

Rechtliche Anforderungen an die landschaftspflegerische Begleitplanung

Erich Gassner

I. Systematische Einordnung der landschaftspflegerischen Begleitplanung

Die landschaftspflegerische Begleitplanung ist Teil der Eingriffsregelung, die § 8 BNatSchG den Ländern als Rahmenrecht vorgibt und die diese in ihren Naturschutzgesetzen im einzelnen ausgefüllt haben. Unmittelbare rechtliche Außenwirkung kommt daher den landesgesetzlichen Bestimmungen und nicht der bundesrechtlichen Regelung zu.¹⁾

Anwendungsvoraussetzung für die Eingriffsregelung ist danach das Vorliegen eines Eingriffstatbestands und das Erfordernis einer Genehmigung oder wenigstens einer Anzeige des Eingriffs.

Eingriffstatbestand ist die Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen mit der Folge, daß die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigt werden können.²⁾

Die landschaftspflegerische Begleitplanung ist also projektbezogen. Das Projekt wird durch § 8 Abs. 4 BNatSchG zusätzlich dahin qualifiziert, daß es Gegenstand eines nach öffentlichem Recht vorgesehenen Fachplanes zu sein hat. Ein derartiger Fachplan ist insbesondere ein Planfeststellungsbeschluß.

Als Teil der Fachplanung ist auch die landschaftspflegerische Begleitung vom Projektträger zu erbringen.

Rechtlich macht es keinen Unterschied, ob der landschaftspflegerische Begleitplan formal als integraler oder separater Bestandteil des Fachplanes erstellt wird. Stets ist er Teil des Fachplanes.

II. Sinn und Zweck der landschaftspflegerischen Begleitplanung

Sinn und Zweck der landschaftspflegerischen Begleitplanung sind nicht nur aus der Einzelvorschrift des § 8 Abs. 4 BNatSchG herzuleiten, sondern auch dem Sinnzusammenhang des ersten, zweiten und dritten Abschnittes des Bundesnaturschutzgesetzes zu entnehmen.

§ 8 Abs. 4 BNatSchG schreibt vor, daß bei einem Eingriff in Natur und Landschaft, der aufgrund eines nach öffentlichem Recht vorgesehenen Fachplanes vorgenommen werden soll, der Planungsträger die zum Ausgleich dieses Eingriffs erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im einzelnen im Fachplan

oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan in Text und Karte darzustellen hat; der Begleitplan ist Bestandteil des Fachplanes.

Diese Darstellung ist das Ergebnis eines Prozesses, also eines dynamischen Vorgehens, und so gut wie die Bewältigung der Probleme, die im Laufe des gesamten Planungsprozesses auftreten. Was der Gesetzgeber will, ist die Verpflichtung jedes Projektplaners, nicht nur sein Fachziel (z.B. ein Straßenbau- oder Gewässerausbauvorhaben) planerisch vorzubereiten und ggf. zu verwirklichen, sondern von vornherein auch Natur und Landschaft zu ihrem Recht kommen zu lassen.

Auch für den Fachplaner gilt die allgemeine Zielsetzung des BNatSchG.

§ 1 Abs. 1 BNatSchG bestimmt generell und mit unmittelbar geltender Wirkung: Natur und Landschaft sind im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, daß

1. die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes,
2. die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
3. die Pflanzen- und Tierwelt sowie
4. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlagen des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft nachhaltig gesichert sind.

Dieser gesetzliche Auftrag ist bei der Zulassung eines Eingriffs³⁾ durch die jeweils zuständige Fachbehörde umzusetzen.

Dies wird unmißverständlich durch § 3 Abs. 2 BNatSchG ausdrücklich vorgeschrieben. Danach haben alle Fachbehörden und öffentlichen Stellen im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen. Diese Norm, die unmittelbar gilt, macht die Fachbehörden zwar nicht zu Naturschutzbehörden, stellt jedoch klar, daß Naturschutz und Landschaftspflege auch ihre Aufgabe, ihre Sache sind.⁴⁾

Daß dies eine Aufgabe ist, die von vornherein zu bewältigen ist, von Anfang an mitzubedenken und abzuarbeiten ist, unterstreicht § 3 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG, der die Fachbehörden verpflichtet, die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden bereits bei der Vorbereitung aller öffentlichen Planungen und Maßnahmen, die deren Belange berühren können, wenigstens zu un-

terrichten und anzuhören. Damit wird die materielle Aufgabe, die Naturschutzziele mit zu realisieren, auch verfahrensmäßig abgesichert. Diese Aufgabe ist nur prozeßhaft - eben als Begleitplanung entsprechend dem Fortgang der Projektplanung zu leisten.

III. Die rechtlichen Funktionen der landschaftspflegerischen Begleitplanung

1. Ermittlung des objektiven Gewichts der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Die in § 1 Abs. 1 BNatSchG niedergelegten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege gelten nicht absolut; sie haben keinen generellen Vorrang vor anderen Zielen; vielmehr stehen sie unter dem Vorbehalt der Abwägung "untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft".⁵⁾

Hinzu kommt, daß Naturschutz und Landschaftspflege bei der Planung eines Fachprojekts, also der Verwirklichung eines fachgesetzlichen Auftrags, nur Neben- und nicht Hauptziel sein kann. Das bedeutet jedoch keineswegs, daß die Optimierung auf marginale Begleitmaßnahmen, etwa kosmetische - Eingrünungen beschränkt wäre. § 8 Abs. 3 BNatSchG stellt klar, daß die Optimierung nicht nur das "Wie" sondern auch das "Ob" des Projektes in Frage stellen kann.

§ 8 Abs. 3 BNatSchG und gleichlautend alle Landesgesetze schreiben vor:

"Der Eingriff ist zu untersagen, wenn die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht im erforderlichen Maße auszugleichen sind und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft im Range vorgehen."

Naturschutz und Landschaftspflege können also als Planungsziele durchschlagend sein und es ist müßig zu rechten, ob § 8 BNatSchG einen Leitsatz oder nur einen Belang postuliert.⁶⁾

Folglich ist es nötig, das objektive Gewicht des betroffenen Belangs - ohne diese Feststellung ist die Abwägung nach der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung fehlerhaft (BVerwG 34. 409) festzustellen und zur Geltung zu bringen.

Dies ist die primäre Aufgabe der landschaftspflegerischen Begleitplanung. Erst auf diesem Fundament kann sie ihre (technischen) Gestaltungsvorschläge entwickeln.

Das objektive Gewicht der betroffenen Natur und Landschaft aber ist nur aufgrund umfassender, systematischer und gesamthafter Ermittlung der Auswirkungen eines Projektes möglich. Das bedeutet, daß die landschaftspflegerische Begleitplanung ganz entscheidend zurückgreifen muß

- erstens auf vorhandene Landschaftspläne oder Landschaftsrahmenpläne, die zuvor nicht projekt-, wohl aber raumbezogen erstellt wurden und vor allem in den für den Planungsraum konkretisierten Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sachliche Maßstäbe für die Beurteilung des Eingriffs enthalten.

- Zweitens schreibt das UVP-Gesetz⁷⁾ insoweit entscheidende Ermittlungen und Bewertungen vor, als es nicht nur die Schutzgüter Pflanzen und Tiere, Boden, Wasser, Luft sowie Landschaft, sondern auch die Wechselwirkungen zwischen diesen erfaßt wissen will.⁸⁾

Erst die integrative Erfassung der Projektwirkungen erlaubt die objektive Bewertung der Beeinträchtigung des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes.

Das UVP-Gesetz hat keineswegs die Eingriffsregelung obsolet gemacht, vielmehr liefert die UVP im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung erst das Abwägungsmaterial, das an den Entscheidungskriterien des § 8 BNatSchG zu messen ist. Die UVP bringt die Eingriffsregelung insoweit erst voll zum Tragen.

Die UVP ist im wesentlichen Verfahrensregel, die Eingriffsregelung ist dagegen ein materielles Regulatorisch, mit sachlichen Imperativen, d.h. sachlichen Maßstäben. Das UVP-Gesetz entbehrt dieser Maßstäbe. Das UVP-Gesetz ist maßgeblich auf die Eingriffsregelung angewiesen, um dem Gebot des § 12 UVPG entsprechen zu können, die Ergebnisse der UVP bei der Entscheidung materiell zu berücksichtigen.

All diesen Aspekten muß die landschaftspflegerische Begleitplanung Rechnung tragen, will sie ihre primären Aufgaben erfüllen, nämlich die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Rahmen der Projektplanung zur Geltung zu bringen.

2. Landschaftspflegerische Bewältigung der Projektfolgen

Auf der Basis der soeben behandelten fundamentalen Erhebungen und Wertungen sind die eher technischen Fragen zu beantworten, nämlich

- Maßnahmen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen der Natur und Landschaft; dies auch in Auseinandersetzung mit der Begründung des Bedarfs für das Projekt
- Maßnahmen zum Ausgleich der Beeinträchtigungsfolgen
- Ersatzmaßnahmen.

Der Begriff der Ersatzmaßnahmen ist notgedrungen vage. Ersatz ist sicherlich weniger und etwas anderes als Ausgleich. Einen Überblick über einschlägige Landesvorschriften gibt nachstehende Zusammenstellung.

Beispiele, Auszug aus..... Ersatzmaßnahmen i.S. der Landesnaturschutzgesetze
Naturschutzgesetz Hamburg i.d.F. vom 5.2.1985	<p style="text-align: center;">§ 9</p> <p>(7) Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Höhe der Ausgleichsabgabe und das Verfahren zu ihrer Erhebung zu regeln. Die Höhe ist grundsätzlich nach den Kosten zu bemessen, die der Verursacher aufwenden müßte, wenn er Ersatzmaßnahmen durchführen könnte. Ist eine Bemessung nach Satz 2 nicht möglich, ist die Höhe der Ausgleichsabgabe nach Dauer und Schwere des Eingriffs sowie Wert oder Vorteil für den Verursacher zu bemessen. Die Schwere des Eingriffs ist bei der Berechnung der Ausgleichsabgabe in der Regel anhand der beanspruchten Fläche und ihrer Funktion oder der Menge des entnommenen Materials zu berücksichtigen.</p> <p>(8) Für die Erfüllung der Ausgleichspflicht nach Abs. 4 und für die Durchführung von Ersatzmaßnahmen oder die Entrichtung einer Ausgleichsabgabe können neben oder an Stelle des Verursachers auch dessen Rechtsnachfolger herangezogen werden.</p>
Landschaftspflege- gesetz Schleswig- Holstein i.d.F. vom 22.7.1985	<p style="text-align: center;">Abs. 4</p> <p>(3) Bei Eingriffen in Wald, Gewässer, Moore, Sümpfe, Brüche, sonstige Feuchtgebiete, Heiden, Dünen und Trockenrasen hat der Verursacher durch geeignete Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege die beeinträchtigten Funktionen oder Werte des Naturhaushalts an anderer Stelle in dem betroffenen Raum wiederherzustellen oder möglichst ähnlich und gleichwertig zu ersetzen (Ersatzmaßnahmen).</p> <p>(4) Kann der Verursacher Ersatzmaßnahmen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht vornehmen, hat er statt dessen den Geldbetrag, der für die Ersatzmaßnahme erforderlich gewesen wäre, an das Land zu zahlen. Die oberste Landschaftspflegebehörde muß den Geldbetrag für Ersatzmaßnahmen oder, wenn dies unmöglich ist, für sonstige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege verwenden, welche Natur und Landschaft in dem betroffenen Raum verbessern.</p>
Naturschutzgesetz Bayern i.d.F. vom 16.7.1986	<p style="text-align: center;">Art. 6 a</p> <p>(3) Ist der Eingriff nicht ausgleichbar und gehen die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht vor, so können vom Verursacher Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege verlangt werden, die die durch den Eingriff gestörten Funktionen des Naturhaushalts oder Werte des Landschaftsbildes in dem vom Eingriff betroffenen Landschaftsraum möglichst gleichartig gewährleisten (Ersatzmaßnahmen). Soweit der Verursacher zu diesen Maßnahmen nicht imstande ist, kann stattdessen die Naturschutzbehörde Ersatzmaßnahmen auf Kosten des Verursachers durchführen. Die Kosten sind durch Bescheid festzusetzen; die Erstattung der Kosten kann vom Verursacher vorweg verlangt werden.</p>
Naturschutzgesetz Hamburg i.d.F. vom 5.2.1985	<p style="text-align: center;">§ 9</p> <p>(6) Bei nicht ausgleichbaren, aber nach Abwägung gemäß Absatz 5 vorrangigen Eingriffen ist der Verursacher verpflichtet, Ersatzmaßnahmen an anderer Stelle durchzuführen. Ersatzmaßnahmen sind Maßnahmen, die geeignet sind, die durch den Eingriff zerstörten Werte und Funktionen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes den von dem Eingriff betroffenen Raum in möglichst ähnlicher Art und Weise wieder herzustellen. Kann der Verursacher die Ersatzmaßnahmen nicht selbst durchführen oder sind sinnvolle Ersatzmaßnahmen nicht möglich, ist eine Ausgleichsabgabe an die zuständige Behörde zu entrichten. Die Ausgleichsabgabe wird mit der Gestattung des Eingriffs zumindest dem Grunde nach festgesetzt. Die Ausgleichsabgabe ist gebunden für die Finanzierung von Maßnahmen, durch die Werte oder Funktionen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes hergestellt oder in ihrem Bestand gesichert werden, die dem zerstörten Gut entsprechen.</p>

Rechtlich ist wichtig, daß die Kompensationsmaßnahme in einem begründbaren und begründeten Ableitungszusammenhang zu dem Eingriff steht. Andernfalls sind entsprechende Auflagen rechtsfehlerhaft (OVG Münster, Urteil vom 15.8.1985 - 7 A 1140/84).

In der Sache kommt es auf den Zusammenhang zwischen der durch den Eingriff beeinträchtigten Funktion und dem mit der konkreten Kompensationsmaßnahme verfolgten Ziel an. Was im Einzelfall unter der beeinträchtigten Funktion zu verstehen ist, wie differenziert diese jeweils abzugrenzen ist, mag hier dahinstehen. Auf alle Fälle muß ein plausibler Ableitungszusammenhang dargetan werden.

Neben dem sachlich-funktionalen ist der räumliche Zusammenhang erheblich. Die Landesgesetze lassen insoweit deutliche Nuancierungen erkennen. So stellt z.B. Bayern auf den vom Eingriff betroffenen Landschaftsraum ab,⁹⁾ während in Hessen die Ersatzmaßnahme in räumlichem Zusammenhang mit dem Eingriff stehen soll.¹⁰⁾

In der Praxis wird der Rückgriff auf die für den Planungsraum konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Landschaftsplan oft die Begründung des Ableitungszusammenhangs erleichtern, da die Ziele im Landschaftsplan in bezug auf die Bestandsaufnahme begründet worden sind, d.h. auch in einem konkreten, sinnvollen Zusammenhang entwickelt sind. Interessanterweise fordert auch § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG den Ausgleich nur, soweit es zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist.

Sind die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen begründet und wirksam als Teil des Fachplanes festgestellt, ist rechtlich kein Hinderungsgrund zu sehen, die benötigte Fläche für diese - auch räumlich abgeleiteten - Maßnahmen notfalls zu enteignen. Soweit ein planerischer Spielraum besteht, d.h. soweit zwischen mehreren Flächen gewählt werden kann, ist diejenige Wahl zu treffen, die die Rechte Dritter am wenigsten beeinträchtigt.

Die Kompensationsmaßnahmen sind Teil der Folgebewältigung, also mit ursächlich für die Zulassung des Projekts und folglich integrierender Teil der Rechtsgestaltungskraft des Planfeststellungsbeschlusses.

Ebensogut wie Flächen für den eigentlichen Projektzweck enteignungsfähig sind, müssen es die Flächen zur abwägungsrechtlichen Durchsetzung dieses Zweckes sein.¹¹⁾

Auch dieser Gesichtspunkt macht deutlich, welche hohe rechtliche Anforderungen an die landschaftspflegerische Begleitplanung zu stellen sind. Zur umfassenden Folgebewältigung gehört auch das Problem der abschnittswisen Planfeststellung. Der von der Rechtsprechung entwickelte Grundsatz der umfassenden Problembewältigung verlangt, daß die Feststellung eines Planes prinzipiell in einer einheitlichen und abschließenden Gesamtregelung erfolgt.¹²⁾

Dieses Ziel ist aus praktischen Gründen nicht immer zu erreichen. Muß demnach ein Projekt abschnittsweise planfestgestellt werden, so ist höchstrichterlich anerkannt, daß in einem vorgezogenen Abschnitt bereits Einwände zu Beeinträchtigungen, die zwangsläufig in einem späteren Abschnitt angelegt sind, von demjenigen erhoben werden können, dessen Rechte verletzt sein können.¹³⁾

Der Kläger kann sich bei der Geltendmachung seiner Rechte auch auf öffentliche Belange berufen, wenn sie seine Rechte zu stützen vermögen.¹⁴⁾ Neuerdings hat auch der Bundesgesetzgeber in einem Fachgesetz, nämlich dem Bundesberggesetz,¹⁵⁾ klargestellt, daß ein Plan nur dann nach Abschnitten oder Stufen festgestellt werden darf, wenn dadurch die erforderliche Einbeziehung der erheblichen Auswirkungen des gesamten Vorhabens auf die Umwelt nicht ganz oder teilweise unmöglich wird.

Soweit die rechtlichen Rahmenvorgaben, die den Steuerungswert der landschaftspflegerischen Begleitplanung deutlich machen.

IV. Schlußbetrachtung

Die umfassende Bedeutung der landschaftspflegerischen Begleitplanung erschließt sich letztlich nur dem, der ein integratives Vorgehen auch in bezug auf die Umweltprobleme akzeptiert und der nicht umhin kann, den federführenden Fachbehörden ein hohes Maß an Vertrauen zu schenken. Dieses Vertrauen verpflichtet.

V. Anmerkungen

1) Vgl. z.B. §§ 10, 11, 12 NatSchG BW; Art. 6 und 6 a Bay-NatSchG, §§ 5, 6 und 7 HE NatSchG; §§ 7 ff Nieders. NatSchG, §§ 4, 5 und 6 LG NRW, §§ 7 - 10 LPflegG S-H.

2) § 8 Abs. 1 BNatSchG.

3) Formen der Zulassung sind in § 8 Abs. 2 BNatSchG aufgeführt.

4) So auch SCHRIEWER, Möglichkeiten und Grenzen der Regelung im landschaftspflegerischen Begleitplan, in: Laufener Seminarbeiträge 1/85 der Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, S. 46.

5) §§ 1 Abs. 2, § 2 Abs. 1, § 8 Abs. 3 BNatSchG.

6) Vgl. einerseits BREUER, NuR 1980, S. 92 und andererseits SCHROETER, DVBl, 1979, S. 16; wie hier SCHRIEWER, a.a.O., S. 46.

7) Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 12. Februar 1990, BGBl I, S. 205.

8) § 2 Abs. 1 UVPG.

9) Art. 6 a Abs. 3 Bay NatSchG.

10) § 6 Abs. 3 Satz 2 HE NatG

11) So auch SCHRIEWER, a.a.O., S. 46.

12) Vgl. BVerwGE 57, 300; BVerwGE 58, 281 und BVerwGE 61, 307.

13) Zur rechtlichen Problematik und Nuancierung vgl. PAE-TOW, DVBl 1985, S. 369 ff. und BROSS, DOV 1985, S. 253 ff.

14) BVerwGE 62, 342.

15) BVerwG, Urt. v. 22.3.85 = DVBl 85, 900 = DÖV 85, 789 = VPR 85, 368.

16) § 52 Abs. 2 b Satz 1 BBergG

Anschrift des Verfassers:

Ministerialrat Dr. Erich Gassner
Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit
Postfach 12 06 29
5300 Bonn 1

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

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

Jahr/Year: 1990

Band/Volume: [5_1990](#)

Autor(en)/Author(s): Gassner Erich

Artikel/Article: [Rechtliche Anforderungen an die landschaftspflegerische Begleitplanung 9-13](#)