

III-3

Rechtliche Grundlagen von Eingriffsplanungen

Inhalt

III-3 Rechtliche Grundlagen von Eingriffsplanungen

1	Allgemeines	5	4.3.3	Formale Vorgaben für die Aufnahme des Naturschutzes in der Bauleitplanung	20
2	Eingriffsregelung	6	4.3.4	Problematik Bauen und Naturschutz	20.1
2.1	Eingriffsregelung nach dem Naturschutzgesetz	6	4.4	Die aktuelle Situation	20.4
2.2	Die Eingriffsregelung: Bewahrung des Status quo von Natur und Landschaft – mittlerweile ein Alltagsgeschäft?	9	4.5	Verfahrensablauf und Beteiligung	20.5
2.2.1	Einführung der Eingriffsregelung in das BNatSchG – Hintergründe und Erwartungen	9	4.6	Stadtverträglichkeit und Nachhaltigkeit von Flächennutzungen – ein indikatoren-gestütztes Analyse-Instrument für die vorbereitende Bauleitplanung	21
2.2.2	Ansätze zur Folgenbewältigung im internationalen Vergleich	10	4.6.1	Einführung	21
2.2.3	Die Eingriffsregelung im Alltagsgeschäft einer Naturschutzbehörde	10.1	4.6.2	Das Analyse-Instrument	21
2.2.4	Hat die Eingriffsregelung die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt?	10.2	4.6.2.1	Zur Begrifflichkeit: Stadtverträglichkeit und Nachhaltigkeit	21
2.2.4.1	Spektrum der Vollzugsdefizite	10.2	4.6.2.2	Operationalisierung von Nachhaltigkeit ..	22
2.2.4.2	Weiterhin ungebremste Flächeninanspruchnahme	10.3	4.6.2.3	Entscheidende methodische Anforderung für eine Nachhaltigkeitsprüfung: Integration durch Vergleichbarkeit	22
2.2.4.3	Mangelhafte Verfügbarkeit naturschutzfachlich geeigneter Flächen und ungenügende Abstimmung der Flächenauswahl	10.3	4.6.2.4	Grundlage der Bewertung: Indikatoren für Wirkungen	22
2.2.4.4	Exemplarische Ergebnisse von Nachkontrollen	10.3	4.6.3	Anwendung der Nachhaltigkeitsanalyse in einem konkreten Fall	22
2.2.5	Ein Kontrastszenario: Wo wären wir, wenn es die Eingriffsregelung nicht gäbe?	10.5	4.6.3.1	Alternative Rahmenplan-Entwürfe für ein Restrukturierungsgebiet	24
2.2.6	Einige Perspektiven in der Weiterentwicklung der Eingriffsregelung	10.7	4.6.3.2	Bewertung der Strukturkonzepte aus der Perspektive der Nachhaltigkeit	24
2.2.6.1	Von der Nachkontrolle zum systematischen Qualitätsmanagement	10.8	4.6.4	Interpretation und Ausblick	28
2.2.6.2	Ergänzung des ordnungsrechtlichen Ansatzes der Eingriffsregelung um kooperative Elemente	10.8	4.6.5	Literatur zu 4.6	28
2.2.6.3	Stärkere Berücksichtigung regionaler Aspekte und Besonderheiten	10.9	4.7	Der Flächennutzungsplan	29
2.2.6.4	Einbindung der Eingriffsregelung in die Entwicklung zu einem europäischen Planungssystem	10.10	4.7.1	Der Landschaftsplan als naturschutzfachlicher Beitrag zur Flächennutzungsplanung	29
2.2.7	Zusammenfassung	10.10	4.7.2	Eingriffsregelung im Flächennutzungsplanverfahren	29
2.2.8	Literatur zu 2.2	10.11	4.7.2.1	Ausschlusskriterien für Bauflächen	30
2.3	Weiterführende Literatur zu 2	10.12	4.7.2.2	Erfassung und Bewertung des Ist-Zustands der Landschaft	30.2
3	Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)	10.14	4.7.2.3	Ermittlung des Konfliktpotenzials von Bauflächen	30.2
4	Bauleitplanung	13	4.7.2.4	Konfliktvermeidung und Konfliktminimierung	30.3
4.1	Allgemeine Grundlagen	13	4.7.3	Planerische Vorbereitung der Eingriffsbewältigung	30.3
4.2	Die gesetzlichen Grundlagen	13	4.7.3.1	Ermittlung der zu erwartenden Eingriffe ..	30.3
4.3	Naturschutz in der Bauleitplanung	15	4.7.3.2	Ermittlung des Ausgleichsflächenbedarfs	30.3
4.3.1	Abwägung der Naturschutzbelange in der Bauleitplanung	16	4.7.3.2.1	Auswahl geeigneter Ausgleichsflächen	30.3
4.3.2	Umweltziele in der Bauleitplanung	18	4.7.3.2.2	Darstellungsmöglichkeiten zum Ausgleich im Flächennutzungsplan	30.4
			4.7.4	Darstellungen zu Schutz und Entwicklung von Natur und Landschaft im Flächennutzungsplan	30.4
			4.8	Der Bebauungsplan	30.5

4.8.1	Ökologische Optimierung des Bebauungsplans	30.5	6.7.5	Empfehlungen zur ökologischen Verbesserung der Flurbereinigung	52
4.8.1.1	Planauswirkungen und Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes	30.5	6.7.5.1	Gesetzesreformen	52
4.8.1.2	Vermeidung und Minimierung von Beeinträchtigungen	30.6	6.7.5.2	Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Leitlinien	53
4.8.1.3	Festsetzungen zur Vermeidung und Minimierung	30.9	6.7.5.3	Finanzierung	54
4.8.2	Planerische Eingriffsbewältigung	30.9	6.7.5.4	Planungsgrundlagen	54
4.8.2.1	Ermittlung der verbleibenden unvermeidbaren Beeinträchtigungen der Schutzgüter	30.9	6.7.5.5	Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	54
4.8.2.2	Bewertung der Beeinträchtigungen	30.9	6.7.5.6	Monitoring/Controlling	54
4.8.2.3	Möglichkeiten des Ausgleichs	30.11	6.7.5.7	Umsetzung	55
4.8.2.3.1	Ausgleichsmaßnahmen im Bebauungsplan	30.11	6.7.5.8	Nachbereitung und Folgewirkungen	55
4.8.2.3.2	Flächen- und Maßnahmenbevorratung	30.12	6.7.5.9	Verwaltung	55
4.8.2.4	Festsetzung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich	30.13	6.7.6	Umfragen zur Flurbereinigung	56
4.8.2.5	Bilanzierung nach „Leitfaden Eingriffsbewertung“	30.13	6.7.6.1	Schleswig-Holstein	56
4.8.2.6	Sicherung und Finanzierung der Ausgleichsmaßnahmen	30.14	6.7.6.2	Baden-Württemberg	56
4.9	Checklisten	30.15	6.7.6.3	Rheinland-Pfalz	57
4.10	Weiterführende Literatur zu 4	30.17	6.7.7	Fallbeispiele	59
5	Dorferneuerung und -verschönerung	30	6.7.7.1	Baden-Württemberg	59
6	Flurbereinigung und Agrarplanung	32	6.7.7.1.1	Verfahren Gerabronn (Lkr. Schwäbisch Hall)	60
6.1	Allgemeine Grundlagen	32	6.7.7.1.2	Verfahren Schemmerhofen-Aßmannshardt (Lkr. Biberach)	61
6.2	Die gesetzlichen Grundlagen	32	6.7.7.1.3	Verfahren Griesingen (Alb-Donau-Kreis)	61
6.3	Naturschutz in der Flurbereinigung	36	6.7.7.1.4	Verfahren Haigerloch (Zollernalbkreis)	62
6.4	Die aktuelle Situation	38	6.7.7.2	Rheinland-Pfalz	62
6.5	Verfahrensablauf und Beteiligung	38	6.7.7.2.1	Verfahren Gönnersdorf/Lissendorf (Kreis Daun)	62
6.6	Weiterführende Literatur zu 6	40	6.7.7.2.2	Verfahren Mehrbachtal, Hasselbach-Werkhausen und Wölmersen (Kreis Altkirchen)	63
6.7	Situation und Handlungsempfehlungen (Eine Studie herausgegeben vom NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.)	41	6.7.7.2.3	Freiwilliger Nutzungstausch Hirschberg (Rhein-Lahn-Kreis)	64
6.7.1	Einleitung	41	6.7.7.2.4	Verfahren Walsdorf-Zilsdorf (Kreis Daun)	65
6.7.2	Allgemeine Beurteilung der Situation der Flurbereinigung	41	6.7.7.2.5	Verfahren Bellingen, Stockum-Püschen (Westerwaldkreis)	66
6.7.2.1	Baden-Württemberg	41	6.7.7.2.6	Verfahren Lambsheim-Weisenheim (Kreis Bad Dürkheim)	67
6.7.2.2	Rheinland-Pfalz	42	6.7.7.3	Schleswig-Holstein	68
6.7.2.3	Schleswig-Holstein	42	6.7.7.3.1	Verfahren Hohner See (Kreis Rendsburg/Eckernförde)	68
6.7.2.4	Brandenburg	43	6.7.7.3.2	Verfahren „Obere Treene-Landschaft“ (Kreis Schleswig/Flensburg)	69
6.7.3	Detaillierte Analyse	44	6.7.7.3.3	Weitere Verfahren – Kurzfassungen	69
6.7.3.1	Art der Flurbereinigungsverfahren (Erst-, Zweit- und Drittbereinigungen)	44	6.7.7.3.4	Maßnahmenbilanz Schleswig-Holstein 1987 – 2001	70
6.7.3.2	Freiwilliger Nutzungstausch	45	6.7.7.4	Konkretisierung von ökologischen Kenngrößen in zukünftigen Verfahren: Vorschlag für ein Indikatoren-gestütztes Flurneuerungsverfahren	70
6.7.3.3	Leitlinien	46	6.7.8	Literaturverzeichnis zu 6.7	72
6.7.3.4	Ökologische Indikatoren	47	7	Verkehrsplanungen und Leitungstrassen ..	74
6.7.3.5	Kompensationsflächen	47	7.1	Allgemeine Grundlagen	74
6.7.3.6	Integration von „Naturschutz durch Nutzung“	48	7.2	Die gesetzlichen Grundlagen	74
6.7.3.7	Biotopvernetzung und Natura 2000	49	7.3	Naturschutz in der Trassenplanung	75
6.7.3.8	Ökologische Bauaufsicht	49	7.4	Die aktuelle Situation	77
6.7.3.9	Naturbilanz	49	7.5	Verfahrensablauf und Beteiligung	77
6.7.3.10	Erfolgskontrolle/Monitoring	50	7.6	Weiterführende Literatur zu 7	78
6.7.3.11	Mitwirkung der Naturschutzverbände	50			
6.7.4	Schlussfolgerungen aus der Detailanalyse und den Fallbeispielen	52			

8	Wasserwirtschaftliche Planungen	79	11	Forstwirtschaft	91
8.1	Allgemeine Grundlagen	79	11.1	Allgemeine Grundlagen	91
8.2	Die gesetzlichen Grundlagen	79	11.2	Die gesetzlichen Grundlagen	92
8.3	Naturschutz in der wasserwirtschaftlichen Planung	81	11.3	Naturschutz in der Forstwirtschaft	93
8.4	Die aktuelle Situation	82	11.4	Die aktuelle Situation	94
8.5	Verfahrensablauf und Beteiligung	82	11.5	Verfahrensablauf und Beteiligung	95
8.6	Weiterführende Literatur zu 8	82	11.6	Weiterführende Literatur zu 11	96
9	Bodenabbau und andere Flächeneingriffe	83	12	Landwirtschaft	97
9.1	Allgemeine Grundlagen	83	12.1	Allgemeine Grundlagen	97
9.2	Die gesetzlichen Grundlagen	83	12.2	Die gesetzlichen Grundlagen	98
9.3	Naturschutz im Rahmen des Bodenabbaus	84	12.3	Naturschutz in der Landbewirtschaftung	100
9.4	Die aktuelle Situation	85	12.4	Die aktuelle Situation	102
9.5	Verfahrensablauf und Beteiligung	86	12.5	Verfahrensablauf und Beteiligung	103
9.6	Weiterführende Literatur zu 9	87	12.6	Weiterführende Literatur zu 12	104
10	Freizeitplanung und -nutzung	88	13	Großanlagen	105
10.1	Allgemeine Grundlagen	88	13.1	Allgemeine Grundlagen	105
10.2	Die gesetzlichen Grundlagen	88	13.2	Die gesetzlichen Grundlagen	105
10.3	Naturschutz in der Freizeitplanung	89	13.3	Naturschutz bei Großanlagen	107
10.4	Die aktuelle Situation	90	13.4	Die aktuelle Situation	107
10.5	Verfahrensablauf und Beteiligung	90	13.5	Verfahrensablauf und Beteiligung	107
10.6	Weiterführende Literatur zu 10	90	13.6	Weiterführende Literatur zu 13	108

III-3

Rechtliche Grundlagen von Eingriffsplanungen

1 Allgemeines

Verschiedene Nutzergruppen und Planungssparten stellen einen Anspruch an die Landschaft. Ihre Eingriffe versiegeln Flächen, führen zu einer mehr oder minder intensiven Nutzung derselben, bedeuten Störungen oder Eintrag von Schadstoffen. Auch ein umfassender Naturschutz kann und will menschliche Nutzung in der Landschaft nicht verhindern, sondern ihr eine umweltverträgliche Form geben.

Dieses bedeutet, dass

- Gebiete in für das Überleben der Populationen heimischer Tier- und Pflanzenarten ausreichender Größe aus jeder Nutzung genommen und gegen schädigende Einflüsse von außen abgeschirmt werden.
- das Erleben von Natur und Landschaft für den Menschen ermöglicht wird, aber in einer sinnvollen Planung von Zugangswegen, Freizeiteinrichtungen usw.
- flächenverbrauchende Versiegelungen oder Bebauungen auf das notwendige Maß beschränkt werden und dort geschehen, wo dieses bei Erhalt der landschaftlichen Prägung und des vollen Biotopverbundes möglich ist.
- alle weiteren Nutzungsformen die naturgemäße Prägung widerspiegeln und den Biotopverbund nicht gefährden, sondern eher noch unterstützen bzw. ergänzen.
- auch früher geschehene Eingriffe erneut überprüft und so verändert werden, dass sie den genannten Anforderungen entsprechen.

Ein wirksamer Naturschutz im Rahmen von Eingriffsplanungen kann nur gelingen, wenn ein umfassendes Naturschutzprogramm bereits vorliegt oder in jedem Einzelfall vergleichbar umfassende und die Umgebung mit einbeziehende Untersuchungen vorgenommen werden. Nur so sind ökologische Erfordernisse überhaupt benennbar. Ihre Berücksichtigung ist bis heute sehr oft allein daran gescheitert, dass niemand sie kannte, formulierte und landschaftspflegerische Begleitpläne in ihrem fachlichen Inhalt völlig ungenügend waren.

Zudem gilt es, die Erfordernisse des Naturschutzes, einmal grundlegend erarbeitet, auch zur frühestmöglichen Zeit und dann auf jeder Detaillierungsstufe bis zum Ausführungsplan immer weiter in das Eingriffsverfahren einzubringen. Die Mitwirkung bereits zu Beginn der Planung, bislang eher selten der Fall, muß gewährleistet sein, weil nur hier noch über die Frage, ob ein Eingriff überhaupt vertretbar ist bzw. an welcher Stelle er es ist, entschieden wird. Diese Frage muss aber aus Sicht des Naturschutzes von größter Bedeutung sein. Durch sie wird bereits entschieden, ob ein neuer Eingriff zu einer Veränderung der landschaftlichen Prägung führen muss oder eine frühere Veränderung festschreibt oder

ob er dem vorhandenen oder zu entwickelnden Biotopverbund einen weiteren Schaden zufügt. Das neue Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung hat die gesetzliche Grundlage zur Einbringung von Naturschutz-Erfordernissen gestärkt, wird dort doch der frühestmögliche Zeitpunkt als erste in jedem Verfahren vorzusehende Einbringungsmöglichkeit für den Naturschutz festgelegt.

Die Einbringung der Erfordernisse eines umfassenden Naturschutzes muss auf allen möglichen Wegen erfolgen.

- Durch die Naturschutzbehörden als Träger öffentlicher Belange in allen Phasen des Verfahrens.
- Durch die politischen Ausschüsse für Naturschutz und alle politischen Kräfte bei Entscheidungen in Parlamenten, bei der Mittelvergabe und der Beteiligung im Rahmen der Verfahren.
- Durch die beauftragten Planer des Eingriffs sowie der begleitenden Landschaftspläne.
- Durch die anerkannten Naturschutzverbände, die auf allen Ebenen (Land, Kreis und vor Ort) vertreten und durch die Mitwirkungsregelung im Naturschutzgesetz in besonderer Weise beteiligt sind und so die Chance haben, ebenfalls in den verschiedenen Phasen des Verfahrens die Ansprüche eines umfassenden Naturschutzes geltend zu machen.
- Durch alle Bürger, Grundeigentümer und Naturnutzer, die über politischen und öffentlichen Druck, als betroffene Grundeigentümer im Rahmen des Verfahrens bzw. in einer späteren, gerichtlichen Anfechtung oder über eine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie in manchen Verfahren vorgesehen ist, dem Naturschutz in jeder Planung ein wesentlich größeres Gewicht verschaffen können.

In den folgenden Abschnitten dieses Buches werden die unterschiedlichen Eingriffsplanungen dargestellt, die gesetzlichen Grundlagen und alle Beteiligungsmöglichkeiten genannt. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass vor allem die über eine eigenständige Verwaltungsstruktur, also nicht durch Gemeinden, Kreise oder den Staat durchgeführten Planverfahren in den Formen der Beteiligung sehr rückständig sind. Teilweise, z.B. bei Flurbereinigungen, brauchen noch nicht einmal diejenigen, für die die Planung durchgeführt wird, derselben zuzustimmen. Es steht aber jeder Planungsbehörde und jeder Gemeinde frei, die Öffentlichkeitsbeteiligung freiwillig zu verbreitern. Ebenso können Bürger, Gruppen, Planer und Verbände dieses fordern und über politische Wege zu erreichen versuchen.

Wer das fordert, wird jedoch ungläubig, wenn er die vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten nicht auszuschöpfen weiß!