

2 Eingriffsregelung

2.1 Eingriffsregelung nach dem Naturschutzgesetz

Das Bundes-Naturschutzgesetz schafft neben vielen allgemeinen Festlegungen drei wesentliche Instrumente. Die Eingriffsregelung nimmt dabei und erst recht in den detaillierter das jeweilige Verfahren festlegenden Ländergesetzen einen bedeutenden Rang ein. Sie ist neben der Ausweisung von Schutzgebieten bis heute ein die Behörden, Planer und auch die Naturschutzverbände personell und zeitlich stark einnehmendes Mittel des Naturschutzes, während das dritte Instrument, die Landschaftsplanung, stark vernachlässigt wurde.

Die Eingriffsregelung ist die rechtliche Verankerung des Verursacherprinzips. Dieses besagt, dass der Verursacher eines Eingriffs auch rechtlich und tatsächlich verantwortlich ist für sein Handeln. Ihm wird auferlegt, im Rahmen der Planung die Auswirkungen auf die Natur und Umwelt zu prüfen und jede vermeidbare Beeinträchtigung zu unterlassen. Dabei geht dieser Anspruch des Gesetzes sehr weit:

- Alle vermeidbaren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind zu unterlassen.

Dieser Punkt wird in den meisten Planungen kaum beachtet, obwohl durch die Wahl von Lage, Umfang und Form eines Eingriffes die naturzerstörende Wirkung erheblich vermindert werden kann.

- Findet ein Eingriff dennoch statt und führt trotz jeder Vermeidung zu Beeinträchtigungen, so werden Ausgleichsmaßnahmen am gleichen Ort oder in dessen unmittelbarer Umgebung gefordert, die die schädigende Wirkung aufheben sollen.

In der Praxis der Eingriffsregelung bleibt der Begriff der Ausgleichsmaßnahme unklar. Oftmals werden Maßnahmen, die dieses in keiner Weise erreichen, als Ausgleichsmaßnahme deklariert und führen so zu einer Verhinderung wirksamen Naturschutzes. Der Begriff Ausgleichsmaßnahme kann nur nach ökologischen (und zudem, wie das Gesetz es auch vorsieht, optischen) Kriterien festgelegt werden, wie es in diesem Abschnitt noch beschrieben wird.

- Eingriffe sind zu untersagen, wenn die durch sie hervorgerufenen Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder auszugleichen sind und die Belange des Naturschutzes in der Abwägung als vorrangig bestimmt werden.

Angesichts der im Bundes-Naturschutzgesetz und in den Äußerungen aller gesellschaftlich relevanten Gruppen zu belegenden Vorrangigkeit des Umweltschutzes muß dieses in der Regel als gegeben angesehen werden.

- Bleibt eine Beeinträchtigung nicht aus und wird der Eingriff dennoch genehmigt, so muss es Ersatzmaßnahmen geben. Sie bedeuten bereits, daß der ökologische Schaden bleibt. Der Eingreifer wird dann zu Naturschutzmaßnahmen an anderer Stelle oder zu einer für den Naturschutz einzusetzenden Geldleistung verpflichtet. Das Nähere hierzu regeln jeweils die Länder-Naturschutzgesetze.

Grundlage dieser Eingriffsbeurteilung sind die Absätze 1–3 von § 19 BNatSchG:

§ 19 Abs. 1–3 BNatSchG

„(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.

Die weiteren Ausführungen der Eingriffsregelung im Gesetz schaffen Einschränkungen für die auf den ersten Blick durchaus umfassende Berücksichtigung des Naturschutzes bei anderen Fachplanungen. So wird die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff gewertet (§ 18 Abs. 2 und 3 BNatSchG). Dieses ist angesichts der Intensität von Land- und Forstwirtschaft mit der Veränderung von Standorten, natürlicher Dynamik und den Auswirkungen auch auf andere Flächen eine für die Natur katastrophale Festschreibung. Die für das heutige Artensterben wesentlichsten Zerstörungsprozesse können über die Eingriffsregelung nicht erfaßt werden.

Das Bundes-Naturschutzgesetz ermächtigt die Länder, weitere Eingriffsformen von der Eingriffsregelung freizustellen, also den obigen Nutzungsklauseln gleichzustellen.

Eine weitere Einschränkung des Geltungsbereichs der Eingriffsregelung ist die Festlegung der Art von Eingriffsplanungen auf solche Vorgänge, die entweder durch eine Behörde oder ein öffentliches Amt durchgeführt werden und einer öffentlichen Genehmigung, Zustimmung oder einer Information öffentlicher Stellen bedürfen. Alle anderen Eingriffe in die Natur müssen nicht nach den gesetzlichen Bestimmungen behandelt werden, auch wenn sie erhebliche Zerstörungen nach sich ziehen würden.

Insgesamt bleiben also weite Teile möglicher Eingriffe ohne rechtliche Konsequenzen:

- Teilweise kommt es zu Situationen, in denen die gleiche Neuschaffung als Ersatzmaßnahme in mehreren Verfahren eingesetzt wird. Bekannt ist ein Fall, wo ein Straßenbauamt von einem „Ausgleichsüberhang“ sprach und meinte, nun eine weitere Straße ohne Naturschutzmaßnahmen bauen zu können. Zum anderen gibt es viele Fälle, wo allein die Sicherung eines Gebietes, z. B. die Unterschutzstellung, als Ersatz gewertet wurde (manchmal sogar als Ausgleich, was noch weniger ökologischen Kriterien entspricht). Dann ist definitiv ein Gebiet zerstört und kein Neues geschaffen worden!

In der Regel stellen Ersatzmaßnahmen heute eher eine Gewissensberuhigung dar, als einen wirklichen Ersatz mit der Bedeutung, daß hier Lebensräume und Flächen mit bestimmten Lebensgemeinschaften und Funktionen in der Landschaft durch andere mit möglichst gleicher Ausstattung und Rolle im Verbund ersetzt werden. Dieses ist noch schlimmer, wenn auch Geldzahlungen ohne besondere Festlegung der Verwendung in einem ökologischen Zusammenhang mit der Art des Eingriffs möglich sind. Hier sind die Rahmenbedingungen der Eingriffsregelung mit der Zielrichtung der Ermöglichung weiterer Eingriffe verschoben worden.

Missbrauch stellt sich nicht selten so dar:

- Erst werden mittels Gutachten die Unvermeidbarkeit der schädigenden Wirkung und die Nichtausgleichbarkeit „bewiesen“ (heute bekommt man für alles Gutachten und Gegengutachten).
- Dann wird mit zweifelhaften, später auch meist nicht eintretenden Gründen (Arbeitsplätze, Nahrungsmittelversorgung usw.) die Vorrangigkeit eines Eingriffs politisch durchgefochten.
- Schließlich wird das Problem der Ersatzmaßnahme mit einem billigen Biotop auf einer Restfläche oder irgendwelchem Geld erledigt. In unserer engmaschig zerstörten und intensiv genutzten Landschaft sind tatsächliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kaum noch möglich. Das haben offenbar entscheidende Kräfte durchschaut.

Aus ökologischer Sicht bedeutet der Begriff der Ersatzmaßnahme dagegen zwar eine Neuschaffung auf anderer Fläche, aber mit einer vergleichbaren Funktion im Biotopverbund und gleicher landschaftlicher Prägung. Wo Länder anderes regeln und zulassen, wird auch der Rahmen des Bundes-Naturschutzgesetzes verlassen. In jedem Planverfahren ist dann erneut darauf hinzuweisen und zu fordern, dass auf ökologisch abwegige Formen der Ersatzmaßnahmen auf jeden Fall verzichtet wird.

Eine umfassende Einschätzung des Eingriffs, seiner Vermeidbarkeit, Ausgleichbarkeit oder sinnvoller Ersatzmaßnahmen ist kaum ohne eine umfassende Untersuchung der Erfordernisse des Naturschutzes möglich. Dieses muss entweder zu jedem Eingriff erneut erfolgen oder es werden alle weiteren Eingriffe zurückgestellt, bis ein umfassendes Naturschutzprogramm entwickelt ist. Dieses muss dann mit hoher Priorität geschehen und ständig fortgeschrieben werden.

Die Grüne Liga Thüringen hat Vorschläge für eine Kontrolle

der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erarbeitet. Diese sind, einschließlich eines Kontrollbogens als Kopiervorlage, im Kapitel V „Biotopkartierung“ unter dem Abschnitt „5 Kontrollen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen“ zu finden.

2.2 Die Eingriffsregelung: Bewahrung des Status quo von Natur und Landschaft – mittlerweile ein Alltagsgeschäft?

BEATE JESSEL

Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Deutschen Rates für Landespflege. Entnommen aus der Schrift „Naturschutz in Deutschland – eine Erfolgsstory?“, zu beziehen über das DRUCK CENTER MECKENHEIM (DCM), Eichelnkampstr. 2, 53340 Meckenheim, zentrale@druckcenter.de zu einem Preis von 5,50 Euro zzgl. MwSt. und Versandkosten.

2.2.1 Einführung der Eingriffsregelung in das BNatSchG – Hintergründe und Erwartungen

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung wurde 1976 in das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) eingeführt, ihre Geschichte aber reicht weiter zurück. Bereits in den 1930er Jahren wurde der Reichsautobahnbau durch sog. „Landschaftsanwälte“ begleitet, deren besonderes Augenmerk der landschaftlichen Einbindung der Verkehrsbauwerke galt. Das 1935 erlassene Reichsnaturschutzgesetz enthielt zwar noch kein formales Instrumentarium, aber in § 5 u.a. die (seinerzeit noch nicht mit Rechtsfolgen bewehrte) Bestimmung, das Landschaftsbild gegen verunstaltende Eingriffe zu bewahren. In den 1950er Jahren wurden im Agrarbereich, im Wasserbau und im Verkehrswesen bereits Begleitplanungen in Form von „Landschaftspflegeplänen“ erstellt, und es existierte in der Tradition der Landschaftskultur und der Landesverschönerung ein breites Feld an Literatur, das sich vor allem mit der gestalterischen Einbindung von Straßen und Verkehrswegen befasste (vgl. etwa SEIFERT 1934; SCHURHAMMER 1955).

Vor diesem Hintergrund – der sich im Übrigen zunächst aus überwiegend gestalterisch-ästhetischen Aspekten und weniger aus ökosystemaren Zusammenhängen bzw. dem Naturhaushalt herleitet – ist es gut verständlich, dass nach Einführung der Eingriffsregelung in das BNatSchG Kompensationsmaßnahmen sich zunächst weitgehend auf eine „Eingrünung“ bzw. auf sog. „Gestaltungsmaßnahmen“ in unmittelbarem Zusammenhang mit den Vorhaben beschränkten. Auf diese Wurzeln zurückgehend findet sich im Übrigen der Begriff „Gestaltungsmaßnahmen“, der ja kein Rechtsbegriff ist, bis heute weiter in einschlägigen Regelwerken (z. B. BMV 1998). Erst mit der Zeit bildete sich, sowohl was die Erfassung der Beeinträchtigungen als auch was eine funktions- und wirkungsbezogen differenzierte Herleitung von Maßnahmen angeht, ein fachliches Anspruchsniveau bei der Bearbeitung der Eingriffsregelung heraus, das sich heute nicht mehr ohne weiteres beiseite schieben lässt, und

es folgten Maßnahmen, die in der Fläche realisiert werden bzw. hier wirksam sind. Bereits diese Entwicklung, die über die Jahre weg von einer „Grüngarnitur“ von Vorhaben hin zu einer qualitativ anspruchsvollen Bearbeitung geführt hat sowie die damit verbundene Verankerung der Eingriffsregelung und des mit ihr verbundenen Kompensationsprinzips im Bewusstsein von Vorhabensträgern und Genehmigungsbehörden können als ein Erfolg gewertet werden.

Um mögliche „Erfolge“ zu beurteilen, gilt es, sich die Erwartungen und Prinzipien zu verdeutlichen, die man mit der Einführung der Eingriffsregelung verband (vgl. z. B. HABER et al. 1993). Zu nennen sind hier:

- Das *Flächendeckungsprinzip*: Die Eingriffsregelung greift flächendeckend überall, wo Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels auftreten, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können (vgl. § 18 Abs. 1 BNatSchG).
- Die *Präventivwirkung*: Das Wort „können“ (s. o.) besagt dabei, dass die Eingriffsregelung präventiv ansetzt, d. h. um sie anwenden zu können, muss nicht das tatsächliche Eintreten der Beeinträchtigungen bewiesen werden, sondern es genügt bereits dessen hinreichend große Wahrscheinlichkeit. Die Beweislast, dass keine erheblichen Beeinträchtigungen eintreten, liegt dadurch faktisch beim Verursacher.
- Das *Verursacherprinzip*: Der Eingriffsverursacher hat auch für die Kosten des Verfahrens und der umzusetzenden Maßnahmen aufzukommen.
- Das *Verschlechterungsverbot*: Indem Beeinträchtigungen vorrangig vermieden werden, unvermeidbare Beeinträchtigungen prioritär gleichartig auszugleichen, ansonsten gleichwertig zu ersetzen bzw. anderweitig zu kompensieren sind, soll von der Grundintention her ein Verschlechterungsverbot umgesetzt werden, das dazu dienen soll, den Status quo von Naturhaushalt und Landschaftsbild zu erhalten. Die Eingriffsregelung erweist sich damit als ein Instrument, um in Bezug auf Flächeninanspruchnahme den heute so populär gewordenen Nachhaltigkeitsgrundsatz umzusetzen.
- Mit der gesetzlich festgeschriebenen Priorität von Vermeidung vor Ausgleich und von Ausgleich vor Ersatz ist zudem eine *differenzierte Entscheidungsabfolge* festgelegt, die sich mit *konkreten Rechtsfolgen* verbindet: Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind integrale Bestandteile der Projektgenehmigungen und als solche verbindlich umzusetzen; sind solche Maßnahmen nicht möglich, wird zwischen den Belangen des Vorhabens und denen von Natur und Landschaft abgewogen, wobei bei Überwiegen letzterer zumindest de jure die Möglichkeit besteht, ein Projekt zu untersagen.

2.2.2 Ansätze zur Folgenbewältigung im internationalen Vergleich

Mit diesen Bestimmungen hat sich Deutschland eine Regelung gegeben, die sich im internationalen Vergleich am weitreichendsten gestaltet. Ansätze zur Folgenbewältigung bei Beeinträchtigungen existieren nämlich in unterschiedlicher Form auch in einer ganzen Reihe anderer Länder:

- In den *USA* bestehen in Form der sog. „Wetland Mitigation“ konkrete Verfahrensabläufe und Maßnahmen zur Minderung und Kompensation von Eingriffen in Feuchtgebiete und aquatische Ökosysteme. Unter dem Stichwort „No Net Loss“, d. h. dem Leitprinzip, dass insgesamt kein weiterer Verlust von Feuchtgebieten eintreten soll, sind auf gesetzlicher Grundlage des nationalen Wassergesetzes (Clean Water Act) seit 1988 unvermeidbare Eingriffe in Feuchtgebiete zu kompensieren. Die dabei vorgegebene Entscheidungsabfolge reicht von der Vermeidung, der (teilweisen) Minderung von Beeinträchtigungen über die möglichst gleichartige Wiederherstellung im selben Einzugsgebiet („on-site“ bzw. „in-kind“-compensation) bis zur Neuschaffung von Feuchtgebieten („off-site“ bzw. „out-of-kind“-compensation).
- In den *Niederlanden* gilt ein Kompensationsprinzip („Compensatiebeginsel“) für Bereiche innerhalb der sog. „ökologischen Hauptstruktur“, einem Biotopvernetzungsprogramm, das das nationale Naturschutzprogramm ausweist (vgl. etwa CUPERUS et al. 2001). Das heißt, zwar nicht rechtlich verankert, aber aufgrund einer programmatischen Vereinbarung der Nationalregierung besteht innerhalb dieser Gebietskulisse eine Kompensationsverpflichtung für Eingriffe, die von nationalen Behörden durchgeführt werden (PETERS et al. 2003, S. 85 ff.).
- Einen Ansatz zur Eingriffsfolgenbewältigung in der *Schweiz* gibt dort Art. 18,1 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG): Ist eine Beeinträchtigung bestimmter schutzwürdiger Lebensräume (z. B. Uferbereiche, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen) durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht zu vermeiden, hat der Verursacher für Maßnahmen zu deren Schutz, für die Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen (vgl. etwa PILCH-GIERING & GIERING 1994).
- Art. 75 des *polnischen* Umweltschutzgesetzes sieht für Investitionsvorhaben für den Fall, dass „ein Schutz der natürlichen Elemente“ nicht möglich ist, vor, dass „Maßnahmen zum Zweck der Wiederherstellung der eingetretenen Schäden, insbesondere Ersatzmaßnahmen für Naturschutzzwecke vorzunehmen“ sind. Die Bestimmung hat allerdings nur deklaratorischen Charakter und wird nicht weiter durch konkrete Rechtsfolgen untermauert. Sie spielt entsprechend in der Praxis faktisch keine Rolle.
- Ähnlich verhält es sich mit dem *schwedischen* Umweltschutzgesetz, das in Anlehnung an die Anforderungen der UVP Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen fordert (RUNDCRANTZ & SKÄRBÄCK 2003, S. 221 ff.). Konkrete rechtliche Folgen leiten sich daraus jedoch nicht

ab bzw. bleibt unklar, in welcher Form und in welchem Ausmaß diese Anforderungen tatsächlich umzusetzen sind.

Die Aufzählung ist nicht vollständig, sondern gibt nur einige besonders interessante Regelungsbeispiele wieder (zu einem umfassenden Überblick vgl. PETERS et al. 2003, RUNC-RANTZ & SKÄRBÄCK 2003). Deutlich wird jedoch, dass die Bestimmungen zur Folgenbewältigung von Eingriffen nirgendwo so weitreichend weitreichend und gesetzlich derart stringent verankert sind wie in Deutschland: Vergleichbare

Regelungen in anderen Ländern beschränken sich zumeist auf eine bestimmte Flächenkulisse und greifen nicht flächendeckend (Niederlande und Schweiz), erfassen nur bestimmte Lebensräume (USA) oder bleiben ohne Rechtsfolgen (Polen und Schweden). In der jeweiligen nationalen Literatur wird dabei z. T. explizit auf die bundesdeutsche Eingriffsregelung Bezug genommen und eine Annäherung gefordert (vgl. etwa CUPERUS et al. 1999, RUNC-RANTZ & SKÄRBÄCK 2003). Die bundesdeutsche Eingriffsregelung – ein potenzieller Exportschlager also –, auch dies könnte man als Erfolg werten.

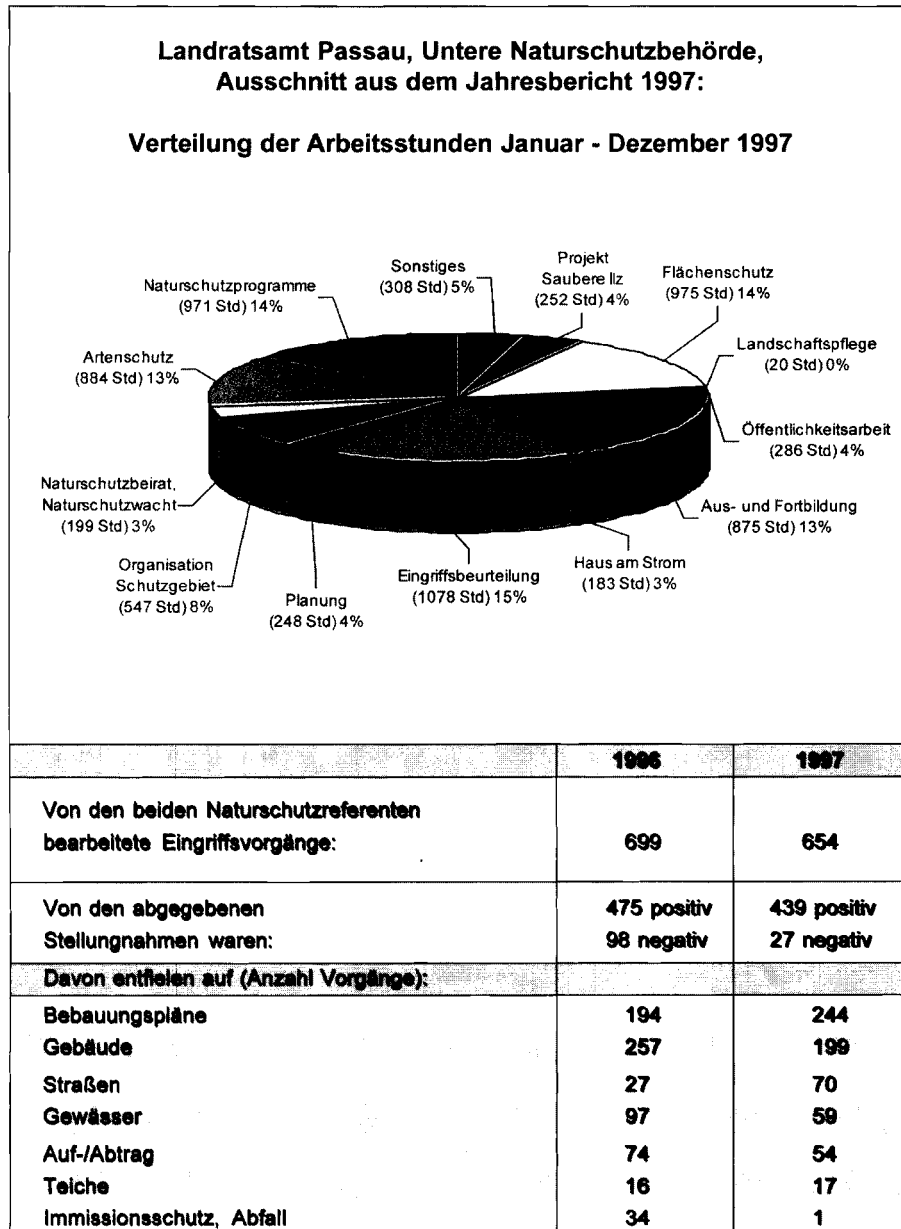


Abb. 1: Die Eingriffsregelung im Alltagsgeschäft einer Naturschutzbehörde: Verteilung der Arbeitsstunden und bearbeitete Eingriffsvorgänge am Beispiel der Unteren Naturschutzbehörde am Landratsamt Passau.

2.2.3 Die Eingriffsregelung im Alltagsgeschäft einer Naturschutzbehörde

Betrachtet man das Alltagsgeschäft einer Naturschutzbehörde, so nimmt darin die Beurteilung von Eingriffen im Regelfall einen nicht unerheblichen Teil der zur Verfügung stehenden Ressourcen in Anspruch. Je nach Bundesland und nach Landkreis ist die Situation dabei sicher unterschiedlich. Abbildung 1 zeigt anhand der Unteren Naturschutzbehörde des Landkreises Passau die Verteilung der Arbeitsstunden in einem der von der Fläche her größten bayerischen Landkreise: 15% der Arbeitszeit zweier Fachreferenten und zweier Sachbearbeiter entfallen auf die Eingriffsregelung. Beachtlich ist aber vor allem die Zahl von jeweils zwischen 650 und 700 Vorgängen pro Jahr, die sich hinter den dabei geleisteten knapp 1.100 Stunden verbirgt und der zwischen 400 und 500 einzelne Vorhaben entsprechen.

Die hohe Anzahl der Vorgänge und die durchschnittlich zu ihrer Bearbeitung zur Verfügung stehende Zeit lässt deutlich werden, dass sich hier in der Tat eine Menge Alltagsgeschäft und tägliche Routine verbirgt, wobei im Landkreis zum betreffenden Zeitpunkt eine Reihe größerer und von der fachlichen Betreuung her aufwändiger Vorhaben anstanden, wie der Donauausbau zwischen Straubing und

Vilshofen, ein Autobahnzubringer, die Umgehung bzw. der Ausbau einer Bundesstraße sowie ein Golfplatz. Der Ruf zahlreicher Naturschutzbehörden nach standardisierten Vorgehensweisen in der Bearbeitung der Eingriffsregelung, die den Regelvollzug erleichtern (und helfen, den Rücken freizuhalten, um sich auf die in ihren Beeinträchtigungen besonders zu Buche schlagenden größeren Vorhaben zu konzentrieren), wird so verständlich.

Hervorzuheben ist außerdem der (auch aus Abb. 1 ersichtliche) vergleichsweise geringe Anteil der Stellungnahmen der Unteren Naturschutzbehörde, die negativ beschieden wurden. Dies wird auch durch Untersuchungen aus Brandenburg gestützt, wo nach § 17 Abs. 2 des Landesnaturschutzgesetzes Entscheidungen im Verfahren der Eingriffsregelung im Einvernehmen mit der jeweils gleichgeordneten Naturschutzbehörde ergehen. Eine ähnliche Regelung, mit der sich eine vergleichsweise starke Stellung der Naturschutzbehörden verbindet, kennen außerdem die Landesnaturschutzgesetze von Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen. Eine Umfrage bei den Unteren Naturschutzbehörden in Brandenburg und beim Landesumweltamt ergab hier, dass der Anteil der Fälle, in denen das Einvernehmen in der Eingriffsregelung nicht erteilt wurde, im Regelfall deutlich unter 5 % liegt und lediglich bei Vorhaben, die den Vorschriften des Baugesetzbuches unterliegen, regional etwas höher ausfallen kann (JESSEL 2002, S. 494). Wesentliche Versagungsgründe waren eine mangelnde Qualität der Unterlagen (z.B. eine nicht ausreichende Beachtung oder falsche Einschätzung des gesetzlichen Biotopschutzes), Widersprüche zu übergeordneten Planungen, weiterhin auf der Hand liegende Vermeidungsmöglichkeiten, mögliche Alternativen oder keine ausreichende Kompensation der Eingriffsfolgen. Nur in wenigen Fällen wurde das Einvernehmen in der Eingriffsregelung dabei endgültig versagt; vielmehr diente es meist dazu, Nachbesserungen vorzuschlagen und

umzusetzen. Trotz der in der Theorie über die Abwägung nach § 19 Abs. 3 BNatSchG gegebenen Möglichkeit, ein Vorhaben, dessen Auswirkungen nicht durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kompensiert werden können, bei Vorrang der Belange von Natur und Landschaft zu untersagen, macht dies die Rolle deutlich, die die Eingriffsregelung nicht als Verhinderungsinstrument, sondern zu Optimierung der Belange von Natur und Landschaft auch aktuell spielt.

2.2.4 Hat die Eingriffsregelung die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt?

Die gesteckten Erwartungen und die hohe Anzahl der mit Eingriffen in Naturhaushalt und Landschaftsbild verbundenen Vorhaben werfen nun die Frage auf, ob die Praxis der Eingriffsregelung den in sie gesetzten Erwartungen gerecht wird.

2.2.4.1 Spektrum der Vollzugsdefizite

Aus mittlerweile zahlreichen Veröffentlichungen (u.a. JESSEL 1998) ist das Spektrum der diversen Defizite, denen der Vollzug der Eingriffsregelung unterliegt, hinreichend bekannt; zu nennen sind:

- fachinhaltlich-methodische Gründe (Stichworte: mangelnde naturwissenschaftliche Begründbarkeit unbestimmter Rechtsbegriffe; vorhandene Methodenvielfalt, die fachlichen Konsens verhindert),
- rechtliche Gründe (die inhomogene, teils widersprüchliche Rechtsprechung sowie die Komplexität der vom Gesetzgeber eingeführten Rechtsbegriffe),
- verwaltungspraktische Aspekte (d.h. der Ruf der Verwaltung nach Vereinfachung und Regelentscheidungen, der sich nicht zuletzt aus der zuvor dargestellten hohen Zahl der zu bearbeitenden Fälle herleitet),

- Kommunikationsprobleme (die sowohl zwischen als auch innerhalb von Fachverwaltungen bestehen, aber auch Akzeptanzprobleme bei den Landnutzern einschließen, etwa was die Bereitschaft angeht, Flächen für Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen) und
- politische Gründe (wie ein die Methodenvielfalt fördernder Föderalismus sowie ein mangelnder politischer Wille zu effektiveren gesetzlichen Regelungen).

Das ist ein ganzer Strauß an Gesichtspunkten, die alle in der Literatur mittlerweile vielfältig belegt und diskutiert sind und dabei zugleich deut-

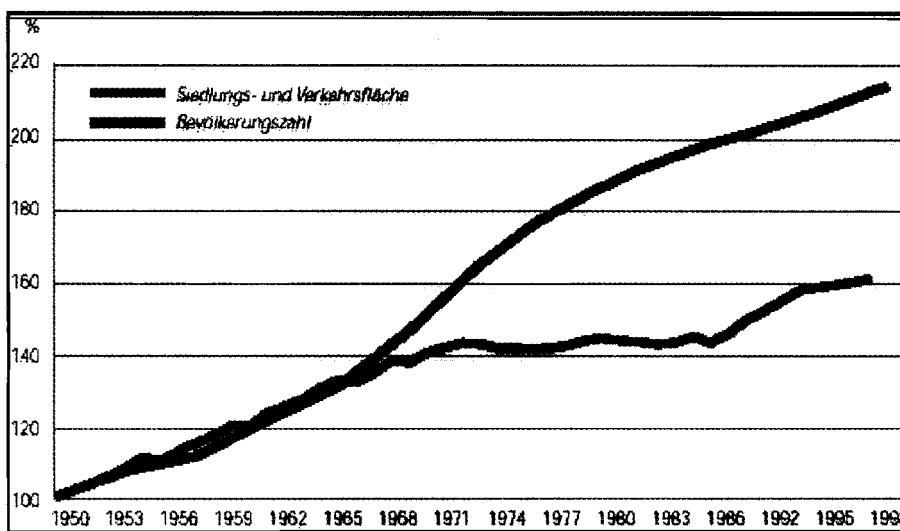


Abb. 2: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie der Einwohnerzahl 1950-1998 (Quelle: Umweltplan Baden-Württemberg).

lich machen, dass sich mit der Eingriffsregelung nicht nur vielschichtige Fragestellungen verbinden, sondern auch die Kriterien für einen möglichen Erfolg oder Misserfolg durchaus komplex sein können. Solche greifen nämlich zu kurz, wenn sie nur das betrachten, was an Maßnahmen in der Fläche umgesetzt wird, denn es muss auch in Rechnung gestellt werden, was sich in mittlerweile 27 Jahren Eingriffsregelung im Verwaltungsvollzug und im politischen Raum in den Köpfen getan hat.

2.2.4.2 Weiterhin ungebremste Flächeninanspruchnahme

Unstrittig ist, dass die Flächeninanspruchnahme weiter ungebremst voranschreitet und sich zudem immer weiter von der Entwicklung der Bevölkerungszahl abkoppelt (vgl. Abb. 2). Die für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommene Fläche hat sich in Deutschland in nur 50 Jahren verdoppelt; immer noch nimmt die Siedlungs- und Verkehrsfläche täglich um ca. 105 ha zu (Statistisches Bundesamt 2003). Die gegenüber früheren Jahren zwar leicht rückläufigen Zahlen markieren dabei wohl noch keine eigentliche Trendwende, sondern sind vor allem auf die lahrende Baukonjunktur zurückzuführen. Zwar ist in der Statistik die Siedlungs- und Verkehrsfläche nicht mit „versiegelter Fläche“ gleichzusetzen, sondern enthält auch Frei- und Erholungsflächen, darunter sogar die Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Jedoch ist dies eine Entwicklung, die eindeutig nicht nachhaltig ist und eindrücklich belegt, dass die Eingriffsregelung ihrem Anspruch, den Status quo von Natur und Landschaft vor weiterer Verschlechterung zu bewahren, bislang nicht hat erfüllen können. Ein besonderes Problem stellt die Ausdehnung der Siedlungsentwicklung in den Randzonen der Verdichtungsräume, die sog. Suburbanisation dar, das zunehmende Auseinanderfallen von Wohnen und Arbeiten, Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen, das neuen Mobilitätsbedarf, neue Verkehrsengpässe und Umweltbelastungen erzeugt. Dies ist allerdings nicht nur der Eingriffsregelung anzulasten, sondern genauso ein Problem der gesamten räumlichen Planung mit ihren weiteren Instrumenten, etwa der Landschafts-, Regional- und Landesplanung, deren Lenkungsmöglichkeiten hier bislang umfassend versagt haben.

2.2.4.3 Mangelhafte Verfügbarkeit naturschutzfachlich geeigneter Flächen und ungenügende Abstimmung der Flächenauswahl

Als weiteres Problem erweist sich, dass mit hohem methodischem Aufwand abgeleitete und begründete Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach erfolgter Planfeststellung oft räumlich verschoben werden müssen, wenn es an die Ausführung geht. Oft stellt sich hier nämlich (z. T. mehrere Jahre später) heraus, dass die Flächen nicht oder nicht mehr verfügbar sind, etwa weil noch Flurbereinigungen anstehen (zu konkreten Beispielen vgl. RÖSSLING & JESSEL 2003). Dabei ist dann nicht mehr unbedingt sichergestellt, ob auch die neuen Grundstücke so ausgestaltet sind, dass die ihnen ursprünglich zugeordneten Maßnahmenwirkungen erreicht werden können: Tatsächlich umgesetzte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen orientieren sich oft an pragmatischen Flächen-

verfügbarkeiten, die aber nicht sicherstellen, ob dabei dem Anspruch der Eingriffsregelung folgend ein konkreter Bezug auf die beeinträchtigten Funktionen gewährleistet ist.

Das Verfahren der Eingriffsregelung, etwa in der Planfeststellung, spielt sich dabei im Wesentlichen zwischen der Genehmigungs- und der Naturschutzbehörde sowie weiteren berührten Fachbehörden ab; betroffene Landwirte und Grundstückseigentümer können sich zwar über Stellungnahmen und in der Anhörung äußern, werden aber in der Regel noch nicht aktiv einbezogen. Die Klärung von Flächenverfügbarkeiten bereits im Vorfeld anstehender Genehmigungen und daran geknüpfte konsensuale Verfahren, in denen etwa gemeinsam mit den Landwirten das Spektrum der Möglichkeiten abgesteckt wird, erfordern zudem einen beträchtlichen Aufwand, der aber derzeit in der Regel nicht vergütet wird. Entsprechend hat der Planer, der meist nur mit dem landschaftspflegerischen Begleitplan beauftragt ist, kaum einen Anreiz, sich von sich aus bereits vertieft um die tatsächliche Verfügbarkeit der von ihm dargestellten Flächen zu kümmern.

2.2.4.4 Exemplarische Ergebnisse von Nachkontrollen

Auch die Ergebnisse von Nachkontrollen zur Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zeigen ein durchwachsendes Bild. In Brandenburg liegt aus stichprobenhaften Nachkontrollen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die zwischen 1999 und 2002 über vier Jahre hinweg für das brandenburgische Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung durchgeführt wurden, mittlerweile ein Fundus von zusammen 391 überprüften Ausgleichs- und Ersatzflächen vor (vgl. u.a. RUDOLF + BACHER, JESSEL & U-PLAN 1999-2002). Dieser ermöglicht zwar nicht statistisch abgesichert, aber doch in der Tendenz Aussagen über die Praxis der Eingriffsregelung in diesem Bundesland. Dabei zeigt sich sowohl in der Gesamtschau als auch im Detail jedes Jahr wiederkehrend folgendes Bild (vgl. auch Abb. 3):

Von den 391 kontrollierten Maßnahmen waren zusammen 239 Maßnahmen und damit 69 % *vollständig hergestellt*, 56 Maßnahmen (14 %) teilweise; 96 Maßnahmen (25 %) waren nicht realisiert (vgl. Abb. 3, obere Grafik). Dies entspricht nicht den Anforderungen der Eingriffsregelung, da man prinzipiell von einer vollständigen Umsetzung aller Maßnahmen auszugehen hat. Zu beachten ist zudem, dass nur solche Vorhaben in diese Untersuchung einbezogen wurden, bei denen nach Angaben der Naturschutzbehörden von einem guten Realisierungsgrad auszugehen war.

Betrachtet man nun im zweiten Schritt die *Qualität der Umsetzung* (vgl. Abb. 3, mittlere Grafik), konnte über die Jahre hinweg nur noch 48 % der Maßnahmen eine gute und 21 % eine mittlere Qualität attestiert werden; 13 % mussten als unzureichend eingestuft werden; der Rest war nicht realisiert. Dahinter verbergen sich gängige Mängel wie zu geringe Flächengröße und Anzahl der Pflanzen, mangelnde Pflanzqualitäten oder falsche Ausführung einer Maßnahme (z.B. Sukzession statt Extensivierung, d.h. eine Fläche wurde einfach sich selbst überlassen, anstatt sie wie vorge-

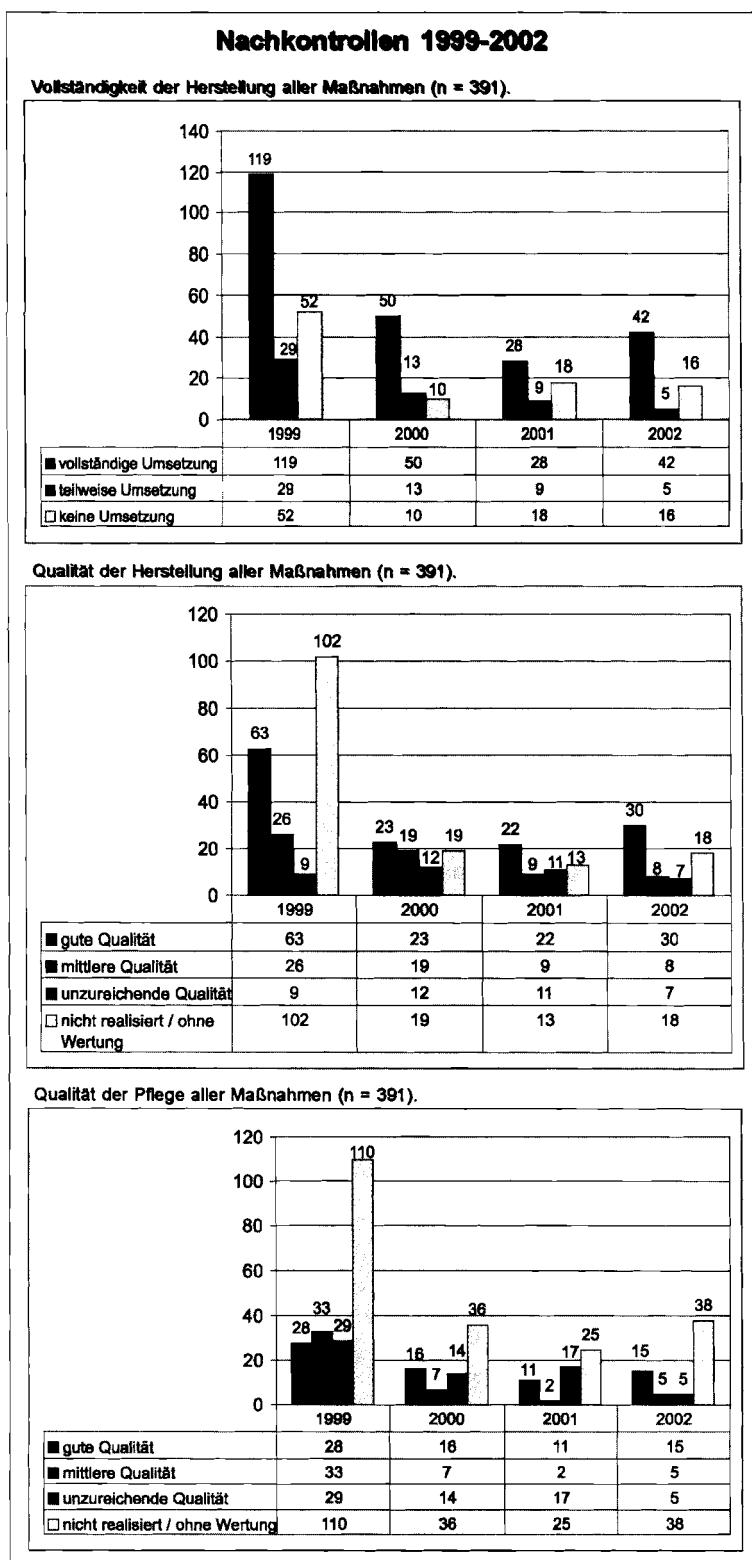


Abb. 3: Ergebnisse von Nachkontrollen zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Brandenburg 1999–2002, untergliedert nach der Vollständigkeit der Herstellung der 391 erfassten Maßnahmen, der Qualität ihrer Herstellung sowie der Qualität der Pflege (RUDOLF + BACHER, JESSEL & U-PLAN).

geben in extensiver Form weiter zu nutzen). Was dann drittens die *Qualität der Pflege* angeht (vgl. Abb. 3, untere Grafik), wiesen nur noch 70 Maßnahmen (18%) eine gute Qualität auf, 47 Maßnahmen (12%) eine mittlere und 65 (knapp 17%) eine schlechte. 209 Maßnahmen (53%) waren nicht realisiert oder mussten, etwa aufgrund unzureichender Angaben in den Planunterlagen, ohne Wertung bleiben. Immer wieder – und auch hier zeigt sich über alle betrachteten Jahre hinweg derselbe Trend – erwies es sich, dass Maßnahmen zwar qualitativ hochwertig realisiert wurden, die Qualität der Pflege aber in vielen Fällen nur als mittel oder unzureichend einzustufen war. Dies zeigt, dass es eben nicht ausreicht, Naturschutzmaßnahmen umzusetzen, sondern auch ihre langfristige Sicherung und Pflege über einen entsprechenden Träger gewährleistet sein muss. Eine der Ursachen, über die sich nur spekulieren lässt, könnten aber auch regionale Besonderheiten sein, etwa die vielen Sandböden in Brandenburg, die – verbunden mit einem trockenen Frühjahr – den Anwuchserfolg von Gehölzen, die einen beträchtlichen Anteil der kontrollierten Maßnahmen ausmachen, gering ausfallen lassen, selbst wenn die Pflanzungen nach Art und Umfang korrekt realisiert wurden.

Besonders bei den Gehölzpflanzungen fiel auf, dass viele bereits nach zwei Jahren völlig abgängig waren. Ursachen waren unsachgemäße Ausführung von Baumpfählen (wie sie Abbildung 4 beispielhaft zeigt), Solitär-bäume, die mitten in bereits bestehende Gehölzstrukturen hineingesetzt wurden, eine fehlende Wässerung oder falsche Auswahl des Standortes.

Betrachtet man die Übersicht der kontrollierten und umgesetzten Maßnahmen, aufgeschlüsselt nach einzelnen Maßnahmentypen (Abb. 5), fällt auf, dass Baum- und Gehölzpflanzungen im Realisierungsgrad schlechter abschneiden als forstliche Maßnahmen, bei denen Umsetzungsgrad und Qualität der Pflege insgesamt besser zu beurteilen waren. Ein Grund mag darin liegen, dass letztere in der Regel in enger Absprache mit dem jeweiligen Forstamt durchgeführt und von den zuständigen Forstleuten auch in der weiteren Entwicklung begleitet wurden. Ein weiterer, erschreckend häufig auftretender Grund für Defizite waren Planungsfehler. Ein Beispiel, die Pflanzung eines Eichen-Buchen-Waldes, mit der man versucht hatte, direkt die potenziell natürliche Vegetation in die Fläche zu setzen, veranschaulicht Abbildung 6 (links). Dass es auch anders geht, zeigt der daneben

stehende Waldumbau eines nicht standortgerechten Pappelforstes, eine Maßnahme, die alternativ zu Aufforstungen leider noch viel zu wenig getätigt wird. Hervorzuheben ist, dass es sich hier um eine Maßnahme handelte, die (als eine der Kompensationsmaßnahmen zur Sanierung der Elbedeiche) im Biosphärenreservat Brandenburgisches Elbtal in enger Absprache mit der dortigen Biosphärenreservatsverwaltung und den Forstbehörden, also im Zusammenwirken mit lokalen Ansprechpartnern, realisiert wurde.

Weitere im Rahmen der Nachkontrollen dokumentierte Positivbeispiele stellen häufig im Zusammenhang realisierte Komplexmaßnahmen dar, so etwa die in Abbildung 7 wiedergegebene Fläche, auf der ein Komplex von Feuchtwiesen, Seggenriedern bis hin zu Sandtrockenrasen etabliert wurde. Pflegemaßnahmen lassen sich auf solchen im räumlichen Zusammenhang stehenden Komplexflächen besser durchführen. Ähnliches gilt für komplexe Maßnahmen zur Verbesserung des Landschaftswasserhaushaltes, die sich mit der Anhebung von Wasserständen verbinden und dabei größere zusammenhängende Bereiche erfordern. Gelungene Beispiele sind nach den Erfahrungen aus den Nachkontrollen in Brandenburg oft auch die Anlage von Kleingewässern, die in Auen eine sinnvolle Strukturanreicherung darstellen und an denen oft eine rasche Spontanentwicklung einsetzt.

2.2.5 Ein Kontrastszenario: Wo wären wir, wenn es die Eingriffsregelung nicht gäbe?

Die Betrachtung, ob die Eingriffsregelung die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt hat, ergibt insgesamt also ein



Abb. 4: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen – Beispiele für unsachgemäß realisierte Gehölzpflanzungen: Unsachgemäße Baumverankerung (linkes Bild); in eine bestehende Gehölzstruktur gesetzter Solitärbaum (rechtes Bild) (Fotos: R. Rudolf).

durchaus differenziertes, wenngleich in der Grundtendenz eher skeptisches Bild. Damit kommen wir wieder zur eingangs gestellten Frage zurück: Ist die Eingriffsregelung nun eine Erfolgsgeschichte?

Bei der weiteren Beantwortung mag helfen, den Spieß einmal herumzudrehen und ein Kontrastszenario aufzustellen, das fragt, was wäre, wenn es die Eingriffsregelung denn *nicht* gäbe. Auch hierzu einige Gedanken und Thesen:

- Der Umfang an Kompensationsflächen, der sich insgesamt aufsummiert, ist beträchtlich. Beispielsweise geht man alleine für Südhessen von einem Kompensationsflächenbedarf von ca. 6000 ha in den nächsten zehn Jahren aus (HEUSER 2003, S. 227); für ganz Brandenburg ist verwaltungsintern gleichfalls von mehreren 1000 ha jährlich die Rede. In vielen Gebieten, in denen Kompensationsmaßnahmen anfallen, haben sie jedenfalls durchaus beobachtbaren Einfluss auf die Landschaftsentwicklung. Das wird an Abbildung 8 deutlich, die (als Ausschnitt aus dem brandenburgischen Eingriffs- und Kompensationsflächenkataster EKIS) die Anordnung von Kompensationsmaßnahmen im Erweiterungsbereich des NSG Nuthe-Nieplitz-Niederung zeigt, das durch die roten Grenzen markiert ist und seinerseits Teil des Naturparks Nuthe-Nieplitz, eines Großschutzgebietes in Brandenburg ist. Die Kompensationsmaßnahmen wurden hier gezielt eingebunden, um Defizite bei der Erweiterung des Schutzgebietes abzubauen und überwiegend extensivere Nutzungsformen zu etablieren. Ihre Größe und Verteilung insbesondere in den, den Blankensee, Gössinsee und Riebener See umgebenden Feuchtgebieten ist dabei geeignet,

wichtige Lücken im Lebensraumverbund zu schließen. Konzeption und Durchführung lagen beim Landschaftsförderverein Nuthe-Nieplitz e.V. – auch dies, d. h. die Realisierung über einen regionalen Träger, ist ein wichtiger Faktor für den Erfolg. Anzumerken bleibt allerdings, dass es sich in diesem Fall um überwiegend in größerer Entfernung von den Eingriffsorten im selben Naturraum realisierte Kompensationsmaßnahmen handelte, die z. T. keinen unmittelbaren funktionalen Bezug zu den Eingriffsfolgen mehr aufwiesen.

- Die Umsetzung der Eingriffsregelung hat in dem guten Vierteljahrhundert ihres Bestehens viel zum Umweltbewusstsein sowohl bei den Vorhabenträgern als auch bei den genehmigenden Behörden beigetragen.

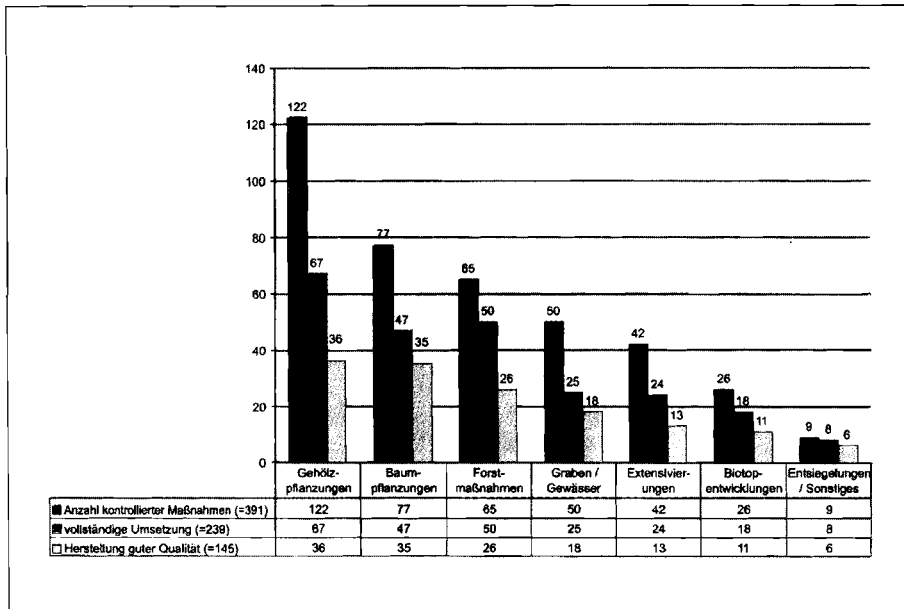


Abb. 5: Ergebnisse von Nachkontrollen in Brandenburg 1999–2002: Auswertung der 391 kontrollierten Maßnahmen nach Maßnahmentypen (RUDOLF + BACHER, JESSEL & U-PLAN).

- Es gibt zwar keine offiziell verfügbaren Aufstellungen, aber die Gelder für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen dürften diejenigen für herkömmliche Naturschutzmaßnahmen in den Etats der Öffentlichen Hand mittlerweile deutlich übersteigen. Ohne die Eingriffsregelung wäre der Naturschutz finanziell deutlich schlechter gestellt. Genau dies weckt aber auch Begehrlichkeiten, wobei derzeit die Gefahr groß ist, dass die Eingriffsregelung zu dem Finanzierungsinstrument im Naturschutz wird. Es spricht aber andererseits nichts dagegen, dort, wo Konzepte wie die Landschaftsplanung Handlungsbedarf aufzeigen und sich zugleich ein räumlicher wie inhaltlicher Bezug

gen. Ohne sie wäre das Bewusstsein, dass Folgen von Projekten weitestmöglich zu „reparieren“ sind, mit Sicherheit weitaus geringer, schwächer ausgeprägt wäre auch der Begründungszwang für tatsächliche Notwendigkeit von Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen. Auch dies sollte man in Rechnung stellen, da es zugleich auf der Hand liegt, dass sich ein 100%iges Verschlechteungsverbot kaum wird umsetzen lassen, genauso wenig wie ein echter „Ausgleich“ naturwissenschaftlich gesehen möglich ist – gleichwohl sind beide als Regulativ und Leitidee wichtig.

zu Folgen eines Eingriffs herstellen lässt, gezielt Kompensationsmaßnahmen einzubinden.

- Ohne die Eingriffsregelung würde der Naturschutz sich sehr viel stärker auf Schutzgebiete konzentrieren. Wichtig ist, dass die Eingriffsregelung gerade auch dem Erhalt von Mindeststandards in der „Normallandschaft“ dient und damit hilft, den Gedanken eines Naturschutzes auf der ganzen Fläche umzusetzen, der dahin geht, dass nirgendwo ein bestimmtes Niveau der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes bzw. in den Qualitäten des Landschaftsbildes unterschritten wird.



Abb. 6: Beispiele für forstliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen: Links: Geplanter Eichen-Buchen-Wald, bei dem man versucht hat, die potenziell natürliche Vegetation direkt in die Fläche zu pflanzen und der völlig abgängig ist (Foto: H. Rößling). Rechts: In der Durchführung gelungener Waldumbau eines naturfernen Pappelforstes in der Elbtalau, eine Option, die sich an Stelle von Aufforstung anbietet und die öfter wünschenswert wäre. (Foto: R. Rudolf).



Abb. 7: Beispiele für eine Komplexmaßnahme: Etablierung eines Komplexes aus Feuchtwiesen, Schilf und Seggenriedern sowie – in Hangbereichen – Sandtrockenrasen (Bahnkraftwerk Kirchmöser der VEBA Kraftwerke AB, Brandenburg/Havel) (Fotos: B. Jessel)

- Nicht zu unterschätzen sind ebenfalls die Präventivwirkungen, die die Eingriffsregelung in verfahrenspsychologischer Hinsicht bereits im Vorfeld entfaltet: Das Wissen, dass keine Vermeidung und kein Ausgleich (bzw. nach Rechtslage des im April 2002 novellierten BNatSchG auch: kein Ersatz) möglich sind und eine Abwägung zwischen den Belangen von Natur und Landschaft und denen des Vorhabens erforderlich wird, erhöht den Begründungszwang bei Vorhaben, die zu erheblichen Beeinträchtigungen führen können. Viele Abklärungen finden dabei bereits im Vorfeld statt, wobei es die Stellung der Naturschutzbehörden erheblich stärkt, wenn sie, wie in einer Reihe von Bundesländern der Fall, im Vollzug der Eingriffsregelung nicht nur das Be-, sondern auch das Einvernehmen zu erteilen haben (JESSEL 2002).

Festzuhalten bleibt daher: Gemessen an den dargelegten Ansprüchen wurde der große Wurf durch die Eingriffsregelung zwar nicht erreicht, sie bewirkt aber durchaus in klei-

nen Schritten Erfolge sowohl im Bewusstsein der Beteiligten als auch in Synergie zu anderen Naturschutzmaßnahmen in der Umsetzung vor Ort.

2.2.6 Einige Perspektiven in der Weiterentwicklung der Eingriffsregelung

Welche Perspektiven bieten sich nun vor diesem Hintergrund? Auch hier gilt es wieder, nicht auf einfache Lösungen zu setzen, sondern verschiedene Möglichkeiten gleichzeitig im Blick zu haben, die für die weitere Ausgestaltung der Eingriffsregelung von Bedeutung sein können. Die folgenden Aspekte können in diesem Sinne sicher keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, sondern erschließen sich aus dem Arbeits- und Erfahrungsbereich der Verfasserin.

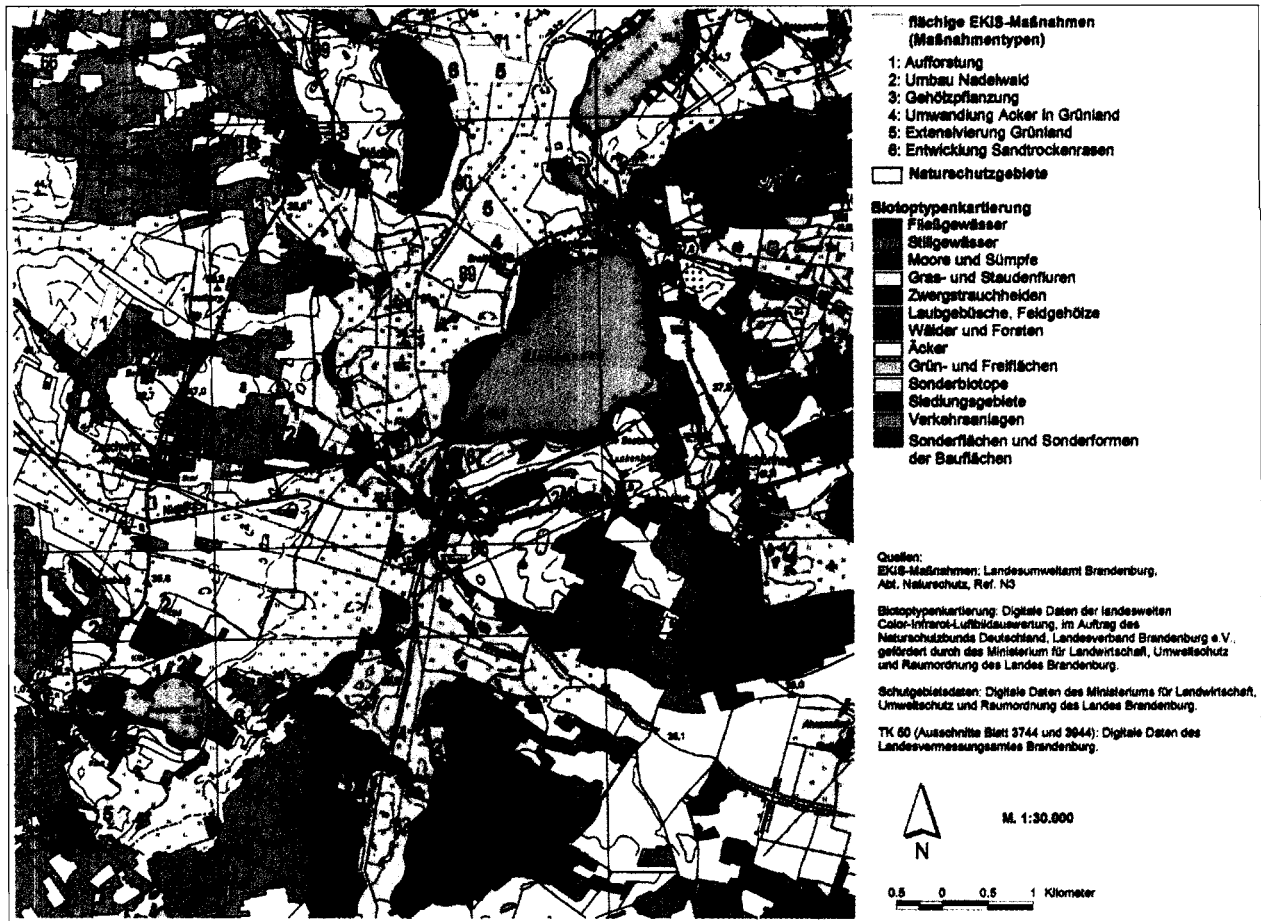


Abb. 8: Kompensationsmaßnahmen und Landschaftsentwicklung: Einbindung von Kompensationsmaßnahmen in den Naturpark und die geplante Erweiterung des NSG Nuthe-Nieplitz-Niederung (Darstellung basierend auf einem Ausschnitt des brandenburgischen Eingriffs- und Kompensationsflächenkataster EKIS).

2.2.6.1 Von der Nachkontrolle zum systematischen Qualitätsmanagement

Wichtig ist zunächst das Bewusstsein, dass die Umsetzung der Eingriffsregelung mit der Ableitung und Festsetzung von Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen noch nicht zu Ende ist. Es muss sichergestellt werden, dass die Maßnahmen tatsächlich realisiert werden bzw. sich in die angestrebte Richtung entwickeln. Anzustreben ist damit ein professionelles Qualitätsmanagement, in dem nicht nur die Durchführung der in den Genehmigungsunterlagen festgesetzten Maßnahmen nachgewiesen wird (sog. Durchführungskontrollen), sondern man auch mit weitergehenden Funktionskontrollen (die die tatsächliche Wirksamkeit einer Maßnahme nachweisen) und mit Effizienzkontrollen (die das Verhältnis von Aufwand und Ertrag bei der Erreichung bestimmter Maßnahmenziele beleuchten) ansetzt. Die dargelegten, für Brandenburg getätigten Nachkontrollen etwa hatten sich explizit auf besagte Durchführungskontrolle zu beschränken, die die korrekte Realisierung der Maßnahmen gemäß der Vorgaben in den Planunterlagen zu beleuchten hatte. Es konnten damit aber noch keine Erfahrungen über

ihre tatsächlich eintretende Wirksamkeit gesammelt werden bzw. konnte vielfach auf der Hand liegenden Planungsfehlern, die aber gleichwohl in den Genehmigungsbescheiden des Öfteren als Auflagen festgesetzt worden waren, nicht vertieft nachgegangen werden. Angesichts knapper Mittel und Personalressourcen ist es zudem wichtig, Hinweise für die Naturschutz- und Genehmigungsbehörden zu entwickeln, wo Prioritäten gesetzt werden sollten, d.h. etwa bei welchen Fallkonstellationen eine Nachkontrolle besonders angesagt ist. Effektivitätsbetrachtungen in der Eingriffsregelung zielen nämlich gerade auch auf den effizienten und zielgerichteten Einsatz von Nachkontrollen.

2.2.6.2 Ergänzung des ordnungsrechtlichen Ansatzes der Eingriffsregelung um kooperative Elemente

Vermeintlich zu überlegen ist, in welchen Bereichen der ordnungsrechtliche Ansatz der Eingriffsregelung um kooperative Elemente ergänzt werden kann, z.B. durch die frühzeitige Einbindung regionaler Akteure, um Flächenverfügbarkeiten rechtzeitig zu ermitteln und Bewirtschaftungsoptionen abzustimmen. Dabei kann es eine wichtige Aufgabe des



Abb. 9: Öffentlichkeitswirksame „Landschaftsschauen“, in denen Positiv- wie Negativaspekte kontrollierter Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mit den am Verfahren Beteiligten vor Ort diskutiert werden, können eine Möglichkeit darstellen, um den hoheitlichen Ansatz der Eingriffsregelung um kooperative Elemente zu ergänzen (Foto: D. Jenny).

Planers sein, Spielräume aufzuzeigen: Das heißt, dass etwa das Ziel der Kompensation nicht verhandelbar ist, wohl aber verschiedene *Maßnahmen und Möglichkeiten*, um zu diesem Ziel zu gelangen (MÜLLER-PFANNENSTIEL 2003), oder dass es innerhalb eines bestimmten Umgriffs verschiedene für sie geeignete räumliche Bereiche gibt. Auch den Betreibern von Flächenpools kann eine wichtige lokale bzw. regionale Moderatorenfunktion zukommen, indem sie bereits im Vorfeld von Eingriffen die Verfügbarkeiten möglicher Ausgleichs- und Ersatzflächen abklären, den Flächenerwerb professionell vorbereiten und so zu einer besseren Kooperation mit den Landnutzern beitragen (SCHÖPS & SZARAMOWICZ 2003).

Vor dem Hintergrund, dass in der aktuellen Naturschutzdiskussion Kooperation und Akzeptanz geradezu Modeworte darstellen, sei aber davor gewarnt, zu hohe Erwartungen damit zu verbinden. Die Frage ist nicht nur, wie man solche Prozesse ausgestaltet, sondern wie man den mit ihnen verbundenen Aufwand letztlich finanziert. So müsste Betreibern von Flächenpools und Planungsbüros der Aufwand für ihre Recherchen zur Verfügbarkeit von Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auch angemessen vergütet werden; bisherige Leistungsbilder und Haushaltsansätze lassen aber hierzu kaum Spielraum. Des Weiteren sollte – auch wenn dies im Mainstream unpopulär klingen mag – überlegt werden, wie kooperatives Vorgehen und Ordnungsrecht effektiver ineinander greifen können: Wenn sich etwa Grundstückseigentümer an zuvor getroffene Abspra-

chen nicht halten, tut sich die Frage auf, inwieweit es durchaus angebracht sein kann, vom Ordnungsrecht bis hin zur rechtlich möglichen Entzweiung der in den Zulassungsbescheiden festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzflächen Gebrauch zu machen, – eine Möglichkeit, die zwar als ultima ratio besteht, aber in der Praxis kaum getätigt wird.

Einen kooperativen Ansatz stellen auch sog. „Landschaftsschauen“ dar, die einen wichtigen Bestandteil der beschriebenen Nachkontrollen, die für das brandenburgische Umweltministerium seit vier Jahren durchgeführt werden, bilden: In gemeinsamen Orts-terminen von Naturschutz- und Genehmigungsbehörden, Vorhabensträgern und an der Planung beteiligten Büros werden beispielhafte Positiv- und Negativaspekte von Kompensationsmaßnahmen öffentlichkeitswirksam anhand von Fallbeispielen vorgestellt

und gemeinsam mit den am Verfahren Beteiligten diskutiert (Abb. 9). Die Resultate fließen in eine im Internet abrufbare Handlungsanleitung ein, die Hinweise zur Durchführung von Nachkontrollen, zu dabei erforderlichen Prioritätensetzungen sowie über Vorgehensweisen und Zuständigkeiten bei der Behebung von Mängeln gibt und die aufgrund der aktuellen Ergebnisse laufend fortgeschrieben wurde (RUDOLF + BACHER, JESSEL & U-PLAN 2002, 2001, 2000a). Ein Ergebnis dieser Landschaftsschauen war, dass etwa die Zusammenarbeit zwischen Naturschutz und Immissionschutz sowie zwischen Naturschutz und Wasserwirtschaft aufgrund konkreter Fälle im Umweltministerium in Gesprächen zwischen den betreffenden Abteilungen thematisiert wurde und im ersten Fall nun ggf. in einen Zusammenarbeitserlass mündet. Zudem ist auch hier die psychologische Wirkung nicht zu unterschätzen, die sich vor allem bei den Vorhabensträgern einstellte, indem sich rasch herumsprach, dass jedes Jahr in einem oder zwei ausgewählten Landkreisen in Brandenburg stichprobenhafte Kontrollen durchgeführt und aus den untersuchten Beispielen positive wie negative Aspekte öffentlich gemacht wurden.

2.2.6.3 Stärkere Berücksichtigung regionaler Aspekte und Besonderheiten

Angesprochen wurde bereits die Wichtigkeit regionaler Ansprechpartner für die Umsetzung und ggf. Betreuung von Kompensationsmaßnahmen, etwa der Verwaltungen von Großschutzgebieten wie Biosphärenreservaten oder Natur-

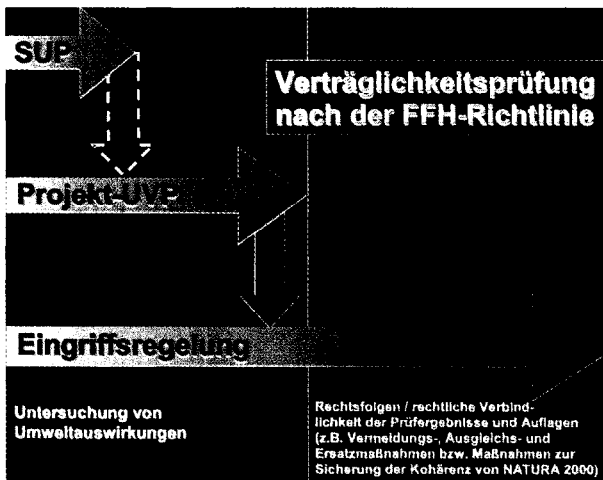


Abb. 10: Instrumente der Folgenbewältigung

parks, die in ihren Bereichen sowohl über Umsetzungserfordernisse als auch über Flächenverfügbarkeiten gut Bescheid wissen.

Auch bei der Ableitung und Begründung von Kompensationsmaßnahmen können regionale Aspekte eine Rolle spielen. Dies betrifft neben spezifischen Standortvoraussetzungen vor allem die jeweilige betriebliche Situation der Landwirte, von der es etwa abhängig ist, ob eine Grünlandnutzung als Mähwiese oder als Weide wirtschaftlich tragfähig und in bestehende Betriebsabläufe integrierbar ist. Die Berücksichtigung solcher Voraussetzungen könnte in regionale Konventionen münden, welche Maßnahmen (z. B. Bewirtschaftungsoptionen) jeweils als Kompensation für bestimmte Beeinträchtigungen zum Ansatz gebracht werden können.

2.2.6.4 Einbindung der Eingriffsregelung in die Entwicklung zu einem europäischen Planungssystem

Neue Impulse für den Naturschutz gehen mittlerweile in weitaus stärkerem Maß von der Europäischen Union aus als von der nationalen Gesetzgebung. Sie haben mittlerweile dazu geführt, dass wir es mit einem ganzen Konglomerat an Instrumenten zur Folgenbewältigung zu tun haben: Neben der Eingriffsregelung bestehen die Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG (FFH-Verträglichkeitsprüfung), die projektbezogene UVP sowie perspektivisch (d.h. bis Juli 2004 in nationales Recht umzusetzen) die Strategische Umweltprüfung (SUP; vgl. Abb. 10). Zwar fordert auch Art. 5 Abs. 3 der europäischen UVP-Richtlinie „eine Beschreibung der Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Auswirkungen vermieden, verringert und soweit möglich ausgeglichen werden sollen.“ Jedoch ziehen bislang nur Eingriffsregelung und FFH-Verträglichkeitsprüfung konkrete (materielle) Rechtsfolgen in Form verbindlicher Kompensationsverpflichtungen (Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bzw. Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz des Netzes NATURA 2000) bzw. von Vorgaben für Abwägung und Ausnahmeverfahren nach sich. Damit verbindet sich zugleich

die Gefahr, dass materielle Standards, die nicht zwingend durch die EU vorgegeben sind, abgebaut werden – eine Entwicklung, von der perspektivisch gerade auch die Eingriffsregelung betroffen sein könnte. Die Diskussion in Deutschland verläuft damit konträr zu der in anderen europäischen Staaten, in denen angestoßen durch die Inhalte von UVP- und FFH-Richtlinie Überlegungen zur Implementierung und Umsetzung von Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen für Beeinträchtigungen in Gang gekommen sind.

Nicht zuletzt auch aus Akzeptanz- und Vermittlungsgründen gegenüber einer breiten Öffentlichkeit gilt es, Wege zu entwickeln, um die jeweils spezifischen Intentionen dieser verschiedenen Instrumente der Folgenbewältigung zu vermitteln und sie unter Vermeidung von Doppelarbeit besser aufeinander abzustimmen, ohne dabei Abstriche am erreichten Schutzniveau zu machen.

2.2.7 Zusammenfassung

Die Eingriffsregelung wurde 1976 mit dem Bundesnaturschutzgesetz eingeführt, griff dabei aber bereits auf eine längere Tradition von „Landschaftspflegeplänen“ zurück, die bei verschiedenen Vorhaben überwiegend zu deren Eingriffung erstellt wurden. Entsprechend dauerte es seine Zeit, bis sich über derartige „Gestaltungsmaßnahmen“ hinaus die differenzierte wirkungsbezogene Herleitung und Umsetzung von Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchsetzen konnte.

Deutschland hat sich damit eine Regelung gegeben, die den Anspruch eines umfassenden Verschlechterungsverbots der Leistungsfähigkeit von Naturhaushalt und Landschaftsbild verfolgt und im Anwendungsbereich wie auch in den Rechtsfolgen weitergehend ist als in allen anderen Ländern (z. B. USA, Schweiz, Niederlande), in denen gleichfalls Regelungen zur Bewältigung von Umweltauswirkungen existieren. Im Alltagsgeschäft der Naturschutzbehörden ist es dabei eine hohe Zahl an Vorgängen – vielfach mehrere 100 im Jahr –, die von den Fachreferenten zu bewältigen ist.

Eine kritische Betrachtung, inwieweit die Eingriffsregelung die in sie gesetzten Erwartungen tatsächlich erfüllt hat, ergibt ein differenziertes Bild:

- Die ungebremst voranschreitende Flächeninanspruchnahme macht deutlich, dass der Anspruch des Verschlechterungsverbots nicht erfüllt werden kann und konnte.
- Die Lage der Kompensationsflächen ist oft räumlich zersplittert; sie orientiert sich in der Praxis weniger an fachlichen Gesichtspunkten als vielmehr pragmatisch an gegebenen Flächenverfügbarkeiten.
- Umsetzungsdefizite der festgesetzten Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind durch Nachkontrollen mittlerweile vielfältig belegt; diese lassen aber auch positive Beispiele deutlich werden.

Diese zunächst recht skeptische Einschätzung führt zu der Überlegung eines Kontrastszenarios, d.h. was denn umge-

kehrt wäre, wenn es die Eingriffsregelung *nicht* gäbe. Unter anderem

- würden deutlich weniger naturschutzrelevante Maßnahmen realisiert; Umfang und Verteilung von Kompensationsflächen bewegen sich bereits aktuell in Dimensionen, die vielfach spürbaren Einfluss auf die Landschaftsentwicklung haben;
- wäre das in nunmehr über 25 Jahren sowohl bei den Vorhabensträgern als auch bei den genehmigenden Behörden gewachsene Bewusstsein, dass Folgen von Beeinträchtigungen zu „reparieren“ sind, wesentlich geringer, gleichfalls der Begründungsaufwand für die Durchsetzung von Vorhaben mit erheblichen Umweltbeeinträchtigungen;
- wäre angesichts leerer Kassen der finanzielle Spielraum für die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen spürbar enger als dies ohnehin schon der Fall ist;
- würde sich Naturschutz wohl stärker auf Schutzgebiete konzentrieren (die Eingriffsregelung dient gerade auch der Einhaltung von Mindeststandards in der „Normallandschaft“);
- wäre ihre Präventivwirkung im Vorfeld, d. h. bereits hier die Beratung der Behörden zu suchen und ein Vorhaben zu optimieren bzw. ggf. noch einmal zu überdenken, nicht gegeben.

Damit gilt für die Eingriffsregelung: Wenn auch mit ihr der große Wurf noch nicht erreicht wurde, so doch viele kleine und sinnvolle Schritte. Verschlechterungsverbot und naturschutzfachlicher „Ausgleich“ sind dabei gleichermaßen unerfüllbar wie dennoch als Leitstrategien wichtig. Davon ausgehend sind Perspektiven zu diskutieren wie ein professionelles Qualitätsmanagement, die Ergänzung des ordnungsrechtlichen Ansatzes der Eingriffsregelung über kooperative Elemente, eine stärkere Regionalisierung bei der Entwicklung und Anerkennung von Maßnahmen und eine verbesserte Abstimmung mit den anderen EU-rechtlich vorgegebenen Instrumenten der Folgenbewältigung. Gerade Letzteres wird sich als wichtig erweisen, damit auch künftig diejenigen materiellen Anforderungen der Eingriffsregelung, die über Vorgaben der EU hinausreichen, erhalten bleiben.

2.2.8 Literatur

BMV (Bundesministerium für Verkehr) 1998: Musterkarten für die einheitliche Gestaltung Landschaftspflegerischer Begleitpläne im Straßenbau (Musterkarten LBP). – Bonn.

CUPERUS, R.; CANTERS, K. J.; DE HAES, H. A. U. & FRIEDMANN, D. S. (1999): Guidelines for ecological compensation associated with highways. – *Biological Conservation*, 90, 41-51.

CUPERUS, R.; BAKERMANS, M.; DE HAES, H. A. U. & CANTERS, J. K. (2001): Ecological Compensation in Dutch Highway Planning. – *Environmental Management*, 27, 75-89.

HABER, W.; LANG, R.; JESSEL, B.; SPANAU, L.; KÖPPEL, J. & SCHALLER, J. (1993): Entwicklung von Methoden zur Beur-

teilung von Eingriffen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. – Baden-Baden. 290 S.

HEUSER, F. (2003): Landwirtschaft und Kompensationsaufgabe – aus Sicht des Hessischen Bauernverbands. In: Technische Universität Berlin & Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. – Berlin, 227-233.

JESSEL, B. (1998): Wie „zukunftsfähig“ ist die Eingriffsregelung? – *Naturschutz und Landschaftsplanung*, 30, H. 7, 219-222.

JESSEL, B. (2002): Einvernehmensregelungen und Naturschutzbeiräte – Ihre Rolle in der Naturschutzpraxis am Beispiel Brandenburgs. – *Natur und Landschaft*, 77, H. 12, 493-499.

JESSEL, B. (2003): Die Neufassung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach §§ 18, 19 Bundesnaturschutzgesetz. Eine Diskussion der wesentlichen Änderungen und möglicher Auswirkungen auf exemplarische Handlungsfelder. – *Naturschutz und Landschaftsplanung*, 35, H. 4, 119-125.

MÜLLER-PFANNENSTIEL, K. (2003): Kooperative Planungsansätze in der Eingriffsregelung. Vortrag auf der Landschaftstagung 2003 der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen am 15. und 16.05.2003 in Wetzlar.

PETERS, W.; SIEVERT, W. & SZARAMOWICZ, M. (2003): Folgenbewältigung von Eingriffen im internationalen Vergleich. – BfN-Skripten Nr. 82, 220 S.

PILCH-GIERING, M. & GIERING, P. (1994): Naturersatz in der Praxis. – Naturersatz – Ersatznatur. – Schriftenreihe der Abteilung Landschaftsarchitektur, ITR Ingenieurschule Interkantonal Technikum Rapperswil, Nr. 3, 38-59.

RÖSSLING, H. & JESSEL, B. (2003): Aufgaben und Inhalte der Landschaftspflegerischen Begleit- und Ausführungsplanung aus Sicht der Durchführbarkeit von Nachkontrollen. – *Naturschutz und Landschaftsplanung*, 35, H. 8, 229-235.

RUDOLF + BACHER; JESSEL, B. & U-PLAN (1999): Exemplarische Ermittlung der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen am Beispiel ausgewählter Vorhaben. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. Potsdam, 18 S. Im Internet veröffentlichter Projektbericht unter: http://www.brandenburg.de/land/mlur/n/er_1999.pdf

RUDOLF + BACHER; JESSEL, B. & U-PLAN (2000a): Erfolgskontrolle in der Eingriffsregelung. Handlungsanleitung zur Sicherung des Maßnahmenerfolgs. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. Potsdam, 18 S. Im Internet veröffentlicht unter: http://www.brandenburg.de/land/mlur/n/hand_anl.pdf

RUDOLF + BACHER; JESSEL, B. & U-PLAN (2000b): Erfolgskontrolle in der Eingriffsregelung. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. Potsdam, 25 S. Im Internet

veröffentlichter Projektbericht unter: http://www.brandenburg.de/land/mlur/n/er_2000.pdf

RUDOLF + BACHER; JESSEL, B. & U-PLAN (2001): Erfolgskontrolle in der Eingriffsregelung 2001 – Handlungsanleitung für die Durchführung von Erfolgskontrollen. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. Potsdam, 17 S. Im Internet veröffentlicht unter: <http://www.brandenburg.de/land/mlur/n/erfolgsk.pdf>

RUDOLF + BACHER; JESSEL, B. & U-PLAN (2002): Erfolgskontrolle in der Eingriffsregelung 2002 – Handlungsanleitung Biotopschutz nach § 32 BbgNatSchG und Eingriffsregelung. Schnittstellen, Anknüpfungspunkte, Spezifika. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. Potsdam, 22 S. Im Internet veröffentlicht unter: <http://www.brandenburg.de/land/mlur/n/erfolgsk2.pdf>

RUNDCRANTZ, K. & SKÄRBÄCK, E. (2003): Environmental compensation in planning: A review of five different countries with major emphasis on the German System. – *European Environment*, 13, 204-226.

SCHÖPS, A. & SZARAMOWICZ, M. (2003): Die Flächenagentur Kulturlandschaft Mittlere Havel – Poolträger und regionaler Akteur. – *Stadt und Grün*, 52, H. 7, 36-39.

SCHURHAMMER, H. (1955): Straße und Landschaft. Ein Beitrag zur praktischen Landschaftspflege. Bearbeitet mit Unterstützung des Bundesverkehrsministeriums. – Bielefeld, 77 S.

SEIFERT, A. (1934): Natur und Technik im deutschen Straßenbau. Zitiert nach dem Abdruck in: SEIFERT, A. (1941): *Im Zeitalter des Lebendigen. Natur – Heimat – Technik. – Dresden und Planegg vor München*, 205 S.

Statistisches Bundesamt (2003): Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2003. Erläuterungen und Eckzahlen. – Wiesbaden, 14. S.

Anschrift der Verfasserin:
Prof. Dr. Beate Jessel
Lehrstuhl für Landschaftsplanung
am Institut für Geoökologie
Universität Potsdam
Postfach 60 15 53
14415 Potsdam
E-Mail: jessel@rz.uni-potsdam.de

2.3 Weiterführende Literatur zu 2

AKADEMIE FÜR NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE (1983): *Ausgleichbarkeit von Eingriffen in den Naturhaushalt, Laufener Seminarbeiträge 9/1983*

ARBEITSGRUPPE „EINGRIFFSREGELUNG“ DER LANDESANSTALTEN FÜR NATURSCHUTZ (1988): *Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung, Beilage zu Natur und Landschaft 5/1988*

MEIER, Hans (1987): *Die Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes, Beiheft zur Schriftenreihe Naturschutz und Landschaftspflege in Niedersachsen*

OLSCHOWY, Gerhard (1981): *Eingriffe in die Natur und ihr Ausgleich, Paul Parey Hamburg*

SCHULTE, H. (1990): *Ausgleich ökologischer Schäden und Duldungspflicht geschädigter Grundeigentümer, Duncker & Humblot, Berlin*

BÖHME, G. u. a. (1992): *Schutz von Natur und Landschaft in dem Kommunen – Vermeidung, Ausgleich und Ersatz bei Eingriffsvorhaben, difu, Berlin*