetzt.

Tendenzen zu verstärkter Quantifizierung

Aktuelle Tendenzen in der Handhabung der Eingriffsregelung weisen jedoch eher in die andere Richtung, indem normative Komponenten nicht weitestmöglich offengelegt und in argumentative Zusammenhänge eingebunden werden, sondern oft über einfache Quantifizierungen und Berechnungsansätze von vorneherein eine Standardisierung erfolgt:

- Zahlreiche in der letzten Zeit entstandene Konventionen und Vollzugshilfen setzen quasi "end of pipe" an bei einer Vereinheitlichung, eben "Normierung", der Ergebnisse, indem Flächenumfänge und Flächenrelationen für Kompensationsmaßnahmen vorgegeben werden. D.h. es wird nicht überlegt, wie man für Vorgehensweisen und bei der Bearbeitung der Eingriffsregelung zu leistende Arbeitsschritte einen gemeinsamen Rahmen definieren könnte, sondern es wird von vorneherein bei einer Quantifizierung des Umfangs der Kompensationsflächen angesetzt. Nicht berücksichtigt wird zudem bei derartigem Vorgehen, daß auch bezüglich der Kompensationsfläche nicht gleich Fläche ist, sondern auch die potentiellen Kompensationsflächen anhand ihrer standörtlichen Ausgangsbedingungen, ihres Ist-Zustands, der auf Grundlage von diesem möglichen Wertsteigerung sowie ihrer Lage zum Eingriffsvorhaben und funktionalen Anbindung zu anderen Biotopen differenziert betrachtet werden müssen.

- Es ist m.E. damit verbunden, aber bei weitem nicht nur die Eingriffsregelung betreffend, ein genereller Trend festzustellen hin zu einfacheren, es ist auch schon gesagt worden: "holzschnittartigen", Bewertungsverfahren bis hin zu Rechenoperationen. Oft erleben nutzwertanalytische Ansätze eine Renaissance (vgl. z.B. das in Berlin zwar nicht offiziell in Kraft gesetzte, aber zur Anwendung empfohlene Verfahren zur Bestimmung einer Ausgleichsabgabe nach AUHAGEN & PARTNER 1994). Viele Bewertungsverfahren weisen Brüche auf, indem zunächst verbal argumentiert wird, dann beim Flächenumfang für Kompensationsmaßnahmen aber plötzlich ein Sprung in einfache Zahlenrelationen erfolgt, der nicht näher begründet wird (so z.B. in den Hinweisen zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung in Niedersachsen, vgl. NIEDERSÄCHSISCHES LANDESVERWALTUNGSAMT FÜR ÖKOLOGIE 1994).

Häufig werden Biotoptypen u.a. Ausprägungen zunächst in eine ordinale Rangfolge gebracht, z.B. nach ihrer Wertigkeit ordinalen Klassen zugewiesen. Dann jedoch wird plötzlich die Rangnummer wie ein kardinaler Wert behandelt und über Rechenoperationen mit der Fläche verknüpft. Wir können nun zwar unter Zugrundelegung einer entsprechenden fachlichen Begründung die Aussage treffen, daß uns z.B. ein Halbtrockenrasen (z.B. Rangklasse 5) mehr bedeutet als ein Intensivgrünland (z.B. Rangklasse 1) (wobei auch diese Klassifikation natürlich schon eine Wertung beinhaltet!); wenn darauf aufbauend jedoch sinngemäß die Aussage herauskommt, daß über die Verknüpfung mit der Fläche der Halbtrockenrasen genau 5mal so viel wert ist wie das Intensivgrünland, dann ist dies fachlich nicht mehr zu begründen.

- Feststellbar ist im Zuge des Hanges zur Quantifizierung weiterhin eine Tendenz zur monetären Bemessung der Eingriffsfolgen, zur Ausgleichsabgabe. So kommen insbesondere in der Bauleitplanung aufgrund des hier besonders defizitären Vollzugs von verschiedener Seite her immer wieder Überlegungen auf, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ganz fallen zu lassen und gleich in die Abgabe (= finanzielle Kompensation) zu gehen. Eine monetäre Bemessung von Eingriffen bzw. resultierender Herstellungskosten für Maßnahmen kann unter gewissen Umständen zwar sinnvoll sein, um z.B. bei Ersatzmaßnahmen den bereits erwähnten Vergleichsrahmen zwischen Eingriff und "gleichwertiger" Maßnahme zu haben; es gilt jedoch, die Flucht in eine Abgabe zu verhindern, die für den Verursacher die einfachere und preiswertere Lösung darstellt. Auch schon des öfteren vernommen wurden in diesem Zusammenhang Äußerungen wie: Ausgleich und Ersatz bringen doch eh nichts - nehmen wir doch lieber gleich Geld in Form einer Abgabe und geben es z.B. den Landschaftspflegeverbänden oder den Gemein-

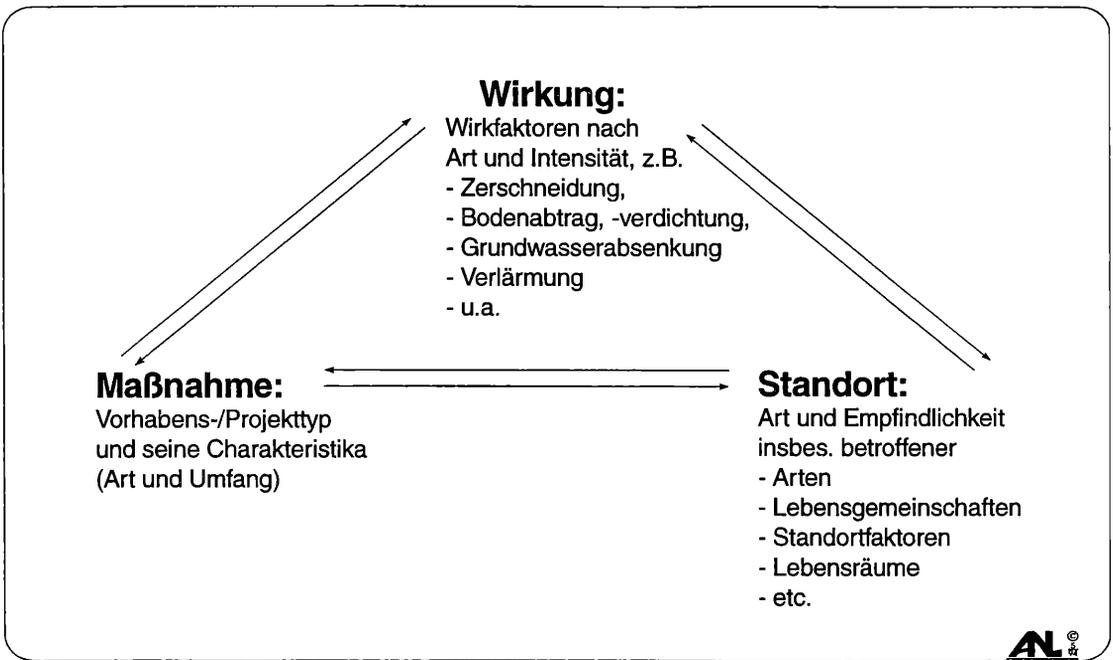


Abbildung 2

Maßnahme, Wirkung und Standort - drei Charakteristika, die bei der Beurteilung von Eingriffen in engem Zusammenhang gesehen werden müssen.

den, damit diese etwas "Sinnvolles" damit anfangen. Angesichts knapper öffentlicher Kassen würde hier sicherlich nur eine Mittelverlagerung stattfinden, die in der Summe zu Lasten des Naturschutzes geht und dem Anliegen der Eingriffsregelung (Stichwort: Verschlechterungsverbot unter funktionaler Bindung an die Eingriffsfolgen!) zuwider läuft.

Angesichts der Arbeitsüberlastung der Naturschutzbehörden erscheint der Ruf nach möglichst einfachen Standards und handhabbaren Flächenrelationen für Kompensationsmaßnahmen zwar nachvollziehbar. Es mögen sich jedoch die Praktiker dazu äußern, was u.U. mehr Zeitaufwand erfordert: Rechenoperationen nachzuprüfen (wobei ja durchaus auch geprüft werden muß, ob jede Einzelfläche erfaßt ist bzw. die Zuordnung zu bestimmten Eingriffserheblichkeiten und Biotopwerten durchaus auch gewissen Ermessensspielräumen unterliegt), oder ob es denn wirklich aufwendiger ist, einer schlüssig und ohne großen Textbrei dargelegten, nachvollziehbar aufgebauten argumentativen Herleitung und Begründung zu folgen.

Nicht verkannt werden darf auch, daß Faktoren für Kompensationsflächen i.d.R. über ein "Aushandeln" zwischen den Partnern zustande kommen, wobei die fachliche Begründbarkeit in den Hintergrund tritt. Für die Entscheidungsträger mag dadurch leicht die Versuchung entstehen, weiter an der "Wertschraube" zu drehen, wenn das politische Tagesgeschäft dies opportun erscheinen läßt, sprich:

die Flächenfaktoren dann weiter nach unten zu schrauben.

Differenzierte Betrachtung von Eingriffen im Ineinandergreifen von Maßnahme, Wirkung und Standort

Die von der Praxis geforderte Vorgabe eines vereinheitlichten Rahmens zur Bearbeitung der Eingriffsregelung wird weiterhin dadurch erschwert, daß Eingriffe sich nicht nur nach dem jeweiligen Projekttyp, sondern auch nach Art und Intensität der davon ausgehenden Eingriffswirkungen sowie der Art und Empfindlichkeit der betroffenen Schutzgüter und Lebensräume stark unterscheiden. Alle drei Charakteristika - Maßnahmenbezug, Wirkungsbezug und Standortbezug - müssen in engem Zusammenhang gesehen werden (Abb. 2). Sie bilden drei Prüfebene, die ein Konventionsrahmen zur Eingriffsregelung in ihrem Zusammenhang berücksichtigen müßte. Die zentralen Formulierungen der derzeit noch gültigen Fassung des Bundesnaturschutzgesetzes, wonach

Eingriffe Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen darstellen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können (§8 Abs.1 BNatSchG), ein Eingriff dann ausgeglichen ist, wenn nach seiner Beendigung keine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushaltes zurückbleibt und das Landschaftsbild land-

schaftsgerecht wiederhergestellt ist (§8 Abs.2 BNatSchG)

stellen auf das Ineinandergreifen dieser drei Gegebenheiten ab, wonach die Eingriffsregelung primär funktional, d.h. wirkungsbezogen, zu interpretieren ist (vgl. z.B. Rechtsprechung des OVG Münster, Urteil vom 15.8.1985, AZ 7A 1140/84) und nach Ansicht verschiedener Autoren damit eigentlich nur einzelfallbezogen betrachtet werden darf. Einfache Rechenmodelle beziehen sich meist nur auf die unmittelbare Eingriffsfläche, gelegentlich auch noch auf die mittelbar betroffene Fläche, lassen aber die Art und Intensität der Wirkungen auf die einzelnen Naturhaushaltsbereiche (und hier insbesondere die abiotischen Schutzgüter Boden, Wasser und Luft) oft außer Betracht.

Verschiedenartigkeit der derzeitigen Praxis

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, daß die derzeitige Praxis der Eingriffsregelung trotz aller möglichen in den einzelnen Bundesländern mittlerweile anzutreffenden Standards, Konventionen und Erlasse weniger von Eindeutigkeit, sondern vielmehr von dem, was im jeweiligen Verwaltungshandeln durchsetzbar war und ist, geprägt ist - eine Praxis, die die Durchsetzungskraft der Eingriffsregelung insgesamt zusätzlich schwächt. Dabei lassen sich in der Handhabung der einzelnen Bundesländer sozusagen verschiedene "Fraktionen" unterscheiden:

- In einzelnen Ländern, wie bislang z.B. Sachsen-Anhalt oder Bremen, erfolgt die Handhabung der Eingriffsregelung über Einzelfallentscheidungen, d.h. es gab zum Zeitpunkt der Tagung keine vereinheitlichenden Erlasse und Leitfäden.
- In Bayern z.B. (hier beim Straßenbau und bei Bahnstrecken; vgl. OBERSTE BAUBEHÖRDE IM BAYER. STAATSMINISTERIUM DES INNERN & BAYER. STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN 1993), weiterhin in Schleswig-Holstein mit einem Erlaß zur Behandlung der Eingriffsregelung im Straßenbau (MINISTER FÜR WIRTSCHAFT UND VERKEHR SCHLESWIG-HOLSTEIN 1987) existieren rechnerische Verfahren, die Kompensationsfaktoren mit der Eingriffsfläche verknüpfen. In gewisser Weise kann man weiterhin das Hessische Verfahren zur Ausgleichsabgabe (Biotopwertverfahren; HESS. MINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG... 1992) sowie die in Nordrhein-Westfalen gewählte Vorgehensweise (die sich am Verfahren von ADAM/NOHL/VALENTIN 1986 orientiert; Weiterentwicklung: ARGE EINGRIFF - AUSGLEICH NW 1994), zu den formalisierten Verfahren rechnen.
- Brandenburg - immerhin wohl ein Bundesland, in dem momentan sehr viele und gravierende Eingriffe stattfinden - geht den Weg eines formalen und inhaltlichen Prüflitfadens der Ar-

beitsschritte für Landschaftspflegerische Begleitpläne (setzt also, wenn man Abb.1 betrachtet, nicht bei den Ergebnissen, sondern mehr bei den Arbeitsschritten an; vgl. FROELICH & SPORBECK 1995); ein entsprechender Erlaß ist in Vorbereitung. Ähnliches gilt für den Thüringer Leitfaden zur Umweltverträglichkeitsprüfung und Eingriffsregelung, der ein Anforderungsprofil für die einzelnen Arbeitsschritte in Form von Erläuterungen und Arbeitshilfen/Materialien vorgibt (THÜRINGER MINISTERIUM FÜR UMWELT UND LANDESPLANUNG 1994). Für die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit gibt es zwar auch in Thüringen flächenbezogene Zahlenwerte, deren Orientierungscharakter jedoch ausdrücklich betont wird. Für bestimmte Eingriffe, z.B. in Lebensräume gefährdeter Tier- und Pflanzenarten, werden ausdrücklich einzelfallbezogene Betrachtungen gefordert.

Die Handhabung der Eingriffsregelung bewegt sich also in einem breiten Spektrum zwischen schematischen Bilanzierungsverfahren und verbal-argumentativen Vorgehensweisen. Diese Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern setzen sich z.T. auf Ebene der Bezirke, Landkreise und - was z.B. in Bayern derzeit insbesondere auf die Umsetzung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung zutrifft - der kreisfreien Städte weiter fort. Genauso unterschiedlich sind die Ergebnisse, die dabei herauskommen (vgl. hierzu auch den Beitrag von DRESSLER's in diesem Band).

Daß dies gerade auch für die verschiedenen formalisierten Verfahren gilt, zeigt sich exemplarisch am Kompensationsbedarf für ein 21 ha großes Baugebiet, der im Rahmen einer Diplomarbeit an der Fachhochschule Erfurt anhand der verschiedenen Bilanzierungsmodelle dreier Bundesländer ermittelt wurde (HERNTRICH 1994); hierbei ergaben sich, wie Abb.3 veranschaulicht, Flächenumfänge für die Maßnahmen zwischen 3,9 und 12 ha, also Abweichungen um rund 300%. Die Gründe lagen u.a. in einer unterschiedlichen Differenzierung der Biotoptypen als Beurteilungsgrundlage und somit der Möglichkeit unterschiedlicher Wertzuweisungen, in einer unterschiedlichen Einbeziehung abiotischer Schutzgüter und des Landschaftsbildes sowie der unterschiedlichen Berücksichtigung indirekter, d.h. über die unmittelbar in Anspruch genommene Fläche hinausgehender Eingriffswirkungen in den einzelnen Verfahren.

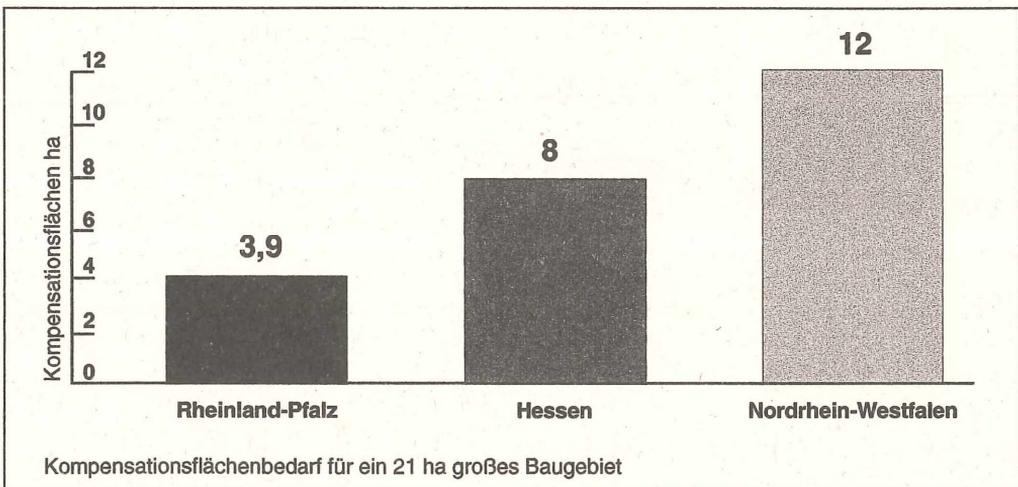
In diesem Band legt weiterhin LAMBRECHT dar, daß auch bei nach derselben Rechenvorschrift durchgeführten Kompensationsermittlungen die Abweichungen z.T. über 100% betragen können.

Ausblick:

Notwendigkeit eines einheitlichen Rahmens zur Bearbeitung der Eingriffsregelung

Man wird künftig nicht umhin kommen, sich stärker über einen einheitlichen Rahmen für die Eingriffs-

Schematische Darstellung der Kompensationsergebnisse verschiedener Bilanzierungsverfahren



Quelle: Hemtrich, 1995



Abbildung 3

Vergleich der Kompensationsergebnisse, die für ein 21ha großes Baugebiet anhand der Bilanzierungsverfahren dreier Bundesländer ermittelt wurden (Quelle: HERNTRICH 1995)

regelung zu verständigen, da eine solche Handhabung ihre Durchsetzbarkeit natürlich schwächt (vgl. hierzu näher die Beiträge von HIRT, KIEMSTEDT und LAMBRECHT in diesem Band). Der Vollzug der Eingriffsregelung kann nicht allein auf fachwissenschaftlicher Grundlage erfolgen, sondern bedarf in bestimmten Bereichen normativer Entscheidungen. Bezüglich z.B. der Bestimmung von Eingriffstatbeständen nach geltendem Recht, der Bestimmung von Erheblichkeits- und Nachhaltigkeitschwellen, der Ausgleichbarkeit sollten dringend juristisch *und* fachlich-inhaltlich tragfähige Konventionen erarbeitet werden, um die Durchsetzbarkeit zu stärken. Dies betrifft besonders die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, die bei derzeit noch mangelnder Umsetzung einen Großteil der Eingriffsvorhaben stellt.

Zu überlegen wäre weiterhin, wie - an der Komponente "Maßnahmenbezug" in Abb. 2 ansetzend - beim Vollzug der Eingriffsregelung evtl. zwischen kleineren und großen Vorhaben differenziert werden kann bzw. sollte: Es sind ja gerade die zahlreichen kleinen Bauvorhaben und Landschaftsveränderungen, die bislang oft durch das Netz der Eingriffsregelung fallen, die aber in der Summe zu einer schleichenden Veränderung der Umweltqualität wesentlich beitragen. Bei einer möglichen vereinfachten Bearbeitung wäre hier jedoch zugleich einer "Salami-Taktik" vorzubeugen, d.h. daß durch Aneinanderreihung mehrerer kleinerer Vorhaben, die unter einer bestimmten Schwelle liegen, die Anfor-

derungen der Eingriffsregelung unterlaufen werden.

Der vermeintlich einfachste Weg, von vorneherein für die Ergebnisse des Prüfablaufes einen definierten Rahmen in Form von Kompensationsfaktoren und damit Flächenumfängen vorwegzunehmen, verlangt vom Planer oft viel Begründungsakrobatik, um den Anforderungen der Eingriffsregelung nach funktionalem Bezug zwischen Vorhaben und Maßnahme gerecht zu werden, und um die vorgegebenen Faktoren fachlich begründet zu "hinterfüttern". Die Überlegungen sollten vielmehr darauf konzentriert werden, einen nachvollziehbaren Rahmen für Vorgehensweisen und Verfahrensabläufe zu definieren, in dem die zugrundegelegten naturwissenschaftlichen Erkenntnisse und Daten soweit als möglich dargelegt, darauf aufbauende Wertungen verdeutlicht sowie der daraus resultierende Maßnahmenumfang entsprechend der Gegebenheiten des Einzelfalles argumentativ schlüssig abgeleitet und begründet werden kann.

Literatur

ADAM, K. ; NOHL, W. & VALENTIN, W. (1986): Bewertungsgrundlagen für Kompensationsmaßnahmen bei Eingriffen in die Landschaft. - Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Düsseldorf

ARGE EINGRIFF - AUSGLEICH NW (FROELICH & SPORBECK; NOHL; SMEETS + DAMASCHEK; VALENTIN) (1994):

Entwicklung eines einheitlichen Bewertungsrahmens für straßenbedingte Eingriffe in Natur und Landschaft und deren Kompensation. - Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NRW, Endbericht November 1994

AUHAGEN, A. & PARTNER (1994):

Wissenschaftliche Grundlagen zur Berechnung einer Ausgleichsabgabe. - Im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Berlin

FROELICH & SPORBECK (1995):

Prüfleitfaden für eingriffsregelungspflichtige Vorhaben. Endbericht. Erstellt im Auftrag des Ministeriums für Naturschutz, Umwelt und Raumordnung des Landes Brandenburg, unveröff. Bericht, Januar 1995

GASSNER, E. (1984):

Eingriffe in Natur und Landschaft. Ihre Regelung und ihr Ausgleich nach § 8 BNatSchG. - Natur + Recht, 6. Jg., Heft 3: 81-86

HABER, W.; LANG, R.; JESSEL, B.; SPANDAU, L.; KÖPPEL, H. & SCHALLER, J. (1993): Entwicklung von Methoden zur Beurteilung von Eingriffen nach §8 Bundesnaturschutzgesetz. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden

HERNTRICH, A. (1994):

Vergleichende Betrachtung der Eingriffsmodelle Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. - Erfurter Arbeitstage 1995. Diskussionsbeiträge zu den qualitativen Mindestanforderungen an die Landschafts- und Grünordnungsplanung in Thüringen. Tagungsband zur gemeinsamen Veranstaltung der BDLA-Landesgruppe Thüringen, des Ministeriums für Umwelt- und Landesplanung und der Fachhochschule Erfurt am 28. und 29. Oktober 1994

HESSISCHES MINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG, WOHNEN, LANDWIRTSCHAFT, FORSTEN UND NATURSCHUTZ (1992):

Richtlinien zur Bemessung einer Abgabe bei Eingriffen in Natur und Landschaft (§6 Abs.3 Hess. Naturschutzgesetz) vom 17.5.1992

JESSEL, B. (1994):

Instrumente einer ökologisch orientierten Planung - Stand und Perspektiven. - ZAU-Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jg. 7, H, 4: 496-511

MINISTER FÜR WIRTSCHAFT UND VERKEHR & MINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN (1987):

Verfahren zur Bewertung von Eingriff und Ausgleich im Rahmen landschaftspflegerischer Begleitplanungen für Straßenbauvorhaben. - Kiel

NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR ÖKOLOGIE (1994):

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

OBERSTE BAUBEHÖRDE IM BAYER. STAATSMINISTERIUM DES INNERN & BAYER. STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (1993):

Vollzug des Naturschutzrechts im Straßenbau. Grundsätze für die Ermittlung von Ausgleich und Ersatz nach Art. 6 und 6a BayNatSchG bei staatlichen Straßenbauvorhaben.

SRU - RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (1987):

Umweltgutachten 1987. - Deutscher Bundestag 11. Wahlperiode, Drucksache 11/1568

THÜRINGER MINISTERIUM FÜR UMWELT UND LANDESPLANUNG (1994):

Leitfaden Umweltverträglichkeitsprüfung und Eingriffsregelung in Thüringen. - Endfassung November 1994

Anschrift der Verfasserin:

Dipl. Ing. Beate Jessel
Bayerische Akademie für
Naturschutz und Landschaftspflege
Postfach 1261
D-83406 Laufen / Salzach

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: [2_1996](#)

Autor(en)/Author(s): Jessel Beate

Artikel/Article: [Die Eingriffsregelung zwischen naturwissenschaftlichem Anspruch und Anforderungen der Praxis 9-16](#)