

Die Eingriffs- und Ausgleichsregelung in Deutschland

Ökologische Landschaftsplanung und kommunaler Umweltschutz

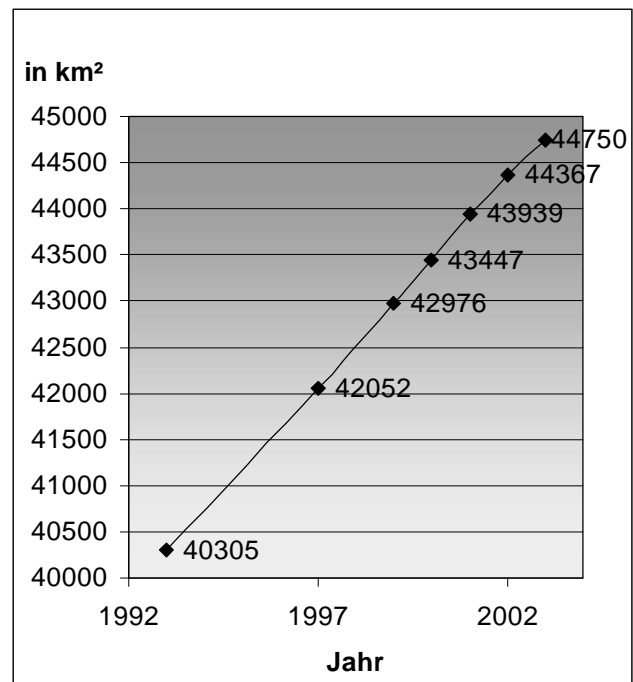
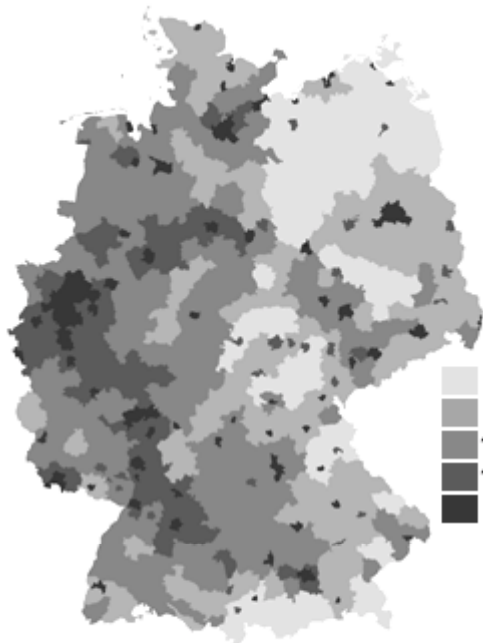
Gliederung

Der Flächenverbrauch in Deutschland.....	2
Verfahrensablauf.....	3
Der Planungsraum	5
Beispiel eines Eingriffs: Baustraße vs. Avifauna	5
Biotopwertstufen.....	6
Abschätzung der Kompensation.....	6
Beispiel eines Ausgleichs: Kostenermittlung für eine Maßnahme.....	7
Kritik.....	8
Literatur	9

Der Flächenverbrauch in Deutschland

Die stetig zunehmende Versiegelung war auch ein Auslöser für die Verankerung der Eingriffs- und Ausgleichsregelung in das BNatSchG, welches im April 2002 neu aufgelegt wurde (mit dem alten BNatSchG befaßt sich die Arbeit von FISAHN). Das Umweltbundesamt und das Statistische Bundesamt führen eine regional differenzierte Erhebung über den Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche, in die auch unbebaute und nicht versiegelte Flächen einget (z.B. der Grünstreifen auf der Autobahn). In den ersten zehn Jahren nach der Wende nahm diese um etwa 10 % zu, eine Trendwende ist nicht erkennbar. Dabei weisen einige Räume (z.B. Mecklenburg-Vorpommern) eine Siedlungs- und Verkehrsfläche von weniger als 8 % auf, andere (z.B. das Ruhrgebiet) eine von über 30 %.

Siedlungs- und Verkehrsfläche 2001

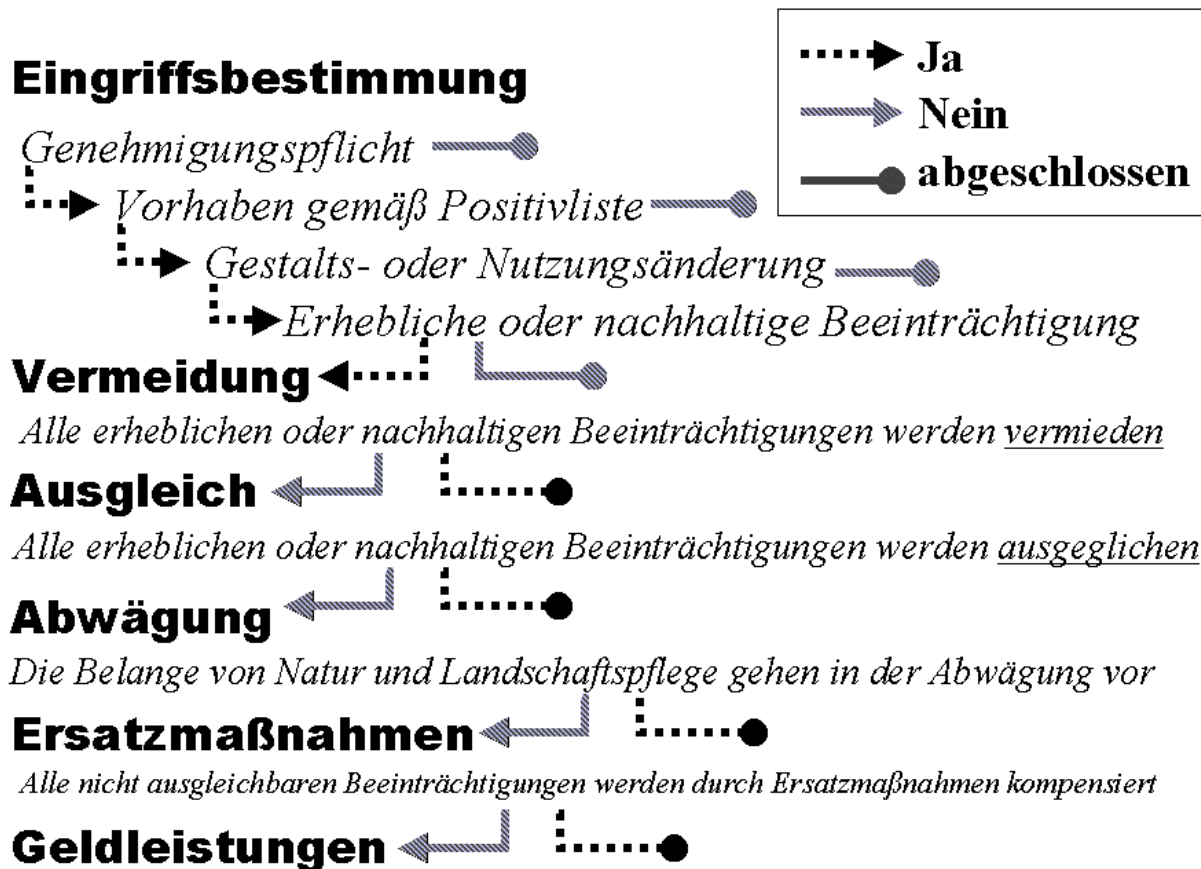


Das Maß der menschlichen Beeinflussung wird Hemerobie genannt (KARL S.46). Für die Landschaft läßt sich dies durch einen Vergleich des Status quo mit der Potentiellen Natürlichen Vegetation (kurz PNV, von Tüxen 1956 eingeführt) feststellen. 2003 wurde Niedersachsen vom NLÖ auf Basis der Bodenübersichtskarte BÜK50 derart kartiert.

Verfahrensablauf

Das Grundprinzip der Eingriffs- und Ausgleichsregelung läßt sich wie folgt zusammenfassen: Was an einer Stelle der Natur infolge einer Baumaßnahme verloren geht, soll, soweit der Eingriff nicht vermieden werden kann, möglichst ähnlich und in der Nähe wieder entstehen können.

Folgende Abbildung soll die lange Entscheidungskaskade verdeutlichen



Hierbei ist zu beachten, daß der Vorhabenträger nicht einfach aus Bequemlichkeit zu den Geldleistungen springen kann, sondern strikt dem Entscheidungsbaum zu folgen hat.

Wichtig ist die Formulierung in § 18(1) des BNatSchG:

Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen *können*.

Es genügt also die *Möglichkeit* eines Eingriffs, damit die Regelung zum Zuge kommt. Gewöhnungsbedürftig ist der Umstand, daß die Zunahme einer Nutzungsintensität keine Nutzungsänderung darstellt. Ein Beispiel: Verdoppelt sich der KFZ-Verkehr auf einer bestehenden Straße ist dies kein Eingriff im Sinne des Gesetzes, obwohl dadurch mehr Schadstoffe emittiert werden. Ein gewiefter Vorhabenträger könnte so die künftige Nutzungsintensität herunterspielen und diese erst nachträglich steigern.

Die Handhabung der Regelung für den Bereich Landschaftsbild wird in einer Publikation der BUNDESFORSCHUNGSANSTALT ausgiebig diskutiert. Wo in Osnabrück das Landschaftsbild noch schön bzw. schon gestört ist, verrät das Kartenmaterial zum Landschaftsrahmenplan.

Absatz § 18(2) enthält die sogenannte Landwirtschaftsklausel:

Die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung ist nicht als Eingriff anzusehen, soweit dabei die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden.

Einige Bundesländer haben statt der Positiv- auch Negativlisten, dabei machen sie von § 18(4) Gebrauch:

Die Länder können zu den Absätzen 1 bis 3 nähere Vorschriften erlassen. Sie können bestimmen, dass in Absatz 1 genannte Veränderungen bestimmter Art, die im Regelfall nicht zu einer Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes führen, nicht als Eingriffe anzusehen sind. Sie können gleichfalls bestimmen, dass Veränderungen bestimmter Art als Eingriffe gelten, wenn sie regelmäßig die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllen.

Eine Einzelfallprüfung bleibt aber unumgänglich.

Die nächsten Punkte kommen in § 19 zum Ausdruck:

(1) Der Verursacher eines Eingriffs ist zu verpflichten, *vermeidbare* Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu *unterlassen*.

(2) Der Verursacher ist zu verpflichten, unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege *vorrangig auszugleichen* (Ausgleichsmaßnahmen) oder in *sonstiger Weise zu kompensieren* (Ersatzmaßnahmen). Ausgeglichen ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts wieder hergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist. In sonstiger Weise kompensiert ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichwertiger Weise ersetzt sind oder das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet ist. Bei der Festsetzung von Art und Umfang der Maßnahmen sind die Programme und Pläne nach den §§ 15 und 16 zu berücksichtigen.

(3) Der Eingriff darf nicht zugelassen oder durchgeführt werden, wenn die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht in angemessener Frist auszugleichen oder in sonstiger Weise zu kompensieren sind und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der *Abwägung* aller Anforderungen an Natur und Landschaft anderen Belangen im Range vorgehen. Werden als Folge des Eingriffs Biotop zerstört, die für dort wild lebende Tiere und wild wachsende Pflanzen der streng geschützten Arten nicht ersetzbar sind, ist der Eingriff nur zulässig, wenn er aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses gerechtfertigt ist.

(4) Die Länder können zu den Absätzen 1 bis 3 weitergehende Regelungen erlassen; insbesondere können sie Vorgaben zur Anrechnung von Kompensationsmaßnahmen treffen und vorsehen, dass bei zuzulassenden Eingriffen für nicht ausgleichbare oder nicht in sonstiger Weise kompensierbare Beeinträchtigungen Ersatz in *Geld* zu leisten ist (Ersatzzahlung).

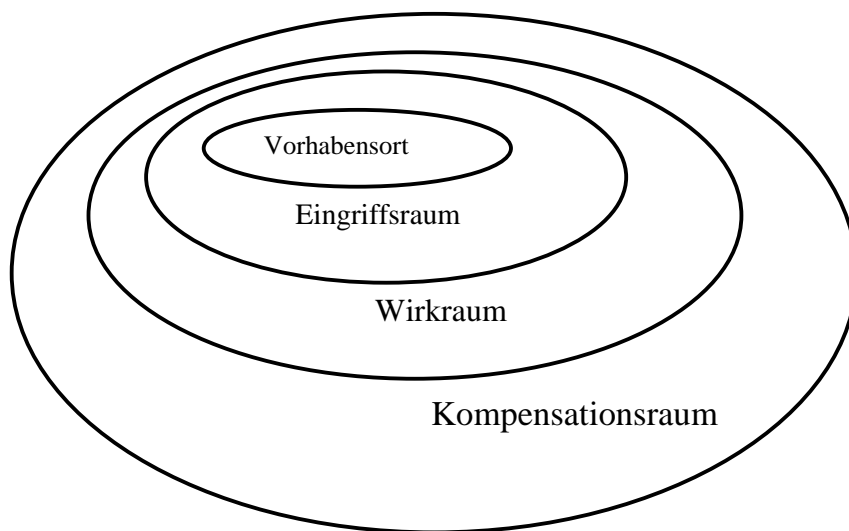
Der Unterschied zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme wird von Breuer (1991) amüsant illustriert: „Verlieren Sie durch die Kunst oder das Unvermögen Ihres Frisörs eines ihrer beiden Ohren und gelingt es, das Ohr wieder anzufügen, ohne daß Ihr Hörvermögen eine erhebliche Beeinträchtigung davongetragen hat, so sind sie dank einer Ausgleichsmaßnahme noch einmal davongekommen. Gelingt dies nicht, werden Sie statt dessen mit schmerzstillenden Mitteln versorgt, und gelingt es ihrem Frisör, die Ihnen beigebrachte Amputation den Blicken der Mitmenschen z.B. durch einen rasanten Haarschnitt zu entziehen, so könnte man dies als Ersatzmaßnahme bezeichnen.“

Der Planungsraum

Im Planungsraum werden mehrere Räume unterschieden. Der Vorhabensort ist die direkt beanspruchte Grundfläche und wird durch die Projektbeschreibung definiert. Der Eingriffsraum folgt aus § 18(1). Für eine Straße werden in Bayern folgende Abstände festgelegt:

Verkehrsaufkommen KFZ/Tag	Beeinträchtigungszone in Metern
500 - 2000	10
2000 - 5000	20
5000 - 10000	30
> 10000 und BAB	50

Im Wirkraum muß die Beeinträchtigung nicht mehr erheblich sein. Im Kompensationsraum spielen sich die Kompensationsmaßnahmen ab. Bei Poollösungen (eine Bevorratung von Flächen durch die Gemeinde) kann der räumliche Bezug verloren gehen.



Beispiel eines Eingriffs: Baustraße vs. Avifauna

Als *Projektinformation* liegt eine Baustraße mit reger Bautätigkeit über 1 Jahr auf 100 m Länge vor. Die *naturräumliche Situation* besteht aus einer naturnahen Niederungslandschaft (offenes, unbewaldetes Gelände). Hierdurch ergibt sich als *Wirkfaktor* ein starker optischer Reiz bis in 100 m Entfernung. Der Nahrungsgast Weißstorch und eine Wiesenbrüterpopulation (Braunkehlchen) stellen mit ihrer hohen Störungsempfindlichkeit gegenüber dem Wirkfaktor die *Funktions- und Wertelemente* dar. Die *Beeinträchtigung* ist nun ein temporärer Lebensraumverlust für die Avifauna auf 2 ha Fläche über mindestens ein Jahr.

Biotopwertstufen

In Niedersachsen werden Biotope in fünf Wertstufen eingeteilt. Die Kriterien sind Naturnähe, Gefährdung, Seltenheit und die Bedeutung als Lebensraum für Pflanzen und Tiere.

- 5: von besonderer Bedeutung (gute Ausprägungen naturnaher und halbnatürlicher Biotoptypen)
- 4: von besonderer bis allgemeiner Bedeutung
- 3: von allgemeiner Bedeutung
- 2: von allgemeiner bis geringer Bedeutung
- 1: von geringer Bedeutung (intensiv genutzte, artenarme Biotoptypen)

Zusätzlich erfolgt eine Einteilung nach Regenerationsfähigkeit:

** : nach Zerstörung kaum oder nicht regenerierbar (mehr als 150 Jahre Regenerationszeit)

* : nach Zerstörung schwer regenerierbar (bis 150 Jahre)

(*) : schwer regenerierbar, aber i.d.R. kein Entwicklungsziel des Naturschutzes
(da Degenerationsstadium oder anthropogen stark verändert)

kein Symbol: bedingt regenerierbar

(bei günstigen Rahmenbedingungen in relativ kurzer Zeit, d.h. ca. 15-25 J.)

In Mecklenburg-Vorpommern hat man 10 Wertstufen, die hierdurch mögliche größere „Genauigkeit“ wird aber durch die Angabe von Intervallen wieder aufgehoben (z.B. 2-5 für Grünanlagen ohne alten Baumbestand). Oft kann auch ein Laie den Wert intuitiv ermitteln. (Warum aber der „Schwermetall-Rasen des Osnabrücker Hügellandes“ die höchste Wertung bekommt, ist mir immer noch nicht klar. *)

Abschätzung der Kompensation

Kompensationsmaßnahmen umfassen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und werden durch einen landschaftspflegerischen Begleitplan in Text und Karte verbindlich (§ 20(4)).

Zur Abschätzung des Umfangs bieten sich verschiedene Verfahren an:

1. Biotopwertverfahren
2. Kompensationsfaktoren
3. verbal-argumentative Kompensationsermittlung
4. Herstellungskostenansatz

Zu 1.: Es erfolgt eine Bilanzierung aus den Produkten von Biotopwertverlust mal Eingriffsfläche und Biotopwertsteigerung mal Ausgleichsfläche. Es ist unsensibel für räumliche und funktionale Zusammenhänge.

* Der Schwermetallrasen als neues gesetzlich geschütztes Biotop "wird künftig Altlastensanierungen behindern und verteuern". (Quelle: IHK Würzburg

http://www.wuerzburg.ihk.de/druckdokumente/innovation/umwelt/natur/news/DIHK_BRegBNatG.html)

Er würde sich durch seine extreme Standortökologie auszeichnen und könnte aufgrund der zu erwartenden Umweltbelastung nicht künstlich wiederhergestellt werden.

(Richard Raskin: Sind Schwermetallfluren regenerierbar?

http://www.loebf.nrw.de/Willkommen/Aktuelles/Publikationen/LOEBF_Mitteilungen/Mitteilung_03_2003/Ausdem_Inhalt/018_22_Raskin_pdf.pdf)

Beispiel aus Niedersachsen: Wenn man aus einem Hektar Küstenwatt (Biotopwertstufe 5) ein Hafenbecken (Biotopwertstufe 1) machen wollte, wären bei der Umwandlung von Laubforst mit fremdländischen Arten (Biotopwertstufe 2) in einen mit einheimischen Arten (Biotopwertstufe 3) 4 Hektar fällig.

Zu 2.: Einem Biotoptyp mit einer Beeinträchtigungsintensität von 100 % und einer möglichen Kompensationsmaßnahme wird ein Faktor zugeordnet, der das Verhältnis der Eingriffs- zur nötigen Ausgleichsfläche angibt. Insofern besteht eine große Ähnlichkeit zu 1. Sie sind leicht handhabbar und bieten eine große Planungssicherheit.

Beispiele aus Brandenburg: Wird ein Hektar Laubwald „vollkommen beeinträchtigt“, kann dies durch die Neuanlage eines Hektars Laubwald ausgeglichen werden (Kompensationsfaktor 1:1). Wird ein Hektar mit Bruch- und Sumpfwäldern, Moor- und Sumpfgewässern zerstört, kann der Ausgleich in einer Neuanlage von 8-12 Hektar Feuchtwäldern auf artenarmen Feuchtwiesen bestehen (Kompensationsfaktor 1:8 - 1:12).

Zu 3.: Der geringe Formalisierungsgrad führt zu einem großen Bemessungsspielraum. Ein x-facher Kompensationsumfang ist recht willkürlich.

Findet im Stadtgebiet Osnabrücks (nicht im Landkreis) Anwendung. Die Stadtverwaltung erarbeitet gerade auf Antrag der CDU eine Beschlußvorlage, die zum Ziel hat, den räumlichen Zusammenhang aufzuweichen, da eine Kompensation im Außenbereich meist billiger ist. Am Konzept der „Grünen Finger“ soll festgehalten werden.

Zu 4.: Verfahren, bei dem die Kosten für die (fiktive) Wiederherstellung von Biotopen als Grundlage für die Berechnung der Ausgleichs*abgabe* herangezogen werden. Anscheinend wird hier heimlich eine Abkürzung in der Entscheidungskaskade genommen. Bislang kaum praxiserprobt.

Beispiel eines Ausgleichs: Kostenermittlung für eine Maßnahme

Die Maßnahme soll in der Wiederherstellung eines Großseggenrieds auf einem Hektar Ackerfläche mit einer Entwicklungszeit von 30 Jahren bestehen (aus Müller-Pfannenstiel et al. 1995, in €umgerechnet). Eine Auflistung der einzelnen Kostenpunkte:

- Abtragung des eutrophierten Oberbodens (50 cm tief):	180000 €
- Aushagerung durch häufige Mahd in den ersten 3 Jahren (dreimal jährlich):	2000 €
- Wiedervernässung durch Rückbau aller Entwässerungsmaßnahmen (1000 m Drainage):	95000 €
- Abgrenzung einer breiten, allenfalls extensiv genutzten Pufferzone (50 m breit):	410 €
- Anpflanzung von entsprechenden Arten (Initialpflanzung):	14000 €
	<i>Zwischensumme der Herstellungskosten</i> 291410 €
- umlaufend jedes Jahr 10 bis 20 % der Fläche mähen (oder in den Sommermonaten beweiden):	2500 €
- Entfernen aufkommender Gehölze alle 5 Jahre:	71000 €
- Mahd der Pufferzone	Säume alle 3 bis 5 Jahre: 670 €
	Wiesen 1 bis 2mal pro Jahr: 16000 €
	<i>Zwischensumme der Pflegekosten</i> <u>90170 €</u>
	Gesamtkosten 381580 €

Kritik

Noch einmal Breuer: „Die Theorie der Eingriffsregelung ist eine Sache, ihre Praxis eine andere.“

Ein häufig artikulierter Kritikpunkt sind die uneinheitlichen Standards. Hierzu ein Zitat aus KÖPPEL et al. (S.359): „Besteigen wir in Berlin am Bahnhof Zoo die S 7 und fahren nach Potsdam, so passiert – vor dem Hintergrund der Eingriffsregelung – etwas Tragisches: Wir wissen nicht mehr so recht, wie uns geschieht, obwohl Berlin und Brandenburg Fusionspläne heg(t)en. So ist es kaum verständlich, daß etwa in Berlin der Ausbau von Gewässern grundsätzlich als Eingriff gilt und in Brandenburg nicht; daß dagegen in Brandenburg die Anlage von Golfplätzen in der Regel einen Eingriff darstellt, während das in Berlin nicht der Fall ist – jeweils aufgrund der länderspezifischen Positivlisten.“ Ein weiteres Manko in Bezug auf den Planungsraum ist das starre Festhalten an Verwaltungs- oder Kartenblattgrenzen.

Maßnahmen würden oft ohne naturraumspezifisches Leitbild entworfen. Straßer (1994) verdeutlicht konkurrierende Umweltqualitätsziele unter dem Motto „Artenschutz kontra Ressourcenschutz“: „Die Gänse und Kraniche fressen mit großer Vorliebe die abgeernteten Maisfelder und die Flächen mit Wintergetreide kahl; ... die Großfelderwirtschaft mit intensivem Mais- und Getreideanbau ist mit für die internationale ornithologische Bedeutung Rügens verantwortlich. Schläge von 1000 ha sind keine Seltenheit... Für Großvögel sind Schlaggrößen von 200 ha erforderlich (wegen der großen Fluchtdistanzen von zum Teil 500 m) – für das Landschaftsbild, Boden und Grundwasser ist dieser Zustand eine Katastrophe.“

Spöttisch fragt Schulze (1992) in KÖPPEL et al.: „Wie viele Kröten müssen sich paaren, um den Nachwuchs hervorzubringen, der in der Lage ist, die Vernichtung eines Brachvogelbiotopes auszugleichen?“ und spielt dabei auf die krude Verrechnung beim Biotopwertverfahren an.

Meist käme durch die Schaffung von kleinen Inselbiotopen nicht mehr als „Flickwerk“ zustande (Stichwort: Fragmentierte Landschaften und Metapopulationen). Eine Untersuchung im Zuständigkeitsbereich von Straßenbauverwaltungen ergab, daß 56 % der Kompensationsflächen kleiner als 1 ha sind und nur 15 % größer als 5 ha. Mit Flächenpools könnte man dem entgegenwirken, müßte dann aber die Unterscheidung in Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aufgeben. Peithmann (1995) meint hierzu: „Die Aufgabe des Ausgleichsprimats könnte Umsetzungsvorteile für die Eingriffsregelung bringen und ihr Wiedergutmachungspotential stärker für die allgemeine Landschaftsentwicklung nutzbar machen.“ Laut WILKE würde auch der Anreiz entfallen, vorsätzlich positive Entwicklung auf zukünftigen Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu unterbinden, um bei Bedarf eine hohe „Aufwertung“ zu ermöglichen.

Erfolgskontrollen würden eher vernachlässigt. Wie diese aussehen könnten, wird von HUB et al. beschrieben. Insgesamt sei eine Privilegierung wirtschaftlicher Interessen festzustellen (CZERANKA S.27).

Ein ambitioniertes Ziel verfolgt LUTZ: Ein textanalytisches Verfahren auf eine natürlichsprachliche Beschreibung (z.B. ein Gesetzestext) angewandt soll die Grundlage für ein Informationssystem liefern.

Nach dem Referat über die ökologische Nische Stadt ließe sich die provokante, überzeichnete Frage stellen, ob überhaupt ausgeglichen werden müsse (in einigen kanadischen Städten wird der Biber zur Plage). Zumindest wurde deutlich, daß Naturnähe und Artenreichtum nicht unbedingt korrelieren, sondern letzterer oftmals Nebeneffekt der anthropogenen Landschaftsnutzung ist. Weiterhin wird durch die Roten Listen eine Gefährdung impliziert, die unter einer globaleren Betrachtung oft nicht mehr gegeben ist.

Literatur

- BUNDESFORSCHUNGSANSTALT für Naturschutz und Landschaftsökologie (1990): Landschaftsbild - Eingriff - Ausgleich. Bonn-Bad Godesberg
- CZERANKA, Marion (1997): GIS-basierte Entscheidungsunterstützung in der naturschutzorientierten Raumplanung dargestellt am Beispiel der Eingriffsregelung in der Flächennutzungsplanung. Vechta
- FISAHN, Andreas: Implikationen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung – In: Zeitschrift für Umweltrecht 1996
- HENDINGER, Helmtraut (1977): Landschaftsökologie. Braunschweig.
- HUB, Daniel, Jacobs, Jörg u. Rößling, Holger (2002): Qualifizierung von Erfolgskontrollen in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung durch geoökologische Untersuchungen – In: Forum Geoökologie 13 (2)
- KARL, Jochen (2001): Landschaftsbewertung in der Planung. Giessen
- KÖPPEL, Johann, Feickert, Uwe, Spandau, Lutz, Straßer, Helmut (1998): Praxis der Eingriffsregelung – Schadenersatz an Natur und Landschaft? Stuttgart
- LUTZ, Michael (2001): Ontologien für die Eingriffsregelung - Modellierung eines Verfahrens zur Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft und prototypische Umsetzung in einem Informationssystem für Verkehrsplaner. Münster
- NLÖ (Niedersächsisches Landesamt für Ökologie) unter www.nloe.de
- STADT Osnabrück (1992): Landschaftsrahmenplan. Osnabrück
- WILKE, Torsten: Naturschutzfachliche Anforderungen an die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung – In: UVP report 1/2001