



Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Außenbereich – Grundzüge

Einführung

Im Folgenden werden die derzeit geltenden Anforderungen nach § 8 BNatSchG und §§ 10 ff. NatSchGBW entsprechend der höchstrichterlichen Rechtsprechung dargestellt. Grundlage ist danach ein gesetzlich vorgegebenes Stufenverhältnis mit strikten, nicht der Abwägung unterliegenden Rechtsfolgen:

- Zunächst gilt das Vermeidungs- bzw. Minderungsgebot, wobei die Verpflichtung darin besteht, Eingriffe so gering wie möglich zu halten.
- Für die danach noch verbleibenden erheblichen Beeinträchtigungen besteht eine Pflicht zur Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen.
- Sind unvermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen nicht vollständig ausgleichbar, hat eine spezifische naturschutzrechtliche Abwägung zu erfolgen.
- Führt die Abwägung zur Zulässigkeit des Vorhabens, sind Ersatzmaßnahmen und ggf. eine Ausgleichsabgabe festzulegen.

Dabei ist es unzulässig, die Stufen der Vermeidungspflicht und der Ausgleichsmaßnahmen zu “überspringen” und vorrangig Ersatzmaßnahmen oder Ausgleichsabgaben vorzusehen. Dies bedeutet aber nicht, dass auch fachlich wenig geeignete Maßnahmen ergriffen werden müssen. Da an die Eignung potenzieller Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ein strenger Maßstab anzulegen ist, gewinnt auch das Instrument der Ausgleichsabgabe eine stärkere Bedeutung.

Die Grundzüge des methodischen Vorgehens wurden für den Bereich der Abbauvorhaben bereits im “Leitfaden für die Eingriffs- und Ausgleichsbewertung bei Abbauvorhaben” (MINISTERIUM LÄNDLICHER RAUM BW & LANDESANSTALT FÜR UMWELTSCHUTZ BW 1998), niedergelegt.

Feststellung und Bewertung von Eingriffen

Grundsätzlich sind in die Erhebung und Bewertung folgende Schutzgüter einzubeziehen:

- Schutzgut “Arten und Lebensgemeinschaften/Biototypen”
- Schutzgut “Landschaftsbild/Erholung”
- Schutzgut “Boden”
- Schutzgut “Wasser”
- Schutzgut “Klima/Luft”

Zunächst ist festzustellen, ob diese Schutzgüter in Funktionen von allgemeiner oder besonderer Bedeutung betroffen werden. Sind Funktionen besonderer Bedeutung betroffen, ist das jeweilige Schutzgut getrennt zu erfassen und zu bewerten. Sind Funktionen allgemeiner Bedeutung betroffen, reicht es aus, die Biototypen als Indikatoren für die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts zu erfassen und zu bewerten.

Die Bewertung sollte über ein 3-5 stufiges Wertstufenmodell erfolgen und durch eine verbal-argumentative Bewertung ergänzt werden.

Zur Feststellung potenzieller Wirkungen und Konflikte ist die Bestandskarte mit der Vorhabensplanung zu überlagern. Die sich daraus ergebenden Konfliktpotentiale mit den bewerteten Schutzgütern werden, soweit geeignet, kartographisch dargestellt und tabellarisch beschrieben. Ebenso sind die Maßnahmen zur Vermeidung, zur Minderung zum Ausgleich und zum Ersatz zuzuordnen und zu belegen.



Vermeidung und Minderung von Eingriffswirkungen

Ein Eingriff ist unzulässig, wenn er mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung nicht vereinbar ist, wenn vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen nicht unterlassen werden oder unvermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen nicht ausgeglichen werden können. Das Vorhaben ist unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes planerisch und technisch so zu optimieren, dass die möglichen Beeinträchtigungen weitestmöglich minimiert werden.

Ausgleich

Der Ausgleichsbegriff ist bundesgesetzlich vorgegeben. Die Ausgleichspflicht ist zwingendes Recht. Es besteht kein "Auswahlrecht" zwischen Ausgleichsmaßnahmen, Ersatzmaßnahmen und Ausgleichsabgaben. Ausgleichsmaßnahmen haben Vorrang (VGH Mannheim, NuR 1996, S. 147).

Ausgleichsmaßnahmen beinhalten die Initiierung eines gleichartigen und gleichwertigen Ökosystems wie vor dem Eingriff, um die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes und das Landschaftsbild am Ort des Eingriffs zeitnah wiederherzustellen oder neu zu gestalten; Letzteres eröffnet die Möglichkeit, den Ausgleich nach den örtlichen Leitzielen für Natur und Landschaft auszurichten und festzulegen.

Die Ausgleichbarkeit ist für jedes in einer Funktion besonderer Ausprägung betroffene Schutzgut gesondert zu prüfen.

Ausgleichsmaßnahmen müssen folgende Voraussetzungen erfüllen:

- **Gleichartigkeit**

Eine "Naturalrestitution" ist i.d.R. nicht möglich und rechtlich auch nicht gefordert. Es ist deshalb nicht unbedingt eine Kopie dessen zu schaffen, was beeinträchtigt wird, sondern die wesentlichen vorhabensbedingt eintretenden Funktionsstörungen sind so zu kompensieren, dass das frühere Funktionsgefüge wieder erreicht wird. Dabei sind gleiche oder ähnliche Zustände bzw. Funktionsausprägungen wie vor dem Eingriff wiederherzustellen oder neu zu schaffen. Beispiele:

- Herstellung und Entwicklung gleicher oder ähnlicher Biotopelemente (z.B. Bäume, Hecken usw.)
- Entrohrung eines Fließgewässers als Ausgleich für die Verfüllung eines Grabens

- **Örtlicher Zusammenhang**

Die Maßnahme muß die Funktionen im betroffenen Raum wiederherstellen. Je weiter die Beeinträchtigungen ausstrahlen, desto größer ist auch der Raum für mögliche Ausgleichsmaßnahmen. Verwaltungsgrenzen (Gemeinde, Landkreis) spielen dabei naturräumlich keine Rolle.

- **Zeitnähe**

Die betreffenden Funktionen (z.B. der Biotoptyp) müssen innerhalb 25-30 Jahren wiederhergestellt sein. Eingriffe in Biotope mit einer langen Entwicklungsdauer (z.B. Hochmoore) sind daher nicht ausgleichbar. Ausgleichsmaßnahmen können auch schon vor Beginn des Eingriffs initiiert werden.

- **Eignung**

- Die Maßnahmen dürfen nicht im Widerspruch zu den raumordnerischen Zielen und insbesondere denen des Naturschutzes (z.B. Landschaftsplan, Schutzgebietsplanung) stehen.
- Die Ausgleichsfläche muß hinsichtlich der Lage (z.B. Einflüsse benachbarter Störungen), der Größe und der standörtlichen Voraussetzungen geeignet sein; es müssen hinreichende Erfolgsaussichten für die Durchführbarkeit der Maßnahme in naturschutzfachlicher wie technischer Sicht gegeben sein. Die für Ausgleichsmaßnahmen vorgesehenen Flächen müssen aufwertungsbedürftig und aufwertungsfähig sein. Dies ist der Fall, wenn sie in einen Zustand versetzt werden können, der sich im Vergleich mit dem früheren als ökologisch und für das Landschaftsbild höherwertiger einstufen läßt (BVerwG, NuR 1997, S. 87).
- Es muß sich um reale Maßnahmen handeln. Die rechtliche Sicherstellung als solche ist keine Ausgleichsmaßnahme. Eine mögliche Maßnahme ist die Beendigung oder Verringerung einer bestehenden negativen Situation (z.B. Ablösung beeinträchtigender Freizeitnutzungen).
- Keine Ausgleichsmaßnahmen sind Maßnahmen, die auf Grund anderweitiger Vorschriften gesetzlich vorgeschrieben sind (z.B. im Rahmen der ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung) oder bereits im Rahmen anderer Planungen als Ausgleich vorgesehen sind (z.B. Pflanzungen innerhalb von Flurbereinigungsgebieten).

- **Verhältnismäßigkeit**

- Die Kosten der Maßnahme dürfen nicht außer Verhältnis zum erzielten positiven Effekt stehen.
- Mögliche Nachteile für betroffene Eigentümer/Pächter dürfen nicht im Übermaß zum angestrebten Erfolg stehen (Übermaßverbot, BVerwG, NuR 1998, S. 41).

- **Flächenverfügbarkeit**

Die Fläche für Ausgleichsmaßnahmen muß

- im Eigentum des Vorhabenträgers, der öffentlichen Hand oder eines Naturschutzverbands stehen bzw. ein Eigentumswechsel dorthin muß beabsichtigt und abgesichert (Vormerkung) sein,
- bei im privaten Eigentum verbleibenden Flächen durch Vertrag und grundbuchrechtliche Sicherung sichergestellt sein oder es muß bei Scheitern des freihändigen Erwerbs eine Enteignung rechtlich zulässig sein.

- **Dauerhaftigkeit**

Bei Ausgleichsmaßnahmen, die eine regelmäßige Nutzung (z.B. extensive Landbewirtschaftung) oder eine ständige oder regelmäßige Pflege (z.B. Streuobst) erfordern, ist die Dauerhaftigkeit z.B. durch langfristige Verträge (z.B. über einen Zeitraum von 25 Jahren) sicherzustellen.

An die Eignung von Ausgleichsmaßnahmen ist ein strenger Maßstab anzulegen: Besser als eine zwanghafte, ihre Funktion nicht hinreichend erfüllende Ausgleichsmaßnahme ist eine Ersatzmaßnahme nach den Zielen des Naturschutzes.

Naturschutzrechtliche Abwägung

Die naturschutzrechtliche Abwägung nach § 11 Abs. 3 NatSchGBW bezieht sich nur darauf, ob ein Vorhaben mit unvermeidbaren, nicht vollständig ausgleichbaren Eingriffen überhaupt durchgeführt werden darf. Gegenstand der Abwägung sind nicht die Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bzw. Ausgleichsabgaben, da es sich hierbei um strikte Rechtsfolgen eines zugelassenen Eingriffs handelt.

Die naturschutzrechtliche Abwägung wird in der Praxis z.T. nicht als eigenständiger Verfahrensschritt durchgeführt. Dies ist rechtsfehlerhaft: Die Abwägung nach § 11 Abs. 3 NatSchGBW ist nicht Teil der entsprechenden fachplanerischen Abwägung, sondern eine eigenständige Abwägung zwischen den öffentlichen Interessen an der Durchführung des Vorhabens und den Belangen von Natur und Landschaft. Die Abwägung ist von den Behörden anhand der Wertungen des Gesetzgebers nachzuvollziehen und gerichtlich voll überprüfbar. Sie ist somit keine ergebnisoffene planerische Abwägung. Wesentlicher Punkt der naturschutzrechtlichen Abwägung ist das verbleibende Ausgleichsdefizit. Inwieweit diese durch nachfolgende Ersatzmaßnahmen geschlossen wird, ist auf der Stufe der Abwägung ohne Belang (Halama, NuR 1998, S. 633).

Ersatzmaßnahmen

Ist nach den Ergebnissen einer Bilanzierung kein funktional gleichartiger und gleichwertiger Ausgleich möglich und ergibt die naturschutzrechtliche Abwägung, dass das Vorhaben aus überwiegenden öffentlichen Belangen erforderlich ist, so sind Ersatzmaßnahmen durchzuführen. Die Pflicht zur Durchführung von Ersatzmaßnahmen ist striktes Recht. Die Festsetzung von Ersatzmaßnahmen erfolgt ebenfalls gemäß den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege (z.B. biotopvernetzende Maßnahmen im weiteren Gemeindegebiet). Art und Umfang der Ersatzmaßnahmen bestimmt sich nach den nicht vermeidbaren und nicht ausgleichbaren Eingriffsfolgen.

Bei Ersatzmaßnahmen ist der funktionale, räumliche und zeitliche Bezug zum Eingriff gelockert:

- Hinsichtlich des funktionalen Bezugs soll vereinfachend von dem noch verbleibenden Defizit bei dem Schutzgut "Arten und Lebensgemeinschaften" ausgegangen werden. Das Schutzgut "Landschaftsbild" ist zusätzlich heranzuziehen, falls es von besonderer Bedeutung ist. Soweit es mit den vorrangigen Zielen des Naturschutzes vereinbar ist, sind die Ersatzmaßnahmen so zu bestimmen, dass auch eine Kompensation bezüglich der anderen Schutzgüter erreicht wird (MINISTERIUM LÄNDLICHER RAUM BW & LANDESANSTALT FÜR UMWELTSCHUTZ BW 1998).
- Hinsichtlich des örtlichen Bezugs ist im Regelfall auf den betroffenen Naturraum (Gliederung Baden-Württembergs in 66 naturräumliche Haupteinheiten, IV. Ordnung) (LANDESANSTALT FÜR UMWELTSCHUTZ BW 1998) abzustellen.
- Ersatzmaßnahmen können auch solche sein, die erst in mehr als 25 Jahren eine Kompensation ermöglichen. In diesen Fällen ist auch das zwischenzeitliche Defizit (durch "Vergrößerung" der Ersatzmaßnahme oder, sofern nicht möglich, durch Ausgleichsabgabe) zu kompensieren.

- Sind durch den Eingriff Flächen der höchsten Wertstufe betroffen, sollten die Flächen für die Ersatzmaßnahmen so gewählt werden, dass dort wieder die höchste Wertstufe erreicht werden kann.

Hinsichtlich der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Flächenverfügbarkeit gelten die im Textausschnitt "Ausgleich" gemachten Ausführungen ohne Einschränkung.

An die Eignung von Ersatzmaßnahmen ist ein strenger Maßstab anzulegen: Besser als eine ihre Funktion nicht hinreichend erfüllende Ersatzmaßnahme ist die Festsetzung einer Ausgleichsabgabe.

Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen obliegt dem Vorhabenträger. Der Vorhabenträger hat Planung, Grunderwerb, Herstellung, Erstpflanzung und die Erfolgskontrollen sicherzustellen und zu finanzieren.

Ausgleichsabgabe

Eine Ausgleichsabgabe ist festzusetzen für die nicht vermiedenen und nicht durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen kompensierbaren bzw. als nicht kompensiert geltenden Eingriffsfolgen. Maßstab für die Ermittlung des Kompensationsdefizites sind die ermittelten erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Relation zu den tatsächlich durchzuführenden Maßnahmen. Auf den so festgestellten, nicht kompensierten Teil des Eingriffs sind der Rahmensatz der Ausgleichsabgabeverordnung (AAVO), §2 Abs.2 und die Bemessungsgrundsätze des § 3 Abs. 1 AAVO anzuwenden.

Verhältnis von naturschutzrechtlichem und forstrechtlichem Ausgleich

Soweit das Naturschutzrecht nicht weitergehende Regelungen (z.B. über Naturschutzgebiete) enthält, ist das Forstrecht Spezialgesetzgebung für den Wald. Dies bedeutet, dass - bezogen auf die forstrechtliche Eingriffsregelung in § 9 bis 11 Landeswaldgesetz - im forstrechtlichen Ausgleich die auf alle Waldfunktionen bezogenen Folgen eines Eingriffs im Wald umfassend bewertet und abgegolten sind.

Der naturschutzrechtliche Ausgleich im Wald bezieht sich demgegenüber auf Eingriffsfolgen in Bereichen, in denen das Naturschutzrecht gegenüber dem Forstrecht weitergehende Regelungen enthält (wie z.B. 24a-Biotop, Naturschutzgebiete, größere Abgrabungen, gravierende Auswirkungen auf das Landschaftsbild u.a.).

Können die Folgen eines Eingriffs nicht ausgeglichen werden, ist eine Ausgleichsabgabe bzw. eine Walderhaltungsabgabe festzusetzen. Durch das besondere Verhältnis von Forstrecht zu Naturschutzrecht sind Fälle möglich, in denen einerseits ein Eingriff nach Naturschutzrecht als ausgeglichen angesehen wird, gleichzeitig aber nach Forstrecht eine Walderhaltungsabgabe festgesetzt werden muss bzw. im umgekehrten Falle eine Ausgleichsabgabe.

Dr. Dietrich Kratsch, Ministerium Ländlicher Raum Baden-Württemberg, Ref. 63

Literatur

AUSGLEICHSABGABEVERORDNUNG DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG (AAVO) vom 1.12.1977 (GBl. S. 704); zuletzt geändert durch Verordnung vom 30.10.1990 (GBl. S. 342)

LANDESANSTALT FÜR UMWELTSCHUTZ BW (1998): Karte der naturräumlichen Haupteinheiten Baden-Württembergs. In: Naturschutz-Info 1/98, S. 58

LANDESANSTALT FÜR UMWELTSCHUTZ BW (1999): Verfahrensmanagement bei Abbau, Aufschüttungen und Herstellung künstlicher Wasserflächen. Fachdienst Naturschutz - Eingriffsregelung 2, 1. Auflage

MINISTERIUM LÄNDLICHER RAUM BW & LANDESANSTALT FÜR UMWELTSCHUTZ BW (1998): Leitfaden für die Eingriffs- und Ausgleichsbewertung bei Abbauvorhaben. LfU, Fachdienst Naturschutz - Eingriffsregelung 1, 3. Auflage



Landesanstalt
für Umweltschutz
Baden-Württemberg
Fachdienst Naturschutz

Postfach 21 07 51
76157 Karlsruhe
Telefax; (0721) 983 – 1456
<http://www.lfu.baden-wuerttemberg.de/>