Norddeutsche Naturschutzakademie

Mitteilungen aus der NNA

4. Jahrgang 1993 / Heft 3

Themenschwerpunkte

- Vollzug der Eingriffsregelung
- Naturschutz in der Umweltverträglichkeitsprüfung
- Bauleitplanung und Naturschutz

Niedersachsen

Mitteilungen aus der NNA

4. Jahrgang 1993, Heft 3

Inhalt

Vollzug der Eingriffsregelung

H.-J. Dahl — Die Eingriffsregelung aus naturschutzfachlicher Sicht ... 3

W. Breuer — Vollzugsdefizite und Handlungsbedarf im Bereich der Eingriffsregelung aus der Sicht der Fachbehörde für Naturschutz ... 11

W. Fiedler — Gründe für Vollzugsdefizite und Handlungsbedarf im Bereich der Eingriffsregelung aus der Sicht einer Unteren Naturschutzbehörde ... 17

A. Noack — Gründe für Vollzugsdefizite und Handlungsbedarf im Bereich der Eingriffsregelung aus der Sicht eines Eingriffsverursachers ... 20

H. Platte — Anwendung der Eingriffsregelung beim geplanten Neubau der Weserquerung B 211n ... 25

J. Gaul — Anwendung der Eingriffsregelung im Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz ... 28

Naturschutz in der Umweltverträglichkeitsprüfung

H. Meier — Rechtsgrundlagen und Verfahrensablauf der Umweltverträglichkeitsprüfung gem. UVPG ... 30

D. Ulbrich — Aufbau und Inhalt von Umweltverträglichkeits-Studien (UVS) ... 36

W. Breuer — Eingriffsregelung und Umweltverträglichkeitsprüfung – Liebesheirat, Vernunftehe oder geschiedene Leute? ... 41

V. Kleinschmidt — Begriff, Anspruch und Bedeutung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ... 46

Bauleitplanung und Naturschutz

B. Thomsen — Umsetzung von Naturschutzzielen in der Bauleitplanung – Bsp. Landeshauptstadt Hannover ... 50

M. Brahms — Bauleitplanung und Naturschutz aus Landessicht ... 53

R. Kleinert — Umweltqualitätsziele im besiedelten Bereich. Das Umweltqualitätszielkonzept der Stadt Hagen ... 56

Verhältnis des Landschaftsrahmenplans zum regionalen Raumordnungsprogramm

D. Abendroth — Anforderungen der Regionalplanung an die Landschaftsrahmenplanung ... 68

Herausgeber und Bezug:
Norddeutsche Naturschutzakademie
Hof Möhr, D - 29640 Schneverdingen
Telefon (05199) 318 / 319, Telefax (05199) 432
Schriftleitung: Dr. R. Strohschneider
ISSN: 0938-9903

Die Eingriffsregelung aus naturschutzfachlicher Sicht*

von Hanns-Jörg Dahl

1. Intention, Prinzipien, Grundbegriffe und Standards

Die bundesrechtliche Regelung von Eingriffen in Natur und Landschaft des BNatSchG von 1976 markiert die Fortentwicklung des Naturschutzrechts, da sie über das im Reichsnaturschutzgesetz von 1935 normierte „Reservats-Denken" hinausgeht. Sie ist ein wesentlicher Schritt von der Orientierung des Naturschutzes primär am Schutz ausgewählter Teile von Natur und Landschaft zum querschnittsorientierten Ansatz hin mit dem Ziel, raumdeckend die Ziele des Naturschutzes zu verwirklichen.

1.1 Aufgaben

Die Eingriffsregelung hat folgende allgemeine Aufgaben:

- Verstärkte Bindung aller Behörden, die aufgrund ihres speziellen Fachrechts Eingriffe in Natur und Landschaft vornehmen, insbesondere derjenigen, die über Eingriffe in Natur und Landschaft zu entscheiden haben.
- Verankerung des Verursacherprinzips im Naturschutzrecht nicht nur als Kostenanrechnungsprinzip, sondern auch als Prinzip rechtlicher Verantwortung gegenüber Natur und Landschaft.
- Verankerung des Vorsorgeprinzips, d.h. in der Beurteilung wird nicht auf die tatsächlich nachgewiesene Beeinträchtigung, sondern auf die Möglichkeit bzw. Wahrscheinlichkeit abgestellt. Damit ist die Schwelle für die Anwendung der Eingriffsregelung bewußt niedrig angesetzt worden.
- Erhöhung des Stellenwertes von Natur und Landschaft durch Sanktionen gegenüber Beeinträchtigungen, die dem Regulationsmechanismus nach der Eingriffsregelung unterliegen.
- Instrumentelle Umsetzung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege, und zwar durch die Anwendung konkreter, praktisch handhabbarer Naturschutzqualitätsziele und -standards (wie sie z.B. in der Landschaftsrahmenplanung entwickelt werden).

Schutzgüter der Eingriffsregelung (und des Naturschutzes insgesamt) sind die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes mit den Komponenten Boden, Wasser, Luft, Pflanzen- und Tierwelt und ihren Wechselwirkungen sowie das Landschaftsbild (Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft).

Die Eingriffsregelung ergänzt die Möglichkeiten des Naturschutzhandelns. Der Naturschutzverwaltung stehen nun drei wichtige Instrumente zur Verfügung:

- die Landschaftsplanung zur inhaltlich-räumlichen Konkretisierung der Naturschutzziele
- der besondere Gebiets- und Artenschutz zur aktiven Verwirklichung der Naturschutzziele
- die Eingiffsregelung zur Vorsorge vor Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft.

1.2 Verhältnis von besonderem Gebietsschutz und Eingriffsregelung

Im Naturschutz ist zwischen einem besonderen Schutz von Teilen und dem allgemeinen Schutz der Gesamtheit von Natur und Landschaft zu unterscheiden:

Naturschutzrechtlich besonders geschützt sind nur besondere Teile von Natur und Landschaft.

Dies sind

- Naturschutzgebiete (§ 24 NNatG)
- Nationalparke (§ 25 NNatG)
- Landschaftsschutzgebiete (§ 26 NNatG)
- Naturdenkmale (§ 27 NNatG)
- Geschützte Landschaftsbestandteile (§ 28 NNatG)
- Besonders geschützte Biotope (§ 28a NNatG)
- Wallhecken (§ 33 NNatG).

Für diese Teile gelten besondere Schutzvorschriften, die gesetzlich oder in Einzelverordnungen geregelt sind und in der Regel über die Anforderungen der Eingriffsregelung hinausgehen.

Naturschutzrechtlich allgemein geschützt sind dagegen alle Teile von Natur und Landschaft im Sinne eines Mindestschutzes, und zwar durch die Eingriffsregelung (§§ 7-16 NNatG) in Verbindung mit den Zielen und Grundsätzen (§§ 1 und 2 NNatG).

1.3 Beistandspflicht und Eingriffsregelung

Die Eingriffsregelung (§7 ff NNatG) ist in Verbindung mit der umfassenderen Verpflichtung des § 56 NNatG zu sehen („ Beistandspflicht"):

§ 56: Alle Behörden und öffentlichen Stellen haben im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen.

§ 7 ff: Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung konkretisiert die allgemeine „Beistandspflicht" des § 56 NNatG. Die Eingriffsregelung schreibt nämlich konkrete Mindeststandards des Naturschutzes bei Eingriffen vor. Diese sollen verhindern, daß durch bestimmte Vorhaben Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich beeinträchtigt werden.

1.4 Eingriff und Beeinträchtigung

Rechtlich liegt ein Eingriff vor, wenn

- die Gestalt oder Nutzung von Grundflächen verändert wird und
- die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts (mit den Komponenten Boden, Wasser, Luft, Pflanzen- und Tierwelt) oder das Landschaftsbild (mit den Komponenten Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft) erheblich beeinträchtigt werden kann. Beide Sachverhalte müssen zutreffen (siehe Abb. 1).

Ein Vorhaben, das einen Eingriff darstellt, kann eine oder mehrere Beeinträchtigungen zur Folge haben. Die Eingriffsregelung befaßt sich mit der Prüfung jeder einzelnen möglichen Beein-

* In diesem Beitrag sind Teile aus *Breuer, W.* (1991) „10 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung" und *Dahl, H.-J.* (1991) „Der landschaftpflegerische Begleitplan beim Ausbau von Gewässern" auszugsweise wiedergegeben. Beide Beiträge sind erschienen im INFORMATIONSDIENST NATURSCHUTZ NIEDERSACHSEN, Heft 4/91.

trächtigung.

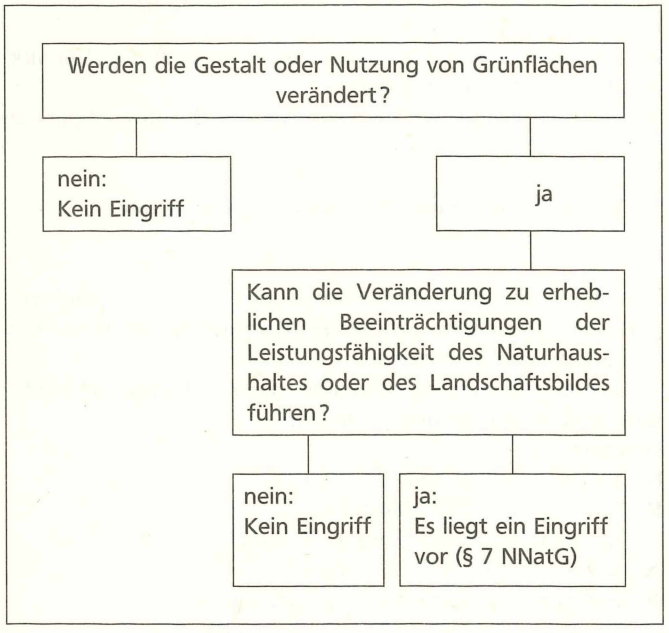


Abb. 1: Ermittlung des Eingriffstatbestands gemäß § 7 NNatG (Entwurf: Dahl, Meier 1982: aus: MEIER 1987)

1.5 Funktionen und Werte

Grundvoraussetzung für die vorausschauende Berücksichtigung der Eingriffsregelung ist die fachlich befriedigende Ermittlung der vom Vorhaben räumlich und sachlich betroffenen Ausstattung von Natur und Landschaft.

Untersuchungsraum ist der gesamte funktional vom Eingriff betroffene Raum und nicht nur die vom Vorhaben direkt beanspruchte Grundfläche.

Es müssen alle vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte der einzelnen Schutzgüter des Naturschutzes ermittelt werden. Dies gilt für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts (mit den Komponenten Boden, Wasser, Luft, Pflanzen- und Tierwelt) und das Landschaftsbild (mit den Komponenten Vielfalt, Eigenart und Schönheit).

Mindestinhalte, Erfassungstiefe, Parameter, Methoden und zeitlicher Rahmen der Untersuchungen sind von den landschaftlich-standörtlichen Gegebenheiten abhängig und einzelfallbezogen – zweckmäßigerweise in Zusammenarbeit mit der Naturschutzbehörde – festzulegen.

Die vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte sind für jedes Schutzgut und nach ihrer allgemeinen oder besonderen Bedeutung zu differenzieren, um sie für die Anwendung der Eingriffsregelung operabel zu machen. Eine besondere Bedeutung haben diejenigen Funktionen und Werte, die natürlich oder naturnah ausgeprägt oder die selten, gefährdet oder praktisch nicht wiederherstellbar sind. Dieser Differenzierung liegt das Zielsystem des Naturschutzes zugrunde, wonach z.B. die „Anpasser" unter den freilebenden Tieren (etwa Amsel und Ringeltaube) nicht ebenso schutzbedürftig sind wie die „Außenseiter" (etwa Wiesenralle, Steinkauz oder Pirol), auch wenn alle Arten und 100 % des Raumes im Verantwortungs- und Vorsorgebereich des Naturschutzes liegen.

In diesem Sinne sind von besonderer Bedeutung für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts

- bezogen auf das Schutzgut Boden z.B. Bereiche ohne oder mit geringen anthropogenen Veränderungen der chemischen, physikalischen und biologischen Bodeneigenschaften
- bezogen auf das Schutzgut Wasser z.B. naturnah ausgeprägte Oberflächengewässer und Gewässersysteme einschließlich ihrer Überschwemmungsgebiete
- bezogen auf das Schutzgut Luft z.B. Gebiete mit Wirkung wie Staubfilterung oder Klimaausgleich
- bezogen auf das Schutzgut Pflanzen- und Tierwelt z.B. natürliche und naturnahe Lebensräume mit ihren Arten und Lebensgemeinschaften einschließlich der Räume, die bestimmte Tierarten für Wanderungen innerhalb ihres Lebenszyklus benötigen, Lebensräume von im Bestand bedrohten Arten und Flächen, die sich für die Entwicklung dieser Lebensräume besonders gut eignen und für die Sicherung der Artenvielfalt benötigt werden.

Von besonderer Bedeutung für das Landschaftsbild sind z.B. kulturhistorische Landschaften, Landschaftsteile und -bestandteile wie etwa traditionelle Landnutzungs- oder Siedlungsformen.

Bewertungskriterien sind also insbesondere

- Naturraumtypische Ausstattung
- Naturnähe
- Gefährdung
- Funktionale Bedeutung
- Wiederherstellbarkeit
- Vorbelastung.

Die Kriterien sind durch konkrete Meßgrößen operabel zu machen (z.B. Flächengröße, Alter, Populationsgröße).

Die voraussichtlichen Beeinträchtigungen sind nach ihrer Erheblichkeit, Vermeidbarkeit und Ausgleichbarkeit ebenfalls schutzgutspezifisch zu differenzieren.

1.6 Erheblichkeit

Die Beurteilung, ob eine Beeinträchtigung erheblich ist, ist nur für den Einzelfall möglich und von folgenden Kriterien abhängig:

- Bedeutung der Funktionen und Werte, die voraussichtlich beeinträchtigt werden (allgemeine oder besondere Bedeutung).
- Art der voraussichtlichen Beeinträchtigungen sowie ihre zeitliche und räumliche Dimension.

Im Grundsatz ist jede mögliche Beeinträchtigung von Funktionen und Werten mit besonderer Bedeutung als erheblich einzustufen. Ist eine Beeinträchtigung von Funktionen und Werten allgemeiner Bedeutung zu erwarten, ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Art der Beeinträchtigung, ihre Zeitdauer und räumliche Ausdehnung als erhebliche Beeinträchtigung zu werten ist.

1.7 Vermeidung

Bei einem Vorhaben, das einen Eingriff darstellt, muß zunächst grundsätzlich darauf geachtet werden, daß die Durchführung des Vorhabens die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und das Landschaftsbild nicht mehr als unbedingt notwendig beeinträchtigt (s. Abb. 2). Die Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen bei einem Eingriffsvorhaben ist das erste und wichtigste Anliegen der Eingriffsregelung. Bezogen auf Eingriffe bedeutet dies, daß sie unzulässig sind, wenn

- für das Eingriffsvorhaben bei näherer Prüfung kein Bedarf vorliegt

- das Vorhabenziel durch das Eingriffsvorhaben nicht erreicht werden kann
- das Vorhabenziel ohne Eingriffsvorhaben oder
- das Vorhabenziel durch eine beeinträchtigungsärmere Vorhabensvariante oder -modifikation erreicht werden kann.

Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen sollen gewährleisten, daß vermeidbare Beeinträchtigungen erst gar nicht entstehen. Praxisbeispiele für Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen können im Einzelfall z.B. sein:

- Änderung der Führung einer neuen Verkehrsstraße in der Planungsphase, um für den Naturschutz wertvolle Biotope zu umgehen
- Planung einer Brücke anstatt eines Dammes in Talräumen oder Bau eines Tunnels bei Verkehrsstraßen, um Trenneffekte für Tierpopulationen zu vermeiden
- Begrenzung von Trassen- und Arbeitsstreifenbreite beim Neubau von Bauwerken auf das unbedingt notwendige Maß, um den Boden vor Versiegelung, Verdichtung und Verschmutzung zu schützen
- Vorkehrungen zum Schutz von Gehölzen im Bereich von Baustellen.

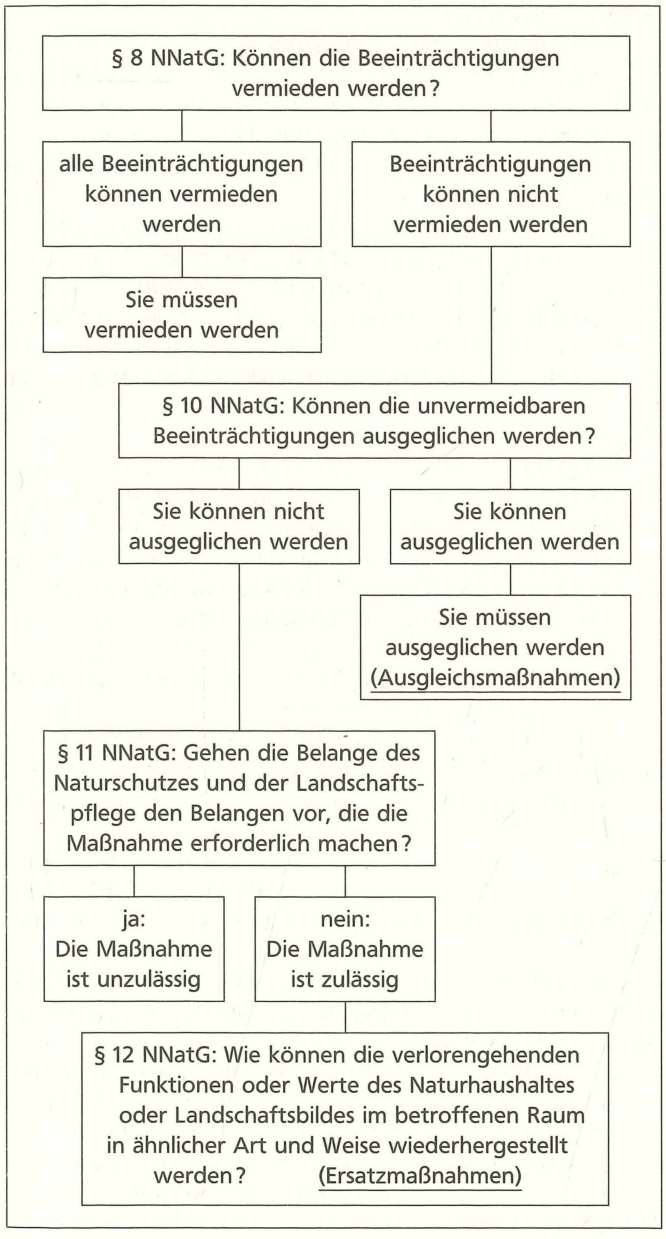


Abb. 2: Ein Eingriff liegt vor – Welchen Prüfungen unterliegt die Maßnahme in Anwendung der Eingriffsregelung? (aus: Meier 1987, verändert)

1.8 Ausgleich

Bei unvermeidbaren Beeinträchtigungen durch Eingriffe, die

- nach öffentlichem Recht einer behördlichen Genehmigung oder eines entsprechenden Verwaltungsaktes bedürfen oder einer Behörde anzuzeigen sind
- nach öffentlichem Recht einer Planfeststellung bedürfen oder
- von einer Behörde durchgeführt oder geleitet werden (§ 9 NNatG), ist der Verursacher eines Eingriffes verpflichtet, die Beeinträchtigungen auszugleichen, d.h. es darf nach Beendigung des Eingriffs keine erhebliche Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes zurückbleiben (siehe Abb. 2).

Ausgleichsmaßnahmen nehmen nicht direkt Einfluß auf die Durchführung des Eingriffsvorhabens selbst, sind aber dessen Bestandteil und deshalb Gegenstand des Rechtsverfahrens. Sie sollen als Maßnahme des Eingriffsverursachers durchgeführt werden und in der Lage sein, Beeinträchtigungen von konkret vorhandenen Funktionen und Werten des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes wesentlich abzumildern bzw. vollständig aufzuheben. Der erfolgreiche Ausgleich im jurisitischen Sinn ist erreicht, wenn alle erheblichen Beeinträchtigungen auf ein unerhebliches Maß gesenkt werden können. Eine gewisse Beeinträchtigung des Zustandes von Natur und Landschaft in der Vorher – Nachher – Bilanz ist mithin zulässig.

Ein Ausgleich im naturwissenschaftlich-ökologischen Sinn ist praktisch nicht zu erreichen, denn der größte Teil der Eingriffsfolgen ist irreversibel. Realisierbar ist immer nur eine annähernde Kompensation der Eingriffsfolgen, wobei der Ausgleich nur bezüglich ausgewählter Funktionen und Werte erfolgt und als Konsequenz davon andere Funktionen und Werte ohne Kompensation bleiben. Daß der Gesetzgeber mit dem Begriff „Ausgleich" mehr verspricht, als er halten kann, steht daher außer Zweifel. Für die Anwendung der Eingriffsregelung ist aber allein die juristische Definition des Ausgleichsbegriffs zugrunde zu legen und entscheidend.

Hinsichtlich des Landschaftsbildes läßt die Eingriffsregelung (§ 10 Abs. 1 Satz 2 NNatG) als Ausgleich neben der Wiederherstellung auch eine landschaftsgerechte Neugestaltung zu. Eine Neugestaltung des Landschaftsbildes ist dann landschaftsgerecht, wenn das Landschaftsbild nach Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen weiterhin der für den jeweiligen Naturraum typischen Eigenart entspricht und in seiner naturraumtypischen Vielfalt und Schönheit nicht nachteilig verändert ist.

1.9 Abwägung

Für den Fall, daß nach Beendigung des Eingriffs mindestens eine erhebliche Beeinträchtigung weiterbesteht, also ein Ausgleich nicht möglich ist, ist nach § 11 NNatG abzuwägen und zu entscheiden, ob der Eingriff trotzdem zulässig ist oder untersagt werden muß (siehe Abb. 2).

Zu diesem Zeitpunkt steht also fest, daß bestimmte Funktionen und Werte von Naturhaushalt oder Landschaftsbild, die nach den Zielen und Grundsätzen des Naturschutzes eigentlich erhalten werden sollten, verloren gingen, wenn der Eingriff den Vorrang gegenüber den Belangen des Naturschutzes erhielte. Daher sind solche Eingriffe mit nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen aus der Sicht des Naturschutzes als besonders kritisch anzusehen.

Die Prüfung und Entscheidung über die Zulässigkeit eines Eingriffs nach § 11 NNatG ist nicht fachplanerischer Natur, sondern nur aus der Gesamtschau aller Anforderungen an Natur und Landschaft heraus zu leisten. Die abwägende Behörde muß ihre Prüfung und Entscheidung auf jeden Einzelfall abstellen. Es gibt keine Belange, die von vornherein Vorrang genießen.

1.10 Ersatz

Werden Eingriffe trotz nicht ausgleichbarer erheblicher Beeinträchtigungen für zulässig erklärt, muß der Verursacher die zerstörten Funktionen und Werte des Naturhaushalts oder Landschaftsbildes in ähnlicher Art und Weise wiederherstellen (§ 12 NNatG „Ersatzmaßnahmen") (siehe Abb. 2).

Ersatzmaßnahmen sind erst dann vorgeschrieben, wenn durch den Eingriff nicht ausgleichbare erhebliche Beeinträchtigungen zurückbleiben können, der Eingriff aber bei der Abwägung nach § 11 NNatG als zulässig angesehen wird. Im Gegensatz zu Ausgleichsmaßnahmen, bei denen keine erhebliche Beeinträchtigung der Funktionen und Werte zurückbleibt, kann eine Ersatzmaßnahme diese Beeinträchtigung nicht beheben.

Ersatzmaßnahmen sollen die beeinträchtigten Funktionen und Werte in ähnlicher Art und Weise wiederherstellen. Hierbei ist der Verursacher verpflichtet, die größtmögliche Annäherung an den voraussichtlichen Funktions- und Wertverlust anzustreben. Zudem müssen Ersatzmaßnahmen im vom Eingriff betroffenen Raum erfolgen und geeignet sein, dort zu einer Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft zu führen. Sie sind aber nur dann anzuerkennen, wenn ihre Durchführung im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Eingriff steht. Eine Vorratshaltung an Ersatzmaßnahmen ist ebensowenig möglich wie die Deklarierung eines bereits durchgeführten Vorhabens zu einer Ersatzmaßnahme.

Die Höhe des Flächenbedarfs und der finanziellen Aufwendungen für die Durchführung von Ersatzmaßnahmen ergeben sich aus der Verpflichtung, möglichst ähnliche Funktionen und Werte wiederherzustellen bzw. neu zu schaffen. Sie sollen in einem dem Einzelfall angemessenen Verhältnis zum Wertverlust durch den Eingriff stehen.

1.11 Zur Differenzierung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind also keine synonymen Begriffe. Ihre Inhalte sind rechtlich und fachlich unterschiedlich. Im Gegensatz zu Ausgleichsmaßnahmen, bei denen keine erhebliche Beeinträchtigung der Funktionen und Werte zurückbleibt, kann eine Ersatzmaßnahme diese Beeinträchtigungen nicht beheben. An dieser Unterscheidung ist festzuhalten, weil sie aus Naturschutzsicht die Erträglichkeits- und Zumutbarkeitsgrenze bei Eingriffen markiert und hieran die Abwägung der konkurrierenden Belange anknüpft.

Die Differenzierung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen folgt drei Prinzipien:

- Funktionsprinzip: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen sich an den eingriffsbedingt beeinträchtigten Funktionen und Werten orientieren. Ausgleichsmaßnahmen: gleiche Funktionen und Werte. Ersatzmaßnahmen: möglichst ähnliche Funktionen und Werte.
- Raumprinzip: Raum für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist „der vom Eingriff betroffene Raum". Eine differenzierte Lokalisation von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kann sich aufgrund der betroffenen Funktionen und Werte im Einzelfall ergeben.
- Zeitprinzip: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen spätestens bei Beendigung des Eingriffs fertiggestellt sein und so schnell wie möglich das Kompensationsziel erreichen. Ein Ausgleich ist nur gewährleistet, wenn die Beeinträchtigung zeitnah behoben werden kann.

Beeinträchtigungen sind ausgleichbar, wenn

- alle betroffenen Funktionen und Werte im vom Eingriff betroffenen Raum nahezu vollständig erhalten und wiederhergestellt werden können (Funktions- und Raumprinzip) und
- die Wiederherstellung innerhalb menschlich überschaubarer Zeiträume erfolgen kann (Zeitprinzip).

Beeinträchtigungen sind nicht ausgleichbar, wenn

- die betroffenen Ökosysteme im vom Eingriff betroffenen Raum nicht mehr oder nur unter unvertretbar hohem Aufwand bereitgestellt werden können (z.B. bestimmte geomorphologische Erscheinungsformen wie Moore oder Binnendünen oder charakteristische Standortabfolgen in der Landschaft wie Auen mit noch natürlicher Überflutungsdynamik oder Wattküsten) (Funktions- und Raumprinzip) oder
- eine Wieder- bzw. Neubesiedlung der betroffenen Arten und Lebensgemeinschaften nicht mehr möglich ist (z.B. bei Unterschreitung von Minimalpopulationen oder -arealen oder Überschreitung der Rekolonisationsdistanzen) (Funktionsprinzip) oder
- eine Wiederherstellung bzw. Neuschaffung der betroffenen Ökosysteme in menschlich überschaubaren Zeiträumen nicht erfolgen kann (Zeitprinzip).

Hinsichtlich der Festlegung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist insbesondere zu beachten:

- Für den Naturschutz ohnehin wertvolle Flächen lediglich nicht zu verändern, als Schutzgebiete ausweisen zu lassen oder bereits geschützte Flächen noch zusätzlich aufzukaufen, kann nicht als Kompensationsmaßnahme gelten.
- Die Lage von Flächen für Kompensationsmaßnahmen kann sich nicht allein aufgrund eigentumsrechtlicher oder finanzieller Kriterien ergeben (z.B. die Ausweisung von verbleibenden „Restflächen" als Kompensationsflächen).
- Maßnahmen, die nicht primär im funktionalen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dem Eingriff stehen, sind keine Kompensationsmaßnahmen.

Gleichzeitig besteht die Forderung, daß die jeweiligen Kompensationsmaßnahmen dem naturschutzfachlichen Zielsystem für den jeweiligen Naturraum dienen. So sollten z.B. bei der Auswahl von Kompensationsmaßnahmen auch Kriterien wie Biotopverbund und langfristige Absicherung von Biotopen berücksichtigt werden. Die Maßnahmen sind also in die Zielsetzungen übergeordneter Naturschutzplanungen aller Ebenen zu integrieren. Eine Lockerung der zu berücksichtigenden funktionalen, räumlichen und zeitlichen Aspekte bei der Kompensation ist nur zugunsten am Zielsystem orienterter Maßnahmen möglich.

1.12 Fazit

Die Reihenfolge der Möglichkeiten der Eingriffsregelung – Vermeidung, Ausgleich, Ersatz – stellt eine Rangfolge abnehmender Effizienz der Kompensation der Eingriffsfolgen dar. Daher kann der Verursacher nicht frei zwischen Vorkehrungen zur Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wählen. Priorität haben Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen vor Ausgleichsmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen vor Ersatzmaßnahmen.

Damit strebt die Eingriffsregelung materiell die Sicherung des „status quo" ihrer Schutzgüter an, d.h. Sicherung der derzeitigen Funktionen und Werte des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes. Das soll mit der Unterlassung und dem Ausgleich von Beeinträchtigungen erreicht werden. Mit Hilfe ihrer wichtigsten Elemente - Vermeidung und Ausgleich von Beeinträchtigungen - kann kurz- und mittelfristig verhindert werden,daß wichtige Funktionen und Werte von Natur und Landschaft erheblich beeinträchtigt werden, die mittel- und langfristig zur Verwirklichung der Naturschutzziele erforderlich sind. Die Eingriffsregelung stellt damit die wesentliche flankierende Reaktion auf bestimmte Vorhaben anderer dar.

Die zentrale Verpflichtung des Eingriffsverursachers, der ihn bei der Anwendung der Eingriffsregelung unterstützenden Naturschutzbehörde und der Entscheidungsbehörde ist es, das Eingriffsvorhaben so zu konzipieren und durchzuführen, daß Beeinträchtigungen vermieden und unvermeidbare zumindest in einem ausgleichbaren Rahmen gehalten werden.

Literatur

Arbeitsgruppe „Eingriffsregelung": der Landesanstalten / -ämter für Naturschutz und Landschaftspflege und der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (BFANL) (1988): Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung. Natur und Landschaft. 63. Jg., H. 5 (Beilage).

Meier, H. (1987): Die Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes. Schriftenreihe Naturschutz Landschaftspflege Niedersachsen Beiheft 16: 1-60, Hannover.

2. Beispiele für Inhalte landschaftspflegerischer Begleitplanungen beim Ausbau von Gewässern

Nach § 7 NNatG sind Eingriffe „Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können". Nach § 14 hat der Träger des Vorhabens die nach § 8 erforderlichen Vorkehrungen und die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in dem Plan für das Vorhaben oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan in Text und Karte darzustellen. Der Begleitplan ist Bestandteil des Plans für das Vorhaben.

Demnach hat der Planungsträger bei eingriffsrelevanten Maßnahmen die Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes (die auftreten können) fachgerecht zu ermitteln und sie dann zu vermeiden oder auszugleichen.

Die möglichen Beeinträchtigungen sollen dem Planungsträger von den Naturschutzbehörden benannt bzw. bei der Konkretisierung der Planung von den Fachleuten, die den landschaftspflegerischen Begleitplan erstellen, erkannt werden. Nach § 56 sind z.B. bei der Vorbereitung aller öffentlichen Planungen und Maßnahmen, die die Belange des Naturschutzes berühren können, die Naturschutzbehörden zu unterrichten und anzuhören. Nach § 14 NNatG hat die Naturschutzbehörde bei bestimmten Eingriffen eine sog. „gutachtliche Stellungnahme" abzugeben.

Zu den folgenden unterschiedlichen Ergebnissen wird der landschaftspflegerische Begleitplan i.d.R. kommen können:

- Die voraussichtliche Beeinträchtigung A kann nicht auftreten (siehe Begründung Seite ...);
- Die vermutete Beeinträchtigung B wird durch Abänderung der Planung vermieden (siehe Fachplan Nr. ...);
- Die vermutete Beeinträchtigung C wird durch Ausgleichsmaßnahmen von einem erheblichen auf ein unerhebliches Maß reduziert (siehe Plan Nr. ... und Erläuterung Seite ...);
- Die vermutete Beeinträchtigung D kann weder vermieden noch ausgeglichen werden. Folgende Ersatzmaßnahme wird vorgeschlagen (siehe Plan Nr. 00 und Erläuterung Seite ...).

Die Ergebnisse des landschaftspflegerischen Begleitplans werden nach § 14 NNatG im Benehmen mit der Naturschutzbehörde – also in fachlicher Rückkoppelung mit der Naturschutzbehörde einschließlich ihres schriftlichen Abschlußkommentars – erstellt.

2.1 Siebertalsperren im Harz

Die Harzwasserwerke des Landes Niedersachsen planten in der sogenannten „Alternativen Mehrschrittlösung", Wasser aus dem Einzugsgebiet der Sieber im Harz für die Trinkwasserversorgung nutzbar zu machen (nähreres siehe *Schmidt* 1979). Im einzelnen waren folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Der Bau der Überleitungssperre „Sieber". Ein bis 11 m hoher und 75 m breiter Damm sollte die Sieber auf ca. 300 m Länge aufstauen. Das „Überschußwasser" sollte über den sog. „Königsbergstollen" zur geplanten Überleitungssperre „Kulmke" geleitet werden.
- Der Bau der Überleitungssperre „Kulmke" (die Kulmke ist ein Nebenbach der Sieber). Ein bis zu 17,5 m hoher und 120 m langer Damm sollte das Tal durchschneiden und die Kulmke auf 480 m Länge aufstauen. Das „Überschußwasser" aus der Sieber und Kulmke sollte über den geplanten „Ackerstollen" zur Sösetalsperre geleitet werden, später von dort über den „Nordstollen" zur Granetalsperre. Diese beiden Talsperren sollten daher um bis zu 15 m erhöht werden.
- Der Bau der „Unteren Siebertalsperre". Mit einem bis zu 60 m hohen und 420 m langen Staudamm sollte die Sieber auf ca. 5 km Länge aufgestaut werden. Diese Talsperre sollte dem Hochwasserschutz und der Niedrigwasseraufhöhung des Unterlaufes (bessere Verdünnung von Abwassereinleitungen) sowie dem Fremdenverkehr und später auch der Trinkwassergewinnung dienen.

Die sogenannte „Alternative Mehrschrittlösung" wurde von den Harzwasserwerken als Einheit gesehen, daher waren beim ersten Verfahrensschritt (Bau der Überleitungssperren und Ableitungsstollen von der Sieber zur Kulmke und von dort zur Sösetalsperre) die weiteren Schritte mit zu beachten.

Das Raumordnungsverfahren für die Gesamtmaßnahme wurde 1982 mit der landesplanerischen Feststellung abgeschlossen, daß die Maßnahme mit den Zielen der Raumordnung vereinbar ist. Beweissicherungsmaßnahmen sollten mögliche Veränderungen im ökologischen Bereich feststellen.

1981 war das Niedersächsische Naturschutzgesetz in Kraft ge-

treten, einschließlich der Bestimmungen zur Eingriffsregelung, mit der noch Erfahrungen gesammelt werden mußten.

Die in der landesplanerischen Feststellung angeordneten ersten Untersuchungen zur Beweissicherung sind m.E. bereits Teile der landschaftspflegerischen Begleitplanung. Sie sollten u.a. ausgewählte Werte und Funktionen des Naturhaushaltes ermitteln und mögliche Beeinträchtigungen abschätzen, mit denen man sich dann weiter auseinanderzusetzen hatte.

Folgende Fachgutachten wurden erstellt:
Für die Talniederung und die Gewässer:
Zoologie-Ökologie *(Heitkamp* 1984)
Vegetation *(Dierschke* 1984)
Bodenkunde *(Henseler* 1986)
Meteorologie *(Theunert et al.* 1984)
Für die Stollentrassen:
Bodenkunde *(Benecke* 1986)
Vegetation *(Jahn* 1984).

Nach Auswertung der Gutachen waren in der landschaftspflegerischen Begleitplanung insbesondere folgende Probleme aufzuarbeiten:

- Durch die neuen Stollen wird Kluftwasser mit abgeführt, so daß zu erwarten ist, daß Quellen versiegen.
- Wohin mit dem Abraum des Stollenbaus?
- Durch die Sperren werden Flächen überstaut, ihre Vegetation und Fauna wird vernichtet.
- Wie können die Sperren landschaftsgerecht gestaltet werden?
- Durch den Sperrenbau und die Ableitung von 85 % des Wassers wird das Ökosystem Sieber zerstört.

Der letzte Punkt war aus Naturschutzsicht bei weitem der gravierendste. Daher wird nur auf diesen im folgenden näher eingegangen. Die Sieber ist nämlich der letzte Harzfluß ohne Talsperren, nachdem Oker, Grane, Innerste, Söse, Oder und Ecker durch Talsperren zerschnitten sind. In der landschaftspflegerischen Begleitplanung galt es nun zu klären, wie die Beeinträchtigungen des Ökosystems Sieber vermieden oder ausgeglichen werden können. Dabei wurden für folgende Beeinträchtigungen Vorkehrungen zur Vermeidung bzw. Ausgleichsmaßnahmen konzipiert:

a) Eine Staumauer verhindert die Wanderungen von Wasserlebewesen stromauf. Mögliche Lösungen: passierbarer Sohldurchlaß für Niedrigwasserführung (Drosselablauf) oder Umlaufgraben für Niedrigwasserführung von der Stauwurzel zum Unterwasser.
b) Die Überleitungssperren vereinheitlichen den Abfluß (die Wassermenge zwischen Niedrigwasserabfluß und mittleren Hochwasserabfluß wird durch die Stollen abgeführt). Die Lebensgemeinschaften der Harzgewässer sind jedoch an starke Wasserstandsschwankungen angepaßt: Starke Hochwässer lagern das Geschiebe um, schwache Hochwässer säubern das Geschiebe (die Kiesbänke) von sauerstoffzehrendem Detritus, Niedrigwässer ermöglichen die Entwicklung typischer Therophytengesellschaften. Mögliche Lösung: Bewirtschaftung der Überleitungssperren dergestalt, daß jedes Jahr 1-2 größere und 2-3 kleinere Hochwässer abgegeben werden.
c) Eine Staumauer verringert die Geschiebeführung des Gewässers; als Folge tieft sich das Gewässer bei Hochwässern ein. Das ab- und umgelagerte Geschiebe und Geröll ist wesentliche Standortvoraussetzung für das Gedeihen der harztypischen Lebensgemeinschaften. Mögliche Lösung: Bau der Sperren dergestalt, daß mit Hochwässern auch das nötige Geschiebe mit abgegeben wird.

Die technische Konstruktion und Durchführung der skizzierten Lösungen war möglich. Die hydraulische Berechnung führte jedoch zum Ergebnis, daß sich das Verhältnis von nutzbarer zu abgegebener Wassermenge von 85:15 auf 15:85 verschob, die Gesamtmaßnahme aber unter diesen Gesichtspunkten nun nicht mehr sinnvoll erschien. (Auf die Ableitung geeigneter Ersatzmaßnahmen soll hier nicht eingegangen werden.)

Die Genehmigungsbehörde hatte nun abzuwägen, ob der Bau der Umleitungssperren an Sieber und Kulmke für die Wasserversorgung in Niedersachsen so unverzichtbar ist wie für den Naturschutz die Erhaltung der Sieber als letzter unverbauter Harzfluß mit seiner charakterischen Tier- und Pflanzenwelt. Die unterschiedlichen Meinungen prallten bei dem einwöchigen Erörterungstermin im März 1985 noch einmal aufeinander. Über den Antrag der Harzwasserwerke wurde nicht entschieden. Nachdem die Fortschreibung des Wasserbedarfsplanes Niedersachsen keine Priorität mehr für die Mehrschrittlösung im Harz vorsah, haben die Harzwasserwerke ihre Anträge zurückgezogen.

In diesem Zusammenhang muß auf folgendes Bewertungsproblem eingegangen werden: Die Sieber ist derzeit sehr stark gestört. Ihr Abfluß bzw. ihre Wasserführung wird vor allem durch eine Reihe von Wasserentnahmen gestört (einige Teilstrecken fallen dadurch regelmäßig trocken), die Gewässergüte durch Abwassereinleitungen. Die Sieber ist jedoch das einzige Harzgewässer, das realistisch mittelfristig in einen naturnahen Zustand gebracht werden kann, indem nämlich die Entnahmerechte konsequent nicht mehr verlängert und Einleitungen konsequent minimiert werden (beides geschieht derzeit). D.h. der aktuelle Wert der Sieber ist gering, sie ist aber das einzige regenerierbare Harzgewässer.

Seit 1985 liegt für Niedersachsen das sogenannte „Fließgewässerschutzsystem" vor, daß 1989 veröffentlicht wurde *(Dahl & Hullen* 1989). Es bezeichnet die Fließgewässer Niedersachsens, die systematisch in einen naturnahen Zustand gebracht werden müssen, wenn die Ziele und Grundsätze der §§ 1 und 2 NNatG für die Fließgewässer verwirklicht werden sollen. Dieses Fließgewässerschutzsystem ist auch eine Hilfe bei der Anwendung der Eingriffsregelung: Wird ein Gewässer dieses Systems beeinträchtigt, so wird damit auch die Funktion dieses Gewässers im landesweiten System und damit auch das gesamte System gefährdet (vergleichbar mit einem Vorkommen einer vom Aussterben bedrohten Art, das beeinträchtigt werden kann). Für nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen an anderen Gewässern lassen sich Ersatzmaßnahmen im Gewässerschutzsystem sinnvoll einordnen.

Das Projekt wurde inzwischen aufgegeben. Die Unterschutzstellung des Siebertales als Naturschutzgebiet ist im Verfahren.

2.2 Dollarthafen bei Emden

Das Land Niedersachsen plante im Bereich der Ems vor der Stadt Emden zwischen den Schöpfwerken Knock und Borßum den Bau des neuen Dollarthafens. Dazu sollte die Ems dort abgedeicht werden und eine Binnen- und eine Seeschleuse erhalten. Die Ems sollte nach Süden durch den Dollart, die größte Brackwasserbucht der deutschen Nordseeküste, umgeleitet werden. Das Baggergut der neuen Emsrinne sollte auf dem sogenannten „Geiserücken" hochwasserfrei aufgespült bzw. für den Deichbau verwendet werden.

Eine erste Zusammenstellung der ökologischen Probleme, die durch dieses Projekt hervorgerufen werden, erfolgte durch *Dahl & Heckenroth* 1978: Der Dollart ist Teil des Feuchtgebietes internationaler Bedeutung „Ostfriesisches Wattenmeer einschl. Dollart" nach Ramsar-Konvention. Insbesondere die Populationen von Bläßgans, Krickente, Brandgans, Kiebitzregenpfeifer, Ufer- und Pfuhlschnepfe, daneben von Grau- und Saatgans, Alpenstrandläufer und Säbelschnäbler begründen diese Einstufung allein für den Dollart. Darüber hinaus ist der Dollart wichtigstes Reproduktionsgebiet für Fische (Butt, Stint) und Krabben.

Durch den Bau des Dollarthafens würden 920 ha Wattfläche (das entspricht 10 % der Dollartwattfläche) zerstört und gingen als Nahrungsgebiet für Vögel und Fische verloren. Darüber hinaus würden wichtige Hochwasserfluchtplätze für Vögel auf der Geise durch Aufspülung vernichtet.

Weil es über den Grenzverlauf in der Emsmündung und im Dollart zwischen Niederlanden und der Bundesrepublik unterschiedliche Auffassungen gibt, können beide Staaten nach dem Ems-Dollart-Vertrag dort nur einvernehmlich planen und handeln. Die niederländische Studie zum geplanten Dollarthafen *(Bergmann & Dankers* 1978) ergänzte die Problemdarstellung des deutschen Gutachtens vor allem um die Befürchtung, daß durch die Umleitung der Ems der Dollart aufgesüßt würde (im Schnitt würde der Salzgehalt von bisher 12-16 Promille um 3-4 Promille abnehmen) und auf weiten Flächen den für Wasserlebewesen pessimalen Bereich von 8-12 Promille erreichte.

Daher würde im Dollart die Mesobenthosproduktion um 10 %, die Makrobenthosproduktion um 30 % und der Garnelenbestand um 50 % verringert. Insgesamt würde die Produktion organischer Substanz und damit die Nahrung für Vögel und Fische um 30 % zurückgehen, das entspräche im Dollart einem Wattflächenäquivalent von 2000 ha.

Die landschaftspflegerische Begleitplanung hatte sich nun – neben anderen, kleineren Problemen – damit auseinanderzusetzen, wie der baubedingte Verlust von 920 ha Wattfläche und der Verlust an Biomasseproduktion eines Flächenäquivalents von 2000 ha Wattfläche kompensiert werden könnte (siehe auch Gutachtliche Stellungnahme der Naturschutzbehörde, *Bezirksregierung Weser-Ems* 1985).

In der landschaftspflegerischen Begleitplanung wurden insbesonder folgende Möglichkeiten untersucht:

- Das sog. Spülfeld Nord, eine ca. 300 ha große, hohe Deichvorspülung aus der Fahrwasserunterhaltung, könnte abgetragen und zu einer Watt- und Salzwiesenfläche umgestaltet werden.
- Die geplante Aufspülung auf der Geise könnte durch Gestaltungs- und Pflegemaßnahmen auf 200 ha zu einem Naßgrünland mit eingestreuten Wasserflächen entwickelt werden.
- Landwirtschaftliche Flächen zwischen Emden, Hinte und Knock könnten extensiviert und zu Naßgrünland umgewandelt werden.

Bei Kartierungen des Spülfeldes Nord stellte sich bereits jetzt ein hoher Naturschutzwert heraus, so daß auf eine Gestaltung dieser Flächen verzichtet werden mußte. Das war für den Antragsteller bitter, weil Maßnahmen in diesem Bereich sogar Ausgleichscharakter hätten (nämlich die Schaffung hochproduktiver Watt- und Salzwiesen), während auf den übrigen Flächen lediglich ähnliche Funktionen und Werte hätten wiederhergestellt werden können (Ersatzmaßnahmen).

Die geplanten Naßgrünlandflächen auf der aufgespülten Geise haben eine geringere Produktivität als Wattflächen. Als notwendige Kompensation wurde daher das Verhältnis 1:3 vorgeschlagen, d.h. die Ersatzfläche Geise mit 200 ha brächte einen Ersatz für die Funktionen und Werte von ca. 70 ha Watt.

Für den überwiegenden Teil des Kompensationsbedarfes, nämlich 2920 ha – 70 ha Geise = 2850 ha, mußten nun landwirtschaftliche Flächen in Anspruch genommen werden. Bei der Kompensationsrechnung 1 ha Watt = 3 ha Naßgrünland ergab sich ein Bedarf von 8550 ha. In diese Rechnung ist nicht der bisherige Wert der landwirtschaftlichen Flächen einbezogen. Berücksicht man, daß es sich nicht nur um für den Naturschutz wertlose Maisäcker handelt, sondern z.T. um Grünlandflächen, die in geringem Maße bereits jetzt von Wiesenvögeln und Gänsen genutzt werden, ergibt sich sehr schnell ein Bedarf an Ersatzflächen von ca. 10000 ha.

Diese Flächengröße entspricht den Intentionen des Naturschutzgesetzes, nach denen als Ersatz für zerstörte Funktionen und Werte des Naturhaushalts diese in ähnlicher Art und Wiese wiederherzustellen sind (§ 12 NNatG). Er macht deutlich, wie naturschädigend der geplante Dollarthafen ist.

Die benötigte Fläche ist in der Umgebung des Dollarts nicht zu bekommen bzw. der Erwerb (einschl. der Enteignung) politisch nicht durchsetzbar. Daher bestimmte der Antragsteller (das Land Niedersachsen), daß maximal 1000 ha landwirtschaftliche Fläche erworben und für Naturschutzzwecke hergerichtet werden sollten.

Das Dollarthafenprojekt wurde inzwischen, nicht zuletzt wegen der naturschädigenden Folgen ,aufgegeben.

Literatur

Benecke, P. (Institut für Bodenkunde und Waldernährung, Göttingen) (1986): Ökologisches Beweissicherungsverfahren Siebertalsperre. Bodenkundliches Teilgutachten im Teil II des Hauptgutachtens (Stollenbereiche). Manuskript, Bez.-Reg. Braunschweig, 19 S.

Bergmann, I. & N. Dankers (1978): Die ökologischen Folgen einer Emsumleitung durch den Dollart – mit Ergänzung vom Januar 1979. Rijksinstituut voor Natuurbeheer unter Mitwirkung der Arbeitsgruppe Biologische Untersuchungen im Ems-Dollart-Ästuar *(Boede),* Texel, 128 S.

Bezirksregierung Weser-Ems in Oldenburg – Obere Naturschutzbehörde – (1985): Gutachtliche Stellungnahme der Naturschutzbehörde zum Dollarthafen-Projekt. Manuskript, 28 S.

Dahl, H.-J. & H. Heckenroth (1978): Landespflegerisches Gutachten zur Emsumleitung durch den Dollart. Naturschutz Landschaftspflege Niedersachsen, H. 6, 214 S.

Dahl, H.-J. & M. Hullen (1989): Studie über die Möglichkeiten zur Entwicklung eines naturnahen Fließgewässers in Niedersachsen (Fließgewässerschutzsystem Niedersachsen). Naturschutz Landschaftspflege Niedersachsen, H. 18, S. 5-120.

Dierschke, H. (Systematisch-Geobotanisches Institut der Universität Göttingen) (1984): Ökologisches Beweissicherungsverfahren Siebersperre, Vegetationskundliches Teilgutachten (Zustand vor Baubeginn). Manuskript, Bez.-Reg. Braunschweig, 46 S.

Heitkamp, U. (II. Zoologisches Institut und Museum der Georg-August-Universität zu Göttingen) (1984): Ökologisches Beweissicherungsverfahren „Siebertalsperre", Teil Zoologie-Ökologie. Manuskript, Bez.-Reg. Braunschweig, 675 S.

Henseler, K.-L. (Niedersächsisches Landesamt für Bodenforschung, Hannover) (1986): Bodenkundliches Teilgutachten zur

ökologischen Beweissicherung Siebertal. Manuskript, Bez.-Reg. Braunschweig, 47 S.

Jahn, G. (Institut für Waldbau, Göttingen) (1984): Ökologisches Beweissicherungsverfahren Siebertalsperre; vegetationskundliches Teilgutachten zum Hauptgutachten II. Manuskript, Bez.-Reg. Braunschweig, 59 S.

Schmidt, M. (1979): Das Sieberwasser-Problem. Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Lösung. N. Arch. f. Nieders. (28) H. 3, 323-340.

Theunert, S. et al. (Institut für Meteorologie und Klimatologie der Universität Hannover) (1984): Meteorologisches Gutachten im Rahmen des ökologischen Beweissicherungsverfahrens „Siebertalsperre" für die Bezirksregierung Braunschweig. Manuskript, Bez.-Reg. Braunschweig, 103 S.

Anschrift des Verfassers

Dr. Hanns-Jörg Dahl
Niedersächsisches Landesamt
für Ökologie – Naturschutz –
Scharnhorststraße 1
30175 Hannover

Vollzugsdefizite und Handlungsbedarf im Bereich der Eingriffsregelung aus der Sicht der Fachbehörde für Naturschutz

von Wilhelm Breuer

1. Ergebnisse einer Vollzugsuntersuchung in Niedersachsen

Die Theorie der Eingriffsregelung ist eine Sache, ihre Praxis eine andere. 1991, 10 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung in das Landesrecht, wurden Teilaspekte der Eingriffsregelung auf ihren Vollzug hin überprüft. Mit der Untersuchung wurde das Planungsbüro „Landschaft & Garten" (Barum) beauftragt.

Bei den 48 unteren Naturschutzbehörden wurden je 4 Eingriffsvorgänge angefordert. Diese waren von der jeweiligen Naturschutzbehörde nach folgenden Kriterien auszuwählen:

- Eingriffsbereich: Je ein Vorgang aus vier vorgegebenen Eingriffsbereichen
- Aktualität: Nach Inkrafttreten des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes und im Zeitraum 1987-90 abgeschlossene Vorgänge
- Vorbildcharakter: Vorgänge, die nach Auffassung der unteren Naturschutzbehörde im Ergebnis und in der Verfahrensabwicklung besonders positiv sind und somit als beispielhaft gelten können.

Zur Auswertung der Vorgänge wurden anhand einer Checkliste die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensschritte der Eingriffsregelung, die gesetzeskonforme Verwendung der Rechtsbegriffe der Eingriffsregelung, der gesetzeskonforme Verfahrensablauf und die naturschutzfachliche Bewältigung des Eingriffsvorhabens abgefragt.

Darüberhinaus wurde bei den unteren Naturschutzbehörden in einem Fragebogen das allgemein fachlich-methodische Vorgehen bei der Anwendung der Eingriffsregelung, die Entscheidungspraxis und das Fallaufkommen erfragt.

Das Untersuchungsergebnis: 10 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung in das Niedersächsische Landesrecht gibt es einen erschreckenden Mangel in der gesetzeskonformen und naturschutzfachlich kompetenten Anwendung der Eingriffsregelung sowohl bei Eingriffsverursachern (und ihren Planungsbüros) und Genehmigungsbehörden, als auch innerhalb der Naturschutzverwaltung. Dieser Mangel war – zumindestens in der ermittelten Größenordnung – vorher nicht vermutet worden. Die Praxis der Eingriffsregelung bleibt damit weit hinter den gesetzlichen Anforderungen zurück, und die Möglichkeiten der Eingriffsregelung werden ganz überwiegend nicht ausgeschöpft. Berücksichtigt man, daß die niedersächsischen Naturschutzbehörden jährlich schätzungsweise an 15000 Eingriffsvorhaben beteiligt sind und die Naturschutzbehörden gebeten waren, nur besonders beispielhafte Vorgänge zur Auswertung zur Verfügung zu stellen, läßt sich das Ausmaß der Versäumnisse auf diesem Sektor des staatlichen Handelns erahnen.

Allerdings ist es keineswegs so, daß diese Mängel alle Eingriffsdisziplinen gleichermaßen betreffen. Vielmehr gibt es Ressorts, bei denen die Anwendung der Eingriffsregelung inzwischen etabliert ist und traditionell „gut" läuft (etwa beim Fernstraßenneubau) und andere Bereiche, wie die Bauleitplanung, in denen die Eingriffsregelung bisher kaum berücksichtigt wird. Das Bild verlangt also eine differenzierte Betrachtung und nicht etwa eine Vorgehensweise, die von dem hinsichtlich der Eingriffsregelung rechtlichen und logistischen Sondersektor Bauleitplanung auf alle übrigen Eingriffsdisziplinen schließt, wie es heute leider häufig geschieht.

Die festgestellten Vollzugsdefizite erstrecken sich auf

- die zur Eingriffsregelung notwendigen Untersuchungen
- die Vermeidung von Beeinträchtigungen (§ 8 NNatG)
- die Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen (§ 10 NNatG)
- die Abwägung (§ 11 NNatG)
- die Festlegung von Ersatzmaßnahmen (§ 12 NNatG)
- die Benehmensherstellung mit der unteren Naturschutzbehörde (§ 13 NNatG)
- die gutachtliche Stellungnahme (§ 14 NNatG)

und damit auf alle wichtigen Verfahrensschritte und Elemente der Eingriffsregelung.

Die Untersuchungsergebnisse sind im einzelnen (z.B. nach statistischer Häufigkeit und Verteilung) kommentiert im *Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 4/91* veröffentlicht worden (*Breuer* 1991).

Fünf schwerwiegende und häufige Anwendungsfehler, die ganz überwiegend auf Anwendungsmängel zurückgeführt und von Naturschutzfachpersonal in Verwaltung und Planungsbüros vermieden werden können, möchte ich herausstellen:

- Auf die notwendige Feststellung der eingriffsbedingt betroffenen Funktionen und Werte der einzelnen Schutzgüter des Naturschutzes wird verzichtet. Schutzgutbestandsaufnahmen und die Ermittlung von voraussichtlichen Beeinträchtigungen – beides sind Verursacherpflichten und Voraussetzungen für prüfbare Antragsunterlagen! – werden bei den Schutzgütern Boden, Wasser und Luft in weniger als 25 %, beim Schutzgut Pflanzen- und Tierwelt nur in 25 % und beim Schutzgut Landschaftsbild in weniger als 50 % aller Fälle – und zudem nur sehr unvollkommen – vorgenommen. Zum Beispiel beschränken sich Angaben zur Pflanzen- und Tierwelt fast immer auf Zufallsbeobachtungen. Hieraus ergibt sich, daß Eingriffe in Natur und Landschaft in der Regel ohne eine ausreichende Risikoabschätzung erfolgen und somit auch die vorgeschriebenen Vermeidungs- und Kompensationsstrategien nicht mit der gebotenen Sicherheit abgeleitet werden können. Eine sachgerechte Anwendung der Eingriffsregelung ist unter diesen Umständen von vornherein nicht möglich. Dies trifft für mehr als 80 % der untersuchten Fälle zu.
- Weil die vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte nicht oder nur unzureichend ermittelt werden, wird auf die Erarbeitung von Leistungsprofilen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen generell verzichtet oder diese werden nicht oder nur unzureichend an den tatsächlich vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werten orientiert. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden häufig lediglich als Arbeits- und Leistungsbeschreibungen der jeweils veranlaßten Aktionen angegeben (etwa in Formulie-

rungen wie: Flachwasserzonen werden geschaffen, die Vielfalt wird erhöht u.a.). Vorgenommene Gegenüberstellungen von „Eingriff" und „Ausgleich" oder „Ersatz" sind ebenso keine Zuordnungen von Beeinträchtigungen und funktionsbezogenen Kompensationsprofilen, sondern weitgehend wertundifferenzierte Flächenaufrechnungen. Erfolgskontrollen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Sinne von Soll-Ist-Analysen oder Vorher-Nachher-Untersuchungen sind daher überwiegend gar nicht möglich.

■ Häufig wird zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gar nicht differenziert, sondern die Begriffe werden synonym verwandt, so daß der entscheidende und gesetzlich vorgeschriebene Abwägungsprozeß nach § 11 NNatG unterbleibt oder eine faktisch vollzogene Abwägung zu Lasten des Naturschutzes weder begründet wird noch als solche überhaupt erkennbar ist.

■ Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden auf für den Naturschutz bereits wertvollen Flächen durchgeführt und verursachen dort wiederum erhebliche Beeinträchtigungen.

■ Es erfolgt ein „Scheinausgleich" oder „Scheinersatz", indem z.B. ohnehin für den Naturschutz wertvolle Flächen lediglich nicht verändert, als Schutzgebiete ausgewiesen oder bereits geschützte Flächen noch zusätzlich aufgekauft werden.

2. Gründe für Vollzugsdefizite

Die großen Vollzugsdefizite im Bereich der Staatsaufgabe Naturschutz – und ebenso der sektoralen Aufgaben der Eingriffsregelung – lassen sich hauptsächlich auf einen Mangel an 1. Verständnis und Kompetenz, 2. Fairneß, 3. Personal und 4. Kontrolle zurückführen.

■ Verständnis- und Kompetenzmangel (oder: „Man sieht nur, was man weiß")

Intention, Prinzipien, Begriffsfelder, Zuständigkeiten und Abfolge der Eingriffsregelung werden mehr als 15 Jahre nach ihrer Einführung in das Bundesrecht und mehr als 10 Jahre nach ihrer Einführung in das niedersächsische Landesrecht bei Eingriffsverursachern (und ihren Planern), Entscheidungs- und Naturschutzbehörden sowie Naturschutzverbänden, Ausbildung, Öffentlichkeit, Medien, Rechtsprechung und Politik nicht überall hinreichend verstanden. Das gilt mehr oder weniger für das gesamte Zielsystem des Naturschutzes. Auch fehlt die Fähigkeit, ökologische Verknüpfungen zu erkennen. Ein systemares Denken, speziell ein Denken in Ökosystemzusammenhängen, ist unterentwickelt. Unkenntnis und darauf aufbauende Geringschätzung des Naturschutzes und seiner Instrumente sind wesentliche Ursachen für die fehlende Gleichberechtigung von Naturschutz und Wirtschaft bei politischen Entscheidungen.

Im Anwendungsbereich der Eingriffsregelung (z.B. bei der Festlegung von Mindestuntersuchungsinhalten und Untersuchungsraum, Bestimmung von Erheblichkeit oder Ausgleichbarkeit von Beeinträchtigungen) bestehen zudem bei allen Akteuren planungsmethodische und bewertungstechnische Unsicherheiten.

Die Gründe für diese Bewußtseins- und Kenntnismängel sind zunächst einfach darin zu suchen, daß sich außerhalb der kleinen Gruppe des professionellen Naturschutzes kaum jemand über eine oberflächliche Aufnahme und Verarbeitung von Informationen hinaus, mit der Problematik des Naturschutzes beschäftigt. Das wird mit den allgemein für Informations- und Bildungsaufgaben gültigen Grundthesen verdeutlicht:

„Gesagt bedeutet noch nicht gehört.
Gehört bedeutet noch nicht verstanden.
Verstanden bedeutet noch nicht einverstanden.
Einverstanden bedeutet noch nicht angewandt.
Angewandt bedeutet noch nicht beibehalten" (*ERZ* 1985)

An diesen fünf Hürden scheitert gerade die Anwendung des verknüpften Regelwerkes der Eingriffsregelung.

■ Fairneßmangel (oder: „Was der Naturschutz nicht weiß, macht ihn nicht heiß")

Wegen der allgemeinen Privilegierung wirtschaftlicher Interessen können die Naturschutzbehörden häufig aufgrund interner Repression zugunsten kollektiver oder individueller Wirtschaftsinteressen (d.h. aufgrund politischer Einflußnahme auf Abwägungsprozesse) Naturschutz-Erfordernisse nicht hinreichend vertreten. Zum Beispiel wird oft in Bündelungsbehörden eine ausschließlich naturschutzfachliche Stellungnahme (wie sie nach § 14 NNatG z.B. in Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben ist) von konkurrierenden Ressorts und ihren Helfershelfern vereitelt, d.h. zwischen divergierenden Belangen wird bereits abgewogen, bevor in der Planfeststellung die eigentliche Abwägung erfolgt. Dort geht es dann nur noch um den Kompromiß vom Kompromiß. Auch kommt es vor, daß der Naturschutz rechtswidrig an Planungen und Entscheidungen nur unzureichend, zu spät oder gar nicht beteiligt wird, so z.B. wenn Eingriffsvorhaben kurzerhand zur „Chefsache" erkärt werden.

In diesem Zusammenhang wird vor vier unfairen Strategien im Umgang mit dem Naturschutz gewarnt:

■ Verharmlosen: „Was der Naturschutz da behauptet, ist doch gar nicht so schlimm. Wie üblich wird übertrieben".

■ Verteufeln: „Das sind Forderungen von (früher: aus dem Osten gesteuerten) Systemveränderern, die in Wirklichkeit eine ganz andere Republik wollen".

■ Vergeschichtlichen: „Wir haben schon Naturschutz betrieben, als das Wort „Ökologie" noch gar nicht erfunden war".

■ Vereinnahmen: „Jagd ist Naturschutz ... Landwirtschaft ist Landschaftspflege ... Pelz ist artenschutz ... Beton ist Leben".

■ Personalmangel (oder: „Naturschutz ohne Stellen heißt ohne Stellenwert")

Naturschutz kann derzeit nicht hinreichend professionell, d.h. mit fachlich ausgebildetem und systematisch fortgebildetem Personal betrieben werden. Vielmehr ist er in vielen Bereichen von engagierten Laien abhängig, die zusammen mit der kleinen Gruppe des professionellen Naturschutzes ein weitreichendes Aufgabenbündel übernehmen müssen, das in den Eingriffsdisziplinen von einer breiten Infrastruktur wahrgenommen wird. Dieses Unverhältnis gilt z.B. für den Landwirtschaftssektor. Dort steht dem Naturschutz eine sehr differenzierte Agrarverwaltung, Agrarberatung, Agrarforschung, Agrartechnik, staatliche Agrarpolitik, Agrarordnung, Agrarsubvention und private agrarische Interessenvertretungen von Verbänden und Unternehmern gegenüber.

Selbst dann, wenn die von der niedersächsischen Landesregierung 1990 angekündigte Personalverdoppelung der Landesnaturschutzverwaltung erreicht wäre, wären nur 0,08 % der Landesbediensteten Naturschutzbedienstete.

Geradezu beschämend ist es, wenn Stellen im Naturschutz nicht nach fachlicher Qualifikation, sondern Parteienzugehörigkeit und Freundschaftsgraden vergeben werden und dabei selbst völlig fachfremdes Personal für Leitungsfunktionen und bis hin zur Sachbearbeiterebene übervorteilt wird. Ähnlichkeiten mit

wahren Begebenheiten und lebenden Personen sind weder beabsichtigt noch zufällig, sondern unvermeidlich.

■ Kontrollmangel (oder: „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser")

Es fehlen die rechtlichen Kontrollmöglichkeiten, denen im Verwaltungshandeln eine Präventivwirkung zukäme. Eine Planung, die vor Gericht standhalten muß, wird in allen Behörden mit großer Sorgfalt vorbereitet und durchgeführt. Die naturschutzrechtliche Verbandsklage ist deshalb ein wirksames, wenn zur Zeit nicht überhaupt dasjenige Mittel, dem Vollzug der Eingriffsregelung besonders wirksam zu helfen und sicherzustellen, daß der Vollzug der Gesetze ernstgenommen wird.

Kontroll- und Personalmangel sind letztendlich nur ein Ergebnis des Fairneßmangels. Denn wer dem Naturschutz gegenüber unfair ist, gibt ihm kein Personal und läßt eine Kontrolle nicht zu. Der Fairneßmangel wiederum ist die Folge eines unzureichenden Verständnisses für Naturschutz. Denn wer für den Naturschutz kein Verständnis hat oder vom Naturschutz nichts versteht, dem fällt es leicht, den Naturschutz bewußt oder unbewußt unfair zu behandeln.

Die Verwirklichung der bestehenden Rechtsvorschriften, der nicht ausreichende Gesetzesvollzug, ist das ungelöste Problem des Naturschutzes – auch und gerade auf dem Sektor der Eingriffsregelung. Vielleicht ist die Eingriffsregelung und die Staatsaufgabe Naturschutz insgesamt aber auch noch zu neu oder auch zu unbequem, um ebenso beachtet und ausgeführt zu werden. wie es bei anderen öffentlichen Aufgaben – beispielsweise der Ausführung der allgemeinen Schulpflicht oder beim Bau von Krankenhäusern – ganz selbstverständlich geschieht.

3. Handlungsbedarf

Die Vollzugsdefizite im Bereich der Eingriffsregelung verlangen besondere ursachen- und zielgruppenorientierte Anstrengungen und Strategien und zwar von Eingriffsverursachern und ihren Planern, Entscheidungsbehörden, Naturschutzverwaltung, Naturschutzverbänden, Naturschutzforschung, Naturschutzausbildung, Politik, Rechtsprechung und Öffentlichkeit.

Vorrangig erforderlich sind auf übergeordneter Ebene

■ die Ausübung der Fachaufsicht, insbesondere der Bezirksregierungen über die nachgeordneten Behörden

■ gesetzliche und untergesetzliche Konsequenzen, z.B. die Einführung der Verbandsklage, die Novellierung des NNatG hinsichtlich des Raumbezuges von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, der Erlaß von Vorschriften zur gesetzeskonformen Anwendung der Eingriffsregelung, die Herausgabe von Zusammenarbeitserlassen für Eingriffsverwaltungen und Naturschutz wie sie in Niedersachsen für Straßenbau und Flurneuordnung erfolgreich bestehen

■ Vergrößerung der personellen Infrastruktur in den Naturschutzbehörden und des Naturschutz-Fachpersonals in den Eingriffsverwaltungen

■ konsequente Aus- und Fortbildung der Eingriffsdisziplinen, Entscheidungs- und Naturschutzbehörden wie sie z.B. für die niedersächsische Agrarstrukturverwaltung systematisch betrieben wird

■ Sympathie- und Imagewerbung des Naturschutzes im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit für die Zielgruppen der Eingriffsverursacher.

Innerhalb der Naturschutzverwaltung und bei allen im Naturschutz Tätigen sind für den verbesserten Vollzug der Eingriffsregelung insbesondere folgende Aufgaben vordringlich:

■ Instrument beherrschen

Die Naturschutzverwaltung muß das Instrument der Eingriffsregelung und das Zielsystem des Naturschutzes souverän beherrschen, um die Eingriffsregelung – je nach Zuständigkeit – selbst kompetent anwenden oder gegenüber anderen Behörden auf einen gesetzeskonformen und naturschutzfachlich kompetenten Vollzug bestehen zu können. Hierzu gehört auch ein Mindestmaß an Kenntnissen von Zielsystem, Organisation, Strategie, Argumentation, Instrumenten, Rechtsgrundlagen und Geschichte der jeweiligen Eingriffsressorts.

■ Planungsmethodische und bewertungstechnische Praxisprobleme lösen

Vielfach bestehende planungsmethodische und bewertungstechnische Praxisprobleme (z.B. Festlegung von Mindestuntersuchungsinhalten, Kriterien für die Ermittlung von Erheblichkeit und Ausgleichbarkeit von Beeinträchigungen sowie des Flächenbedarfs von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) müssen fachlich befriedigend gelöst werden. Hierbei ist zu beachten, daß die begründete und nachvollziehbare Festlegung von Kompensationsleistungen vorrangig dort ein Problem ist, wo – wie insbesondere in der Bauleitplanung üblich – rechtswidrigerweise auf die vorherige Ermittlung der vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte verzichtet wird. Mehr Praxissicherheit bei der Ableitung von Kompensationsleistungen setzt also voraus, daß die Untersuchungspflichten erfüllt werden. Zur Gewährleistung der erforderlichen Praxissicherheit müssen im übrigen die naturschutzfachlich anerkannten Regeln und Kriterien beachtet werden.

Insbesondere:

a) Die Standards der Eingriffsregelung erfordern immer Einzelfallentscheidungen.

b) Es müssen alle vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte der einzelnen Schutzgüter des Naturschutzes ermittelt werden. Dies gilt für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts (mit Boden, Wasser, Luft, Pflanzen- und Tierwelt und ihren Wechselwirkungen) und das Landschaftsbild (Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft).

c) Untersuchungsraum ist der gesamte funktional (bau-, anlage- und betriebsbedingt) vom Eingriff betroffene Raum und nicht nur die vom Vorhaben direkt anlagebedingt beanspruchte Grundfläche.

d) Die vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte sind für jedes Schutzgut und nach ihrer allgemeinen oder besonderen Bedeutung zu differenzieren.

e) Die wertgebenden Kriterien sind aus den §§ 1 und 2 NNatG abzuleiten. Wertgebende Kriterien sind insbesondere:

■ Naturraumtypische Ausstattung

■ Naturnähe

■ Gefährdung

■ Funktionale Bedeutung (z.B. Ausbreitungszentren für Pflanzen- und Tierarten, Durchzugsgebiete für wandernde Tierarten)

■ Wiederherstellbarkeit

■ Vorbelastung.

Die Kriterien sind durch konkrete Meßgrößen operabel zu machen (z.B. Flächengröße, Alter, Populationsgröße).

f) Die voraussichtlichen Beeinträchtigungen sind nach ihrer Erheblichkeit, Vermeidbarkeit und Ausgleichbarkeit

ebenfalls schutzgutspezifisch zu differenzieren.

g) Die Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen und Leistungsprofile von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen sich an den vom Eingriff voraussichtlich beeinträchtigten Funktionen und Werten orientieren.

h) Es sind adäquate Aufbereitungs- und Bewertungsmethoden zu wählen, d.h. die Vorgehensweise muß der Komplexität und Bedeutung aller zu bewertenden Sachverhalte gerecht werden.

Wegen der Komplexität der Sachverhalte sind standardisierten Operationsmethoden rechtlich-fachlich enge Grenzen gesetzt. Im übrigen ist das Grundschema für jede Operationalisierung der Eingriffsregelung mit ihrer Bezugnahme auf Funktionen und Werte ihrer Schutzgüter, den voraussichtlichen Beeinträchtigungen sowie der Rangfolge von Vermeidung, Ausgleich, Abwägung und Ersatz bereits vorgegeben und für die Anwendung der Eingriffsregelung auch ausreichend.

Standardisierte Verfahren werden den Anforderungen der Eingriffsregelung ganz überwiegend nicht gerecht. Vielmehr verkürzen und verfremden sie die Eingriffsregelung. Reduktionen auf mechanistische Rechenoperationen täuschen Genauigkeit vor und sind nicht sachgerecht. Die Aggregierung von Ergebnissen über mehrere Ebenen und ständige Mittelwertbildungen auf Rangordnungsskalen sind häufig pseudowissenschaftlich, sachunangemessen und fehlerhaft. Sie führen zu schwerwiegenden Anwendungsmängeln und sind in ihren Bewertungsschritten und -entscheidungen naturschutzfachlich kaum oder gar nicht nachvollziehbar. Auf ein solches Vorgehen ist unbedingt zu verzichten.

Die große Nachfrage nach solchen Verfahren läßt sich in der Hauptsache auf Verständnismängel über Intention, Anforderungen, Prinzipien und Begriffe der Eingriffsregelung (und über das Zielsystem des Naturschutzes insgesamt) zurückführen. Auf diesen Verständnisdefiziten basieren unzulässige Vereinfachungs- und Verkürzungsbestrebungen. Ferner ist die Anwendung der Eingriffsregelung ein naturschutzfachlicher Vorgang, der wie andere Bereiche des staatlichen Handelns auf allen Ebenen und bei allen Anwendern eine entsprechend naturschutzfachlich qualifizierte Bearbeitung erfordert.

Abzulehnen ist auch die Fixierung auf Biotoptypen als alleinige Basis für die Ableitung von Kompensationsprofilen. Die Beschränkung der Eingriffsregelung auf Biotoptypen als Planungskategorie und ausschließliche Bezugsgröße ist zwar insbesondere in formalisierten Eingriffs-Ausgleichs-Bewertungsverfahren üblich, aber fachlich unzureichend und daher auch unzulässig. Auf diese Weise werden nämlich Funktionen und Werte der Schutzgüter „Boden", „Wasser", „Luft" sowie „Landschaftsbild" gar nicht oder nur mangelhaft abgebildet, so daß diese auch nicht Gegenstand der Eingriffsregelung werden.

Dieses Problem ergibt sich selbst für die betroffenen Arten und Lebensgemeinschaften, weil der Biotoptyp (etwa „Brache", „artenarme Weide", „Weidengebüsch") ohne die verknüpfende Angabe wertbestimmender Kriterien für diese nicht hinreichend aussagekräftig ist. Erforderlich ist vielmehr die Einbeziehung von ausgewählten Arten, ihren Flächenansprüchen, Raum-Zeit- und Wanderungsbeziehungen, Strukturmerkmalen, Raumumfeld u.a.m. Erforderlich sind Bewertungskriterien, welche die Funktionen und Werte möglichst umfassend und vollständig abbilden, zumindest aber der Werthaftigkeit der zu beurteilenden Aspekte gerecht werden.

■ Naturschutzqualitätsziele entwickeln

Die Landschaftsplanung ist das Planungsinstrument des Naturschutzes. Die Landschaftsrahmenpläne (in Niedersachsen) müssen die räumlich-standörtlichen Schutzgutausprägungen erfassen und auf dieser Grundlage regional differenzierte Naturschutzqualitätsziele entwickeln. Diese Naturschutzqualitätsziele liefern Bezugsdaten und die geforderten Bewertungsrahmen für die Bewertung von Eingriffen und die Ermittlung von Kompensationsprofilen.

■ Effektivität kontrollieren

Die Wirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und der Eingriffsregelung insgesamt ist z.Z. völlig ungeklärt. Erst eine systematische, kontinuierliche Kontrolle nach Maßnahmendurchführung im Rahmen von „Vorher-Nachher-Vergleichen" und „Soll-Ist-Analysen" ermöglicht mehr Genauigkeit. Effektivitätskontrollen würden „harte Daten" liefern, die für die Politikberatung und damit sachliche Weiterentwicklung des rechtlichen Instruments sowie der Praxis und der Handlungsmethoden unerläßlich sind.

■ Fähigkeit zur „flexiblen" Antwort erreichen

Die Eingriffsregelung ist ein rein defensives Instrument. Darüber darf aber nicht vergessen werden, daß ihre professionelle Anwendung von der Naturschutzverwaltung vorausschauende Strategien erfordert, d.h. eine langfristige analytische Beobachtung der Entwicklung auf den Eingriffssektoren mit Trendvoraussagen, um Überraschungssituationen und Überforderungen vorzubeugen, wie sie heute im Naturschutz ständig erfahren werden (z.B. mit dem Auftauchen neuer eingriffsrelevanter Verkehrssysteme, Formen der Energiegewinnung, Sportarten und Trends in der Freizeitindustrie). Die Naturschutzverwaltung darf nicht länger „von der Hand in den Mund leben", sondern sie muß „am Puls der Zeit", besser noch, der Zeit voraus sein. Bei der Lösung sektoraler Praxisprobleme der Eingriffsregelung muß der Naturschutz „das Heft in der Hand behalten", d.h. sicherstellen, hier nicht fachlich von den Eingriffsdisziplinen „überholt" oder unterlaufen zu werden, zumal Eingriffsverursacher Inhalte des Naturschutzes häufig nach ihrem eigenen Verständnis besetzen und dabei verfremden.

■ Leistungsbereitschaft erhöhen

Wenigstens solange die Gleichrangigkeit zwischen Naturschutz und allen anderen Allgemeinwohlbelangen praktisch noch nicht hergestellt ist, muß der Naturschutz immer etwas schneller, tüchtiger, beweglicher und engagierter sein, um die rechtlich längst vollzogene Gleichstellung seiner Ziele gegenüber konkurrierenden Interessen auch faktisch durchzusetzen.

4. Beratungsaufgaben der Fachbehörde für Naturschutz im Bereich der Eingriffsregelung

Zum Auftrag der niedersächsischen Fachbehörde für Naturschutz nach § 57 NNatG gehört auch die Beratung in allen Fragen der Eingriffsregelung. Das Leistungsprofil umfaßt hierbei

■ die Einzelfallberatung der Naturschutz-, Entscheidungs- und Eingriffsbehörden in allen landesweit wichtigen Fällen auf der Basis von Stellungnahmen und Gutachten.

Die Beteiligung der Fachbehörde für Naturschutz ist grundsätzlich dann sinnvoll, wenn die zuständigen Naturschutzbehörden

■ in Detailfragen fachliche Unterstützung benötigen oder

■ selbst an der Vertretung der Naturschutzbelange gehindert werden und

■ das Vorhaben landesweit wertvolle Bereiche oder sonst landesweite Naturschutzbelange betrifft.

Eine Regelbeteiligung der Fachbehörde für Naturschutz ist aus Kapazitätsgründen nicht möglich und auch nicht sinnvoll.

Die Fachbehörde für Naturschutz verlagert ihren Arbeitsschwerpunkt wegen des großen Bedarfs an planungsmethodischen und bewertungstechnischen Anwendungshilfen zunehmend auf die Grundsatzberatung. Die Einzelfallberatung bleibt aber auch weiterhin wichtig, um Praxisbezüge und Verbindungen zu den unteren Naturschutzbehörden nicht abreißen zu lassen.

- die Grundsatzberatung der Behörden, öffentlichen Stellen, Politik und Öffentlichkeit zu allen landesweit wichtigen Aspekten der Eingriffsregelung auf der Basis von Veröffentlichungen, des Informationsdienstes Naturschutz Niedersachsen, Stellungnahmen, Empfehlungen, Hinweisen und Fortbildungsveranstaltungen insbesondere zu planungsmethodischen und bewertungstechnischen Fragen.
- die Zusammenarbeit zur bundesweiten Konventionsbildung in allen Fragen der Eingriffsregelung vorrangig in der Arbeitsgruppe „Eingriffsregelung" der Landesanstalten und –ämter für Naturschutz und der BFANL.

Die Bundesländer (inzwischen 16) sind bei der Ausgestaltung der Eingriffsregelung in ihren Landesnaturschutzgesetzen z.T. sehr unterschiedliche Wege gegangen. Die bundesweite Konventionsbildung ist dringend erforderlich, um

- das Leistungsvermögen der Eingriffsregelung durch bundesweit einheitliche naturschutzfachliche Anwendungshilfen zu verbessern
- bei Novellierungen des Bundesnaturschutzgesetzes im Bereich der Eingriffsregelung naturschutzfachliche Positionen leichter durchsetzen zu können
- den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Ländern und Bund zu verbessern, um so zielgerechter, schneller und bedarfsgerechter auf Veränderungen auf dem Sektor der Eingriffsregelung reagieren oder diese selbst veranlassen zu können, zumal die Gegenseite, d.h. die Eingriffsdisziplinen, über entsprechende Koordinierungseinrichtungen seit jeher verfügten und diese erfolgreich nutzt.

Folgende Aufgaben sind vordringlich:

- die Fortsetzung der Veröffentlichungsarbeit (Materialien zur Lösung von Praxisproblemen der Eingriffsregelung, insbesondere zu Erfassungs- und Bewertungsfragen).
- der kontinuierliche Informations- und Erfahrungsaustausch auf fachlicher, methodischer und logistischer Ebene.

Das Leistungsvermögen der Fachbehörde für Naturschutz ist auf dem Sektor der Eingriffsregelung personell eng begrenzt, weil das Land Niedersachsen für diesen Aufgabenbereich seit 1981 nur zwei, manchmal auch nur eine, Fachkraft zur Verfügung stellt; diese überwiegend auch nur in befristeten Arbeitsverhältnissen.

Nachfolgend ein kurzer Überblick über die wichtigsten abgeschlossenen und laufenden Arbeiten der Fachbehörde für Naturschutz auf dem Sektor der Eingriffsregelung.

Einzelfallberatung

- Seit 1981 zu mehr als 500 landesweit wichtigen Eingriffsvorhaben Gutachten und Stellungnahmen hauptsächlich im Auftrag von Naturschutzbehörden aller Ebenen (z.B. zu Dollarthafen, Siebertalsperre, Flurbereinigungsverfahren, Trinkwasserentnahmen, Straßenbauvorhaben). Die Vorhaben wurden z.T. vom Planungsbeginn bis zum Abschluß begleitet.

Grundsatzberatung

- Seit 1981 mehr als 80 Fortbildungsveranstaltungen zur Eingriffsregelung für Naturschutz-, Eingriffs- und Genehmigungsbehörden, Naturschutzverbände und innerhalb der Naturschutzausbildung in Niedersachsen und seit 1990 im Rahmen der Aufbauhilfe in Sachsen-Anhalt. Diese wurden entweder von der Fachbehörde für Naturschutz oder mit ihrer maßgeblichen Beteiligung durchgeführt.
- Veröffentlichung in der Schriftenreihe Naturschutz und Landschaftspflege Niedersachsen, Beiheft 16: *Meier,* H. (1987): Die Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes
- Veröffentlichung des Informationsdienstes Naturschutz Niedersachsen 5/89: Golf und Naturschutz
- Mitarbeit der Fachbehörde für Naturschutz an der Leitlinie „Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz" (1991) des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
- Veröffentlichungen des Informationsdienstes Naturschutz Niedersachsen 4/91: Beiträge zur Eingriffsregelung. Darin u.a.:
  - 10 Jahre Eingriffsregelung in Niedersachsen
  - Grundsätze für die Operationalisierung des Landschaftsbildes in der Eingriffsregelung
  - Der landschaftspflegerische Begleitplan beim Ausbau von Gewässern
  - Die Beziehung zwischen Eingriffsregelung und UVP
  - Mitarbeit der Fachbehörde für Naturschutz an „Naturschutzfachliche Empfehlungen zur Anwendung der Eingriffsregelung bei der Errichtung von Windenergieanlagen" (Breuer, W., (1993): Windkraftanlagen u. Eingriffsregelung: Kann denn Windkraft Sünde sein?)
  - Veröffentlichung von Hinweisen zur Berücksichtigung der Eingriffsregelung bei Bauleitplanung und Baugenehmigung im besiedelten Bereich (Gassner, E., (1993): Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Bauleitplanungsrecht)

  Darin werden Lösungswege für bewertungstechnische und planungsmethodische Fragestellungen und Praxisprobleme dargestellt, u.a. zur
    - Festlegung von Untersuchungsinhalten (Erfassungstiefe, Parameter- und Methodenauswahl)
    - Bestimmung von Erheblichkeit und Ausgleichbarkeit von Beeinträchtigungen
    - Ableitung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

  In die Hinweise fließen Erfahrungen (und Anforderungen) von Naturschutzbehörden und Landschaftsplanungsbüros sowie die Ergebnisse laufender, ähnlich gelagerter, Untersuchungen anderer Stellen ein.

Zusammenarbeit zur bundesweiten Konventionsbildung

- Arbeitsgruppe „Eingriffsregelung" der Landesanstalten/-ämter für Naturschutz und BFANL (1988): Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung, 1. Teil. (Diese können kostenlos bezogen werden bei der BFANL, Konstantinstr. 110, 53179 Bonn.)
- Arbeitsgruppe „Eingriffsregelung" der Landesanstalten/-ämter für Naturschutz und BFANL: Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung, 2. Teil
  - Methodische Hinweise für die Erfassung der Schutzgutkomplexe *Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts* und

Landschaftsbild für die Handhabung der Eingriffsregelung

- Abgrenzung von Untersuchungsräumen (in Vorbereitung, Veröffentlichung voraussichtlich Ende 1992)

- Arbeitsgruppe „Eingriffsregelung" der Landesanstalten / -ämter für Naturschutz und der BFANL: Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung, 3. Teil
Methodische Hinweise zur Bewertung von Erheblichkeit und Ausgleichbarkeit von Beeinträchtigungen sowie zur Festlegung von Kompensationsmaßnahmen (in Vorbereitung, Veröffentlichung voraussichtlich 1993)

- Beteiligung der Fachbehörde für Naturschutz an dem 1992 begonnenen Forschungsvorhaben des BMU: Erfassungs- und Bewertungsmethoden für das Landschaftsbild in der Eingriffsregelung.

Wir müssen dieses Informationsnetz und unseren Beratungsservice natürlich noch erheblich verbessern. Wir arbeiten daran. Haben Sie also bitte Geduld mit Ihrer Fachbehörde, so wie auch wir Geduld haben mit allen im Naturschutz Aktiven.

Literatur

Breuer, W. (1991): 10 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in Niedersachsen. In: Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 4/91, S. 43-59.

Breuer, W., (1993): Windkraftanlagen und Eingriffsregelung: Kann denn Windkraft Sünde sein? In: Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 5/93, S. 152 - 160.

Gassner, E., (1993): Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Bauleitplanungsrecht – Aktuelle Fragen aufgrund des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes. In: Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 5/93, S. 187 - 194.

Erz, W. (1985): Akzeptanz und Barrieren für die Umsetzung von Naturschutzerfordernissen in Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung. In: Daten und Dokumente zum Umweltschutz. Sonderreihe Umwelttagung, H. 38.

Anschrift des Verfassers

Wilhelm Breuer
Nieders. Landesamt für Ökologie
– Naturschutz –
Scharnhorststraße 1
30175 Hannover

Gründe für Vollzugsdefizite und Handlungsbedarf im Bereich der Eingriffsregelung aus der Sicht einer unteren Naturschutzbehörde

von Wolfgang Fiedler

Schon bei der Frage, *wer stellt fest, ob ein Eingriff vorliegt,* ergibt sich das erste Vollzugsdefizit. Da die Feststellung nicht bei der Naturschutzbehörde, sondern bei der Genehmigungsbehörde liegt, kann diese zum Schluß kommen, daß ein Eingriff nicht vorliegt. Die untere Naturschutzbehörde wird dann nicht beteiligt und kann dagegen wenig unternehmen.

Der nächste Knackpunkt ist das Verfahren der *Benehmensherstellung* zwischen unterer Naturschutzbehörde, Planverfasser und Entscheidungsbehörde. Die Benehmensherstellung ist, neben der Abgabe ihrer Stellungnahme, die Möglichkeit der unteren Naturschutzbehörde, Einfluß auf die Entscheidung der zuständigen Behörden zu nehmen, inwieweit die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im *landschaftspflegerischen Begleitplan* und damit in der Entscheidung über das Vorhaben berücksichtigt werden. Der Ablauf der Benehmensherstellung ist nach Verwaltungsverfahrensrecht nicht formalisiert. Die Erfahrung zeigt, daß die untere Naturschutzbehörde am Entscheidungsprozeß nicht ausreichend beteiligt oder vielmehr ihre Interessen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Vielfach erfolgt vom Planverfasser schon im Vorgriff auf die Abwägung der zuständigen Behörde eine Reduzierung oder Verlagerung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Ein Meinungsaustausch findet meistens nicht statt. So erhält die Entscheidungsbehörde durch diese Form der Benehmensherstellung schon einen aus ökonomischen oder sonstigen Gründen gefilterten Plan, der dann nochmals zu Lasten des Naturschutzes abgewogen werden kann.

Bei einer Beteiligung der unteren Naturschutzbehörde auf diesem minimalen Niveau kann die Entscheidungsbehörde ihre Interessen mit wenig Reibungsverlusten durchsetzen. Auseinandersetzungen mit der unteren Naturschutzbehörde werden so umgangen (bei den Möglichkeiten hierzu spielt die Qualität der Stellungnahme der unteren Naturschutzbehörde natürlich eine Rolle).

Im Rahmen der Eingriffsregelung ist das *Nachvollziehen von Entscheidungen anderer Behörden* und damit des *Abwägungsvorgangs* für die untere Naturschutzbehörde vor allem dann von Bedeutung, wenn die Entscheidungsbehörden abweichend von den Forderungen der unteren Naturschutzbehörde entscheiden. In diesen Fällen ist zumindest eine Mitteilung über die Entscheidung unter Angabe von Gründen notwendig. In der Regel werden diese Ansprüche jedoch nur von Planfeststellungsverfahren erfüllt, die aufgrund ihres formalisierten Ablaufes eine gewisse Transparenz des Abwägungsvorganges und -ergebnisses gewährleisten. In der Konsequenz bedeutet das für die untere Naturschutzbehörde, daß sie in anderen Vorgängen keine Möglichkeiten hat, auf den Entscheidungsvorgang einzuwirken.

Bei der Genehmigung eines Eingriffs kommen wir zu einem Kernproblem der Eingriffsregelung. *Die geforderten Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen können ohne Möglichkeiten zur Flächenbereitstellung nicht durchgesetzt werden.* Dieses Problem tritt hauptsächlich bei Eingriffsvorhaben mittleren bis größeren Umfanges auf. Bei kleineren Vorhaben werden die geforderten Maßnahmen in der Regel auf der Grundfläche ausgeführt, auf der der Eingriff stattfindet. Meistens handelt es sich dann um Eingrünungen.

An vier Beispielen will ich die *Problematik der Flächenbereitstellung* aus Sicht einer unteren Naturschutzbehörde darstellen.

1. Für den Ausbau der Schnellbahnstrecke Hannover – Würzburg wurde für Ersatzpflanzungen 1984 ein Betrag von 190.000 DM dem Landkreis Hannover, mit Zustimmung der oberen Naturschutzbehörde, zur Verfügung gestellt. Die Umsetzung von Pflanzmaßnahmen lief sehr schleppend an, da die Flächen nicht bereitgestellt werden konnten. 1991 stellte sich heraus, daß eine Bepflanzung entlang der Schnellbahn nicht realisierbar war. Zu dieser Zeit hatte die Deutsche Bundesbahn den fahrplanmäßigen Verkehr schon längst aufgenommen. Momentan soll eine für Naturschutz wichtige Fläche in einer Leineschleife mit einem Teil des Geldes aufgekauft werden. Die untere Naturschutzbehörde hat damit bislang acht Jahre am Problem der Umsetzung der Ersatzmaßnahme herumgedoktert. Die Vereinbarung mit der Deutschen Bundesbahn über die Zahlung einer Geldsumme ist ein Einzelfall geblieben und nach Nieders. Naturschutzgesetz auch nicht zulässig.
2. Für den Ausbau des Mittellandkanals ist im Leinetal zwischen Seelze und Garbsen die Renaturierung einer alten Leineschleife vorgesehen worden. Die Ersatzmaßnahme „Hubbelsche" ist am 7.11.1986 planfestgestellt worden. Der Grunderwerb durch die Wasser- und Schiffahrtdirektion konnte freihändig nicht für alle Flächen durchgeführt werden. Daraufhin wurde ein Enteignungsverfahren gegen einen Eigentümer eingeleitet. Das Landgericht Hannover wies 1989 den Antrag des Eigentümers auf gerichtliche Entscheidung zurück. Frohen Mutes ging die Wasser- und Schiffahrtsdirektion nun an den Erwerb der restlichen Flächen und stellte voll „Entsetzen" fest, daß einige andere Eigentümer ebenfalls nicht verkaufsbereit sind.

Die Baumaßnahme der Wasser- und Schiffahrtdirektion, bei der erhebliche Naturwerte zerstört worden sind, ist derweilen realisiert. Die festgesetzte Ersatzmaßnahme stellt sich jedoch so dar, daß ein Teil der Grundstücke voraussichtlich gekauft werden könnte, bei einem Teil die Kaufverhandlungen jetzt abgeschlossen sind und ein weiterer Teil enteignet werden muß (Abb. 1). Der landschaftspflegerische Begleitplan wartet auf seine Umsetzung und die untere Naturschutzbehörde fragt regelmäßig freundlich nach dem Sachstand. Eine Kompensation für den Zeitverlauf erfolgt nicht.

3. In der Gemarkung Borstel, der Stadt Neustadt a. Rbge., hat die Deutsche Bundesbahn die Aufhebung eines Bahnüberganges vor. Umweltverträglichkeitsprüfung und landschaftspflegerischer Begleitplan liegen vor. Im Zuge der Beteiligung hat die untere Naturschutzbehörde ständig auf den § 13 Abs. 2 Nr. 2 verwiesen und die Vorlage des Einverständnisses der von den Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen betroffenen Eigentümer oder sonstigen Berechtigten gefordert. Die Deutsche Bundesbahn hat diese Forderung

ständig überhört bzw. auf das Planfeststellungsverfahren verwiesen. Im Erörterungstermin stellte sich heraus, daß die Verkoppelungsinteressenten Borstel, auf deren Flächen die Ersatzmaßnahmen (Anpflanzungen) vorgesehen sind, weder davon informiert noch dazu bereit waren, die Maßnahmen hinzunehmen. Die untere Naturschutzbehörde legte dar, daß die Einverständniserklärung zwingend erforderlich sei, um die vorgesehenen Maßnahmen auch durchsetzen zu können, da wegen Anpflanzungen, wegen der fehlenden Lagebestimmtheit, eine zwangsweise Durchsetzung nicht möglich sei. Die Bezirksregierung akzeptierte diese Begründung. Das Verfahren geht momentan nicht weiter.
Mühselig ist jedoch die Argumentation, daß der § 13 NNatG, der ja nur für die Verfahren in den Fällen des § 9 Nr. 1 NNatG anzuwenden ist, auch für die Planfeststellungsverfahren gemäß § 14 NNatG sinngemäß angewandt werden soll. Beachtet werden muß jedoch, daß die eingreifende Behörde eine Enteignung nur bei Vorlage des Planfeststellungsbeschlusses erwirken kann (siehe „Hubbelsche"). Bei Ersatzmaßnahmen, die räumlich einen gewissen Spielraum zulassen, muß m.E. das Einverständnis der Betroffenen vor der Planfeststellung vorliegen, da die untere Naturschutzbehörde sonst hinter der Realisierung der Maßnahme jahrelang hinterherrennt. Eine Klarstellung im Gesetz würde hier helfen.

4. Als letztes Beispiel möchte ich die gute Realisierung einer Ersatzmaßnahme vorstellen. Die Firma DEE hat im Gebiet Kolenfeld Erdgasexplorationen vor. Hier läuft zur Zeit ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren. Die Umsetzung der vorgesehen Ersatzmaßnahme wurde mit dem Amt für Agrarstruktur Hannover in einer privatrechtlichen Vereinbarung geregelt.
Die DEE gibt das Geld, das Amt für Agrarstruktur erwirbt das Land und stellt, nach Abstimmung mit der Unteren Naturschutzbehörde, die entsprechenden Flächen für die Ersatzmaßnahme bereit.

Ist die Genehmigung erst einmal erteilt, dann endet zwar die Eingriffsregelung, aber nicht das Vollzugsdefizit. Im Zuge einer studentischen Arbeit bei der unteren Naturschutzbehörde werden 45 Eingriffsvorhaben auf den Vollzug der Eingriffsregelung durch die Eingriffsbehörde untersucht. Die zur Untersuchung herangezogenen Vorgänge aus dem Nordwestbereich des Landkreises Hannover mußten ab Mitte 1991 beantragt und bis Mitte 1988 entschieden sein, um sichergehen zu können, daß die Vorhaben bereits in der Durchführung waren.

Es wurde geprüft, ob die im Verwaltungsakt der Entscheidungsbehörde festgelegten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der vorgesehenen Form durchgeführt wurden.

Bei den Ortsbesichtigungen durch die Studentengruppe ergab sich, daß die Maßnahmen nur in 18 % vollständig durchgeführt wurden. In 27 % wurden die Maßnahmen überhaupt nicht durchgeführt, in den verbleibenden 55 % nur unvollständig und unqualifiziert. Das bedeutet, daß für den überwiegenden Teil der überprüften Eingriffe die für sie vorgesehenen Maßnahmen nicht stattgefunden haben.

Die Entscheidungsbehörde muß bei einer Schlußabnahme, sofern sie überhaupt erfolgt, die Durchführung der Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen abnehmen, da diese Teil der Genehmigung sind. Neben der Frage nach der fachlichen Kompetenz der abnehmenden Behörde, hier könnte durch Beteiligung der Naturschutzbehörde Abhilfe geschaffen werden, ergibt sich noch ein psychologisches Problem. Die meisten (Bau)behörden sind es gewohnt, mit statischen Objekten umzugehen. Wird etwas gebaut, dann ist es fertig. Eine Entwicklungszeit, wenn möglich mit mehrjähriger Pflege, ist nicht mit dem Selbstverständnis dieser Behörden zu vereinbaren. Behördenimmanentes Verhalten ist es auch, Vorgänge abschließen zu wollen und nicht jahrelang etwas nachkontollieren zu müssen, was zudem noch in einen fremden Fachbereich gehört und dessen Notwendigkeit man eigentlich gar nicht einsieht. Sicherheitsleistungen, gekoppelt mit der Vollzugskontrolle im Sinne des § 13 (2) 1 NNatG würden hier zu erheblichen Verbesserungen führen. Außerhalb der Bodenabbaugenehmigungen wurde erst in letzter Zeit begonnen, mit diesen Instrument zu arbeiten. Aus Gründen der Akzeptanz beim Antragsteller und auch der Transparenz bei der Genehmigungsbehörde ist dringend ein Katalog für die *quantitativen, qualitativen und funktionalen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen,* bezogen auf Standardsituationen der Eingriffsregelung, notwendig.

Da im Niedersächsischen Naturschutzgesetz eine *Vollzugs-*

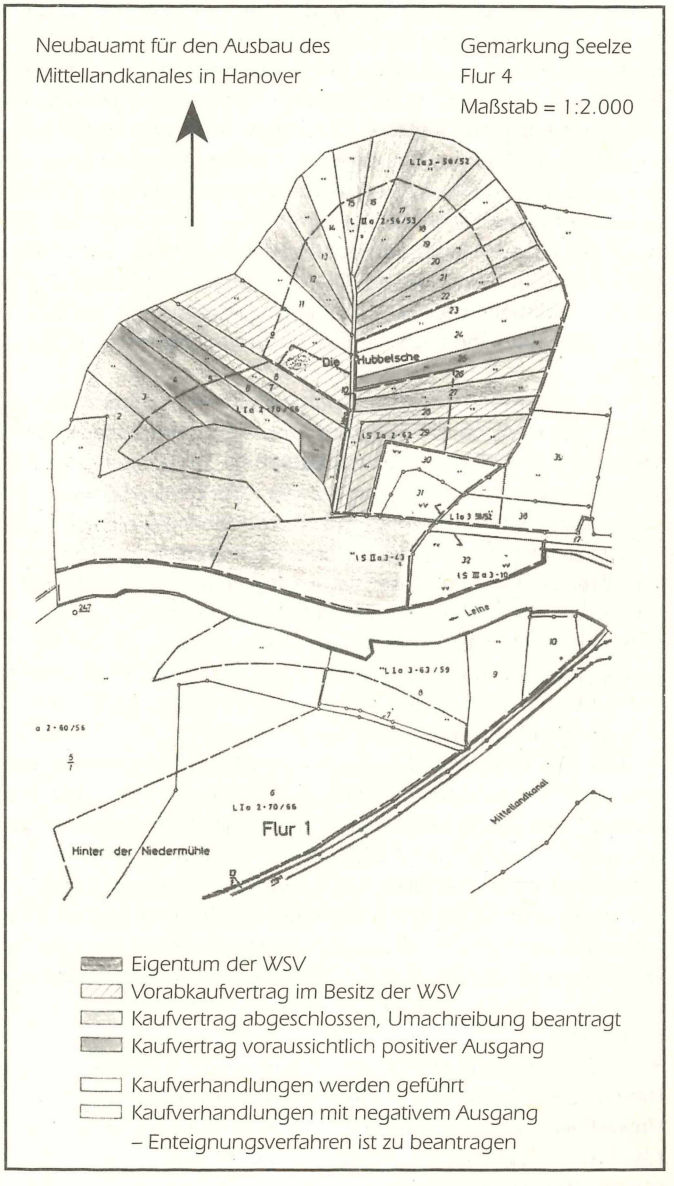


Abb. 1: Ersatzmaßnahme „Hubbelsche"
Der Verfahrensstand des Grunderwerbs ist für jedes einzelne Flurstück dargestellt.

kontrolle durch die untere Naturschutzbehörde nicht vorgesehen ist, ist jede von ihr vorgenommene Kontrolle freiwillig. Daraus ergibt sich eine unzumutbare Zusatzarbeit. Darüber hinaus muß sich die untere Naturschutzbehörde wieder der Eingriffsbehörde bedienen, da sie keine verwaltungsrechtliche Möglichkeit hat, um z.B. einen unterlassenen Vollzug der Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen zu erzwingen. So entsteht leicht der Eindruck, daß die Naturschutzbehörde die Tätigkeit anderer Behörden kontrolliert, als eine Art „Überbehörde", und andere Behörden eventuell sogar zur Arbeit anhalten will. Im Extremfall wird dies zu massiven Abwehrreaktionen gegen die Bevormundung von außen führen, die dem Erreichen des Zieles dann nicht dienlich sind.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Kontrolle durch die untere Naturschutzbehörde ist außerdem, daß die entsprechenden Planungsunterlagen usw. zur Verfügung stehen. Dies würde jedoch letztlich bedeuten, daß eine doppelte Aktenführung durch die untere Naturschutzbehörde, parallel zum federführenden Amt, notwendig wäre. Allein die räumlichen Engpässe verurteilen ein solches Vorhaben von vornherein zum Scheitern.

Die fehlende Verankerung einer Vollzugskontrolle im Niedersächsischen Naturschutzgesetz führt letztlich dazu, daß sich keine Behörde für den Vollzug, geschweige denn für den Erfolg, von Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen verantwortlich fühlt.

Die schon angeführte studentische Arbeit hat zum Vergleich die Kontrolle und den Vollzug von Genehmigungen in Landschaftsschutzgebieten herangezogen, die von der unteren Naturschutzbehörde in eigener Zuständigkeit durchgeführt werden. Die Umsetzung der geforderten Maßnahmen wurde hier zu 83 % erreicht, das heißt, diese Akten wurden ohne Vollzugsdefizite geschlossen. – Zur Erinnerung, bei der Zuständigkeit anderer Behörden 18 % – Im Vergleich zu Eingriffsvorhaben in nicht unter Schutz stehenden Gebieten ist dieses Ergebnis zum Vollzug insgesamt bemerkenswert. Das Ergebnis macht deutlich, wie unbedingt notwendig gesetzlich festgeschriebene Vollzugskontrollen sind, und welch fatale Folgen die momentane Regelung für die Wirksamkeit der Eingriffsregelung vor Ort hat.

Bei den dargestellten Problemen mit dem Vollzug von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen darf jedoch nicht in Vergessenheit geraten, daß es sich bei Pflanzungen usw. nur um Initialmaßnahmen handelt. Ob die vorgesehenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, sofern sie dann vollzogen sind, auch zu einem Erfolg führen, läßt sich selbst mit einer Vollzugskontrolle nicht feststellen. Der Aspekt der *Erfolgskontrolle* im Sinne einer Überprüfung der Wirkung durchgeführter Maßnahmen hinsichtlich des Kompensationszieles wird in der derzeitigen Praxis an der unteren Naturschutzbehörde vollkommen ausgeblendet. Wie in der Literatur zu sehen ist, werden solche Kontrollen in Einzelfällen bei Vorhaben großer Dimension (z.B. als ökologische Langzeitbeobachtungen) durchgeführt. In der Alltagspraxis der unteren Naturschutzbehörde spielen sie überhaupt keine Rolle. In keinem Fall (auch nicht in Landschaftsschutzgebieten) hat die untere Naturschutzbehörde solche Kontrollen vorgenommen. Im Gegensatz zur Vollzugskontrolle kann eine Zuständigkeit für Erfolgskontrollen aus der gesetzlichen Grundlage nicht interpretiert werden. Trotzdem muß die untere Naturschutzbehörde ein eigenes Interesse an derartigen Kontrollen haben, wenn sie auch nur beispielhaftunternommen werden können. Der Verzicht auf die Durchführung von Erfolgskontrollen durch die untere Naturschutzbehörde bedeutet, Chancen für eine Beweissicherung gegenüber dem Verursacher, für die inhaltliche Definition von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und für eine ökologische Langzeitbeobachtung nicht wahrzunehmen.

Ein besonderes Problem ist die Bauleitplanung. Die Umsetzungsquote der geforderten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist in der Bauleitplanung noch unerfreulicher. *Gänsslen* stellte 1988 für einen Bereich im Landkreis Hannover fest, daß in keinem Bebauungsplan, in dem Feststellungen mit landespflegerischer Bedeutung getroffen wurden und welcher schon umgesetzt wurde, eine zufriedenstellende Umsetzung der Pflanz- und Unterhaltungsgebote durchgeführt worden ist. Er sieht insgesamt eine Vollzugsrate von ca. 20 % als realistisch an. Oder umgekehrt; 80 % der festgesetzten landespflegerischen Inhalte stehen nur auf dem Papier.

Fazit

Neben den fachinternen Problemen (z.B. inhaltliche Qualität der Stellungnahmen der unteren Naturschutzbehörde) nimmt durch die Praxis der Benehmensherstellung, der Genehmigung sowie der fehlenden Kontrolle der durchzuführenden Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen der Wirkungsgrad der Eingriffsregelung tendenziell ab. Eine gesetzliche Verankerung muß diese Kontrollen auf Kosten des Verursachers den Naturschutzbehörden oder einem anerkannten Sachverständigen überschreiben. Sie muß eine Definition für einen erfolgreichen Vollzug der Maßnahmen umfassen und eine Aussage darüber enthalten, wie lange der Verursacher für einen nicht erfolgreichen Vollzug verantwortlich gemacht werden kann. Dabei ist es erforderlich, daß der festzulegende zeitliche Rahmen nicht allein vom jurisitischen Standpunkt der Zumutbarkeit gesetzt wird, sondern ebenfalls ökologisch-fachlichen Anforderungen Rechnung trägt. Die Effektivität der Eingriffsregelung wird sonst auf ein Minimum reduziert.

Mit der dringend notwendigen Sicherheitsleistung muß die Untere Naturschutzbehörde, in Abstimmung mit der zuständigen Genehmigungsbehörde, stärker, auf Kosten des Verursachers, selbst die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen realisieren.

Literatur

Gänsslen, K.: Die Umsetzung der Eingriffsregelung in der Praxis – dargestellt an ausgewählten Genehmigungsverfahren für Vorhaben in Wunstorf – Diplomarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover, Hannover 1988

Hempen, D.: Krüger, R.: Mönnecke, M.: Die Eingriffsregelung – ein ambitioniertes Instrument wird zum Alltagsgeschäft. Projektarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover, Hannover 1991.

Anschrift des Verfassers

Dipl.-Ing. W. Fiedler
Landkreis Hannover
Hildesheimer Straße 20
30169 Hannover

Gründe für Vollzugsdefizite und Handlungsbedarf im Bereich der Eingriffsregelung aus der Sicht eines Eingriffsverursachers, hier: der niedersächsischen Straßenbauverwaltung

von Adolf Noack

1. Die Auslegung des NNatG

Zum Verständnis der Eingriffsregelungen sind einige Aussagen und Begriffe des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes hervorzuheben.

1.1 Allgemeine Vorschriften

§ 1 Natur und Landschaft sind in *besiedeltem und unbesiedeltem* Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, daß ... die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft *als Lebensgrundlage des Menschen* ... gesichert sind.

§ 2.1 Die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes ist zu erhalten und zu verbessern; Beeinträchtigungen sind zu unterlassen oder auszugleichen.

1.2. Die Eingriffsregelung

§ 8 ... nicht mehr als unbedingt notwendig beeinträchtigen – (dies bedeutet die Vermeidung bzw. Minimierung des Eingriffs).

§ 10 .. die vom Eingriff betroffene Grundfläche ...
... erhebliche Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts ...

§ 12 ... die durch den Eingriff zerstörten *Funktionen* oder Werte des Naturhaushalts ... .

Schlüsse

- Die Eingriffsregelung bezieht sich auf die gesamte Landschaft als Lebensgrundlage des Menschen, unabhängig von ihrer Wertigkeit und nicht nur auf besonders wertvolle Landschaftsbestandteile.
- Die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes ist durch die Werte und vor allem die Funktionen bestimmt. Es geht nicht primär um den Wert von Flächen.
- Die vom Eingriff betroffene Grundfläche läßt sich schlüssig nur über diese Werte und *Funktionen* ermitteln. Nicht die versiegelte Fläche, nicht die unmittelbar überbaute Fläche, sondern die Fläche, auf deren Funktionen und Werte der Eingriff nachvollziehbar Einfluß nimmt, ist die vom Eingriff betroffene Grundfläche.

Konkret sind folgede Arbeitsschritte für die Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgesehen:

- Die Erfassung der Werte und Funktionen sowie deren Wechselwirkungen.
- Beschreiben der zu erwartenden Beeinträchtigungen – Störungen dieser Werte und Funktionen.
- Entwicklung von Möglichkeiten zur Vermeidung bzw. Minimierung dieser Beeinträchtigungen.
- Entwicklung von Kompensationsmaßnahmen, Maßnahmen zum Wiederaufbau gestörter Werte und Funktionen und Maßnahmen zum Ersatz für zerstörte Werte und Funktionen.

Diese Maßnahmen zielen primär auf die Funktionen und Werte des Naturhaushaltes und erst sekundär auf Flächengrößen. Eine Beeinträchtigung verursacht folgende Auswirkungen auf den Naturhaushalt in Reihenfolge ihrer Reichweite:

- Zerschneidung bisher unzerschnittener Flächen und Funktionen
- Beeinträchtigung und Entwertung von Funktionen
- Überbauung von Flächen, auf denen Funktionen liegen
- Versiegelung von Flächen mit Restfunktionen

Vollzugsdefizite in der Praxis:

Der Trend heißt berechnen. Dazu braucht man leicht zu ermittelnde Werte. Am besten zu greifen ist die Größe versiegelter und überbauter Flächen. Vielfach werden undifferenziert und kaum haltbar den Flächen Wertzahlen beigemessen, ohne auf die Funktionen des Einzelfalles einzugehen. Ein ebenso nur scheinbar objektivierter Ersatz im Verhältnis 1 : x für die überbaute und besonders versiegelte Fläche wird daraus abgeleitet.

Es gibt Verfahren, die nachvollziehbar den ökologischen Wert von Flächen ermitteln und so, den Vorwert der für die Kompensation vorgesehenen Flächen berücksichtigend, den Flächenbedarf für die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen berechnen. Grundsätzlich kann das ein geeignetes Hilfsmittel sein, wenn man sich dabei an der gesamten vom Eingriff betroffenen Fläche und an ihren vernetzten Funktionen orientiert und den Eingriff wertgleich und funktionsgerecht auf der betroffenen Fläche oder im betroffenen Raum kompensiert.

Nicht im Sinne des Naturschutzgesetzes ist es, die Größe von Kompensationsmaßnahmen zu berechnen und diese dann außerhalb der vom Eingriff betroffenen Grundfläche im Zusammenhang mit Maßnahmen zu verwirklichen, deren Entwicklung z.B. vorrangiges Ziel der Naturschutzverwaltung ist.

Es gilt, die Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes überall und unabhängig von besonders hoher Wertigkeit zu erhalten und daher den Eingriff auf der betroffenen Grundfläche zu kompensieren! Die Eingriffsregelung gilt für die gesamte Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Raum und soll verhindern, daß landesweit Flächen zugunsten einiger besonders wertvoller Flächen entwertet werden.

Die Suche nach zeit- und kostenextensiven Methoden zur Ableitung der Kompensation aus dem Eingriff und die falsch verstandene Eingriffsregelung können zu einer Änderung der Naturschutzgesetze führen. Schon sind die ersten Schritte getan, um bundesweit die Ersatzabgabe – eine Art von Ablaßzahlung für

Eingriffe – einzuführen.

Ein gutes Gesetz sollte nicht durch die verzögerte Lernfähigkeit oder -willigkeit einiger geändert werden!

2. Die Stellungnahmen der Naturschutzbehörde zu Straßenplanungen

Die Naturschutzbehörde ist durch das Niedersächsische Naturschutzgesetz § 14 und durch einen Zusammenarbeitserlaß mit eigenen Planungsbeiträgen fest in den Straßenplanungsprozeß eingebunden. Sie ist gehalten, die gutachtliche Stellungnahme gem. § 14 und die Stellungnahme gem. § 56 NNatG abzugeben. Diese Stellungnahmen sind wichtige Bestandteile im gesamtplanerischen Abwägungsprozeß bei der Planung einer Straße. Darüber hinaus ist die gutachtliche Stellungnahme gem. § 14 NNatG eine Vorgabe für den landschaftspflegerischen Begleitplan und damit auch Richtmaß für notwendige Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Wenn diese Stellungnahme der Unteren Naturschutzbehörde, die sie im übertragenen Wirkungsbereich für den Bund oder das Land abgeben sollte, als vorabgestimmte Stellungnahme einer Einheitsbehörde Landkreis abgegeben wird, muß die Straßenbauverwaltung diese vorabgestimmte Stellungnahme des Naturschutzes mit den Stellungnahmen anderer öffentlicher und privater Belange abstimmen. Die Straßenbauverwaltung läuft damit Gefahr, zu falschen Ergebnissen zu kommen, die einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten können.

Abgesehen davon kommt der Landschaftsplaner der Straßenbauverwaltung, wenn er seine Pflicht, den Eingriff angemessen zu kompensieren, ernst nimmt, in Argumentationsschwierigkeiten, wenn er „mal wieder mehr Maßnahmen fordert als die Untere Naturschutzbehörde".

3. Der Untersuchungsumfang

Um die Funktionen und Werte der vom Eingriff betroffenen Grundfläche zu erfassen, um daraus Kompensationsmaßnahmen abzuleiten, werden aus der belebten Umwelt die den Lebensraum charakterisierenden Arten erfaßt. Grundsätzlich werden Daten zur Vegetation erhoben. Ein Gutachten von Prof. Dr. Kaule, Universität Stuttgart, das im Auftrag des BMV 1992 fertiggestellt wurde, stellt diejenigen Tierarten heraus, die planungsrelevant und lebensraumspezifisch erfaßt werden sollen (Tab. 1).

Defizite:

In der Vergangenheit lagen den Planungen zum großen Teil nach heutigen Erkenntnissen unzureichende Bestandserhebungen zugrunde. Häufig besteht aber heute der Vorwurf, bestimmte Arten seien nicht erhoben worden und die Planung sei damit unzureichend, zu unrecht. Die Forderungen nach der Untersuchung ganz bestimmter Arten, oder gar nach der Erfassung des komplexen Gefüges im Naturhaushalt muß zuweilen als unrealistisch zurückgewiesen werden.

Die Meinung von Juristen in der Abhandlung zu aktuellen Problemen des Planfeststellungsrechtes (in: *Speierer Forschungsbericht* 49, 1986) verdeutlicht die Problematik:

U. Kuschnerus, Richter am Oberverwaltungsgericht Münster: „Sowohl bei der Auswahl der zu kompensierenden Funktionsstö-

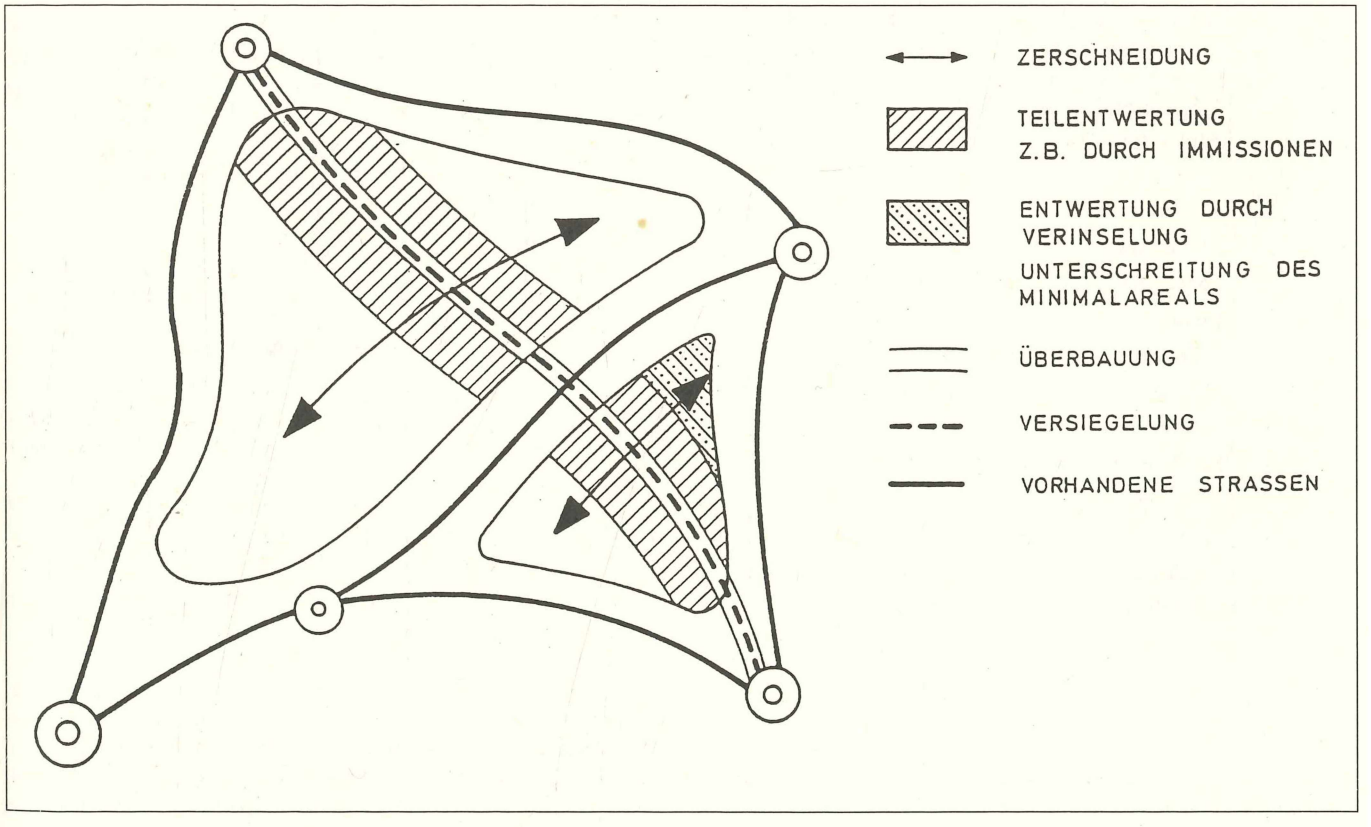


Abb. 1: Der Eingriff durch eine Straße – Flächenaspekte –

Tab. 1: Standardauswahl von Deskriptoren

Grobklassen der Ökosystemtypen / Zu untersuchende 'Taxa' oder jeweils ein entsprechender ökologischer Anspruchstyp	Binnengewässer ohne Quellen + Grenzsysteme Binnengewässer/Land	Äcker (und ähnlich bewirtschaftete Biotope)	Biotope des sonstigen Offenland (< 5 % Deckungsgrad durch Gehölze) Grenzsysteme Offenland/gehölzdominierte Lebensräume	Gehölzdominierte Lebensräume (> 95 % Deckungsgrad durch Gehölze)	Biotope von Gebäuden + Höhlen*	(Unterirdische Gewässer)*	Quellen*	Grenzsysteme Meer/Land* (Eulitoral)	Grenzsysteme Meer/Land* (Supralitoral)
Standardauswahl									
Gefäßpflanzen	●	●	●	●	●	–	●	●	●
Vögel	●	●	●	●	○	–	–	●	●
Kriechtiere	●	–	●	–	–	–	–	–	–
Lurche	immer, wenn Laichgewässer vorhanden sind								
Laufkäfer	– ●	●	●	●	–	–	–	–	●
Tagfalter + Widderchen	–	–	●	–	–	–	–	–	–
Heuschrecken	–	–	●	–	–	–	–	–	–
Libellen	●	–	–	–	–	–	●	–	–
'Wild' (Befragung von Ortskennern)	● –	●	●	●	–	–	–	○	○
Ergänzend, Sonderfälle									
Algen, spez. Arten	○ –	–	–	–	–	–	○	●	–
Pilze	–	–	–	○	–	–	–	–	–
Flechten	–	–	○[1]	○[1]	–	–	–	–	–
Fledermäuse	–	–	○	○	●	–	–	–	–
Sonstige Kleinsäuger	○	–	○	○	○	–	–	–	–
Fische	○ –	–	–	–	–	–	–	–	–
Schnecken + Muscheln	○	–	○[2]	○	–	○	●	●	○
Krebse	○ –	–	–	–	–	○	○	○	–
Holzkäfer	–	–	○[3]	○[3]	–	–	–	–	–
Stechimmen (ohne Ameisen)	–	–	○[4]	–	○	–	–	–	–
Ameisen	–	–	○[5]	○[5]	–	–	–	–	–
Nachtschmetterlinge	–	–	○[6]	○[6]	–	–	–	–	–
'Aquatische Insekten'	○ –	–	–	–	–	–	○	–	–
Strudelwürmer	○ –	–	–	–	–	–	○	–	–
Spinnen	– ○	○	○	○	○	–	–	–	–

Quelle: Straßen- und Lebensräume. Ermittlung und Beurteilung straßenbedingter Auswirkungen auf die Lebensräume von Pflanzen und Tieren
Abschlußbericht, März 1992

Verfasser:
Dipl. Agr. Biol. Heinrich Reck, Prof. Dr. Gieselher Kaule
Institut für Landschaftsplanung und Ökologie, Universität Stuttgart, Keplerstraße 11 / Azenbergstraße 12, 7000 Stuttgart
Im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Bonn-Bad Godesberg

rungen als auch bei der näheren Umschreibung der Kompensationsmaßnahmen besteht ein planerischer Freiraum der planenden Verwaltung, der sich hinsichtlich der wertenden Entscheidungselemente als Bewertungsspielraum und hinsichtlich der konkreten Umsetzung der Zielvorgabe in einzelne Maßnahmen als planerische Gestaltungsfreiheit bezeichnen läßt.

Bindungen der planenden Verwaltung ergeben sich aus dem gesetzlich vorgegebenen Zweck der festzusetzenden Maßnahmen: Bei Ausfüllung des Bewertungsspielraumes darf das gesetzliche Ziel eines möglichst weitgehenden Ausgleichs nicht vernachlässigt werden."

Gassner, MU, NuR 1984:
„Mit dem Wort Ausgleich verspricht der Gesetzgeber mehr als er halten kann. Was tatsächlich realisierbar ist, ist lediglich eine approximative Kompensation der Eingriffsfolgen, wobei der Ausgleich nur bezüglich ausgewählter ökologischer Funktionen erfolgt und als Konsequenz davon andere Funktionen ohne Kompensation bleiben."

Was zu dieser approximativen Kompensation erhoben und ausgewertet werden muß, ja was sich überhaupt auswerten und planerisch umsetzen läßt, sollte sachlich und fachlich mit den Naturschutzbehörden und Verbänden abgewogen werden. Geldmangel oder die Auskömmlichkeit eines Honorars dürfen hier keine Auswahlkriterien sein.

4. Die Umsetzung geplanter Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Planfestgestellte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden bisweilen nicht im vorgesehenen Umfang oder Zeitrahmen umgesetzt. Hierfür zwei Beispiele:

■ Im landschaftspflegerischen Begleitplan zu einer Autobahnbaumaßnahme ist die Schonung und Erhaltung eines landwirtschaftlichen Weges mit faunistisch-vegetationskundlich wertvollen Saumbiotopen vorgesehen. Bei einer Begehung der Baustelle zusammen mit der Unteren Naturschutzbehörde demonstriert sich der unbefestigte Sandweg als breit bituminierte Baustraße ohne Saumbiotope. Die Baufirma hatte auf eigene Faust mit dem Eigentümer die Lage der Baustraße, die nach Bauende rekultiviert werden sollte, ausgehandelt. Der landschaftspflegerische Begleitplan, der Planfeststellungsbeschluß und die Eingriffsregelung war in diesen Kreisen unbekannt.

■ Für die Beeinträchtigung eines Amphibienbiotops im Zuge einer Bundesstraßenplanung waren unter anderem folgende Maßnahmen vorgesehen:

Vor Beginn der Baumaßnahme:
Herrichtung eines Ersatzlaichgewässers.

Vor Beginn der Laichzeit:
Abschottung der Baustelle gegen zum alten Laichgewässer wandernde Amphibien.

Bei einer Begehung der Baustelle im Frühjahr zeigte sich:
Anstelle des Ersatzlaichgewässers lag ein Haufen Boden und die laichwilligen Amphibien wanderten in den Pumpensumpf um dort abgesaugt zu werden.

Was war geschehen?
Bei der Übergabe der Planung vom planenden Dezernat an das ausführende Dezernat war die Information über die „Maßnahmen vor Baubeginn" verlorengegangen, den LBP zu lesen hatte man im ausführenden Dezernat versäumt, „weil der früher nie nötig war" und „bepflanzt werden die Straßen doch immer erst nach der Baudurchführung".

Abhilfe:
Die landschaftspflegerischen Maßnahmen sind gemäß ihres Durchführungszeitpunktes in die Bauzeitenpläne mit einzustellen.

Die notwendige personelle Aufstockung wird auf sich warten lassen, da derzeit keine neuen Stellen in der SBV geschaffen werden dürfen. Es bleibt zu hoffen, daß durch verstärkte Schulung und einen beschleunigten Lernprozeß die Straßenbauingenieure der Bauüberwachung einen Teil dieser landschaftspflegerischen Aufgaben mit übernehmen können.

5. Pflege, Unterhaltung und Trägerschaft von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Gemäß Erlaß des Bundesverkehrsministeriums sind Liegenschaften, die die Straßenbauverwaltung außerhalb des Straßenkörpers erwirbt, an die Bundesvermögensverwaltung abzugeben. Die Vermögensverwaltung stimmte dem zu, da sie vermutlich dem Irrtum unterlag, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen seien überwiegend Wälder oder gehölzbestandene Flächen, deren Betreuung gerne von den Forstverwaltungen übernommen würde. Die größten Flächen, aber sind derzeit landwirtschaftliche Nutzflä-

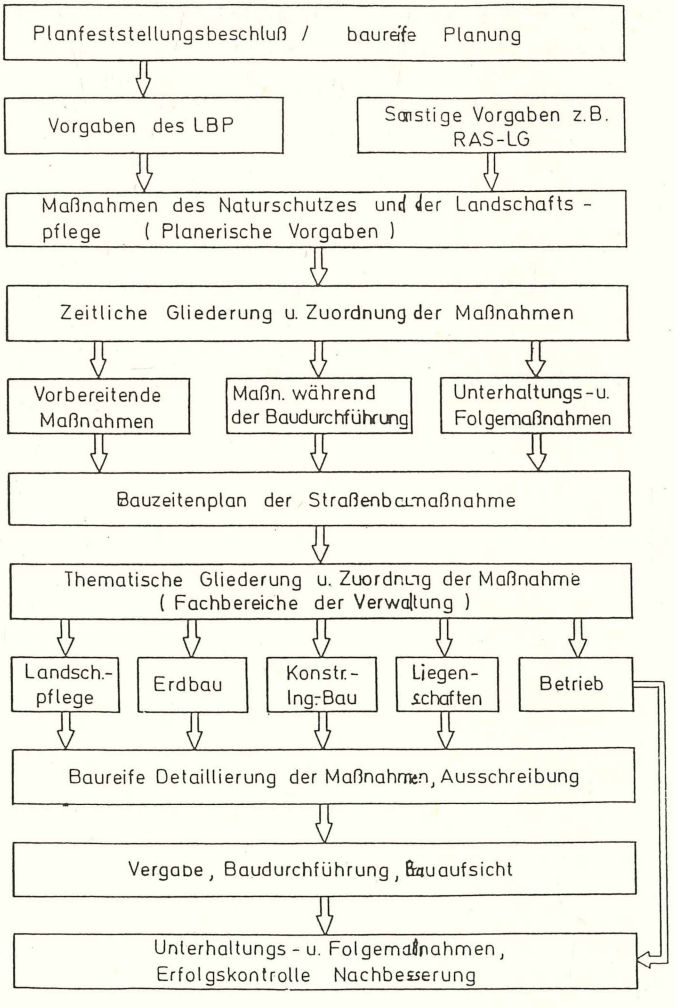


Abb. 2: Ablaufplan der Landschaftspflegerischen Ausführungsplanung (LAP)

chen, die nicht brachfallen dürfen, die aber so extensiv zu bewirtschaften sind, daß eine Pacht oder Bewirtschaftung gegen Übergabe der Fläche von den benachbarten, intensiv wirtschaftenden Landwirten abgelehnt wird. Eine Pflege der Flächen durch Lohnunternehmen und ein Kompostieren des Schnittgutes wird aus Sicht des Naturschutzes abgelehnt, da dies der erste Schritt zu einer Zoo- oder Museumshaltung von Tieren und Pflanzen wäre.

Gesichert werden die Auflagen über den Planfeststellungsausschuß. Besteht die Gefahr, daß die Auflagen in Vergessenheit geraten, so werden sie als dingliche Rechte (Grunddienstbarkeiten) ins Grundbuch eingetragen. Der Begünstigte ist in dem Fall die Straßenbauverwaltung bzw. das Land Niedersachsen oder die Bundesrepublik Deutschland. Der Begünstigte sollte ein Interesse daran haben, die Einhaltung der Grunddienstbarkeiten zu seinen Gunsten zu überwachen, er ist aber nicht dazu verpflichtet.

Die Wahrnehmung dieser Naturschutzaufgaben ist in Niedersachsen bisher in vielen Fällen nicht geregelt.

6. Gründe, die für den zeitweiligen oder dauerhaften Verbleib der Flächen bei der Straßenbauverwaltung sprechen

Eine Ausgleichs– oder Ersatzmaßnahme ist dann fertiggestellt, wenn sie ihre Wirksamkeit erreicht hat oder wenn die angestrebte Entwicklung ohne menschliches Zutun irreversibel ist. Anders als bei einer Straße, die nach der Verkehrsfreigabe ihre volle Wirksamkeit und Funktion erfüllt und sodann permanent erhalten wird, erlangt die ökologische Maßnahme ihre Wirksamkeit erst nach Jahren oder sogar Jahrzehnten. In dieser Zeit ist eine mehr oder weniger gelenkte Entwicklung dringend erforderlich.

Die Erfolgskontrolle, ob das festgelegte Planungsziel erreicht worden ist, d.h. ob sich die entsprechenden Funktionen des Naturhaushaltes eingestellt haben bzw. das Landschaftsbild wieder hergestellt ist, obliegt, wie auch bei allen Bauwerken, dem Verursacher, d.h. der Straßenbauverwaltung. Nur so ist die gesetzliche Verpflichtung, die sich aus der Naturschutzgesetzgebung ergibt, und die mit erheblichem finanziellen Aufwand verbunden ist, letztlich erfüllt. Dem fiskalischen Aspekt der sinnvollen und wirtschaftlichen Verwendung von Mitteln kann hier nur im Rahmen einer Kontrollfunktion nachgegangen werden.

Abgesehen von dieser Verpflichtung besteht ein Interesse des Planers von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen daran, aus dem Erfolg oder Mißerfolg Schlüsse für weitere Planung zu ziehen. Diese Probleme sind erkannt. Es wird daran gearbeitet, aber die Umsetzung wird noch viel Mühe bereiten, da die Straßenbauverwaltung bisher weder personell noch organisatorisch darauf eingerichtet ist, Aufgaben des Naturschutzes nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch zu übernehmen.

Anschrift des Verfassers

Dipl.-Ing. Adolf Noack
Landesamt für Straßenbau
Sophienstraße 7
30159 Hannover

Anwendung der Eingriffsregelung beim geplanten Neubau der Weserquerung B 211n

von Harald Platte

1. Einleitung

An der Unterweser ist ein Tunnel geplant, der von der Straßenverwaltung mit einer Verbesserung der regionalen Verkehrsverbindungen zwischen den Städten der Küstenregion Bremerhaven, Wilhelmshaven, Nordenham und Brake begründet wird. Der Tunnel soll die nördlichen drei Fähren an der Unterweser ersetzen. Die Naturschutzverbände befürchten, daß der Tunnel ein weiterer Baustein der „Küstenautobahn" ist, die momentan in Niedersachsen politisch nicht gewollt ist, vom Bundesverkehrsministerium jedoch weiterhin für erforderlich gehalten wird.

Überblick zum zeitlichen Ablauf der Planung

- 60er Jahre: Überlegungen zu einer Küstenautobahn zur Verbindung Schleswig-Holstein – Ostfriesland – Niederlande
- 1970/74 Verkehrliche Untersuchung zur Küstenautobahn: drei Querungsstellen zwischen Elsfleth und Kleinensiel wurden untersucht. Der Standort südlich Dedesdorf wurde als günstigste Querungsstelle bewertet. Dieser Standort stellt gleichzeitig die günstigste Verbindung der o.g. Küstenstädte dar.
- 1978: Einleitung eines Raumordnungsverfahrens für die Küstenautobahn, 1980 Aussetzung des Verfahrens, weil die Küstenautobahn nicht mehr im Bedarfsplan für Bundesfernstraßen für 1980 vorgesehen war, sondern nur der Wesertunnel selber.
- 1985: Abschluß des Raumordnungsverfahrens mit einer landesplanerischen Begutachtung für den Tunnelstandort südlich Dedesdorf (Tunnel mit regionaler Funktion).
- 1985: Fertigstellung eines Gutachtens zum Bundesverkehrswegeplan 1980 mit Bewertung zweier Standortvarianten zum Wesertunnel nördlich und südlich Desdesdorf. Die beiden Standorte wurden u.a. auch unter naturschützerischen Gesichtspunkten bewertet; die binnendeichs gelegenen wertvollen Wiesenvogel-Brutgebiete wurden jedoch nicht berücksichtigt. Als Gesamtergebnis wurde eine Empfehlung für den Standort südlich Dedesdorf gegeben.
- 1988/89: UVS zu den Straßenanbindungen östlich und westlich der Weser, Lage des Tunnels als Fixpunkt vorgegeben.
- 1989: Einleitung des zweiten Raumordnungsverfahrens zur Weserquerung.
- 1990: Abschluß des Raumordnungsverfahrens mit der landesplanerischen Feststellung und Festlegung der Linien zur Straßenanbindung des Wesertunnels.
- 1990: UVS zu Baudock-Standorten für die Weserquerung (Einschwimm- und Absenkverfahren).
- 1991: Gutachten zum Vergleich verschiedener Bauverfahren für den Wesertunnel unter wirtschaftlichen, technischen, Sicherheits- und Umweltverträglichkeits-Gesichtspunkten; Entscheidung durch die Straßenbauverwaltung für das Schildvortriebsverfahren (geschlossene Bauweise).
- 1991/92: Landschaftspflegerischer Begleitplan.
- 1992: Auftrag für Zusammenstellung der UVP-Unterlagen.
- 1992: Gesondertes Gutachten „Grobbewertung zum Tunnelstandort" in Auftrag gegeben, da bei den vorherigen Entscheidungen zum Tunnelstandort zum einen die binnendeichs gelegenen Wiesenvogel-Brutgebiete und zum anderen das neue Bauverfahren, das ohne Eingriffe in Außendeichsflächen zu praktizieren ist, nicht berücksichtigt wurden.

2. Natürliche Grundlagen

Naturräumliche Gliederung

Der betroffene Landschaftsraum gehört zur naturräumlichen Einheit der Wesermarschen.

Boden

Im betroffenen Gebiet herrschen Bodentypen der Brack- und Seemarschen vor, z.T. sind auch Moormarschböden vertreten. Es handelt sich fast ausschließlich um schwere undurchlässige Kleiböden mit hohem Ertragspotential für Grünlandnutzung.

Wasserhaushalt

Das Grundwasser unter den 12-15 m Kleischichten ist versalzen, die Grundwasserneubildung ist nur gering. Das Oberflächengewässersystem wird künstlich gesteuert, durch die episodische Zuwässerung aus der Weser ist das Grabensystem brackwasserbeeinflußt.

Klima

Das Klima des Planungsraumes ist ozeanisch geprägt, die Wasserbilanz weist aufgrund der geringen Grundwasserneubildungsrate einen Überschuß von ca. 200 mm pro Jahr auf. Ausgeprägte geländeklimatische Differenzierungen sind innerhalb des Plangebietes nicht vorhanden.

Die Aspekte Boden, Wasser und Klima sind für eine Differenzierung der Eingriffssituation bei verschiedenen Standort- oder Trassenvarianten nur bedingt geeignet.

Lebensraum für Pflanzen und Tiere

Im Rahmen von UVS und LBP wurden umfangreiche Untersuchungen zu Vegetation und Fauna (vornehmlich Avifauna) durchgeführt.

Der weitaus größte Teil der Lebensgemeinschaften des betroffenen Bereiches wird durch die großflächige Grünlandnutzung bestimmt. Es dominieren mäßig und intensiv als Mähweiden genutzte Weidelgras-Weißklee-Weiden frischer Standorte. Vereinzelt treten extensiver genutzte Parzellen mit artenreichen Grünland-Gesellschaften auf; kleinflächig sind auch Feuchtwiesen des *Calthion* sowie Kleinseggen-Feuchtwiesen im Gebiet vorhanden.

Die fast flächendeckend vorhandenen Grüppen werden in der Regel von schmalen Flutrasenbändern begleitet. Diese periodisch überstauten Flächen bilden Nahrungs- und Versteckmöglichkeiten für Amphibien und Wiesenvögel.

Kennzeichnend für die Grünlandflächen ist ein dichtes Grabennetz. Die Vegetation der Gräben innerhalb des Plangebietes ist in Abhängigkeit von Trophiegrad und Pflegezustand sehr unterschiedlich ausgeprägt. Eine hohe Bedeutung als Lebensraum weisen Wasserpest-Laichkraut-, Röhricht- und Flutrasen-Gräben auf. Hier haben u.a. eine Reihe gefährdeter Pflanzenarten sowie eine reichhaltige Molluskenfauna ihren Lebensraum.

Als *Lebensräume gefährdeter Tierarten sind* an erster Stelle die binnendeichs gelegenen Wiesenvogel-Brutgebiete zu nennen.

Hier kommen Kiebitz, Uferschnepfe, Rotschenkel, Austernfischer, Schafstelze, Wiesenpieper und Braunkehlchen in z.T. sehr hohen Dichten vor. Nach der Bewertungsanleitung der Fachbehörde für Naturschutz kommen innerhalb des Trassenbereiches drei große Brutgebiete nationaler Bedeutung vor, während drei kleinere Gebiete eine regionale Bedeutung aufweisen.

Einige Abschnitte des tidebeeinflußten Weserufers bilden den Lebensraum von bestandsgefährdeten Brackwasserröhricht-Lebensgemeinschaften.

Landschaftsbild

Kennzeichnend für die Wesermarsch sind die weiten, offenen Grünland-Grabenareale, Einzelgehöfte und Reihensiedlungen mit ausgeprägten Gehölzbeständen sowie Straßen und Wege mit meist lockeren Baum- und Strauchpflanzungen.

Die visuelle Empfindlichkeit der Landschaft gegenüber geplanten Straßenbaumaßnahmen ist aufgrund des sehr großen Auswirkungsbereiches innerhalb der flächigen, kaum strukturierten Grünlandflächen sehr hoch.

Einrichtungen zur Intensiverholung sind in dem Gebiet nicht vorhanden.

3. Eingriffssituation

Die Darstellung der Beeinträchtigungen soll sich hier vorrangig auf die Aspekte Biotop- und Artenschutz und Landschaftsbild beziehen. Zu unterscheiden sind neben den bau-, anlage- und betriebsbedingten Auswirkungen der Straße andererseits Auswirkungen, die vom Straßenbau ausgehen und Auswirkungen, die durch den Bau des Tunnels verursacht werden.

Tunnelbau

Die durch den Tunnelbau zu erwartenden Auswirkungen auf Natur und Landschaft sind sehr stark abhängig von der Art des Bauverfahrens.

Im Falle der offenen Bauweise (Einschwimm- und Absenkverfahren) sind sowohl die z.T. außendeichs gelegenen Baustelleneinrichtungsflächen als auch die erforderlichen Bodenablagerungsflächen erheblich größer als bei der geschlossenen Bauweise (Schildvortriebsverfahren). So liegt der Bedarf an Bodenablagerungsflächen bei ersterem Verfahren etwa 6x so hoch wie bei der geschlossenen Bauweise (rund 150 ha gegenüber 25 ha). Desweiteren kann durch das letztlich gewählte Schildvortriebsverfahren ein Eingriff in hochempfindliche Außendeichsflächen der Weser vermieden werden.

Straßenbau

Durch den geplanten Straßenbau sind folgende Eingriffstatbestände zu konstatieren (nur die wichtigsten genannt):

- Zerstörung/Beeinträchtigung von Wiesenvogel-Brutgebieten regionaler und nationaler Bedeutung
- Zerschneidung und Verlust von Grabenabschnitten mit hoher Lebensraumbedeutung
- Zerschneidung bislang unzerschnittener Räume mit Auswirkungen auf bodengebundene Tiere
- Überbauung von Grünland mit hoher Lebensraumbedeutung
- Beeinträchtigung von Lebensgemeinschaften durch Schadstoffimmissionen im Trassennahbereich
- Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch Unterbrechung von Sichtbeziehungen, horizontbegrenzende Wirkung als Störelement (insbesondere Sanddamm der Vorschüttung, Kreuzungs- und Überführungsbauwerke)

4. Einrichtung von Arbeitskreisen als Hilfe zur Entscheidungsfindung über Maßnahmen

Sowohl zur Vorbereitung des Raumordnungsverfahrens als auch der Planfeststellung wurden für Tunnelbau, Straßenanbindung Ost und Straßenanbindung West jeweils ein Arbeitskreis gebildet. Die Arbeitskreise trafen sich im Abstand von ca. zwei Monaten vor Ort. Beteiligt waren die betroffenen Gemeinden, die Straßenbauverwaltung, AfA, Landvolkverband, Untere Naturschutzbehörde (Obere Naturschutzbehörde bei wichtigen Entscheidungen), STAWA sowie alle beteiligten Planer und Gutachter. Bei Bedarf wurden weitere Fachbehörden und Interessenvertretungen dazugeholt.

Die Arbeitskreise hatten vorrangig die Funktion der Information, weiterhin wurden auch Anregungen und Bedenken der Beteiligten in die Planung eingebracht und auch berücksichtigt.

Jeweils im Vorfeld von Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren wurden darüberhinaus Bürgerinformationen durchgeführt.

5. Vermeidungs-/Minimierungsmaßnahmen

Zeitpunkt der Entscheidungen vor oder während des Raumordnungsverfahrens 1989/90 (in den arbeitsbegleitenden Ausschüssen diskutiert)

- Standortwahl Tunnel: Aspekte der Umweltverträglichkeit unzureichend berücksichtigt
- Trassenwahl: Wahl der relativ umweltverträglichsten Trasse unter Berücksichtigung der Ergebnisse der UVS wurde in Teilabschnitten vorgenommen
- Gradiente: Lage so niedrig als möglich (1.0 bis 1.5 m ü. Gelände)
- keine Grundwasser-Absenkung während des Bauablaufes

Zeitpunkt der Entscheidung während der Vorarbeiten zur Planfeststellung/Aufstellung des Landschaftspflegerischen Begleitplanes (in den arbeitsbegleitenden Ausschüssen diskutiert)

- Bauverfahren: Anwendung der geschlossenen Bauweise (Schildvortrieb) zur Vermeidung von Eingriffen in die Deichvorländer und Verringerung der erforderlichen Bodenablagerungsflächen, kein Baudock
- Boden-Management: Verwendung der Ausbaumassen von Trog und Tunnel im Rahmen der Straßenbaumaßnahmen (Sanddamm, Lärmschutzwälle, etc.), zeitliche Abstimmung der verschiedenen Bauabschnitte, Wahl geeigneter Ablagerungsflächen
- Arbeitsstreifen: Reduzierung auf das geringstmögliche Maß
- Gräben mit hoher Lebensraumbedeutung: Feintrassierung, schonende Verfüllung, ggf. Umsetzen von Vegetation
- Wildschutz: Anbringung von Wildschutzreflektoren
- Sanddamm: Zwischenbegrünung per Anspritzverfahren (Landschaftsbild, Vermeidung von Verwehungen)
- Brückenbauwerke (Sieltiefs): durch seitliche Anordnung von Bermen durchlässig für bodengebundene Tiere
- Rohrdurchlässe: Einbau von Rahmendurchlässen mit seitlicher Berme
- Brutgebiete: Einrichtung von Röhrichtpufferzonen (10-50m Breite)
- Entwässerung: Trennung der Straßenentwässerung vom Grabennetz, Einrichtung von Sickerzonen

■ Rückhaltung/Abbau verkehrsbedingter Schadstoffe durch 3-4m breite Röhrichtstreifen

Darüberhinaus vorgeschlagene, in den Arbeitskreisen diskutierte, nicht weiterverfolgte Vermeidungsmaßnahmen

■ Verschwenken der Tunnelachse (schräger Tunnel), um beidseitig im Trogbereich liegende Wiesenvogel-Brutgebiete zu umgehen (technisch und wirtschaftlich schwierig zu lösen)

■ Verträglichere Linienführung in Teilabschnitten (Interessen von Landwirtschaft oder Gemeinde entgegengesetzt)

■ Längere Trogstrecken (hzu hohe Baukosten)

■ Höhengleiche Kreuzungsbauwerke (verkehrstechnisch nicht realisierbar)

■ Ebenerdige Gradientenlage (bautechnisch nicht realisierbar)

6. Ausgleichs-/Ersatzmaßnahmen

Ausgleichsmaßnahmen im Trassennahbereich

■ Einbindung ins Landschaftsbild: beidseitige Anlage von 3-4 m breiten Röhrichtstreifen, abschnittsweise Gehölzpflanzungen, Ausweisung von Sukzessionsflächen auf Böschungen, Restflächen etc.

Ausgleichsmaßnahmen außerhalb des Trassennahbereiches

Für die Eingriffe Zerstörung/Beeinträchtigung von Grünland- und Graben-Lebensräumen mit hoher Bedeutung für den Biotop- und Artenschutz, Beeinträchtigung/Zerstörung von Wiesenvogel-Brutgebieten, Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch Überführungsbauwerke mit Höhen bis zu 7 m ü. Gelände, Beeinträchtigung trassennaher Zonen beidseitig der geplanten Straße durch Schadstoffimmissionen, werden Ausgleichsmaßnahmen auf gesonderten Flächen außerhalb des Trassennahbereiches erforderlich.

Maßgeblich für die Bemessung der Ausgleichsmaßnahmen ist – da aus Naturschutzsicht am gravierendsten und sehr flächenintensiv – der zu erwartende Eingriff in Wiesenvogel-Brutgebiete regionaler und nationaler Bedeutung. Um den vom Eingriff betroffenen Brutpaaren neuen Lebensraum zu schaffen, werden als Ausgleich auf geeigneten Flächen in unmittelbarer räumlicher Zuordnung zum Eingriffsort die Lebensraumverhältnisse für Wiesenvögel optimiert. Der Flächenbedarf hängt dabei außer vom aktuellen Zustand und Wert der Flächen in erster Linie davon ab, welche Siedlungsdichte bei optimaler Biotopgestaltung und entsprechend extensiver landwirtschaftlicher Nutzung zu erwarten ist. Für die Ausgleichsflächen werden je nach Lage 4 - 5 Brutpaare pro 10 ha angenommen; dieser Wert liegt um 1 Brutpaar pro 10 ha höher als der Durchschnittswert in Wiesenvogel-Brutgebieten des Landschaftsraumes. In einigen Bereichen konnten die Optimalvorstellungen bezüglich der Flächenwahl von seitens des Naturschutzes planerisch umgesetzt werden. In anderen Fällen war das aufgrund der Widerstände aus der Landwirtschaft nicht möglich.

Hier wurden im Rahmen kleinerer Arbeitskreise, an denen Untere Naturschutzbehörde, AfA, Landvolk und Straßenbauverwaltung beteiligt waren, Kompromißlösungen gesucht. Die Straßenbauverwaltung verfolgte dabei das Ziel, Schwierigkeiten im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens aus dem Weg zu räumen. In drei von vier Eingriffsfällen in Brutgebiete wurden dabei Lösungen gefunden, die aus Sicht des Naturschutzes noch vertretbar waren. In einem Fall konnte planerisch nur ein Teilausgleich realisiert werden, so daß hier darüberhinaus Ersatzmaßnahmen erforderlich werden. Dabei wurde in der landschaftspflegerischen Begleitplanung davon ausgegangen, daß die im Rahmen der Planfeststellung noch erforderliche Abwägung über die Zulässigkeit des Vorhabens zugunsten des Straßenbaus entschieden wird.

Die Maßnahmenkonzepte zu den Ausgleichsflächen, die im wesentlichen auf die Biotopansprüche der vom Eingriff betroffenen Wiesenvogel-Gemeinschaften zugeschnitten sind, umfassen

■ die Extensivierung des Grünlandes in einem dreizonigen Konzept (Kernzone I, Kernzone II, Randzone) mit dem Verbot des Grünlandumbruches, neuer Entwässerungsmaßnahmen, des Einsatzes chemischer Pflanzenbehandlungs- und Schädlingsbekämpfungsmittel, der Portionsweide und der Anlage von Silagemieten sowie Auflagen zu maximalen Viehdichten, Mahdterminen, Terminen sonstiger maschineller Bearbeitung und Düngung

■ Maßnahmen zur Optimierung der Grabenwasserstände im Bereich der Kernzonen (Verschließen von Gräben und Grüppen, Anlage einer leichten Randverwallung, Einrichten von regelbaren Überläufen, Verlegung von Fließgewässern, im Einzelfall auch Installierung von Pumpen)

■ Neuanlage von Gräben, wenn Kernzonen an konventionell bewirtschaftete Flächen angrenzen, Uferneugestaltung bei Gräben mit derzeit geringer Lebensraumbedeutung als Ausgleich von Eingriffen in Grabenlebensräume

■ Anlage von Blänken als Nahrungsflächen für Limikolen

■ In Einzelfällen wurde auch die Schließung landwirtschaftlicher Wege bzw. der Rückbau vorhandener Straßen zur Verringerung des Verkehrsaufkommens vorgesehen.

Für einige nicht oder nicht vollständig ausgleichbare Eingriffstatbestände (z.B. Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, Zerschneidungswirkung, Immissionsbelastungen) werden die Ausgleichsflächen zudem als Ersatz zur Wiederherstellung der betroffenen Funktionen in ähnlicher Art und Weise (§ 12 NNatG) betrachtet.

7. Schlußbemerkung

■ Im Falle des Projektes „Weserquerung" konnte die fachliche Handhabung der Eingriffsregelung planerisch relativ problemlos durchgeführt werden, auch weil die vorgeschlagenen Lösungen überwiegend vom Eingriffsverursacher akzeptiert wurden.

■ Alle wesentlichen Maßnahmen wurden vor Einleitung der Planfeststellung mit den betroffenen Trägern öffentlicher Belange und Interessenvertretungen abgestimmt; Schwierigkeiten bereitete in erster Linie die Abstimmung von Kompensationsmaßnahmen mit der Landwirtschaft (Flächenwahl, Entschädigungsfragen).

■ Die praktische Umsetzung der großflächigen Ausgleichsmaßnahmen ist noch nicht geklärt. Vorgesehen sind Ankauf der Flächen und die Neuverteilung im Rahmen der Flurbereinigung unter Auflagen bzw. eine entsprechende Verpachtung an Landwirte.

■ Eine Effizienzkontrolle für die geplanten Maßnahmen ist vorgesehen.

■ Da das Planfeststellungsverfahren erst im Herbst '92 eingeleitet worden ist, kann ein abschließendes Fazit noch nicht gezogen werden.

Anschrift des Verfassers

Harald Platte
Planungsbüro Wirz
Flüggestraße 21
30161 Hannover

Anwendung der Eingriffsregelung in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (Praxisbeispiele)

von Jochen Gaul

In den vergangenen 1 1/2 Tagen sind Sie über
- Grundzüge der Eingriffsregelung und
- Vollzugsdefizite

jeweils aus rechtlicher und fachlicher Sicht sowie aus der Sicht des Verursachers und des Betroffenen informiert worden.

Mit meinem Vortrag beginnt der Teil, der sich der praktischen Anwendung zuwendet. Sie werden insbesondere am 02.09. reden über Windenergieanlagen, Neubaustrecken der Deutschen Bundesbahn, Forstwegebau und jetzt über Flurneuordnung.

Ein weiterer typischer Eingriffsverursacher wäre der Straßenbau. Es ist letztlich aber unerheblich, aus welchem Grunde der Eingriff verursacht wird, das *Prinzip der Eingriffsregelung* ist immer das gleiche. Insoweit gibt es keine flurbereinigungsspezifischen Eingriffe, sondern es kommt immer auf die beeinträchtigten Werte und Funktionen des Naturhaushaltes bzw. auf die des Landschaftsbildes an. Das heißt, die Beeinträchtigung ist von der Art des Eingriffs (Wegebau, Gewässerbau, Beseitigung von Landschaftselementen, Planinstandsetzungen usw.) abhängig und nicht von der Flurneuordnung.

Daraus folgt meine Feststellung:
Die Flurneuordnung an sich ist kein Eingriff! Die Flurneuordnung ist ein Planungsinstrument mit der besonderen Möglichkeit der Bodenordnung. Allein die in dem Wege- und Gewässerplan nachgewiesenen *Maßnahmen* führen häufig zu erheblichen Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes, d.h. zu Eingriffen, die nach der Eingriffsregelung zu behandeln sind. Die Maßnahmen bedürfen der Genehmigung oder der Planfeststellung.

Soweit es die Behandlung des Naturschutzes angeht, ist das Verfahren zur Aufstellung des Wege- und Gewässerplans geregelt in dem Runderlaß vom 14.03.1986 „Naturschutz und Landschaftspflege in der Flurbereinigung". Ziel des Verfahrens ist es, bestimmten Maßnahmen die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit zu verschaffen. Die Kenntnis bzw. Wahrung der Belange des Naturschutzes werden gewahrt durch drei Arbeitsschritte, jeweils im Zusammenwirken zwischen Naturschutz und Flurneuordnung:

1. Vorinformation

Die Vorinformation der UNB, die zu einem früheren Zeitpunkt zu erstellen ist, enthält Aussagen zu
- Zustand von Natur und Landschaft
- Zielkonzept
- Untersuchung von Einzelfragen
- Stellungnahme zu den Zielen der Flurneuordnung.

Vergleiche hierzu S. 16 und 17 der Leitlinie.

2. Bestandsaufnahme

Die Landschaftsbestandsaufnahme, die durch die Flurbereinigungsbehörde aufzustellen ist, ist die wesentliche Voraussetzung für die spätere Beurteilung der beabsichtigten Eingriffe. Sie ist durchzuführen während der Vegetationsperiode (etwa März bis Oktober) und vor Beginn sollte gemeinsam mit der Naturschutzbehörde ein Bewertungsrahmen aufgestellt werden. Die Landschaftsbestandsaufnahme besteht in der Regel aus
- Übersichtskarte mit Abgrenzung von Teilräumen
- Karte 1 : 5.000
- Erläuterungsbericht
- Bewertungsbögen
- Stellungnahmen, Hinweisen, Ergebnisniederschriften usw.

3. Vorplanung

Nach der Bestandsaufnahme und in Kenntnis dieser erstellt die UNB die Vorplanung. Sie ist zugleich Stellungnahme nach § 14 NNatG. Sie enthält Aussagen zu
- Zustand von Natur und Landschaft
- Zielkonzept
- wertvoller Landschaftssubstanz
- Hinweis auf Konflikte/Vermeidung

Vergleiche hierzu S. 21 der Leitlinie

Die Verfahrensschritte Vorinformation, Landschaftsbestandsaufnahme und Vorplanung waren Voraussetzungen für die Aufstellung des Wege- und Gewässerplanes der Flurneuordnung. Wie in diesem Verfahren die Eingriffsregelung beachtet und durchgeführt wird, wird an zwei oder drei Beispielen aufgezeigt.

Bei der Abarbeitung der Eingriffsregelung können die in Abb. 1 wiedergegebenen Gebote hilfreich sein.

Praxisbeispiele
Anhand der Abb. 2 werden im folgenden drei Beispiele aus der Leitlinie bearbeitet.
- 1. Beispiel Seite 89 bis Seite 91 der Leitlinie

Hier handelt es sich um eine Bedarfsdrainung im Hügelland. Die Prüfung und Abarbeitung des Eingriffstatbestandes führt zu dem überraschenden Ergebnis, daß kein Eingriff vorliegt, weil die Gestalt und Nutzung der Grundfläche unverändert bleibt. Bei dem

1. Gebot: Unterscheide Eingriff von Beeinträchtigung.

2. Gebot: Stelle bei der Beurteilung eines Eingriffs immer auf die beeinträchtigten Werte und Funktionen ab.

3. Gebot: Leite von gleichartigen Eingriffen nie pauschal gleichartige Beeinträchtigungen ab.

Abb. 1: Hilfreiche Gebote zur Anwendung der Eingriffsregelung

1.) Landschaftsbestandsaufnahme

2.) Prüfung Eingriffstatbestand § 7 NNatG.
→ werden Gestalt oder Nutzung von Grundflächen verändert ?
→ wird die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes erheblich beeinträchtigt ?

3.) wenn Ja !
→ Vermeidung möglich ? § 8 NNatG.
→ können unvermeidbare Beeinträchtigungen ausgeglichen werden ? § 10 NNatG.

4.) wenn Nein !
→ gehen die Belange des Naturschutzes vor ? § 11 NNatG.
→ sofern nicht: Formulierung v. Ersatzmaßnahmen § 12 NNatG.

Abb. 2: Anwendung der Eingriffsregelung

■ 2. Beispiel, entnommen den Seiten 76 bis 82, wird ebenfalls anhand der Folie zur Anwendung der Eingriffsregelung insbesondere auf den Seiten 79 und 80 die Abarbeitung dargestellt. Dieses Beispiel zeigt, wie die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes erheblich beeinträchtigt wird und nimmt auch zur Frage der Vermeidung Stellung. Es verbleiben nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen. Die Frage der Zuverlässigkeit bleibt letztlich offen.

■ 3. Beispiel, es beschäftigt sich mit der Beseitigung von Hecken und es ist in der Leitlinie auf den Seiten 92 bis 98 wiederum unter Abarbeitung der genannten Folie dargestellt wie Eingriffe ausgleichbar sind bzw. unvermeidbare Beeinträchtigungen nicht ausgeglichen werden können.

Anschrift des Verfassers

Vermessungsdirektor Jochen Gaul
Bezirksregierung Weser-Ems
Dezernat 506
Theodor-Tautzen-Platz 8
26122 Oldenburg

Rechtsgrundlagen und Verfahrensablauf der Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß UVPG

von Hans Meier

1. Rechtsgeschichte der UVP

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) wurde auf EG-Ebene durch die Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985[1] eingeführt und verpflichtete die Mitgliedstaaten, sie innerhalb von 3 Jahren in nationales Recht umzusetzen. Dies geschah in Deutschland mit 19-monatiger Verspätung. Der Bundesgesetzgeber hat diese Umsetzung auf mehreren Wegen vollzogen (siehe Abb. 1), indem er

- das ROG[2] änderte
- das BBergG[3] änderte
- das Umsetzungsgesetz[4] erließ.

Letztgenanntes Umsetzungsgesetz vom 12.2.90 enthält in Art. 1 das UVPG[5] und in den Art. 2 - 16 jeweils Änderungen der relevanten Fachgesetze.

Mittlerweile sind einige untergesetzliche Vorschriften zu den o.g. Gesetzen in Kraft getreten (z.B. die ROV[6], die UVP-V Bergbau[7] und die 9. BImSchV[8]). Weitere sind geplant (z.B. UVP-Verwaltungsvorschriften (UVP-VwV)).

2. Was ist eine UVP?

Gem. §§ 1 + 2 UVPG umfaßt die UVP die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt nach einheitlichen Grundsätzen mit dem Zweck, eine wirksame Umweltvorsorge zu gewährleisten.

2.1 Umweltbegriff und UVP-Schutzgüter

Unter Umwelt faßt der Gesetzgeber die einzelnen UVP-Schutzgüter „Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich ihrer Wechselwirkungen untereinander sowie Kultur- und sonstige Sachgüter" zusammen (§ 2 Abs. 1 Satz 2). Die einzelnen UVP-Schutzgüter sollen nicht isoliert nebeneinander stehen, sondern sind in ökosystemaren Zusammenhang zu betrachten[9]. Für die nähere Definition der Schutzgüter und für wertbestimmende Kriterien sind die für die Zulassung des betreffenden UVP-pflichtigen Vorhabens maßgeblichen Bestimmungen der geltenden Gesetze und untergesetzlichen Vorschriften heranzuziehen (vgl. Nr. 4.6).

2.2 UVP-pflichtige Vorhaben

Die Vorhaben, die gemäß UVPG vor der Entscheidung über ihre Zulassung einer UVP unterzogen werden müssen, sind in der Anlage zu § 3 UVPG in Form einer Positivliste enthalten. Eine Einzelfallprüfung über die UVP-Pflichtigkeit findet nur bei wesentlichen Änderungen von Vorhaben statt, die im Anhang zu Nr. 1 der Anlage zu § 3 UVPG stehen (nach BImSchG genehmigungspflichtige Anlagen).

(Nach § 6a ROG sind alle Vorhaben, für die ein Raumordnungsverfahren durchgeführt wird, UVP-pflichtig. Für den Bereich des Bergrechts ergeben sich die UVP-pflichtigen Vorhaben aus der UVP-V Bergbau.)

2.3 Verfahrensbeteiligte

Für die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen sind im wesentlichen der Vorhabenträger und die für die Entscheidung zuständige Behörde verantwortlich (siehe Abb. 2). Die Zulassungsbehörde ist zuständige Behörde gem. UVPG. An

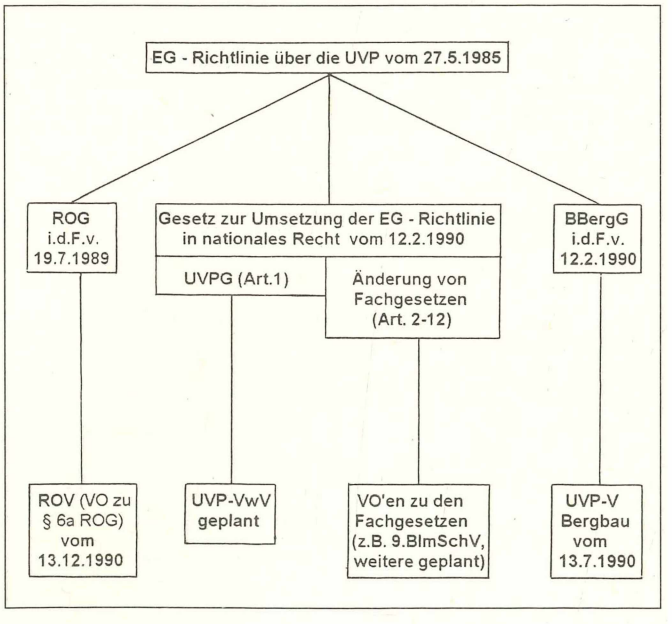


Abb. 1: Umsetzung der EG-Richtlinie zur UVP in nationales Recht

---

[1] Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG)

[2] Raumordnungsgesetz vom 19.7.1989 (BGBl. I. S. 1461), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.9.1990 (BGBl. II, S. 885)

[3] Novellierung des Bundesberggesetzes (BBergG) vom 12.12.1990 (BGBl. S. 215)

[4] Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 12.2.1990 (BGBl. I, S. 205)

[5] Gesetz für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

[6] Raumordnungsverordnung (ROV) vom 13.12.1990 (BGBl. I. S. 2766)

[7] Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau) vom 13.7.1990 (BGBl. I, S. 1420)

[8] Verordnung zur Änderung der neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (9. BImSchV) vom 20.3.1992 (BGBl. I, Seite 536)

[9] vgl. Referentenentwurf der UVP-VwV vom 30.7.1992, S. 2, Nr. 0.3.1

der Durchführung der UVP sind darüber hinaus andere Behörden, Sachverständige und (sachkundige) Dritte sowie die Öffentlichkeit beteiligt.

3. Zweistufigkeit der UVP - §§ 13, 15 + 16

Bei bestimmten UVP-pflichtigen Vorhaben wird ein dem eigentlichen Zulassungsverfahren vorgelagertes Verfahren durchgeführt (z.B. Raumordnungsverfahren, um geeignete Standorte für Abfallanlagen, oder Linienbestimmung, um Trassenvarianten für Straßen zu prüfen). Die UVP wird dann bereits in solchen vorgelagerten Verfahren durchgeführt. Im Zulassungsverfahren werden die Ergebnisse dieser UVP berücksichtigt und bei zusätzlichen oder anderen erheblichen Umweltauswirkungen des Vorhabens ergänzt bzw. detailliert (§§ 15 + 16 UVPG). Sinngemäß trifft diese Vorgehensweise auch auf Vorbescheide und Teilzulassungen zu (§ 13).

4. Ablauf der UVP

Die UVP besteht aus einer Reihe von Verfahrensschritten, die unselbständige Teile der vorgelagerten bzw. der Zulassungsverfahren für UVP-pflichtige Vorhaben sind und in diese integriert werden (siehe Abb. 3). Einige dieser UVP-Schritte sind mit denen von Planfeststellungsverfahren identisch (z.B. Behördenbeteiligung, Einbeziehung der Öffentlichkeit). Einige kommen neu hinzu:

- Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen (§ 5)
- Vorlage der Unterlagen des Vorhabensträgers (§ 6)
- zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen (§ 11)
- Bewertung der Umweltauswirkungen (§ 12).

A: ERMITTLUNG DER UMWELTAUSWIRKUNGEN:

Vorhabenträger:	- Sammlung von bereits vorliegenden Daten - eigene Datenermittlung
zuständige Behörde:	- im Rahmen der Behördenbeteiligung - im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung
zuständige Behörde: (oder andere Behörde in Amtshilfe)	- eigene Ermittlung im Einzelfall, wenn keine Verpflichtung des Vorhabenträgers besteht (Amtsermittlungsgrundsatz)

B: BESCHREIBUNG DER UMWELTAUSWIRKUNGEN:

Vorhabenträger:	- im Rahmen seiner Unterlagen gem. § 6 UVPG
zuständige Behörde:	- im Rahmen ihrer zusammenfassenden Darstellung gem. § 11 UVPG

C: BEWERTUNG DER UMWELTAUSWIRKUNGEN:

Vorhabenträger:	- im Rahmen seiner Unterlagen gem. § 6 UVPG zur Planung zweckmäßiger Maßnahmen gegen erhebliche Beeinträchtigungen
zuständige Behörde(n):	- gem. § 12 (§ 14, Abs. 2) UVPG

Abb. 2: Zuständigkeiten bei Durchführung der UVP

4.1 Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen – § 5

Die UVP soll im Interesse einer wirksamen Umweltvorsorge frühzeitig ansetzen. Deshalb kann sich der Vorhabenträger bereits im Anfangsstadium seiner Planung, also vor Beginn des eigentlichen Verfahrens, von der zuständige Behörde über die UVP allgemeine und speziell über Art und Umfang seines UVP-Beitrages beraten lassen.

§ 5 UVPG sieht folgende Verfahrensschritte vor *(gilt nicht bei Bauleitplan-, Flurbereinigungs- und bergrechtlichen Verfahren):*

1. Der Vorhabenträger teilt der zuständigen Behörde seine Planungsabsicht mit und legt geeignete Unterlagen für eine gemeinsame Erörterung vor. *(Zum Inhalt dieser Unterlagen siehe Abb. 4).*
2. Die zuständige Behörde erörtert mit dem Vorhabenträger einzelfallbezogen Gegenstand, Umfang und Methoden der UVP. Sie kann hierzu andere Behörden, Sachverständige und (sachkundige) Dritte hinzuziehen, wenn sie dies für zweckmäßig hält.
   (Zweck dieser Erörterung ist allein die Informationsbeschaffung zur Festlegung des Untersuchungsrahmens für die UVP und nicht die Diskussion weitgehender Inhalte. Diese bleibt dem gesonderten Erörterungstermin im Zulassungsver-

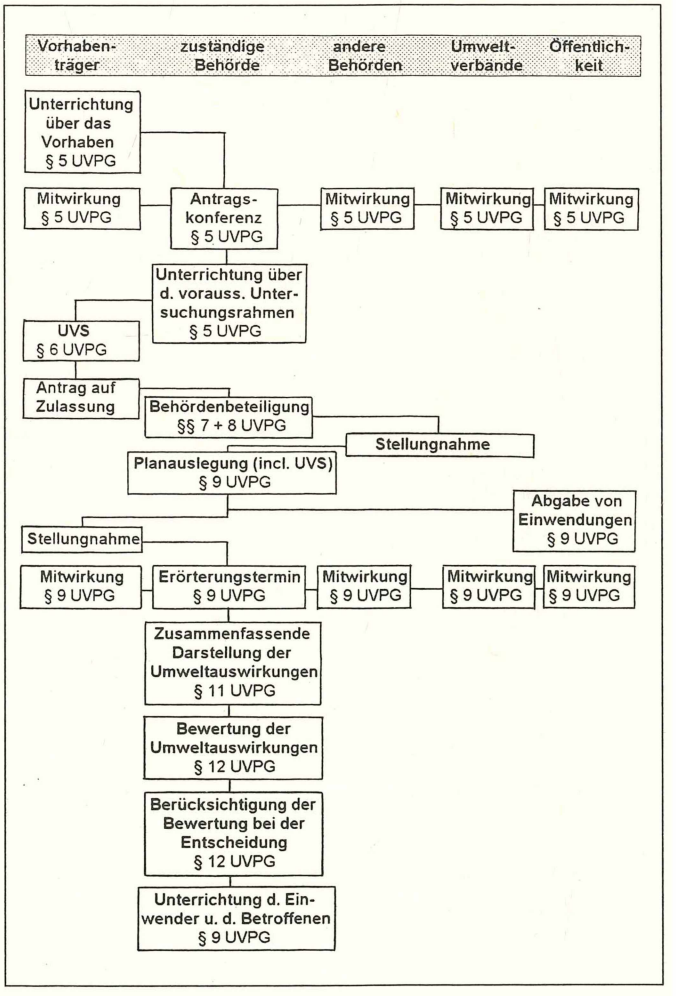


Abb. 3: Ablauf der Umweltverträglichkeitsprüfung gem. UVPG

fahren vorbehalten.
Bei der Erörterung des Gegenstands *der UVP ist anhand der vom Vorhabenträger vorgelegten Unterlagen abzuschätzen, mit welchen Auswirkungen auf welche Schutzgüter gerechnet werden muß.*
Hinsichtlich des Umfangs *der UVP soll erörtert werden,*

- *welche Unterlagen entscheidungserheblich sind (§6 Abs. 11 Satz 1),*
- *welche davon bereits vorliegen und*
- *welche der Vorhabenträger gem. §6 Abs.3+4 UVPG demnach noch zu untersuchen hat.*

In Bezug auf die Methoden *der UVP werden die im Einzelfall infrage kommenden Ermittlungs-, Analyse- und Bewertungsmethoden diskutiert.)*

3. Nach Abschluß der Erörterungen unterrichtet die zuständige Behörde den Vorhabenträger über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen der UVP.
(Diese schriftliche Mitteilung enthält unter Bezug auf § 6 UVPG Angaben über
   - *die der zuständigen Behörde bereits vorliegenden Daten,*
   - *die vom Vorhabenträger noch beizubringenden Unterlagen,*
   - *die anzuwendenden Untersuchungsmethoden und*
   - *den Zeitbedarf der Untersuchungen.*
   Sie ist unverbindlich, da die zuständige Behörde erforderlichenfalls die Abgrenzung des notwendigen Untersuchungsrahmens verändern können muß).

1. BESCHREIBUNG DES VORHABENS
   - Art des Vorhabens
   - Erforderlichkeit des Vorhabens
   - geprüfte Vorhabenalternativen und Auswahlgründe
   - geprüfte Standort- / Trassenalternativen und Auswahlgründe
   - ausgewählte(r) Standort / Trasse
     - Lage im Naturraum
     - derzeitiger Zustand
   - Erschließung
   - Bedarf an Grund und Boden
     - Lage
     - Flächengröße
     - Menge
   - Baumaßnahmen, Bauzeiten
   - Bauwerke, verwendete Baustoffe
   - Betriebsablauf, technische Verfahren, Energie- und Wasserbedarf
   - absehbare Erweiterungen
     - Bauwerke
     - Betriebsablauf
2. WIRKFAKTOREN DES VORHABENS AUF DIE UMWELT (BEI DER BAUDURCHFÜHRUNG, DURCH DAS VORHANDENSEIN DER ANLAGE SELBST, BEI NORMALBETRIEB, BEI STÖR- ODER UNFÄLLEN UND BEI BZW. NACH STILLEGUNG)
   - Emissionen / Reststoffe
     - Luftverunreinigungen
     - Abfälle
     - Abwasser
     - Abwärme
     - Geräusche / Lärm
     - ionisierende Strahlen
     - Licht
     - Erschütterungen
     - sonstige Emissionen / Reststoffe
   - Bodenversiegelungen / Bodenentnahmen
   - Wasserentnahmen
   - visuelle Wirkfaktoren
   - sonstige Wirkfaktoren

Abb. 4: Geeignete Unterlagen des Vorhabensträgers für die Erörterung gem. § 5 UVPG

Die o.g. Verfahrensschritte des § 5 UVPG verpflichten die zuständige Behörde, den Vorhabenträger zu beraten, falls er es wünscht. Er selbst ist nicht verpflichtet, diese Leistung in Anspruch zu nehmen. Er kann auch ohne vorherigen Kontakt mit der zuständigen Behörde die für die UVP notwendigen Unterlagen direkt mit dem Zulassungsantrag bei ihr einreichen. Ihm wird jedoch dringend empfohlen, die o.g. Verfahrensschritte zu durchlaufen und sich früh genug über den beizubringenden Unterlagenumfang detailliert zu informieren. Unvollständig vorgelegte Unterlagen zum Zeitpunkt der Antragstellung führen erfahrungsgemäß zu langwieriger und kostenträchtiger Nacharbeit und damit zu Verfahrensverzögerungen.

4.2 Unterlagen des Trägers des Vorhabens - § 6

Der Träger des Vorhabens hat die entscheidungserheblichen Unterlagen der zuständigen Behörde zu Beginn des Verfahrens vorzulegen. Diese prüft deren Vollständigkeit (§ 6 Abs. 3+4). Welche Unterlagen entscheidungserheblich sind, bestimmen die für die Vorhabenzulassung maßgeblichen Rechtsvorschriften.

Es empfiehlt sich aus Gründen der besseren Nachvollziehbarkeit, daß der Vorhabenträger die Angaben in einer Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) und in einer anderen Reihenfolge zusammenstellt, als sie in § 6 vorgegeben ist. Die fachliche Beurteilung im o.g. Sinne erfordert mindestens folgende Angaben, sofern diese vorhabenrelevant sind:

Unterlagen des Vorhabenträgers gem. § 6

1. Beschreibung des Vorhabens - Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 + Abs. 4 Satz 1 Nr. 1
2. geprüfte Vorhabenalternativen und Auswahlgründe - Abs. 4 Satz 1 Nr. 3
3. Wirkfaktoren des Vorhabens auf die Umwelt - Abs. 3 Satz 1 Nr. 2
4. Umweltzustand (incl. bestehender Belastungen) - Abs. 4 Satz 1 Nr.2
5. erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens - Abs. 3 Satz 1 Nr. 4
6. erforderliche Maßnahmen - Abs. 3 Satz 1 Nr. 3
7. Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der Angaben, technische Lücken, fehlende Kenntnisse - Abs. 4 Satz 1 Nr. 4
8. Allgemeinverständliche Zusammenfassung - Abs. 3 + 4 Sätze 2

(Detaillierte Ausführungen zu § 6 enthält der Beitrag von D. Ulbrich mit dem Thema "Aufbau und Inhalt von Umweltverträglichkeitsstudien (UVS)", in diesem Heft. Hierauf wird verwiesen).

4.3 Beteiligung anderer Behörden - §§ 7 + 8

Die Regelungen des § 7 über die Behördenbeteiligung entsprechen der des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). § 8 präzisiert die grenzüberschreitende Beteiligung anderer Staaten, sofern diese durch Umweltauswirkungen des Vorhabens betroffen werden könnten. Die ausländischen Behörden sollen zeitgleich mit den inländischen und nach den Grundsätzen von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit beteiligt werden. § 7 gilt nicht bei Bauleitplan- und §§ 7 + 8 gelten nicht bei bergrechtlichen Verfahren.

4.4 Einbeziehung der Öffentlichkeit - § 9

Die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Durchführung der UVP muß im Regelfall gem. § 9 Abs. 1 den Vorschriften des § 73 Abs. 3 -

7 VwVfG genügen. Sofern das Fachrecht höhere Anforderungen stellt, gilt dieses. Ausnahmen hiervon bilden vorgelagerte und Flurbereinigungsverfahren. Bei diesen gilt die vereinfachte (eingeschränkte) Beteiligungsform des § 9 Abs. 3.

4.5 Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen - § 11

Die zuständige Behörde hat nach Abschluß der Öffentlichkeitsbeteiligung möglichst innerhalb eines Monats eine zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen des Vorhabens zu erarbeiten. Dabei greift sie zurück auf

- Unterlagen des Vorhabenträgers
- behördliche Stellungnahmen
- Äußerungen der Öffentlichkeit
- Äußerungen von beteiligten Sachverständigen oder sachkundigen Dritten
- Ergebnisse eigener Ermittlungen.

§ 11 gilt nicht bei Bauleitplan- und bergrechtlichen Verfahren. Die zusammenfassende Darstellung der erheblichen Umweltauswirkungen ist als eigener Arbeitsschritt vor der Bewertung abzuhandeln. Dazu soll die zuständige Behörde die vorgelegten Unterlagen nicht bloß hintereinander abheften, sondern sie kritisch sichten und intellektuell verarbeiten[10]. Die zusammenfassende Darstellung selbst soll keine Außenwirkung erzeugen, sondern vielmehr eine saubere Trennung der Arbeitsschritte 'sachbezogene Beschreibung' und 'Bewertung' im internen Prozeß der Entscheidungsvorbereitung ermöglichen.

4.6 Bewertung der Umweltauswirkungen und ihre Berücksichtigung bei der Entscheidung - § 12

Auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung sollen die erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf die in § 2 genannten UVP—Schutzgüter (nicht andere, z.B. wirtschaftliche Auswirkungen) bewertet werden. Dies ist der letzte Schritt und das Kernstück der UVP. Die Pflicht der Berücksichtigung der Bewertung ist bereits Bestandteil der Entscheidung. Daraus folgt, daß die Bewertung und damit die UVP als ein Teilaspekt der Entscheidungsgrundlagen für die Zulassung abgeschlossen sein muß, bevor die Abwägung aller Belange untereinander beginnen kann.

Die Bewertung und die Berücksichtigung der Bewertung bei der Entscheidung sind

- nach Maßgabe der geltenden Gesetze
- im Sinne einer wirksamen Umweltvorsorge

zu vollziehen.

Hieraus wird zweierlei deutlich. Zum einen war es Wille des Gesetzgebers bei der Umsetzung der EG-Richtlinie, daß die für die Bewertung heranzuziehenden Maßstäbe und Kriterien ausschließlich aus den für die Zulassungsentscheidung maßgeblichen Rechtsvorschriften abgeleitet werden sollen. Andere Wertmaßstäbe wollte er ausgeschlossen wissen. Zum anderen hat er mit der Aufnahme des Gedankens der wirksamen Umweltvorsorge[11] bestimmen wollen, daß die zuständige Behörde den ihr gegebenen Ermessensspielraum bei der Auslegung der einschlägigen Rechtsvorschriften zugunsten des Umweltschutzes optimal nutzen soll.

Leitgedanke für die Bewertung im Sinne der Umweltvorsorge soll also neben der akuten Gefahrenabwehr die Anwendung präventiver Strategien sein (Vermeidung bzw. Verminderung von Umweltrisiken und vorausschauende Umweltgestaltung). Die Konzeption der UVPG verfolgt somit nicht mehr und nicht weniger als eine „umweltschutzoptimierte" Auslegung der für die Zulassung des Vorhabens maßgeblichen anderen Rechtsvorschriften.

Kritische Stimmen sprechen daher von einer vergebenen Chance der Legislative, mit dem UVPG neue strengere Bewertungsmaßstäbe für die Umweltverträglichkeit eines Vorhabens einzuführen und festzuschreiben. Stattdessen solle offensichtlich alles beim Alten bleiben. Bei aller Kritik am UVPG sollte jedoch angesichts der Akzeptanz- und Vollzugsdefizite bei bestehenden (!) Regelungen (z.B. bei den bereits vor mehr als 10 Jahren eingeführten Vorschriften der Eingriffsregelung des NNatG) bedacht werden, daß allein eine tatsächlich stattfindende optimale Ausschöpfung der bereits vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten wahrscheinlich schon fundamental die Durchschlagskraft von Umweltschutzbelangen im Abwägungsprozeß erhöhen würde.

Umweltrelevante Bewertungsmaßstäbe liegen im geltenden Recht teils als klar definierte Standards (z.B. Grenzwerte der TA Luft, KlärschlammVO oder 16. BImSchV), teils als unbestimmte Rechtsbegriffe vor (z.B. § 7 NNatG: „erhebliche Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes" / § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG: „schädliche Umwelteinwirkungen").

Präzise definierte Grenzwerte verlangen strikte Beachtung. Bei der Bewertung besteht hier kein Ermessensspielraum. Hingegen bieten die maßgeblichen unbestimmten Rechtsbegriffe der zuständigen Behörde Raum für die im Sinne der Umweltvorsorge optimierte Auslegung. Ihre Anwendung als Bewertungsmaßstab setzt eine vorherige räumliche und inhaltliche Konkretisierung voraus. Die o.g. Begriffe des § 7 NNatG können z.B. durch Interpertation der Ergebnisse einer detaillierten Zustandsermittlung von Natur und Landschaft konkretisiert werden. Nähere Hinweise können auch einem Landschaftsrahmenplan oder einem Landschaftsplan entnommen werden.

Voraussichtlich werden mit den UVP-VwV Richtwerte für die Umweltbeschaffenheit eingeführt[12], die als Bewertungsmaßstäbe dienen sollen. Diese werden zwar unverbindlich sein, Abweichungen müssen aber begründet werden.

Bei der Bewertung der Umweltauswirkungen sind die einzelnen UVP-Schutzgüter zu betrachten, jedoch nicht isoliert voneinander, sondern als funktionale Bestandteile von Ökosystemen mit ihren Wechselbeziehungen untereinander (vgl. Nr. 2.1)

Wenn ein Vorhaben keine erheblichen Auswirkungen auf ein bestimmtes UVP-Schutzgut erwarten läßt, ist dies genauso festzustellen, wie eventuelle Minderungen bestehender Vorbelastungen. Die vom Vorhabenträger ggf. geprüften Alternativen und Auswahlgründe für das beantragte Vorhaben sind ebenfalls Gegenstand der Bewertung.

§ 12 gilt nicht für Bauleitplan- und bergrechtliches Verfahren.

---

[10] vgl. Begründung zum UVPG - BT-Drs 11/3919 S. 26

[11] Zum Begriff siehe „Leitlinien Umweltvorsorge" im Umweltbrief Nr. 33 des BMU vom 17.12.1986

[12] vgl. Anhänge (Stand 27.10.92) des BMU-Referentenentwurf der UVP-VwV i.d.F. v. 30.7.1992

5. Sonstige Regelungen des UVPG

§ 14 handelt von der Federführung bei parallelen Zulassungsverfahren. §§ 15 bis 19 betreffen das Verhältnis des UVPG zu bestimmten anderen Rechtsvorschriften. § 22 enthält eine Übergangsvorschrift für die Anwendung der Vorschriften des UVPG. Die Regelungen der §§ 14 und 16 bis 19 werden im folgenden näher erläutert.

5.1 Zulassung eines Vorhabens durch mehrere Behörden - § 14

Für UVP-pflichtige Vorhaben, die parallel der Zulassung durch mehrere Behörden bedürfen (nicht bei Verfahren mit Konzentrationswirkung), sollen die Länder eine federführende Behörde bestimmen, die mindestens gem. §§ 5 und 11 zuständig ist. Darüber hinaus sind die Länder ermächtigt, der federführenden Behörde weitere Zuständigkeiten gem. §§ 6 bis 9 zu übertragen.

Die federführende Behörde soll eng mit den Zulassungsbehörden und der Naturschutzbehörde zusammenarbeiten. Der Gesetzgeber hat damit die Stellung der Naturschutzbehörde hervorgehoben. Diese leistet einen besonderen Beitrag bei der Durchführung der UVP. Ihr gesetzlicher Aufgabenbereich stimmt in weiten Teilen mit den Intentionen des UVPG überein (siehe Nr. 6).

In Niedersachsen gehen die Vorstellungen z.T. dahin, die Bestimmung der federführenden Behörde und ihrer Zuständigkeiten im künftigen Landes-UVP-Gesetz zu regeln. Es wird daran gedacht, ihr die Aufgaben gem. §§ 6 bis 9 und 11 zu übertragen.

5.2 UVP im Raumordnungs- und Zulassungsverfahren - § 16

Wie bereits unter Nr. 3 erwähnt, wird die UVP zweistufig, wenn dem Zulassungsverfahren des UVP-pflichtigen Vorhabens ein Raumordnungsverfahren vorhergeht. § 16 schreibt für solche Fälle vor, daß die in einem Raumordnungsverfahren gewonnenen Ergebnisse der UVP (ermittelte, beschriebene und bewertete *raumbedeutsame* Umweltauswirkungen) im Zulassungsverfahren zu berücksichtigen sind. Dabei soll sich diese zweite Stufe der UVP auf zusätzliche oder andere Umweltauswirkungen beschränken, damit Doppelarbeit vermieden wird.

Eine sachgerechte Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse aus der 1. Stufe des Raumordnungsverfahrens im Zulassungsverfahren (UVP -Stufe 2-) setzt voraus, daß sie in der Landespflegerischen Feststellung identifizierbar dargestellt sind. Um diesem Erfordernis zweckmäßig entsprechen zu können, hat das Nds. MI die Durchführung der UVP im Raumordnungsverfahren in einem Runderlaß näher geregelt[13] und einen (unverbindlichen) Leitfaden herausgegeben[14].

5.3 Spezialregelungen für UVP im Bauleitplan-, bergrechtlichen und im Flurbereinigungsverfahren - §§ 17 bis 19

§ 17 bestimmt, daß eine UVP im Sinne des § 2 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 auch bei der Aufstellung, Änderung und Ergänzung von Bauleitplänen durchgeführt werden muß, wenn diese eine Grundlage für die Zulassungsentscheidung eines UVP-pflichtigen Vorhabens sein könnten oder aber die Zulassungsentscheidung ersetzen.

§ 17 bestimmt ferner, daß Art und Weise der Durchführung der UVP allein durch die Vorschriften des Baugesetzbuches (BauGB) geregelt werden. Offensichtlich geht der Gesetzgeber von der Prämisse aus, daß das BauGB bereits in der derzeitigen Fassung selbst genügend konkrete Möglichkeiten dafür bietet. In Fachkreisen herrschen hierüber durchaus unterschiedliche Auffassungen. Unstrittig ist lediglich, *daß* die o.g. Bauleitpäne eine UVP im Sinne des § 2 Abs. 1 UVPG *enthalten müssen.*

Gem. § 18 trifft das zu § 17 Gesagte sinngemäß auch für UVP-pflichtige bergbauliche Vorhaben zu. Für die Durchführung der UVP gelten hier die Vorschriften des Bergrechts, für das mit der Novellierung des BBergG und der UVP-V Bergbau eigenständige UVP-Spezialregelungen geschaffen wurden (siehe Nr. 1).

§ 19 besagt, daß § 5 nicht bei planfeststellungspflichtigen Vorhaben nach § 41 Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) gilt. Außerdem soll hier die Öffentlichkeit nur in der einfachen (eingeschränkten) Form des § 9 Abs. 3 beteiligt werden, d.h. u.a., daß Betroffene und Einwender nicht persönlich über die Zulassung des Vorhabens und die Entscheidungsgründe bzw. über die Ablehnung des Vorhabens informiert werden, sondern allgemein die Öffentlichkeit (durch ortsübliche Bekanntmachung) und zwar lediglich über die Entscheidung ohne Angabe der Gründe.

6. Ablauf von UVP und Eingriffsregelung in Niedersachsen

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf den Ablauf und die notwendige Verzahnung der Regelungen des UVPG und des NNatG.

(Detaillierte Aussagen enthält der Seminarbeitrag von W. BREUER mit dem Thema „Eingriffsregelung und UVP", in diesem Heft. Hierauf wird verwiesen.)

Ein UVP-pflichtiges Vorhaben unterliegt im Zulassungsverfahren der Anwendung der Eingriffsregelung, wenn es im Einzelfall den Eingriffstatbestand erfüllt (§ 7 NNatG). Die Zulassungsbehörde hat bei ihrer Entscheidung die Bewertung gem. § 12 UVPG nach Maßgabe der geltenden Gesetze zu berücksichtigen. Dazu gehören auch die Vorschriften der Eingriffsregelung, die aufgrund vieler rechtssystematischer und fachinhaltlicher Gemeinsamkeiten mit dem UVPG eine herausgehobene Bedeutung bei der Durchführung der UVP haben und sich unter dem Ziel einer wirksamen Umweltvorsorge sinnvoll ergänzen können.

Die Abb. 5 + 6 verdeutlichen, getrennt nach Planfeststellung und Genehmigung, die kombinierten Verfahrensabläufe von UVP und Eingriffsregelung in Niedersachsen. Sie enthalten auch die jeweiligen Aufgaben des Vorhabenträgers, der zuständigen Behörde und der unteren Naturschutzbehörde. Während der Ablauf der UVP bei beiden Typen von Zulassungsverfahren gleich ist, unterscheiden sich die Instrumente der Eingriffsregelung gem. § 13 und 14 NNatG voneinander.

Der Träger eines planfeststellungspflichtigen Vorhabens hat gem. § 14 NNatG bereits vor der Antragstellung auf Zulassung von sich aus Kontakt mit der Unteren Naturschutzbehörde aufzunehmen und von ihr eine „gutachtliche Stellungnahme" zu seinen Unterlagen gem. § 6 UVPG (UVS) einzuholen. Diese unabgestimmte Fachstellungnahme aus der Sicht des Naturschutzes und der

[13] Durchführung von Raumordnungsverfahren mit integrierter Prüfung der Umweltverträglichkeit vom 2.12.1991, Nds. MBL. 1992, S. 93.

[14] Leitfaden zur Durchführung der UVP im Raumordnungsverfahren, hrsgg. v. Nds. Ml. im März 1991, zu beziehen über die Bez. Reg. Hannover, Marienstraße 34-46, 30171 Hannover.

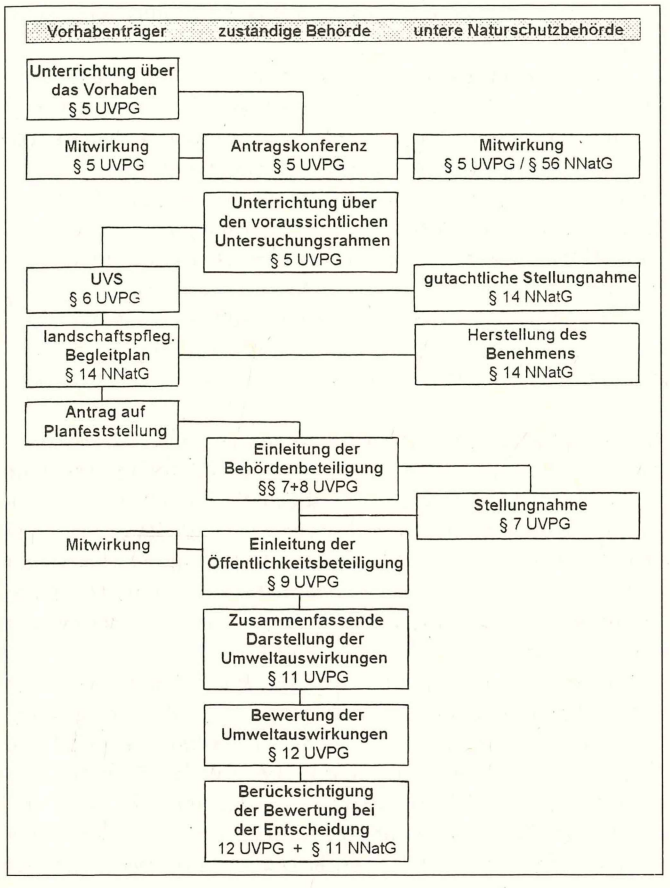


Abb. 5: UVPG und NNatG bei Planfeststellungsverfahren

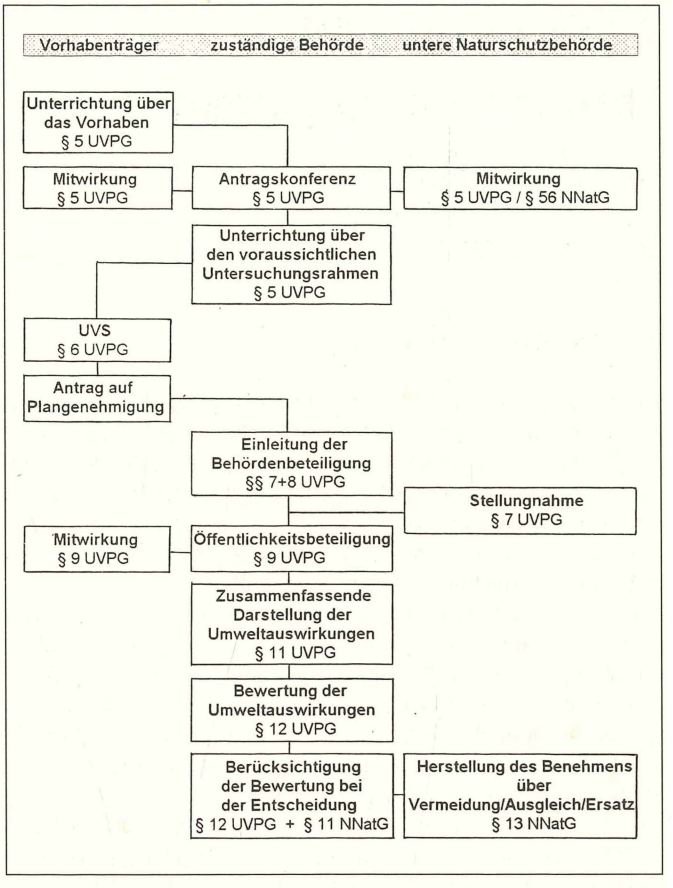


Abb. 6: UVPG und NNatG bei Genehmigungsverfahren

Landschaftspflege soll ihn frühzeitig darüber informieren, welche Auffassung die Naturschutzbehörde über seine Maßnahmenplanung gem. § 8 / 10 / 12 NNatG hat. Diese Maßnahmen hat der Vorhabenträger im Benehmen mit der Unteren Naturschutzbehörde anschließend in einem landschaftspflegerischen Begleitplan darzustellen *(Regelfall. Im Ausnahmefall auch Darstellung im Fachplan möglich).*

Hingegen ist bei genehmigungspflichtigen Vorhaben gem. § 13 NNatG keine Kontaktaufnahme zwischen Vorhabenträger und Unterer Naturschutzbehörde vorgeschrieben. Stattdessen findet eine Benehmensherstellung zwischen der zuständigen Behörde und der Unteren Naturschutzbehörde vor der Entscheidung statt, um die erforderlichen Maßnahmen gem. §§ 8 / 10 / 12 NNatG festzulegen.

7. Zusammenfassung

Die EG-Richtlinie über die UVP aus 1986 verpflichtete die EG-Mitgliedstaaten zur Umsetzung der UVP in nationales Recht. Dem ist der deutsche Gesetzgeber nachgekommen, indem er das ROG und das BBergG änderte, über ein sog. Umsetzungsgesetz das UVPG einführte und die einzelnen Fachgesetze daran anpaßte.

Die UVP ist als unselbständiger Verfahrensteil angelegt und umfaßt die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von vorhabenbezogenen Umweltauswirkungen. Sie strebt im wesentlichen eine optimierte Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen zugunsten einer wirksamen Umweltvorsorge an. Die UVP-pflichtigen Vorhaben ergeben sich aus der UVP-V Bergbau und der Anlage zu § 3 UVPG. Darüber hinaus ist die UVP Bestandteil eines jeden Raumordnungsverfahrens (§ 6a ROG). Ist dem UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren ein Verfahren vorgelagert, wird die UVP in beiden Verfahren (zweistufig) durchgeführt.

Mit den Bestimmungen des UVPG wurden für die Zulassung UVP-pflichtiger Vorhaben neue Verfahrensschritte eingeführt bzw. bestehende erweitert oder detailliert:

- Erörterung und Unterrichtung über den UVP-Untersuchungsrahmen (§ 5)
- Unterlagen des Vorhabenträgers (§ 6)
- Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen (§ 11)
- Bewertung der Umweltauswirkungen (§ 12)
- Berücksichtigung der Bewertung bei der Entscheidung (§ 12).

Die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung wurde im wesentlichen aus dem allgemeinen Verfahrensrecht übernommen.

In Zulassungsverfahren für Vorhaben, die sowohl unter das UVPG als auch unter die Eingriffsregelung fallen, können sich diese beiden Umweltvorsorgeinstrumente gut ergänzen.

Anschrift des Verfassers

Hans Meier
Nds. MU, Ref. 105 (UVP)
Archivstraße 2
30169 Hannover

Aufbau und Inhalt von Umweltverträglichkeitsstudien (UVS)[1]

von Dietmar Ulbrich

1. Begriffsbestimmung

Nach § 6 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) hat der Träger eines Vorhabens, für das eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens vorzulegen. Diese Unterlagen werden in der UVP-Praxis als Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) bezeichnet und in Form eines Berichts oder Gutachtens zusammengestellt.

Im UVPG werden weder diese Fachbegriffe verwandt, noch wird der Vorhabenträger ausdrücklich zur Vorlage einer UVS im Sinne eines alle Umweltauswirkungen umfassenden eigenständigen Berichts oder Gutachtens verpflichtet. Es wird lediglich von den „Unterlagen des Trägers des Vorhabens" gesprochen und deren Inhalt aufgezählt. Allerdings ergibt sich - wie später dargestellt wird - aus dem mit der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) verfolgten Zweck die fachliche Notwendigkeit, eine UVS als Bericht oder Gutachten vorzulegen. Deshalb wird im weiteren Text nur noch der Begriff UVS für die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens verwendet.

2. Die UVS im UVP-Prozeß

Die UVP ist ein Prozeß aus mehreren Schritten, der in verschiedene Verwaltungsverfahren integriert worden ist und an dem der Vorhabenträger, die Zulassungsbehörden, andere in ihrer Zuständigkeit berührte Behörden, die nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Verbände und die Öffentlichkeit beteiligt sind.

Die UVS ist Grundlage aller Schritte des UVP-Prozesses. Mit der Antragskonferenz und der Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen werden für den Einzelfall die inhaltlichen Anforderungen an die UVS formuliert. Danach muß der Vorhabenträger die Umweltauswirkungen seines Vorhabens ermitteln und die für die Entscheidung erheblichen Auswirkungen in der UVS beschreiben. Zu Beginn des Verfahrens, in dem die Umweltverträglichkeit geprüft wird, hat er der zuständigen Behörde die UVS vorzulegen. Damit ist die UVS ein Teil der Antragsunterlagen des Vorhabenträgers, die für die Einleitung des Zulassungsverfahrens erforderlich sind. Im weiteren Verfahren ist die UVS Grundlage für die Beteiligung anderer Behörden, ggf. die grenzüberschreitende Behördenbeteiligung und die Anhörung der Öffentlichkeit. Weiter wird sie von der zuständigen Behörde für die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen nach § 11 UVPG und die Bewertung nach § 12 UVPG herangezogen.

Die kurze Schilderung verdeutlicht die zentrale Funktion der UVS innerhalb des UVP-Prozesses. Deshalb ist es erfoderlich, daß in der UVS die Umweltauswirkungen des Vorhabens für alle Beteiligten, insbesondere die Öffentlichkeit, transparent und nachvollziehbar beschrieben werden. Dies ist nur in Form eines eigenständigen Berichtes oder Gutachtens, in dem alle Umweltauswirkungen vollständig dargestellt werden, möglich. Dem Vorhabenträger wird mit der Vorlagepflicht für die UVS gleichzeitig eine große Verantwortung für den UVP-Prozeß übertragen.

3. Zweck der UVS

Die UVP ist als Instrument zur wirksamen Umweltvorsorge konzipiert. Eine wirksame Umweltvorsorge kann durch verschiedene Maßnahmen erreicht werden, insbesondere durch die Vermeidung und Verminderung von negativen Umweltauswirkungen sowie durch Ausgleichsmaßnahmen. Weitere Möglichkeiten zur Umweltvorsorge bilden Ersatzmaßnahmen im Sinne des Naturschutzrechts oder sonstige Maßnahmen zur Verbesserung des Zustandes der Umwelt.

Um die wirksame Umweltvorsorge sicherzustellen, sollen mit der UVP die Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet und ihre Ergebnisse so früh wie möglich bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit berücksichtigt werden.

In diesem Kontext ist auch die Aufgabe der UVS zu sehen. Der Vorhabenträger soll mit der Verpflichtung, die Auswirkungen auf die Umwelt zu ermitteln und zu beschreiben, dazu angeregt werden, sein Vorhaben so zu konzipieren, daß negative Auswirkungen auf die Umwelt erst gar nicht eintreten bzw. weitestgehend vermieden werden. Erst wenn dies nicht möglich ist, sollte der Vorhabenträger über Ausgleichs-, Ersatz- oder sonstige Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt nachdenken. Dies bedeutet, daß der Vorhabenträger sein Vorhaben in allen Planungsschritten, also bereits bei den ersten Überlegungen zur Vorhabenkonzeption, bei der Auswahl eines Standortes oder einer Trasse, bei den Bauwerken und der Baustoffwahl, bei den Betriebsabläufen etc., unter dem Gesichtspunkt der Umweltvorsorge optimiert. Erst dieses optimierte Vorhaben und seine Auswirkungen auf die Umwelt sollten dann in einer UVS beschrieben werden. Weiter sind in der UVS die geprüften Vorhabenalternativen zu beschreiben. Damit kann der Vorhabenträger verdeutlichen, daß er tatsächlich ein unter dem Gesichtspunkt der Umweltvorsorge optimiertes Vorhaben realisieren will. Im Zulassungsverfahren kann dann von der zuständigen Behörde unter Beteiligung anderer Behörden und der Öffentlichkeit geprüft werden, ob der Vorhabenträger alle Möglichkeiten zur Umweltvorsorge genutzt hat. Meßlatte dieser Prüfung sind die geltenden Gesetze, insbesondere die Fachgesetze mit umweltrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen.

4. Inhalt einer UVS

§ 6 UVPG enthält Anforderungen an den Umfang und den Inhalt der UVS. Nach § 6 Abs. 3 muß sie zumindest folgende Angaben enthalten:

1. Beschreibung des Vorhabens mit Angaben über Standort, Art und Umfang sowie Bedarf an Grund und Boden,
2. Beschreibung von Art und Menge der zu erwartenden Emis-

[1] Dieser Artikel baut auf dem Beitrag von H. Meier zu dem Thema „Rechtsgrundlagen und Verfahrensablauf der Umweltverträglichkeitsprüfung gem. UVPG", in diesem Heft auf.

sionen und Reststoffe, insbesondere der Luftverunreinigungen, der Abfälle und des Anfalls von Abwasser sowie sonstige Angaben, die erforderlich sind, um erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt durch das Vorhaben feststellen und beurteilen zu können,

3. Beschreibung der Maßnahmen, mit denen erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt vermieden, vermindert oder soweit möglich ausgeglichen werden, sowie der Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren aber vorrangigen Eingriffen in Natur und Landschaft,
4. Beschreibung der zu erwartenden erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt unter Berücksichtigung des allgemeinen Kenntnisstandes und der allgemein anerkannten Prüfungsmethoden.

Die UVS muß nach § 6 Abs. 4 auch die folgenden Angaben enthalten, soweit sie für die UVP nach der Art des Vorhabens erforderlich sind und ihre Beibringung für den Träger des Vorhabens zumutbar ist:

1. Beschreibung der wichtigsten Merkmale der verwendeten technischen Verfahren,
2. Beschreibung der Umwelt und ihrer Bestandteile unter Berücksichtigung des allgemeinen Kenntnisstandes und der allgemein anerkannten Prüfungsmethoden, soweit dies zur Feststellung und Beurteilung aller sonstigen für die Zulässigkeit des Vorhabens erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt erforderlich ist,
3. Übersicht über die wichtigsten, vom Träger des Vorhabens geprüften Vorhabenalternativen und Angabe der wesentlichen Auswahlgründe unter besonderer Berücksichtigung der Umweltauswirkungen des Vorhabens,
4. Hinweise auf Schwierigkeiten, die bei der Zusammenstellung der Angaben aufgetreten sind, z.B. technische Lücken oder fehlende Kenntnisse.

Weiterhin sind die o.a. Angaben mit Ausnahme der Nr. 4 des § 6 Abs. 4 in einer allgemein verständlichen Zusammenfassung dazustellen. Diese ist ein Bestandteil der UVS.

Die Angaben nach § 6 Abs. 3 und 4 UVPG sind Mindestanforderungen an die UVS, die für alle Vorhaben gelten, für die nach dem UVPG eine UVP durchzuführen ist. Darüber hinaus bestimmt sich der Inhalt und der Umfang der UVS nach den Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens maßgebend sind.

Die allgemein gehaltenen Angaben des UVPG und der anderen heranzuziehenden Rechtsvorschriften zu Inhalt und Umfang der UVS werden von der zuständigen Behörde durch die Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen im Einzelfall konkretisiert, soweit § 5 UVPG Anwendung findet.

5. Die Ermittlung der Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt

Um die Umweltauswirkungen eines Vorhabens zu ermitteln und in einer UVS zu beschreiben, sind folgende Arbeitsschritte erforderlich:

1. Beschreibung des Vorhabens
2. Ermittlung der Wirkfaktoren des Vorhabens
3. Bestandsaufnahme der Umwelt im Untersuchungsraum
4. Ermittlung der Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt
5. Ermittlung der Umweltbeeinträchtigungen
6. Maßnahmen zur Umweltvorsorge.

Die Grundlage für die Untersuchungen bildet eine detaillierte Beschreibung des Vorhabens, aus der die verschiedenen Wirkfaktoren auf die Umwelt abgeleitet werden können. Wirkfaktoren sind alle von dem Vorhaben ausgehenden Faktoren, die Veränderungen der Umwelt in dem von dem Vorhaben betroffenen Raum, dem sogenannten Untersuchungsraum, verursachen können. Sie können von der Errichtung eines Vorhabens, seinem Vorhandensein im Untersuchungsraum, seinem Betrieb und ggf. seiner Stillegung ausgehen. Wirkfaktoren sind beispielsweise Emissionen wie Luftverunreinigungen, Abfälle, Abwässer oder Lärm, Bodenversiegelungen oder Wasserentnahmen. Sie sind nicht mit den Auswirkungen auf die Umwelt identisch, sondern klar von diesen zu unterscheiden.

Im nächsten Schritt ist der Ist-Zustand der Umwelt im Untersuchungsraum zu erfassen. Erst auf Grundlage dieser Bestandsaufnahme können die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt ermittelt werden, da diese immer nur räumlich konkret feststellbar sind und eine Korrelation der Wirkfaktoren des Vorhabens mit dem Ist-Zustand der Umwelt im Untersuchungsraum darstellen. Diese Beziehung läßt sich am besten an einem Beispiel verdeutlichen. Lärmemissionen eines Vorhabens können nur dann zu Auswirkungen auf das Wohnumfeld des Menschen führen, wenn in der Nähe eines Vorhabens Siedlungsgebiete liegen. Deshalb sind bei der Bestandsaufnahme die Siedlungsgebiete im Umfeld eines Vorhabens und deren Distanz zu dem Vorhaben zu ermitteln, um dann zu prüfen, ob die Lärmemissionen in Abhängigkeit von ihrer Intensität und der Entfernung des Vorhabens zu den Siedlungsgebieten zu Auswirkungen auf die Menschen führen können.

Die Auswirkungen auf die Umwelt werden mit Hilfe von Prognosetechniken ermittelt. Hierzu werden sowohl die Entwicklung des Umweltzustandes im Untersuchungsraum ohne Verwirklichung des Vorhabens (Null-Variante) als auch die entsprechende Entwicklung bei Verwirklichung des Vorhabens prognostiziert. Aus der Gegenüberstellung der beiden Entwicklungsprognosen lassen sich die Umweltauswirkungen ableiten.

Ein Vorhaben kann sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Umwelt verursachen. Deshalb muß im nächsten Schritt geprüft werden, ob diese Auswirkungen als erhebliche Umweltbeeinträchtigungen zu werten sind oder nicht. Lediglich für solche Umweltauswirkungen sind Maßnahmen zur Umweltvorsorge zu treffen.

Die kurze Beschreibung der Arbeitsschritte, mit denen die Umweltauswirkungen ermittelt werden, verdeutlicht, daß die Vorlagepflichten des § 6 Absatz 3 und 4 an den Vorhabenträger nicht den fachlichen Anforderungen an eine UVS entsprechen. Dies gilt insbesondere für die Bestandsaufnahme, die für die Erarbeitung einer UVS in jedem Fall erforderlich ist. Insofern ist es nicht logisch, daß die Vorlagepflichten des § 6 Absatz 4, insbesondere die in Nr. 2 genannte Beschreibung der Umwelt, an die einschränkenden Merkmale der Erforderlichkeit und Zumutbarkeit geknüpft sind. Auf dieses Problem wird bereits in der Begründung zum Gesetzentwurf des UVPG hingewiesen. Dort heißt es, daß die Angaben zu den Nummern 2 und 4 des § 6 Abs. 3 eine zumindest teilweise Beschreibung der Umwelt erfordern[2].

Darüber hinaus wird deutlich, daß die Reihenfolge der Angaben in § 6 Abs. 3 und 4 UVPG nicht als Vorgabe für die Gliederung einer UVS zu betrachten sind. Die Angaben sind lediglich eine Aufzählung der Mindestinhalte einer UVS.

[2] vgl. Bundestags-Drucksache 11/3919, S. 24

6. Aufbau einer UVS

Die dargestellten Arbeitsschritte für die Ermittlung der Umweltauswirkungen spiegeln sich im Aufbau einer UVS wider. Die Muster-Gliederung (Abb. 1) zeigt eine nachvollziehbare und fachlich zweckmäßige Abfolge für die Beschreibung der Umweltauswirkungen durch den Vorhabenträger. Außerdem benennt sie die Mindestinhalte einer UVS entsprechend § 6 Abs. 3 und 4 UVPG. Diese sind jedoch bei der Erarbeitung einer UVS auf ihre Relevanz und ihre Erforderlichkeit für die UVP im Einzelfall zu prüfen.

1. Beschreibung des Vorhabens (ggf. auch von Alternativen)
1.1 Art des Vorhabens
1.2 Erforderlichkeit des Vorhabens
1.3 geprüfte Vorhabenalternativen und Auswahlgründe (unter besonderer Berücksichtigung der Umweltauswirkungen)
1.4 geprüfte Standortalternativen und Auswahlgründe
1.5 ausgewählter Standort (Lage im Naturraum, derzeitiger Zustand)
1.6 Erschließung
1.7 Bedarf an Grund und Boden (Lage, Flächengröße, Menge)
1.8 Baumaßnahmen, -zeiten
1.9 Bauwerke, verwendete Baustoffe
1.10 Betriebsablauf, verwendete technische Verfahren, Energie- und Wasserbedarf
1.11 absehbare Erweiterungen (Bauwerke, Betriebsablauf)

2. Wirkfaktoren des Vorhabens (ggf. auch von Alternativen, auf die Umwelt bei der Baudurchführung, durch das Vorhandensein der Anlage selbst, bei Normalbetrieb, bei möglichen Stör-/Unfällen und bei oder nach Stillegung
2.1 Emissionen/Reststoffe
2.1.1 Luftverunreinigungen
2.1.2 Abfälle
2.1.3 Abwässer
2.1.4 Abwärme
2.1.5 Geräusche/Lärm
2.1.6 Ionisierende Strahlen
2.1.7 Licht
2.1.8 Erschütterungen
2.1.9 Sonstige Emissionen/Reststoffe

2.2 Bodenversiegelungen/Bodenentnahmen
2.3 Visuelle Wirkfaktoren
2.4 Wasserentnahmen
2.5 Sonstige Wirkfaktoren

3. Untersuchungsrahmen
3.1 räumliche und inhaltliche Abgrenzung
3.2 angewandte Untersuchungsmethoden

4. Für die UVP relevante behördliche Vorgaben und Planungen für den Untersuchungsraum
4.1 verbindliche Vorgaben
4.2 unverbindliche Planungen/Zielvorstellungen

5. Derzeitiger Umweltzustand und bestehende Belastungen
5.1 Biotope im Untersuchungsraum (flächendeckend mit Nutzungsangaben)
5.2 Tiere/Wechselwirkungen
5.3 Pflanzen/Wechselwirkungen
5.4 Boden/Wechselwirkungen
5.5 Wasser/Wechselwirkungen
5.6 Luft, Klima/Wechselwirkungen
5.7 Landschaft/Wechselwirkungen
5.8 Menschen/Wechselwirkungen
5.9 Kultur- und sonstige Sachgüter

6. Entwicklungsprognose des Umweltzustands ohne Verwirklichung des Vorhabens
6.1 Biotope im Untersuchungsraum (flächendeckend mit Nutzungsangaben)
6.2 Tiere/Wechselwirkungen
6.3 Pflanzen/Wechselwirkungen
6.4 Boden/Wechselwirkungen
6.5 Wasser/Wechselwirkungen
6.6 Luft, Klima/Wechselwirkungen
6.8 Menschen/Wechselwirkungen
6.9 Kultur- und sonstige Sachgüter

7. Umweltauswirkungen – Entwicklungsprognose des Umweltzustands bei Verwirklichung des Vorhabens
7.1 Biotope im Untersuchungsraum (flächendeckend mit Nutzungsangaben)
7.2 Tiere/Wechselwirkungen
7.3 Pflanzen/Wechselwirkungen
7.4 Boden/Wechselwirkungen
7.5 Wasser/Wechselwirkungen
7.6 Luft, Klima/Wechselwirkungen
7.8 Menschen/Wechselwirkungen
7.9 Kultur- und sonstige Sachgüter

8. Erhebliche Umweltbeeinträchtigungen
8.1 Biotope im Untersuchungsraum (flächendeckend mit Nutzungsangaben)
8.2 Tiere/Wechselwirkungen
8.3 Pflanzen/Wechselwirkungen
8.4 Boden/Wechselwirkungen
8.5 Wasser/Wechselwirkungen
8.6 Luft, Klima/Wechselwirkungen
8.7 Landschaft/Wechselwirkungen
8.8 Menschen/Wechselwirkungen
8.9 Kultur- und sonstige Sachgüter

9. Erforderliche Maßnahmen zur Umweltvorsorge
9.1 Vermeidung gem. §8 NNatG
9.2 Vermeidung/Verminderung nach anderen Rechtsgrundlagen
9.3 Art und Umfang von unvermeidbaren erheblichen Beeinträchtigungen
9.4 Ausgleichsmaßnahmen gem. §10 NNatG
9.5 Ausgleich/Wiederherstellung nach anderen Rechtsgrundlagen
9.6 Art, Umfang und Dauer von nicht ausgleichbaren erheblichen Beeinträchtigungen
9.7 Ersatzmaßnahmen gem. §12 NNatG
9.8 sonstige, die Umwelt unterstützende Maßnahmen des Vorhabenträgers

10. Zusammenfassende tabellarische Gegenüberstellung der erheblichen Umweltbeeinträchtigungen und der vorgesehenen Maßnahmen zur Umweltvorsorge

11. Hinweise auf aufgetretene Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der Angaben und auf bestehende Wissenslücken

12. Allgemeinverständliche Zusammenfassung

Abb. 1: Mindestinhalte der Unterlagen gem. § 6 UVPG – Gliederungsrahmen für die Textdarstellung

In *Nr. 1* wird das ausgewählte Vorhaben detailliert beschrieben. In Fällen mit besonderer Tragweite für die Umwelt kann es für die Durchführung der UVP im Zulassungsverfahren zweckmäßig sein, wenn der Vorhabenträger auch für Vorhabenalternativen detaillierte, untereinander vergleichbare Unterlagen beschafft.

In *Nr. 1.2* beschreibt der Vorhabenträger den Sinn und Zweck seines Vorhabens und begründet sein Interesse an dessen Verwirklichung. Der Bedarf für das Vorhaben wird in den wesentlichen Gesichtspunkten dargestellt.

Aus den Darstellungen in *Nr. 1.3 und 1.4* sollen die Argumente für die Entscheidung des Vorhabenträgers zugunsten des angestrebten Vorhabens durch Vergleiche mit realistischen anderen Lösungsmöglichkeiten deutlich werden.

Die Gründe für die Wahl des geplanten Vorhabens werden insbesondere im Hinblick auf die Vor- und Nachteile der einzelnen Lösungsmöglichkeiten für die Umwelt genannt. Im Regelfall reicht hierzu eine generelle Darstellung der jeweiligen wesentlichen Umweltauswirkungen aus.

Ferner wird das Ergebnis der Standort- bzw. Trassenvorerkundung dargestellt. Der Vorhabenträger zeigt die wesentlichen Merkmale der auf ihre Eignung geprüften Standorte vergleichend auf und geht besonders auf ihre jeweiligen Vor- und Nachteile für die Umwelt ein. Er legt die Gründe nachvollziehbar dar, die zu seiner Standort- bzw. Trassenentscheidung geführt haben.

Sofern keine Alternativenprüfung durchgeführt wurde, soll dies begründet werden.

In *Nr. 1.5 - 1-11* werden das Vorhaben und der vom Vorhabenträger weiterverfolgte Standort bzw. die Trassenführung näher beschrieben. Die bereits bei der Planung des Vorhabens ergriffenen (technischen) Vorkehrungen zur Vermeidung bzw. Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen werden nachvollziehbar herausgestellt (z.B. Maßnahmen zur Beschränkung des Bedarfs an Grund und Boden auf das unbedingt notwendige Maß, Wahl von umweltgerechten Baustoffen und Technologien).

In *Nr.2* beschreibt der Vorhabenträger zunächst die Wirkfaktoren seines Vorhabens qualitativ und quantitativ, d.h. die Ursachen, von denen Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen können. Sofern auf sein Vorhaben zutreffend, erläutert er detailliert die genannten Faktoren und vermerkt, ob sich die Angaben auf

- die Bauphase
- den Normalbetrieb der Anlage
- mögliche Stör-/Unfälle
- die Stillegung
- die Phase nach der Stillegung

beziehen. Es sollen auch Angaben zu Wirkfaktoren gemacht werden, die auf das bloße Vorhandensein der Anlage selbst zurückzuführen sind (z.B. äußeres Erscheinungsbild als visueller Wirkfaktor).

In *Nr. 3* wird der tatsächliche Untersuchungsrahmen der UVS für die einzelnen Schutzgüter nach §2 Abs. 1 UVPG beschrieben. Die durchgeführten Ermittlungen werden räumlich, inhaltlich und methodisch dargelegt. Sofern eine Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen gem. §5 UVPG erfolgt ist, liegen dem Vorhabenträger bereits umfangreiche Hinweise der zuständigen Behörde vor. Sollte sich im Verlauf der Erarbeitung der UVS aufgrund aktueller Erkenntnisse ergeben haben, daß der von der zuständigen Behörde mitgeteilt voraussichtliche Untersuchungsrahmen geändert werden mußte, legt der Vorhabenträger die Änderungen dar und begründet sie. Haben die in §5 UVPG vorgesehenen Kontakte und eine Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen nicht stattgefunden, beschreibt und begründet er umfassend den tatsächlichen Untersuchungsrahmen.

In *Nr. 4* führt der Vorhabenträger die behördlichen Vorgaben und Planungen für den Untersuchungsraum auf, die ihm bei seinen Recherchen bekannt geworden und für die UVP relevant sind. Die Angaben werden unterschieden in rechts- oder behördenverbindliche Vorgaben (z.B. festgesetzte Schutzgebiete oder Festlegungen eines Raumordnungsprogramms) und unverbindliche Planungen/Zielvorstellungen (z.B. Inhalte des Landschaftsrahmenplans oder behördlicherseits geplante Einzelvorhaben).

In *Nr. 5* wird der derzeitige Umweltzustand incl. bestehender Belastungen schutzgutspezifisch dargelegt. Zur Verdeutlichung des ökosystemaren Zusammenhangs der Schutzgüter und ihrer Wechselwirkungen werden vorab die im Untersuchungsraum flächendeckend ermittelten Biotope mit Nutzungsangaben dargestellt. Biotope als räumlich konkret abgrenzbare und in ihren Besonderheiten beschreibbare Untereinheiten im Gesamtgefüge der Umwelt lassen sich heranziehen, um die jeweiligen Funktionen von UVP-Schutzgütern und ihren medienübergreifenden Wechselbeziehungen im Wirkungsgefüge der Umwelt zu verdeutlichen und damit operabel zu machen. Eine komplexe Erfassung und Darstellung der Umwelt und der Umweltauswirkungen des Vorhabens ohne eine solche vorherige Aufgliederung ist hingegen nicht leistbar.

Nr. 6 enthält in analoger Vorgehensweise zu Nr. 5 die Entwicklung des Umweltzustands ohne Verwirklichung des Vorhabens („Null-Variante").

In *Nr. 7* wird die Prognose der Umweltzustandsentwicklung ohne Projektrealisierung (sog. Null-Variante) mit der Entwicklung bei Verwirklichung des Vorhabens verglichen. Die daraus abgeleiteten voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt werden zunächst unbewertet beschrieben.

In *Nr. 8* legt der Vorhabenträger dar, welche der ermittelten Auswirkungen er als erhebliche Umweltbeeinträchtigungen einstuft. Diese wertende Betrachtung der Auswirkungen ist Grundlage für die Überlegungen des Vorhabenträgers, welche Maßnahmen zur Umweltvorsorge gem. §6 Abs. 3 Nr. 3 UVPG er für erforderlich hält.

In *Nr. 9* werden die Maßnahmen zur Vermeidung, zur Verminderung, zum Ausgleich und ggf. Ersatzmaßnahmen aufgeführt, die nicht bereits bei der Vorhabenbeschreibung in Nr. 1 genannt sind. Die Beschreibung der gem. §§8, 10 und 12 NNatG erforderlichen Maßnahmen erfolgt getrennt von den Anforderungen nach anderen rechtlichen Regelungen. Diese inhaltliche Aufteilung ist nötig, weil die Eingriffsregelung des Naturschutzrechts im Rahmen des anzuwendenden umweltrelevanten Fachrechts eine herausragende Bedeutung hat. Die Begriffe „Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen", „Ausgleichsmaßnahmen" sind im NNatG explizit definiert und finden sich auch im UVPG wieder. Sie sollen jedoch bei der UVP offensichtlich nicht nur gem. Naturschutzrecht ausgelegt werden, sondern die gesamten umweltrelevanten Kriterien für die Zulassung des Vorhabens einschließen. Die naturschutzrechtlich maßgeblichen Inhalte der Unterlagen gem. §6 UVPG müssen hingegen für die untere Naturschutzbehörde und die anderen Beteiligten am Zulassungsverfahren identifizierbar bleiben, um den Vollzug der Eingriffsregelung zu erleichtern.

Mit der Gegenüberstellung in *Nr. 10* soll der Träger des Vorhabens den Forderungen der Praxis nach einer übersichtlichen tabellarischen Bilanz zwischen den einzelnen erheblichen Beein-

trächtigungen durch das Vorhaben auf der einen und den jeweils vorgesehenen Maßnahmen zur Umweltvorsorge (Vermeidung, Verminderung, Ausgleich und ggf. Ersatz) auf der anderen Seite entsprechen.

In *Nr. 11* weist der Vorhabenträger im gegebenen Fall auf Schwierigkeiten hin, die bei der Beschaffung der Unterlagen aufgetreten sind und nicht beseitigt werden konnten. Des weiteren zeigt er bestehende Wissenslücken auf und begründet, warum diese nicht zu schließen waren.

Die in *Nr. 12* enthaltene allgemeinverständliche Zusammenfassung ist in erster Linie für die nichtfachliche Öffentlichkeit und für diejenigen Verfahrensbeteiligten gedacht, die einen schnellen Einstieg in spezifische, in der UVS dargestelle Problemfelder suchen. Sie soll die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Aussagen verbessern und kann die Akzeptanz des Vorhaben in der Öffentlichkeit fördern.

7. Zusammenfassung

Nach §6 UVPG ist der Träger eines UVP-pflichtigen Vorhabens verpflichtet, der zuständigen Behörde die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen vorzulegen. Dies erfolgt zweckmäßigerweise - auch wenn das UVPG dies nicht ausdrücklich verlangt - in einer eigenständigen UVS, um zu gewährleisten, daß alle Beteiligten an der UVP die Angaben des Vorhabenträgers nachvollziehen können. Hierzu wird ein Gliederungsrahmen mit den Mindestinhalten der Unterlagen gemäß §6 UVPG vorgestellt.

Anschrift des Verfassers

Dietmar Ulbrich
Nds. MU
Ref. 105 (UVP)
Archivstraße 2
30169 Hannover

Eingriffsregelung und Umweltverträglichkeitsprüfung – Liebesheirat, Vernunftehe oder geschiedene Leute?

von Wilhelm Breuer

1. Schnittstellen von Eingriffsregelung und UVP

Eingriffsregelung und UVP verbindet vieles und trennt einiges. Das wird aus der Betrachtung der Aspekte „Schutzgüter", „Art der Vorhaben", „Arbeitsschritte", „Beteiligung der Öffentlichkeit" und „Verbindlichkeit der Ergebnisse" deutlich (*Breuer* 1991 a):

1.1 Die Schutzgüter

Schutzgüter der Eingriffsregelung (und des Naturschutzes insgesamt) sind Boden, Wasser, Luft, Klima, Pflanzen- und Tierwelt einschließlich ihrer Wechselwirkungen (d.h. die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts) und die wahrnehmbare Ausprägung von Natur und Landschaft (d.h. das Landschaftsbild).

Schutzgüter der UVP sind (in dieser Reihenfolge) Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen sowie Kultur- und sonstige Sachgüter.

Das UVP-Gesetz verwendet das naturschutzzentrale Begriffspaar *„Natur und Landschaft"* nicht und verzichtet – gedankenlos oder absichtsvoll – auch auf die seit 1976 bundesnaturschutzgesetzlich vorgegebenen und z.T. weit früher üblichen Schutzgutbezeichnungen *„Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts"* und *„Landschaftsbild"*. Auch wenn man unterstellt, daß die UVP-Schutzgüter „Tiere, Pflanzen, Boden, Luft, Klima und ihre Wechselwirkungen" der *„Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts"* und das UVP-Schutzgut „Landschaft" dem *„Landschaftsbild"* entsprechen (was nicht sicher ist), sind die Schutzgüter von UVP und Eingriffsregelung doch nicht identisch. Die UVP-Schutzgüter „Menschen", „Kultur- und sonstige Sachgüter" sind nämlich keine Schutzgüter des Naturschutzes. Zur Erinnerung: Zielsetzung des Naturschutzes ist zwar der Schutz der Natur für den Menschen, aber nicht des Menschen vor der Natur, sondern der Natur vor dem Menschen mit seinem einstweilen weder durch Einsicht, Recht oder Sitte hinreichend gesteuerten Vernichtungspotential (*Pielow* 1987). Die Schutzgüter des Naturschutzes (und mithin der Eingriffsregelung) sind also nur Teilmenge der UVP-Schutzgüter.

1.2 Die Art der Vorhaben

Eingriffsregelung und UVP gehen von unterschiedlichen Prinzipien bei der Anwendung aus. Die Anwendung der Eingriffsregelung hängt ab vom Auftreten bestimmter Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes, die durch ein Vorhaben ausgelöst werden können. Dieses Vorhaben muß mit Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen verbunden sein. Dagegen geht die UVP-Pflicht von der Zugehörigkeit eines Vorhabens zu einer bestimmten Vorhabensklasse aus.

Infolgedessen können Vorhaben sein

- sowohl eingriffsregelungs- als auch UVP-pflichtig (z.B. Fernstraßenneubau)
- UVP- aber nicht eingriffsregelungspflichtig (z.B. bestimmte Änderungen von Abwasserbehandlungsanlagen)
- eingriffsregelungs- aber nicht UVP-pflichtig (z.B. bestimmte Bodenabbauvorhaben
- weder eingriffsregelungs- noch UVP-pflichtig (z.B. die tägliche landwirtschaftliche Wirtschaftsweise).

1.3 Die Arbeitsschritte

Das Vorgehen bei eingriffsregelungs- und UVP-pflichtigen Vorhaben ist im Ermittlungs-, Beschreibungs- und Bewertungsteil ähnlich. Für beide Verfahren muß die Untersuchung der Schutzgüter und ihrer Betroffenheit so frühzeitig ansetzen, daß im Ergebnis auch noch ein Vorhabensverzicht („Nullösung") möglich ist. Für die Eingriffsregelung und für die UVP ist es gleichermaßen unerläßlich, die vom Vorhaben betroffenen Funktionen und Werte von Natur und Landschaft zu ermitteln, zu beschreiben, zu bewerten und sich nachprüfbar mit der Vermeidung und Kompensation dieser Beeinträchtigungen auseinanderzusetzen. Die Anforderungen hierfür sind bei der Eingriffsregelung aus dem Naturschutzgesetz, bei der UVP aus allen Umweltgesetzen (also u.a. auch aus dem Naturschutzgesetz) zu entwickeln *(Arbeitsgruppe „Eingriffsregelung"* 1988, *Gassner* 1990).

1.4 Die Beteiligung der Öffentlichkeit

Im Unterschied zur Eingriffsregelung ist bei der UVP generell eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen. Bei der Eingriffsregelung hängt sie vom jeweiligen Verfahren ab, an dem die Eingriffsregelung teilnimmt.

1.5 Die Verbindlichkeit der Ergebnisse

Das Ergebnis der UVP ist im wesentlichen das Aufzeigen von Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt. Das Ergebnis ist nicht die Entscheidung selbst, sondern Grundlage der im jeweiligen Verfahren und auf der jeweiligen Ebene zu treffenden politischen und administrativen Entscheidungen. Aus der UVP resultieren keine zwingenden Verpflichtungen (Rechtsfolgen) für die Entscheidungsbehörde und den Verursacher.

Das Ergebnis der UVP dient vielmehr der Entscheidungsvorbereitung. Diese Verfahrensweise hat den Vorteil, daß die Entscheidungsträger frühzeitig die Auswirkungen auf die Umwelt erkennen und auch verantworten müssen. Da in die UVP auch die Belange des Naturschutzes einzustellen sind, erfüllt sie praktisch die Anforderungen, die auch in den ersten Arbeitsschritten bei Anwendung der Eingriffsregelung zu erledigen sind.

Die Verpflichtungen der Eingriffsregelung gehen aber über die der UVP hinaus. Die Prüfungsergebnisse über die Vermeidbarkeit von Beeinträchtigungen haben gesetzlich zwingende Folgen. Auch die Kompensation von unvermeidbaren Beeinträchtigungen ist zwingend. Die Prüfungsergebnisse können dazu führen,

daß das Vorhaben entweder abgelehnt wird oder zumindest Kompensationsmaßnahmen erforderlich werden.

Das UVP-Gesetz hat die Eingriffsregelung also keineswegs überflüssig gemacht. Vielmehr liefert die UVP im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung erst das Abwägungsmaterial, das an den Entscheidungskriterien der Eingriffsregelung zu messen ist.

Das UVP-Gesetz ist maßgeblich auf die Eingriffsregelung angewiesen, um die Ergebnisse der UVP bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Für Vorhaben, die sowohl UVP- als auch eingriffsregelungspflichtig sind, ist die Eingriffsregelung mit ihren Rechtsfolgen daher sozusagen der „verlängerte Arm" der UVP. Für diese Vorhaben hat das UVP-Gesetz – bezogen auf die Schutzgüter des Naturschutzes – weder verbesserte Schutzanforderungen noch größere Untersuchungspflichten des Verursachers gegenüber der seit mehr als 10 Jahren in Niedersachsen geltenden Eingriffsregelung gebracht.

2. Risiken der UVP für den Naturschutz

Die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Projektwirkungen sowie die Entwicklung von Vermeidungs- und Kompensationsstrategien ist sowohl nach UVP-Gesetz als auch Eingriffsregelung Voraussetzung für prüfbare Antragsunterlagen und die Pflicht des Vorhabenträgers. Diese Anforderungen sind allerdings nicht für alle Geltungsbereiche der Eingriffsregelung rechtlich eindeutig formuliert, was schon deshalb häufig zu unvollständigen und nicht prüfbaren Antragsunterlagen führt, die Eingriffe aber gleichwohl und ohne ausreichende Vermeidung und Kompensation zugelassen werden (vgl. *Breuer* 1991 b).

Demgegenüber sind die Anforderungen im UVP-Gesetz umfassend als Verursacherlast geregelt. Dies kann zusammen mit einer verbesserten Öffentlichkeitsbeteiligung der Eingriffsregelung zu größerer Wirksamkeit verhelfen und die Berücksichtigung des Naturschutzes auch dort verbessern, wo die Eingriffsregelung formal nicht angewandt werden kann.

Diese und andere Chanchen der UVP für den Naturschutz werden immer wieder herausgestellt und nicht bestritten. Sie tragen mit dazu bei, daß in *Umweltpolitik, Umweltverwaltung* und *Umweltverbänden* die *Umweltverträglichkeitsprüfung* mit besonders positiven Erwartungen für die Umwelt verknüpft ist. Risiken der UVP für den Naturschutz sind weithin unvorstellbar, oder diese werden nicht erkannt oder gar als Vorzüge gedeutet. Risiken der UVP für den Naturschutz sind dort etwa ebenso schwer zu vermitteln wie einer säkularisierten Gesellschaft das Wesen der Heiligen Dreifaltigkeit, wobei das eine nur geglaubt, das andere aber gewußt werden kann.

2.1 Konkurrenz unter erschwerten Bedingungen

Umweltverträglichkeitsprüfungen sind juristisch-adminstrativ-strukturierte Verfahren, die der politisch-administrativen Entscheidungsvorbereitung dienen, in dem alle wesentlichen Auswirkungen eines Vorhabens und seiner Alternativen *auf die Umwelt* frühzeitig erkannt, aus *ökologischer Sicht* bewertet und daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet werden *(Hartlik* 1992).

Dieses Selbstverständnis der Umweltverträglichkeitsprüfung ist nur scheinbar für den Naturschutz unproblematisch:
„Auf die Umwelt" *bedeutet nämlich nicht nur* „auf Natur und Landschaft", sondern auch auf andere Schutzgüter als die des Naturschutzes: mindestens auf „Menschen", „Kultur- und sonstige Sachgüter". Die Schutzgüter des Naturschutzes sind also von vornherein nur eine Teilmenge innerhalb der UVP. Darüber hinaus werden die Auswirkungen auf die Schutzgüter in der UVP nach Anforderungen gewertet, die außer aus dem Naturschutzrecht *aus allen Umweltgesetzen* zu entwickeln sind. Die Anforderungen aus Naturschutzrecht und anderen Umweltgesetzen sind aber häufig weder deckungsgleich noch gleichgerichtet. Vielmehr liegen ihnen unterschiedliche Ziele, Aufgaben, Ausgangsbedingungen und Zuständigkeiten zugrunde, so daß verschiedene Umweltmedien unter verschiedenen Aspekten betrachtet und dort auch verschieden bewertet werden. Diese als *„Umweltqualitätsziele"* bezeichneten Anforderungen können untereinander konkurrieren und gegen die *„Naturschutzqualitätsziele"* gerichtet sein.

Zum Beispiel beim Schutzgut „Boden": Naturschutzziele für den Boden sind in Übereinstimmung mit § 1 NNatG übergeordnet, d.h. nutzungsneutral zu bestimmen und dürfen nicht einer oder mehrerer Bodennutzungen untergeordnet werden. Schutzauftrag ist nicht der Schutz einer unbestimmten oder von einer bestimmten Nutzungsdisziplin nachgefragten Bodenbeschaffenheit (z.B. einer technisch herstellbaren maximalen Bodenfruchtbarkeit), sondern der Schutz der naturraum- und standorttypischen Bodenfunktionen. Im Zielsystem des Naturschutzes ist daher die natürliche Bodenfruchtbarkeit eines Podsols ebenso wertvoll und mithin schutzwürdig wie die einer Braunerde, während z.B. bei einer landwirtschaftlichen Inwertsetzung ein Braunerdestandort als wertvoller (weil mit höherem Ertragspotential) eingestuft wird. Solche agronomischen Wertsetzungen bestimmen aber zunehmend Ziele und Aufgaben des Bodenschutzes. So liegt den besonderen Schritten von Bund und Ländern zum Bodenschutz häufig keine naturschutzkonforme Zielbestimmung des Bodenschutzes zugrunde. Vielmehr wird Bodenschutz dort überwiegend oder ausschließlich nutzungsressortspezifisch, d.h. verfremdet formuliert, z.B. wenn Böden mit hohem agronomischem Ertragspotential oder hoher wasserwirtschaftlicher Filterfunktion ein höheres Schutzinteresse zuerkannt wird als anderen. Diese Einteilung entspricht der fast überwundenen Einteilung der Tiere in schädlich und nützlich und macht das Schutzbemühen vom jeweiligen Nutzen des Bodens für Nutzungen abhängig.

Naturschutzfremde Inwertsetzungen aller *Umweltmedien* lassen sich leicht als *Umweltqualitätsziele* deklarieren. Daß es sich hierbei um mit dem Naturschutz konkurrierende Ziele handeln kann, wird in der Umweltverträglichkeitsprüfung wie in der gesamten Umweltpolitik kaum erkannt. Auf diese Weise stehen den Naturschutzbelangen nicht mehr einfach *„andere Belange"* gegenüber, sondern diese werden mit denen des Naturschutzes zu *„Umweltbelangen"*, z.B. wenn in naturschutzwichtigen Fließgewässern Wasserkraftwerke zur *„umweltfreundlichen"* oder *„umweltverträglichen"* Energiegewinnung errichtet werden sollen.

Dem Naturschutz kritisch oder ablehnend gegenüberstehende Gruppen (z.B. Landwirtschaft oder Energiewirtschaft) brauchen ihre naturschutzfremden Zielsetzungen gar nicht mehr in das Zielsystem das Naturschutzes einzuschleusen, um sie leichter gegen den Naturschutz durchsetzen zu können, weil ihre Ziele nun als Umweltqualitätsziele gegenüber denen des Naturschutzes mehr denn je legitimiert erscheinen und konkurrenzfähig sind. Agronomisch wertvollen Böden wurde zwar z.B. bei der Linienbestimmung von Verkehrsprojekten schon immer ein höheres Schutzinteresse als z.B. den naturschutzwichtigen Bodenlandschaften zuerkannt. Privilegierungen dieser Art konnten aber

nicht mit Hinweisen auf *Umweltqualitätsziele, Umweltverträglichkeit* oder *umweltpolitische* Erfordernisse gerechtfertigt werden, sondern waren, was sie sind: eine Entscheidung gegen den Naturschutz zugunsten *„anderer Belange"*.

Fähigkeit und Bereitschaft zwischen Naturschutz und anderen Umweltbelangen (noch) zu differenzieren, sind in Umweltpolitik, Umweltverwaltung, Umweltverbänden und häufig schon in der Naturschutzverwaltung nicht entwickelt. Diese Differenzierung wird vielmehr als *„begrenzt"* oder *„unökologisch"* abgelehnt, die undifferenzierte Bündelung von Umweltbelangen aber mit Eigenschaften verknüpft wie *„ganzheitlich", „integrativ", „medienübergreifend"* oder *„querschnittsorientiert"*, weil das Zielsystem des Naturschutzes entweder nicht gewußt oder nicht gewollt wird.

Dazu trägt die Ausbildung im Naturschutz innerhalb der Landespflege bei, wenn dort Naturschutz- und Umweltqualitätsziele unzulässig vermengt und das rechtlich-fachliche Zielsystem des Naturschutzes nur unzureichend gelehrt wird. Dort werden auch die Initiativen vorbereitet, die naturschutzrechtliche Landschaftsplanung als gutachtliche Fachplanung zugunsten einer *„ökologischen" Gesamtplanung* oder *„Umweltleitplanung"* als Entsprechung zur *Umweltverträglichkeitsprüfung* aufzulösen (vgl. *Dahl & Breuer* 1992).

Darüber hinaus ist die Umweltpolitik bestrebt, ein naturschutzübergeordnetes *umweltpolitisches Ziel- und Wertesystem* etwa mit einem *Umweltgesetzbuch* durchzusetzen. Das UVP-Gesetz hat dazu bereits einzelne Begriffe und Aspekte aus dem Zielsystem des Naturschutzes herausgelöst, verfremdet und in eine eigene Argumentation etabliert und dabei nicht nur die Schutzgüter, sondern selbst die Ausgleichsmaßnahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung für die Aneignung durch andere Belange als die des Naturschutzes geöffnet.

Die Gefahr einer Vermengung und Verfremdung der Naturschutzziele in der Umweltverträglichkeitsprüfung nimmt dort noch zu, wo sie personell und administrativ außerhalb der Einflußsphäre des Naturschutzes liegt. Innerhalb der UVP-Verwaltungen bestehen Tendenzen, die UVP-Schutzgüter über die des Naturschutzes hinaus zu erweitern, allein schon um ein gerechtfertigtes eigenständiges Aufgaben- und Zuständigkeitsprofil (mit allen Konsequenzen wie Ausstattung, Personal und Stellenwert) neben oder über der Eingriffsregelung zu erreichen und auszubauen.

Die in Umweltverträglichkeitsprüfungen selbstverständliche Begriffsverbindung *„aus ökologischer Sicht bewertet"* (s. *Hartlik* 1992) kann schon deshalb nicht beruhigen, weil Ökologie (anders als etwa der Naturschutz) gar nicht bewertet, sondern (wie etwa Mathematik oder Physik) eine Wissenschaftsdisziplin ist und mithin auch gar keine (etwa naturschutzfachlichen, ethischen oder gesellschaftlichen) Wertmaßstäbe anbieten kann *(Erz* 1986). Das *„Ökologie"* zumindest nicht immer gefahrlos mit *„Naturschutz"* übersetzt werden kann, zeigt sich z.B. in Landesämtern für Ökologie, weil darin nur ein Teil *„naturschutzfachlich"* und mehrere Teile *„nichtnaturschutzfachlich"* (oder *„naturschutzunfachlich")* und diese - in dieser Reihenfolge - *„naturschutzdienlich", „naturschutzneutral"* oder *„naturschutzkritisch"* ausgerichtet sind. Ob darin die Naturschutzziele noch unbeschädigt entwickelt und unabgestimmt nach außen mitgeteilt werden können, ist, wie innerhalb der Umweltverträglichkeitsprüfung, keineswegs sicher.

2.2 Verkürzung von Naturschutzzielen

Auslegung und Praxis der UVP neigen außer zu einer Verfremdung zu einer Verkürzung der Naturschutzziele.

Naturschutzziele werden verkürzt, wenn zur Bewertung von Umweltauswirkungen lediglich fachrechtliche Immissionswerte, Dosisgrenzwerte oder ähnlich verbindliche Standards (z.B. aus TA Luft, TA Lärm oder Bodenschutzkonzeption) herangezogen werden, nicht aber die weniger oder unverbindlichen Anforderungen des Naturschutzes. Verbindliche Umweltqualitätsziele kommen aber häufig gar nicht fachlich, sondern politisch zustande und bleiben schon daher häufig hinter den gutachtlich, z.B. in Landschaftsrahmenplanung und Eingriffsregelung aus dem Naturschutzgesetz zu entwickelnden regionalen und lokalen Naturschutzqualitätszielen zurück. Eine Zuständigkeit des Naturschutzes (und mithin auch der Naturschutzverwaltung) für die Schutzgüter Boden, Wasser, Luft und Klima wird praktisch aufgehoben. Der Naturschutzanspruch wird beschränkt auf Pflanzen und Tiere, dies zudem in einem reduktionistischen Sinne, nämlich nur noch auf hochbedrohte oder besonders geschützte Arten und Biotope. Dies entspricht ungefähr dem Leistungsstand des Reichsnaturschutzes.

Solche Verkürzungen sind auch Bestandteil des Referenten-Entwurfs der UVP-Verwaltungsvorschrift (*Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* 1992). Darin wird z.B. bestimmt, daß Arseneinträge in den Boden zukünftig nur dann Beeinträchtigungen sind, wenn 20 mg / kg Trockensubstanz überschritten oder Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft nur dann nicht ausgleichbar in Sinne der Eingriffsregelung sind, wenn hochbedrohte oder besonders geschützte Arten oder Ausschnitte von Natur und Landschaft betroffen sind.

Auf diese Weise werden für die Anwendung der Eingriffsregelung Standards sozusagen „durch die Hintertür" eingeführt, die ebenfalls hinter den naturschutzfachlichen Erfordernissen zurückbleiben und zu einer fachlichen Entleerung und zu Anwendungsbeschränkungen der Eingriffsregelung führen.

Diese Vorgehensweise ist nicht nur naturschutzfachlich unzureichend, sie ist auch UVP-gesetzlich unzulässig, weil die Bewertungsmaßstäbe aus allen Umweltgesetzen (also auch aus dem Naturschutzgesetz) zu entwickeln sind und eine reduktionistische Bewertung vom UVP-Gesetz weder vorgegeben noch gedeckt ist.

3. Trends im Umweltschutz und Identitätskrisen im Naturschutz

Die Vereinnahmung und Verkürzung des Naturschutzes innerhalb eines überdies nur unzureichend definierten und häufig naturschutzkritischen Umweltschutzes ist Trend.

Die Einrichtung von *Umweltämtern* und *-dezernaten* auf unterer und oberer, von *Umweltministerien* auf Landes- und Bundesebene sowie von *Umweltlandesämtern,* bei denen Naturschutzbehörden und andere *Umweltverwaltungen* „vereinigt" werden, führt zu einer Schwächung des Naturschutzes, wenn diese Behörden – wie es die Regel ist – als „Clearing-Stelle" für unterschiedliche *Umweltbelange* operieren. Diese Vorbehalte gelten auch gegenüber der *Umweltverträglichkeitsprüfung.*

In den Umweltberichten von Umweltbehörden kommt der Naturschutz schon gar nicht mehr vor, oder der Naturschutz wird darin auf einen elitären Einzelartenschutz reduziert, indem Bo-

den, Wasser und Luft zur Domäne von Nutzungen oder einer wohlmeinenden Laiengruppe geworden sind und Naturschutz nicht mehr als alle Politik- und Handlungsbereiche durchdringendes Zielsystem und Gestaltungsprinzip verstanden wird. Und nicht zuletzt: Die Naturschutzverbände wollen nicht mehr bloß Fachverbände für Naturschutz sein, sondern dehnen ihre Aufgabenbereiche auf den Umweltschutz aus.

Das überzeichnete Ergebnis dieser Entwicklung: „Wenn eine Fabrik in einem naturschutzwichtigen Bereich gebaut werden soll, darf und muß dies der Naturschutz verhindern – sofern in der Fabrik Automobile produziert werden. Ist es aber am gleichen Standort eine Fahrradfabrik, darf der Naturschutz keine Einwände haben – weil Fahrradfahren umweltfreundlich ist".

Vereinnahmung und Verkürzung des Naturschutzes innerhalb des Umweltschutzes erscheinen schon heute vielfach unumkehrbar. Dabei ist die Tragweite dieser Entwicklung von Naturschutzverwaltung und -verbänden bisher kaum erkannt worden, obschon sie von diesen maßgeblich mitverursacht wird.

Der Naturschutz wird seine Identität innerhalb des Umweltschutzes nur erhalten können, wenn er sein Zielsystem und Aufgabenprofil mit eigenen Bewertungen bewahrt und dort, wo es notwendig ist, gegen den Umweltschutz abgrenzt – ähnlich wie schon in den 70er und 80er Jahren gegenüber Vereinnahmungstendenzen aus der Landwirtschaft. Die Bereitschaft dazu ist ebenso wie das Problembewußtsein unterentwickelt. Nicht nur außerhalb, sondern auch innerhalb des Naturschutzes wird diese Aufgabe als das Bestreben empfunden, im Zeitalter der E-Lok den Beruf des Heizers zu erhalten. Die Schafe in den eigenen Reihen sind eben manchmal schlimmer als die Wölfe draußen.

4. Anforderungen an die UVP-Praxis

Wenn die Umweltverträglichkeitsprüfung den Naturschutz und die Wirksamkeit der Eingriffsregelungen nicht gefährden, sondern – wie immer wieder betont wird – stärken soll, müssen mindestens folgende sieben Anforderungen erfüllt werden:

1. Die Schutzgüter der UVP sind möglichst *in Übereinstimmung mit dem Zielsystem des Naturschutzes* zu bestimmen und zu bewerten, d.h. die Schutzgüter *Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und ihre jeweiligen Wechselwirkungen* müssen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und das Schutzgut *Landschaft* dem Landschaftsbild entsprechen.

   Die Schutzgüter der UVP außerhalb des Naturschutzes sind möglichst eng auszulegen, d.h. die Schutzgüter *Menschen* werden im Sinne von Gesundheit und Wohlbefinden und *Kultur- und sonstige Schutzgüter* als kulturelles Erbe verstanden.
2. Das Verhältnis von Naturschutz-Schutzgütern zu den anderen Schutzgütern der UVP ist zu klären, gerade weil und wo diese in Konkurrenz zueinander treten können. Das gilt auch für das Verhältnis von Naturschutzqualitätszielen zu häufig abweichenden Umweltqualitätszielen. Die Naturschutz-Schutzgüter müssen im UVP-Prozeß *reidentifizierbar* ermittelt und bewertet, d.h. eigenständig dargestellt werden und nachvollziehbar erhalten bleiben.
3. Als Bewertungsmaßstäbe sind nicht nur verbindliche fachrechtliche Standards, sondern alle aus den Umweltgesetzen zu entwickelnden Anforderungen heranzuziehen mit einem *Vorrang* für die jeweils anspruchsvolleren, auch wenn diese unverbindlich sein sollten. Eine Verkürzung der Naturschutzziele auf elitäre Arten oder Biotope ist nicht zulässig.
4. Die UVP darf zwischen Naturschutzbelangen und anderen Umweltbelangen nicht abwägen, sondern lediglich das Abwägungsmaterial liefern. Sie darf daher Naturschutzbelange und andere Umweltbelange auch nicht vermengen, sondern soll mögliche Konflikte deutlich machen.
5. Für den politischen Raum sind *Kriterien für Umweltverträglichkeit oder auch Umweltunverträglichkeit* zu entwickeln. Vorhaben müssen als umweltunverträglich gelten, wenn sie zu einer nicht ausgleichbaren erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigung von Natur und Landschaft im Sinne von § 8 BNatSchG führen können. Ein Abgleich der Betroffenheit von Schutzgütern des Naturschutzes mit der Nicht-Betroffenheit oder Verbesserung der Situation anderer Schutzgüter muß zuverlässig ausgeschlossen werden. Eine Privilegierung von bestimmten Umweltbelangen ist nicht zulässig.
6. Die Begriffsfelder und naturschutzrechtlich verankerten Maßnahmen *"Vorkehrungen zur Vermeidung", "Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen"* dürfen nicht für Schutzgüter außerhalb des Naturschutzes instrumentalisiert werden.
7. Übergeordnete Vorgaben für die UVP sollen *nicht gegen,* sondern *mit dem Naturschutz* entwickelt werden. Dort, wo die Praxis der UVP administrativ, organisatorisch oder personell nicht in der Hand des Naturschutzes ist, muß sie *naturschutzfachlich begleitet* werden.

5. Literatur

Arbeitsgruppe "Eingriffsregelung" der Landesanstalten/ämter für Naturschutz und der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (BFANL) (1988): Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung. Natur und Landschaft, 63. Jg. (1988), Heft 5 (Beilage).

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1992): Referentenentwurf vom 30.07.1992 "Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV)".

Breuer, W. (1991 a): Die Beziehung zwischen Eingriffsregelung und Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 4/91.

Breuer, W. (1991 b): 10 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in Niedersachsen. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 4/91.

Dahl, H.-J. und Breuer, W. (1992): Naturschutzziele - Ziele für Naturschutzverwaltung und Naturschutzverbände. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 6/92.

Erz, W. (1986): Ökologie oder Naturschutz? Überlegungen zur terminologischen Trennung und Zusammenführung. Berichte der Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL) 10/86: 11-17.

Gassner, E. (1990): Rechtliche Anforderungen an die landschaftspflegerische Begleitplanung. Laufener Seminarbeiträge 5/90: 9-13.

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

Hartlik, J. (1992): Die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bundesrepublik Deutschland - Sachstand der EG-Richtlinienumsetzung und Konsequenzen für den Naturschutz. In: ABN (Hrsg.): Naturschutz für Europa. Jb. Natur-

schutz Landschaftspfl. 45, Bonn.
Pielow, L. (1987): Ist die Eingriffsregelung nach § 8 BNatSchG ein Papiertiger? Natur und Recht 9: 165 - 167.

Anschrift des Verfassers

Wilhelm Breuer
Niedersächsisches Landesamt für
Ökologie – Fachbehörde für Naturschutz
Scharnhorststraße 1
30175 Hannover

Begriff, Anspruch und Bedeutung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

von Volker Kleinschmidt

1. Begriff

Für eine Analyse des Begriffs ist zunächst einmal ein Blick in die Geschichte notwendig (vgl. auch Abb. 1):

1969 wurde in den USA National Environmental Policy Act (NEPA) verabschiedet, der für umweltrelevante Bundesvorhaben ein sogenanntes "environmental impact assessment" vorschrieb (vgl. ausführlich zur Geschichte z.B. *Cupei* 1986). In der Folgezeit wurde der Gedanke von der Weltbank, den USA und anderen Staaten insbesondere bei Entwicklungshilfeprojekten aufgegriffen. In die Bundesrepublik wurde dieser Begriff auch in den frühen 70er Jahren transferiert - allerdings in der mißglückten Übersetzung „Umweltverträglichkeitsprüfung".

1969 /70	USA, Weltbank, Schweden
	Australien Frankreich Philippinen, Indien Thailand
1979	China Sri Lanka, Brasilien (und 1986, 1988, 1990) Indonesien
	Kanada
1985	EG, Malaysien, Ungarn Niederlande, Spanien Italien
	Ziele und Grundsätze der UVP und Richtlinien der UVP in Entwicklungsländern (UNEP 1987 und 1988)
1988	Großbritannien, Schottland, UDSSR
	Südafrika
	Deutschland, Griechenland
1991	ECE-Vereinbarung der grenzüberschreitenden UVP Neuseeland

Abb. 1: Beispiele aus der geschichtlichen Entwicklung der UVP

Richtig übersetzen könnte man „environmental impact assessment" mit „Umweltauswirkungsabschätzung" oder „Umweltfolgenabschätzung". Dies würde einerseits im Umkehrschluß bei genehmigten Projekten keine „Umweltverträglichkeit" signalisieren und andererseits wird der Begriff „Abschätzung" sicherlich dem gerechter, was der Gutachter und die Behörden nur leisten können. Gerade bei der Genehmigung von Großprojekten, auf die das bundesdeutsche UVP - Gesetz besonders abzielt, wird bei Genehmigung ansonsten der „blaue Umweltengel" suggeriert - umweltverträglich können diese Projekte in der Regel nicht sein. Konsequent spricht daher der Entwurf eines Umweltgesetzbuches (*Kloepfer* et al. 1990) von einer „Umweltfolgenprüfung". Derzeit ist jedoch die unglücklich gewählte Vokabel „UVP" mit Gesetzeskraft ausgestattet, so daß dieser Begriff im folgenden zugrunde gelegt werden muß. Die nachfolgende Tabelle gibt jedoch einen Überblick über die verwirrende Begriffsvielfalt, die bei der Diskussion um die UVP auftaucht.

Begriffswirrwarr im Zusammenhang mit der UVP (Cupei 1992)

Gesamtökologisches Gutachten
Holistische Auswirkungsanalyse
Integrative UVP
Integrierte UVP
Materielle UVP
Ökologische Folgenbewertung
Ökologische Risikoanalyse
Ökologische Wirkungsanalyse
Ökologische Wirkungsprognose
Ökologisches Beweissicherungsverfahren
Prozeß-UVP
Raumordnerische Prüfung der Umweltverträglichkeit
Raumverträglichkeitsprüfung
Technikfolgenabschätzung
Technologiefolgenabschätzung
Umwelterheblichkeitsprüfung
Umweltverträglichkeitsanalyse
Umweltverträglichkeitsbericht/beurteilung
Umweltverträglichkeitsbewertung
Umweltverträglichkeitserklärung
Umweltverträglichkeitsgutachten
Umweltverträglichkeitsprüfung
Umweltverträglichkeitsstudie
Umweltverträglichkeitsuntersuchung
Environmental Analysis
Environmental Assessment
Environmental Health Impact Assessment
Environmental Impact Assessment
Risk Assessment
Technology Assessment

Weitere wichtige geschichtliche Meilensteine sind z.B. die EG-Richtlinien zur UVP 1985, deren Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland bis heute defizitär ist (EG-Kommission 1992 a). Andererseits hat die BRD eine verwirrende rechtliche Umsetzungsvielfalt erzeugt, die für ein einheitliches Verständnis von UVP nicht gerade förderlich ist. Die Grafik in Abb. 2 zeigt, daß eine Vielzahl von Vorschriften bereits heute die unvollständige Umsetzung der EG-Richtlinie repräsentieren. Hinzu kommt, daß die Bundesländer der UVP unterschiedlich starke Bedeutung zumessen und sie in

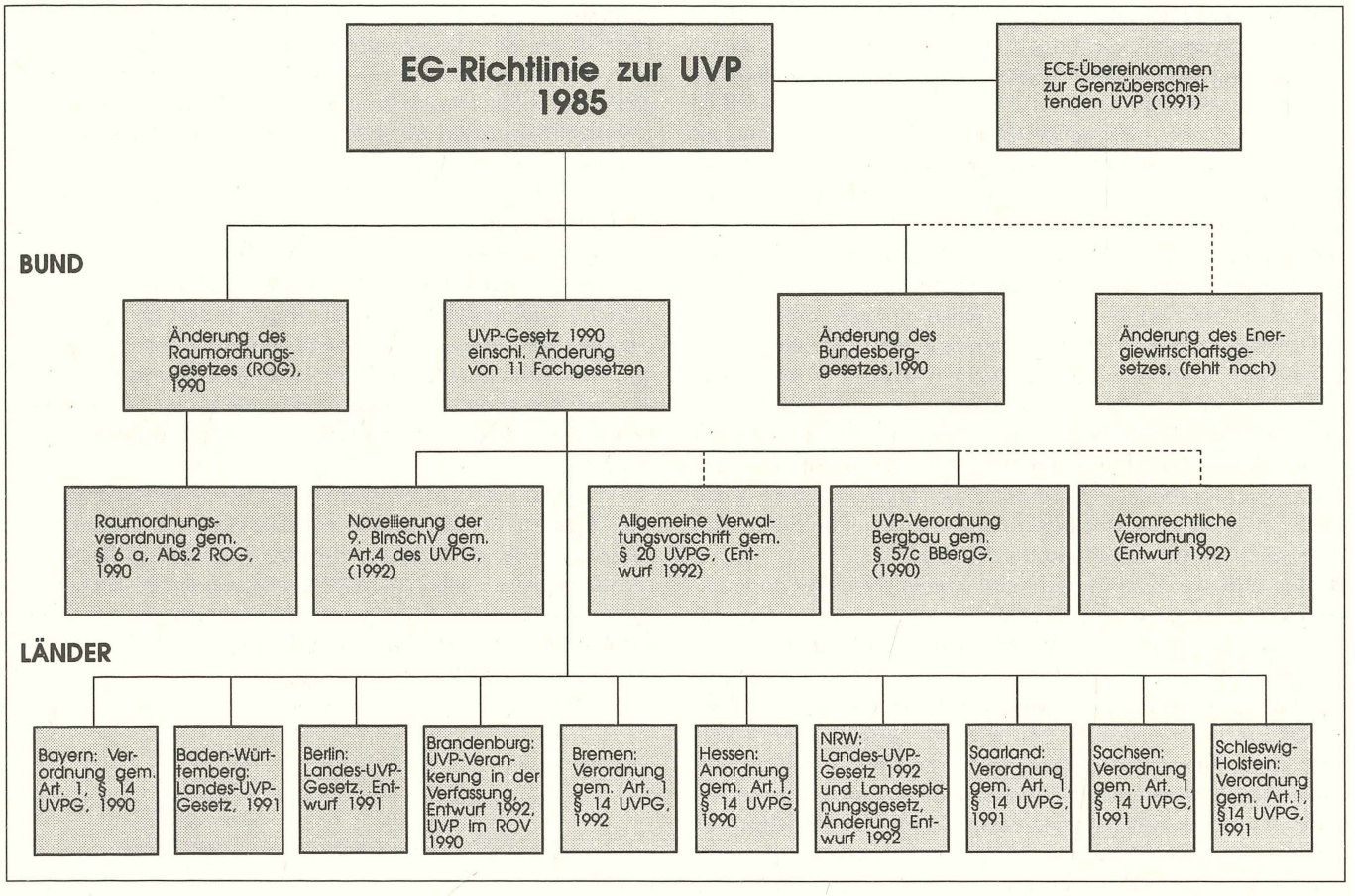


Abb. 2: Rechtliche Umsetzung der EG-Richtlinie zur UVP in der BRD

unterschiedlicher Art verankern - nur 2 Bundesländer haben eigene Landes-Gesetze erlassen.

2. Anspruch

In den 80er Jahren wurden euphorische Diskussionen um die UVP-Verankerung im bundesdeutschen Recht geführt, der Dachverband der Deutschen Naturschutzverbände erarbeitete einen Gesetzentwurf und es gründete sich sogar ein UVP-Förderverein. Was vom heutigen Anspruch der Umsetzung der EG-Richtlinie zur UVP zu halten ist, wird unterschiedlich gesehen. Dies soll an folgendem Beispiel verdeutlicht werden. Dr. Bohne, zuständiger Gruppenleiter im Bundesumweltministerium, verteidigte auf einer nicht öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag die restriktive Handhabung der Alternativenprüfung bei der UVP ("nur, wenn erforderlich und zumutbar") damit, daß die EG-Richtlinie zur UVP dies gar nicht in ihren Kernintentionen verlange. Demgegenüber schildert die EG-Kommission in ihrem offiziellen Bericht für die UNCED in Rio de Janeiro, daß "es in der Phase des konkreten Vorhabens schon zu spät ist, Alternativen oder kumulative Wirkungen zu berücksichtigen. Ein Beispiel wäre ein Straßenbauvorhaben, das auf der Grundlage der Straßenführung und der Gestaltungsmerkmale bewertet wird, und nicht anhand der Frage, ob die Straße (und nicht eine Eisenbahnlinie) die geeignete Lösung für gegebenes Problem ist - diese Entscheidung ist bereits in der Planungsphase gefällt worden" (*EG-Kommission* 1992 b, S. 60).

Aus all den mehr als 15-jährigen Diskussionen um eine defizitäre Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, bietet aus fachlicher Sicht nur eine frühzeitige und offene Diskussion über Alternativen mit Einbeziehung der Öffentlichkeit und der anerkannten Naturschutzverbände nahezu die einzige Chance, den fortschreitenden Landschaftsverbrauch einzudämmen und umweltschonend zu steuern. Diese Aussage, bei der sich die Naturschützer einig sind, wird jedoch konterkariert durch viele Bestrebungen, die UVP und die Diskussion mit der Öffentlichkeit auf den spätest möglichen Termin vor der Zulassung des Projektes zu beschränken: das Planfeststellungsverfahren. Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz für die neuen Länder soll nun auch mit diesem Grundtenor auf die westlichen Länder übertragen werden (Kabinettsbeschluß vom 5.11.1992), die Investitionsmaßnahmegesetze in den neuen Ländern kommen gänzlich ohne die gesetzlich verankerte UVP aus und aus dem Raumordnungsgesetz soll die UVP wieder herausgenommen oder zumindest stark reduziert werden.

Vor diesem Hintergrund lohnt es sich kaum, noch über den Anspruch von UVP zu diskutieren, z.T. wird die UVP sogar in bestimmten Fällen als Rückschritt für den Naturschutz betrachtet (vgl. *Breuer* in diesem Heft oder die m.E. unzulässige Vermengung von städtebaulichem Fachbeitrag und UVS bei allen Straßenplanungen NRWs). Dennoch soll hier darauf hingewiesen werden, daß eine wirksame UVP-Umsetzung insbesondere bei Ermessensentscheidungen (i.w. Planfeststellungsverfahren) durch die Bun-

desländer und ihre Verwaltungspraxis erzielt werden kann, denn natürlich entscheidet nicht der Projektträger, ob ihm eine Alternativprüfung oder andere Inhalte "zumutbar" sind, sondern die zuständige Behörde.

Abschließend sollen daher noch einmal die Kernintentionen der EG-Richtlinie zur UVP wiedergegeben werden (aus *Lee* 1992):

■ Die UVP ist ein Instrument der Vorabschätzung (oder Vorsorge). Sie hat das Ziel, die Umwelt zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu berücksichtigen, wenn es um Planung und Entscheidung für neue Entwicklungen oder Projekte geht. Es ist weniger teuer und konfliktträchtig, wenn die möglichen Umweltprobleme neuer Projekte bereits auf der Planungs- und Vorüberlegensebene berücksichtigt werden, als wenn man diese Probleme erst zur Kenntnis nimmt, wenn die Vorhaben verwirklicht sind. Es ist auch die einzige Möglichkeit, sich in zufriedenstellender Weise mit Umweltfolgen auseinanderzusetzen, die nicht umkehrbar sind. Dies ist von besonderer Bedeutung für Länder, die eine große Zahl von Entwicklungsprojekten im Rahmen einer größeren ökonomischen Umstrukturierung durchführen.

■ Die UVP ist in zwei deutlich unterscheidbaren, aber doch miteinander verknüpften Aspekten ein integratives Instrument. Als erstes wendet sie einen mehrere Umweltbereiche umfassenden und integrativen Ansatz der Umweltplanung und des Umweltmanagements an. Traditionell wurden Schutzmaßnahmen für die unterschiedlichen Umweltbereiche (Luft, Lärm, Wasser, Boden usw.) getrennt voneinander entwickelt und umgesetzt - beispielsweise durch voneinander unabhängige Genehmigungsverfahren. Es wird jedoch zunehmend anerkannt, daß die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Umweltbereichen und zwischen den verschiedenen Möglichkeiten beispielsweise der Behandlung und der Ablagerung von Abfällen zur Folge hat, daß diese Kontrollmaßnahmen in zufriedenstellender Weise nicht getrennt voneinander geplant und ausgeführt werden können. Es ist jedoch nicht immer möglich, kurzfristig eine engere Integration zwischen Genehmigungsverfahren zu erreichen, welche traditionsgemäß getrennt abgelaufen sind.

Zweitens integriert die UVP die Abschätzung der Umweltfolgen in den Prozeß der Planung und Entscheidung in allen Hauptwirtschaftssektoren (z.B. Industrie, Energie, Transport, Stadtentwicklung, Landwirtschaft und Tourismus). Dadurch ist sie ein Instrument, um eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Auch dieses ist von besonderer Bedeutung in Ländern, die sich in einer Phase einer weitgehenden ökonomischen Umstrukturierung befinden und wo ein "unkontrolliertes" Wachstum wesentliche Konsequenzen für die Umwelt haben könnte. Allerdings bedarf es erheblicher Anstrengungen, um UVP-Verfahren in Wirtschaftssektoren einzuführen, in denen sie bisher traditionsgemäß schwach ausgeprägt waren oder völlig fehlten.

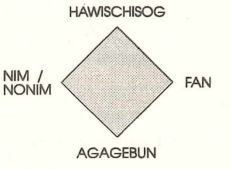
■ Die UVP ist ein Instrument, welches technische und partizipative Eigenschaften verbindet. Zuallererst verlangt sie die Zusammenstellung, Analyse und Anwendung gut begründeter wissenschaftlicher und technischer Daten. Um dies zu erreichen, sind ausreichend ausgebildetes Personal, Datengrundlagen und Vorkehrungen für eine Qualitätskontrolle notwendig. Um diese Anforderungen nicht zu einer Belastung werden zu lassen, sind entsprechende Vorkehrungen sorgfältig zu planen, insbesondere, wenn die UVP in einem Land neu eingeführt wird.

Zweitens betont das UVP-Verfahren die Bedeutung von Konsultationen der Umweltbehörden und der Öffentlichkeit, die durch bestimmte Projekte betroffen sein könnten, vor der Genehmigung solcher Vorhaben. Dies setzt ein größeres Ausmaß von "Offenheit" bei der Zurverfügungstellung von umweltrelevanten Dokumenten zur Information und für eine Kommentierung voraus, als sie vorher bestanden haben kann. Auch hier sind oft spezielle Anstrengungen nötig, um ein solches Verfahren zufriedenstellend durchzuführen."

3. Bedeutung

Die Bedeutung der UVP kann in Form einer Wellenbewegung beschrieben werden: In den 70er Jahren gab es Bestrebungen für ein eigenes UVP-Gesetz, das scheiterte und nur in rechtlich sehr vagen Hinweisen zur Umweltverträglichkeitsprüfung öffentlicher Maßnahmen endete (vgl. *Cupei* 1986), die zudem nie besonders wirksam in die Verwaltungspraxis umgesetzt wurden (*Töpfer* 1989).

In den 80er Jahren konnte nun ähnliches beobachtet werden - 1983 forderte der Deutsche Bundestag eine möglichst optimale Umsetzung der EG-Richtlinie zur UVP in deutsches Recht - die rechtliche Umsetzung in der BRD wurde von der EG-Kommission vorläufig mit einem 12-seitigen Beschwerdeschreiben bewertet. Die verschiedenen Abwehrstrategien gegen die UVP in der BRD beschreibt *Cupei;* (1992) treffend (Abb. 3):



AGAGEBUN:	Alles ganz anders, geht bei uns nicht.
FAN:	Falscher Ansatz.
HAWISCHISOG:	Haben wir schon immer so gemacht.
NIM / NONIM:	Nicht möglich / noch nicht möglich.

Abb. 3: Abwehrstrategien gegen die UVP in der BRD (Cupei 1992)

Die derzeitige Praxis und die o.g. rechtlichen Beschränkungsbestrebungen lassen einerseits erkennen, welche Chancen die Länder für eine gute UVP-Anwendung haben, andererseits die Befürchtung durchaus realistisch erscheinen, daß die UVP auch bedeuten kann:

Unheimlich **V**iel **P**apier

Literaturverzeichnis

Cupei, J. (1986): Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), Köln u.a.

Cupei, J. (1992): Geschichte und Entwicklung der UVP in der Bundesrepublik Deutschland in: *Volker Kleinschmidt* (Hrsg.): UVP-Leitfaden für Behörden, Gutachter und Beteiligte - Grundlagen, Verfahren, Vollzug,- S. 29 - 52, Dortmund 1992

EG-Kommission (Ripa de Meana): unveröff. Beschwerdeschreiben der Kommission an die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Außenminister, Az: SC (92) D/1582 vom 4.2.1992 (a)

EG-Kommission: Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro 1992 (b)

Kloepfer, M., Rehbinder, E., Schmidt-Aßmann, E., Kunig, P., (1990): Umweltgesetzbuch - allgemeiner Teil, Entwurf, vervielfältigter Forschungsbericht, Bonn

Lee, N., (1992): Ein Überblick zur UVP in Europa und ihre Anwendung in den neuen Bundesländern in: *Volker Kleinschmidt* (Hrsg.): UVP-Leitfaden für Behörden, Gutachter und Beteiligte - Grundlagen, Verfahren, Vollzug,- S. 7 - 16, Dortmund

Töpfer, K., (1989): UVP-Königsweg der Umweltpolitik, in: *Hübler/ Otto-Zimmermann:* UVP-Umweltverträglichkeitsprüfung, Taunusstein, S. 33 - 43

Anschrift des Verfassers

Volker Kleinschmidt
Leiter der UVP-Forschungsstelle
FG Landschaftsökologie und Landschaftsplanung
FB Raumplanung
Universität Dortmund
Postfach 500 500
44205 Dortmund
Telefon und Fax: 0231/755-4856

Umsetzung von Naturschutzzielen in der Bauleitplanung – Beispiel Landeshauptstadt Hannover

von Broder Thomsen

Nachdem über zehn Jahre seit Inkrafttreten des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes vergangen sind, viele Belange des Naturschutzes durch die Kommunen in der Bauleitplanung unberücksichtigt blieben, und eine Vielzahl von diesen B-Plänen die Aufsichtsbehörden mit einem o.k. versehen durchliefen, zeigt sich die „Bauwelt" durch „die Sandmagerrasendebatte" und Eingriffsregelung aufgeschreckt und von scheinbar unsachlichen und überzogenen Forderungen überrollt. Niedersachsen liegt im Vergleich zu anderen Bundesländern in dieser Frage beträchtlich weit zurück. Für die Unteren Naturschutzbehörden (UNB) sind nur wenig oder gar keine Hilfestellungen in Form von Richtlinien oder für Ausführungsbestimmungen angeboten worden. Das Vollzugsdefizit ist groß. Da hilft der Entwurf des gemeinsamen Runderlasses des Nds. Sozialministeriums nicht weiter. Die zu diesem Zeitpunkt erwartete praxisorientierte Handreichung bleibt hinter den Darlegungen der Bezirksregierung Weser-Ems zurück.

Im folgenden soll auf die besondere Situation einer UNB in einer Großstadt sowie deren Versuche zur Problembewältigung eingegangen werden.

Aufgabenrahmen und Zuständigkeiten

Die Landeshauptstadt Hannover (LHH) ist Träger der Bauleitplanung. Das federführende Amt ist das Stadtplanungsamt. Nach dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz (NNatG) hat die Stadt zur Vorbereitung oder Ergänzung ihrer Bauleitplanung Landschafts- und Grünordnungspläne zu erarbeiten. Zuständig für diese Pläne ist das Grünflächenamt im Baudezernat. Die Untere Naturschutzbehörde (UNB) als Abteilung im Amt für Umweltschutz im Umweltdezernat erstellt den Landschaftsrahmenplan (LRP) und schreibt ihn fort.

Die LHH ist Baugenehmigungsbehörde und entscheidet im Baugenehmigungsverfahren, ob ein Eingriff vorliegt und in welcher Form die Eingriffsregelung zu berücksichtigen ist. Das zuständige Bauordnungsamt ist Organisationseinheit des Baudezernats.

Anders als in anderen kreisfreien Städten ersetzt der Flächennutzungsplan der LHH nicht die Regionalplanung, da das Regionale Raumordnungsprogramm vom Kommunalverband Großraum Hannover erstellt wird.

Die Federführung bei der Beurteilung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen liegt bei der UNB in Abstimmung mit dem Grünflächen- und Stadtplanungsamt. Kann bei der Bemessung der erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zwischen den Ämtern keine Einigung erzielt werden, erfolgt eine Absprache auf Dezernentenebene. Kann auch hier keine Klärung herbeigeführt werden, entscheidet der Oberstadtdirektor in der sogenannten Dezernentenkonferenz.

Landschaftspläne / Flächennutzungspläne

Die Landschaftspläne auf der Ebene der Flächennutzungsplanung werden aus dem LRP entwickelt. Da für die Stadt Hannover ein LRP mit sehr weitreichenden Aussagen besteht, wird zur Zeit darauf verzichtet, einen flächendeckenden Landschaftsplan für die Ebene der Flächennutzungsplanung aufzustellen. Anstelle eines umfassenden Landschaftsplanes werden in Hannover Teillandschaftspläne in der Regel auf Stadtbezirksebene erarbeitet.

Es ist inzwischen Praxis, das jede größere F-Plan-Änderung durch die Aufstellung eines Landschaftsplans begleitet wird. Umweltverträglichkeitsstudien werden zur Vorbereitung erarbeitet. Der Landschaftsplan soll die Eingriffsregelung beinhalten und ggf. Flächen für Ersatzmaßnahmen vorsehen. Landschaftspläne werden als Gutachten vergeben. Die UNB wird in die Festlegung des Untersuchungsumfanges und die Vergabe eingebunden und nimmt zu den Gutachten Stellung. Das Stadtplanungsamt erarbeitet dann den Entwurf des Flächennutzungsplans. Aufgrund eines Ratsbeschlusses wird die Stellungnahme der UNB als Anlage dem Erläuterungsbericht beigefügt.

Grünordnungspläne / Bebauungspläne

Grünordnungspläne (GOP) dienen den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, aber auch den Zielen des Städtebaues, der Freiraumplanung und der Stadtgestaltung. Grünordnungspläne bedürfen zur rechtlichen Durchsetzung ihrer Inhalte der Festsetzungen in Bebauungsplänen oder der Übernahme in Verordnungen oder Satzungen nach dem Naturschutzrecht.

Die wichtigsten Aufgaben des Grünordnungsplans im Zusammenhang mit der Aufstellung von Bebauungsplänen sind u.a.:

- die Berücksichtigung von Zielen und Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege.
- die Beurteilung geplanter Eingriffe und Vorschläge zur Vermeidung und Minimierung, für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Inhaltlich können GOP sehr unterschiedlich sein. In Hannover wird in jedem Einzelfall geprüft und festgelegt ob, und wenn ja, in welchem Umfang und mit welchen inhaltlichen Bestandteilen, ein GOP aufzustellen ist. Nicht zu jedem B-Plan ist ein GOP erforderlich und nicht jeder GOP hat das gesamte Leistungsbild der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) zu umfassen. Bei der Stadt Hannover soll ein Instrumentarium verschiedener GOP entwickelt werden, das von

- informellen Beiplänen im Rahmen der Bereichsplanung über
- besondere Anmerkungen in der Begründung des Bebauungsplans ohne GOP über
- einen einfachen GOP bis zu
- einem umfassenden GOP reicht.

Der GOP soll auch die Fragen beantworten, die sich im Zusammenhang mit einem geplanten Eingriff ergeben. Die wichtigsten Verfahrens- und Planungsschritte sind dabei:

- Vermeidung oder Minimierung des Eingriffs durch möglichst weitgehende Berücksichtigung der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes
- Ausgleich im Geltungsbereich des B-Plans
- Ersatz an anderer Stelle, entweder durch Festsetzung im

B-Plan im erweiterten Geltungsbereich, im sogenannten Satellitenplan oder durch Selbstbindung der Gemeinde auf stadteigenen Flächen.

Von einiger Bedeutung wurde im Verlauf der Aufstellung von B-Plänen die Frage, welche Werte und Funktionen des Naturhaushaltes zu welchem Zeitpunkt in die Bewertung einzufließen haben. Konsequent scheint die Position zu sein, daß zur Beurteilung eines Eingriffs vom Zustand der Fläche zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme des GOP auszugehen ist. Es wird auch die Auffassung vertreten, daß der Zustand von Natur und Landschaft zur Ermittlung der Werte und Funktionen heranzuziehen ist, der rechtlich möglich ist.

Ziemlich klar stehen sich zwei Forderungen gegenüber:

- Die UNB möchte möglichst weitgehende textliche Festsetzungen im B-Plan verankert wissen, um durch Berücksichtigung aller Minimierungen und Ausgleichsmaßnahmen die ggf. erforderlichen Ersatzflächen möglichst gering zu halten.
- Dagegen steht die Auffassung der Überfrachtung von B-Plänen sowie einer abzulehnenden Gängelung von Bauträgern und die Frage, wie denn und durch wen die ganzen Auflagen kontrolliert werden sollen.

Freiflächenpläne / Baugenehmigungsverfahren

Wurde die UNB seit Inkrafttreten der Baumschutzsatzung 1987 immer dann beteiligt, wenn geschützte Bäume von Bauvorhaben betroffen waren, so erfolgte die Benehmensherstellung bei Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes sowie des Landschaftsbildes selten, da nach den Bestimmungen des § 13 Abs. 3 Satz 2 NNatG offenbar ein Beteiligungsverfahren nicht vorgesehen war. Das hat sich im Verlauf der letzten zwei Jahre dahingehend verändert, daß in jedem relevanten Baugenehmigungsverfahren die UNB nach den allgemeinen Grundsätzen der Amtsermittlung befragt wird. Die Fachkompetenz zur Beurteilung der Eingriffserheblichkeit sowie der daraus abzuleitenden Minimierungs-, Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen im Geltungsbereich rechtskräftiger Bebauungspläne ist beim Bauordnungsamt nicht vorhanden, so daß eine Benehmensherstellung in aller Regel erfolgt. Neben dem Problem der fachlichen Einschätzung im Rahmen der Baugenehmigungen steht überdeutlich die mangelnde personelle Ausstattung. Eine sehr rigide Wichtung der Einzelfälle ist dadurch erforderlich, um von den einigen hundert Bauanträgen wenigstens die bedeutsameren herauszufischen.

Freiraumpläne oder Freiflächengestaltungspläne sind im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens aufzustellen. Führt ein Bauvorhaben zu einem Eingriff, was in der Regel der Fall ist, ist ein Freiflächenplan Bestandteil der Antragsunterlagen, der die Aussagen zur Eingriffsregelung qualifiziert enthalten muß. Ersatzmaßnahmen sind vom Bauträger auf Flächen durchzuführen, die in der Regel von der LHH im Zuge der Aufstellung von B-Plänen bereitgestellt werden. Die Bauträger werden möglichst frühzeitig über das Erfordernis und über die Bearbeitungstiefe eines Freiflächenplans informiert. Probleme entstehen dadurch, daß zwischen Bauantrag und Baugenehmigung in der Regel die Zeit zur Aufstellung eines qualifizierten Freiflächenplanes nicht ausreicht. Durch Auflagen in der Baugenehmigung wird dann der Bauträger zur Erarbeitung eines Planes aufgefordert, der mit der UNB abzustimmen ist. Die Durchsetzung von weitergehenden Forderungen der UNB erweist sich nach Erteilen der Baugenehmigung als äußerst schwierig. Die vom Bauträger beauftragten Garten- und Landschaftsarchitekten sind häufig nicht mehr die gewünschten Mitstreiter, um z.B. eine teure Dachbegrünung oder die komplizierte Regenwasserversickerung auf dem Gelände des Bauobjektes durchzusetzen, da sie als Auftragnehmer in der Regel ihrem Auftraggeber näher stehen als einer Naturschutzbehörde. Hemmnisse anderer Art entstehen selbstverständlich auch durch die zumeist in einem frühen Stadium des Bauobjektes festgelegten Kosten. Alle Änderungen - z.B. der Statik bei der Forderung nach Dachbegrünung - sind in der Regel kostenintensiv. Bislang ist noch kein Fall bearbeitet worden, der einen Bauherrn dazu verpflichtet hätte, auf einem durch im B-Plan festgelegten Gelände Ersatzmaßnahmen durchzuführen. Um die Durchsetzung von Belangen des Naturschutzes auf der Ebene der Baugenehmigung zu erleichtern, ist es erforderlich, den Katalog der textlichen Festsetzungen so umfassend wie möglich zu erstellen, die Bauträger möglichst frühzeitig über die Eingriffsregelung zu informieren und die beauftragten Gartenarchitekten zu sensibilisieren.

Bewertungsmaßstäbe

Es soll in der LHH angestrebt werden, für die Beurteilung eines Eingriffs und für die daraus abzuleitenden Ausgleichs- und ggf. Ersatzmaßnahmen einheitliche Bewertungsmaßstäbe festzusetzen. Dazu sollen bei den aufzustellenden Landschafts- und Grünordnungsplänen sowie in den Freiflächenplänen in den Baugenehmigungsverfahren möglichst objektive Maßstäbe und Beurteilungsmodelle entwickelt werden. Innerhalb der Stadtverwaltung besteht Einigkeit darüber, daß mit Hilfe von Bewertungsmodellen die Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes nur unzureichend eingeschätzt werden können und daß eine gewünschte Transparenz und Nachvollziehbarkeit nicht zwingend die Folge der Anwendung vermeintlich logischer Rechenmodelle sein muß. Vielmehr zwingt ein relativ pragmatischer Grund - nämlich die Vielzahl von zu bearbeitenden Fällen - zu diesem Vorgehen. So sind durch die UNB einige hundert Baugenehmigungen und ca. 60-80 B-Planverfahren neben vielen anderen Eingriffsvorhaben jährlich zu bewältigen. Das dennoch jeder Einzelfall einer Einzelfallbeurteilung zu unterziehen ist, bleibt selbstverständlich. Die verbale, auf die Fläche bezogene Argumentation bleibt wichtigste Bewertungsgrundlage.

Zur Zeit werden Eingriffsvorhaben im Rahmen der Bauleitplanung auf der Grundlage des sogenannten Rheinland-Pfalz-Modells beurteilt. Diesem Modell zugrundeliegende Mängel (Naturhaushaltsfaktoren sowie deren Wirkungsgefüge finden keine Berücksichtigung) sollen durch die Erarbeitung eines verfeinerten Vorgehens aufgehoben werden. Zunächst wurde von der LHH die Ermittlung des ökologischen Wertes aller im Stadtgebiet vorkommenden Biotoptypen unter Berücksichtigung biotop-spezifischer Merkmale und die Bewertung der Möglichkeit ihrer Neuschaffung im Falle des Verlustes durch einen Eingriff durchgeführt. Beabsichtigt wird, daß diese Bewertung zu einer Einstufung in Gruppen unterschiedlicher Ersetzbarkeit/Ausgleichbarkeit, d.h. Empfindlichkeit gegenüber Eingriffen, führt. Die Bewertungsgrundlage ist die 1984 von der LHH durchgeführte Stadtbiotopkartierung sowie der auf dieser Grundlage aufbauend erstellte Landschaftsrahmenplan. Dabei sollen als erster Arbeitsschritt allgemeine Vorgaben ausgewertet und Biotoptypengruppen in mehreren Stufen gebildet und Wertspannen zugeordnet werden.

Sind Kompensationsmaßnahmen in räumlich funktionalem Zusammenhang an anderer Stelle erforderlich, ist deren Umfang

abhängig von dem Wert der zu verbessernden Ökosystemtypen. Je niedriger der Wert, desto weniger Flächen insgesamt sind z.B. durch einen Bebauungsplan zu sichern. Durch die Aufstellung eines sogenannten "Satelliten-B-Plans" oder durch die Selbstbindung der Gemeinde, auf stadteigenen Flächen Ersatzmaßnahmen durchzuführen, wird die Berücksichtigung der Eingiffsregelung durch die Gemeinde von der Bezirksregierung anerkannt.

Schwierig ist zur Zeit die objektive Einschätzung der ggf. erforderlichen Ersatzmaßnahmen. Ermittelte z.B. der von der Stadt beauftragte Landschaftsplaner in seinem gutachterlichen Grünordnungsplan für einen B-Plan mit 6 ha Bau- und Verkehrsflächen 11,5 ha Ersatzflächen, errechnete das Grünflächenamt nach dem „Rheinland-Pfalz-Modell" 5,4 ha, während das Stadtplanungsamt 1,5 ha anbot und zwar von der Annahme ausgehend, daß der Wert eines Biotopes zugrundegelegt werden muß, der sich durch eine rechtlich zulässige Nutzung einstellen würde. D.h. konkret, daß der Wert des in diesem Fall vorgefundenen extensiv genutzten Ackers, mit einer hohen Artenzahl von Ackerwildkräutern und einer beachtlichen Tagfalterfauna auf den Wert einer durch konventionell arbeitende Landwirtschaft genutzten Fläche „runtergerechnet" werden muß.

Ersatzflächenagentur

Als ein weiteres Problem hat sich die Organisation der Ersatzflächen herausgestellt, die im Zuge der vielfältigen Maßnahmen, sei es der Bauleitplanung, des Autobahnbaues oder der Erweiterung des Mittellandkanals, bereitgestellt werden müssen. Die Suche nach Ersatzflächen erschwert sich zunehmend, ist aber nicht so gravierend, daß städtebaulich in Kürze nichts mehr geht, wie es verschiedentlich anklingt. Es soll daher bei der LHH eine sogenannte Ersatzflächenagentur geschaffen werden, die aus einer durch verschiedene Ämter besetzten Arbeitsgruppe bestehen wird. Sie hat zu klären, wieviel Ersatzflächen überschläglich mittelfristig durch die Kommune - hier das Liegenschaftsamt - vorzuhalten sind. Sie hat darüber zu wachen, daß nicht eine Fläche mehrmals als Ersatzfläche herangezogen wird. Es ist vorgesehen, daß diese Arbeitsgruppe in Verbindung mit den anderen Fachämtern Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Stadtgebiet formuliert, die dann, z.B. im Zuge von Baugenehmigungsverfahren, durch die jeweiligen Bauträger als Ersatzmaßnahmen durchgeführt werden können.

Die weitergehenden Verfahrensschritte sind im Zuge umzusetzender Bebauungspläne zu erproben.

Zusammenfassung

Die Eingriffsregelung ist als Stärkung der grünen Belange und Chance für eine zukunftsorientierte städtebauliche Entwicklung als gemeinsame Aufgabe zu verstehen. Der Berufsstand der Landschaftsplaner/-architekten hat mit den Kollegen der Stadtplanung die Akzeptanz ökologischer Belange bei den Kommunen und Bauträgern zu verbessern. Auf lokaler Ebene ist der gegebene Handlungsspielraum konsequent auszuschöpfen und Vollzugsdefizite sind abzuarbeiten. Die gesetzliche Entwicklung ist auf der Grundlage der von der Gesellschaft akzeptierten Werte voranzubringen. Deutliche Differenzen zu den Inhalten der Gesetzgebung anderer Bundesländer sind abzubauen. So sind Landschafts- und Grünordnungspläne als notwendige Voraussetzung einer auf ökologischen Grundlagen aufbauenden Bauleitplanung zu sehen. Die Hilfestellungen für die im Vollzug des NNatG arbeitenden Unteren Naturschutzbehörden sind durch umsetzungsorientierte und zeitgerechte Richtlinien und Ausführungsbestimmungen zu erleichtern. Für eine ausreichende Ausstattung der zuständigen Naturschutzbehörden mit geschulten Mitarbeitern ist umgehend zu sorgen.

Anschrift des Verfassers

Broder Thomsen
Amt für Umweltschutz
Hans-Böckler-Allee 1
30173 Hannover

Bauleitplanung und Naturschutz aus Landessicht

von Margret Brahms

In Niedersachsen werden ca. 250.000 Wohnungen benötigt. Bei einem durchschnittlichen Flächenbedarf je Neubauwohnung von 483 m^2 in 1- und 2-Familienhäusern und 107 m^2 im Geschoßwohnungsbau kann von einem Flächenverbrauch von ca. 10.000 ha für den Wohnungsneubau in Niedersachsen ausgegangen werden. Dabei wird eine Beibehaltung der derzeitigen Verteilung auf Geschoßwohnungsbau und 1- und 2-Familienhäuser unterstellt. Zu diesen Wohnflächen kommen die Flächen für Industrie und Gewerbe, die allein im Großraum Hannover bis zum Jahr 2000 mit 1.500 ha prognostiziert wurden, hinzu[1]. Die sich ergebenden Konflikte für Natur und Landschaft werden insbesondere dort offensichtlich, wo Freiflächenknappheit herrscht und die Flächen zahlreiche Funktionen zu erfüllen haben.

Das Naturschutzgesetz fordert den Schutz von Natur und Landschaft im unbesiedelten und besiedelten Bereich und auch das Baugesetzbuch enthält naturschutzrelevante Planungsanforderungen an die Bauleitplanung.

Mit der Eingriffsregelung und der Landschaftsplanung verfügt das Naturschutzgesetz über Instrumente, die für die Darstellung der Naturschutzbelange von großer Bedeutung sind. Diesen Regelungen des Naturschutzgesetzes wurde in der Vergangenheit noch zu wenig Beachtung geschenkt. Der in Kürze in Kraft tretende Erlaß „Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleitplanung" soll nun den Vollzug der gesetzlichen Grundlagen verbessern.

Mit der Eingriffsregelung wird dem Verursacher auferlegt,

- vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen,
- für nicht vermeidbare Beeinträchtigungen Ausgleich zu schaffen.

Sind die Beeinträchtigungen nicht vollständig ausgleichbar, so muß gem. § 11 NNatG abgewogen werden, ob die Belange von Natur und Landschaft konkurrierende Belange überwiegen. In diesem Fall ist der Eingriff zu unterlassen. Andernfalls muß der Verursacher Ersatzmaßnahmen vornehmen.

Da die Bauleitplanung den Eingriff zwar planerisch vorbereitet, aber selbst keinen Eingriff darstellt, ist die Eingriffsregelung im streng rechtlichen Sinn nicht auf dieser Ebene zu vollziehen. Vielmehr wird die Überbauung einer Fläche erst im Rahmen des Bauordnungsrechts, d.h. bei der Genehmigung des Eingriffs, erkennbar.

Der Vollzug der Eingriffsregelung auf der Ebene der Baugenehmigung ist allerdings in der Praxis schwierig, da die Bauleitplanung häufig Vorentscheidungen getroffen hat, die dem einzelnen Bauherrn die Realisierung entsprechender Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kaum noch ermöglichen. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn die Bebauung sehr dicht ist und die verbliebenen Grünflächen nicht ausreichen bzw. nicht die Qualität besitzen, um notwendige Ausgleichsmaßnahmen zu realisieren, und wenn auch anderenorts keine Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zur Verfügung stehen. Demzufolge empfiehlt der Erlaß, den Eingriff bereits auf der Ebene des Bebauungsplanes zu beurteilen und ggf. Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festzulegen.

Auch der deutsche Städtetag fordert, daß, soweit erforderlich, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Bebauungsplan innerhalb oder außerhalb seines Geltungsbereichs in der Form festzusetzen sind, daß eine bauliche Nutzung erst zulässig ist, wenn diese Maßnahmen gesichert sind.

Die Anwendung der Eingriffsregelung auf der Ebene des Bebauungsplans hat infolgedessen zwingend zur Konsequenz, daß entweder das Bebauungsgebiet entsprechend großzügig abgegrenzt wird, um Ausgleichsmaßnahmen unterzubringen, oder, ist dies nicht möglich, weitere Bebauungspläne zur Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aufgestellt werden.

Schwierig ist der Vollzug der Eingriffsregelung auf der Ebene des Bebauungsplanes allerdings dann, wenn es sich um eine Angebotsplanung handelt. Beispielsweise soll ein Gewerbegebiet ausgewiesen werden, für das es aber noch keinen Investor gibt. Es besteht daher weder Kenntnis über die Gebäudegestaltung noch über Art und Ausmaß der Immissionen. Obwohl in diesem Fall die Anwendung der Eingriffsregelung auf der Ebene des Bebauungsplans als nicht sinnvoll erachtet wird, muß im Bebauungsplan dennoch Vorsorge getroffen werden, daß spätere, im Rahmen der Baugenehmigung zu treffende Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen im Bebauungsplan realisiert werden können.

In jedem Fall, ob auf der Ebene des Bebauungsplans oder der Baugenehmigung, sind die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege zu berücksichtigen. Die Landschaftsplanung gemäß §§ 5 und 6 des Niedersächsichen Naturschutzgesetzes schafft die fachlichen Voraussetzungen für den wirkungsvollen Vollzug der Eingriffsregelung. Besondere Bedeutung haben der Landschafts- und Grünordnungsplan.

Zum Landschaftsplan auf der Ebene des Flächennutzungsplans

Der Landschaftsplan als gutachterliche Fachplanung zum Flächennutzungsplan umfaßt

1. eine gründliche Erfassung des Zustandes von Natur und Landschaft, u.a. eine Kartierung der Biotope gemäß § 28a NNatG
2. eine Bewertung dieses Zustandes und seiner voraussichtlichen Änderungen aus Naturschutzsicht
3. die Erarbeitung eines Zielkonzeptes für Naturschutz und Landschaftspflege
4. das Aufzeigen der notwendigen Maßnahmen zur Realisierung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege.

Der Landschaftsplan liegt in der Darstellungsgenauigkeit auf der Ebene des Flächennutzungsplans im Maßstab 1:10.000. Er zeigt schutzwürdige Bereiche auf, die im Flächennutzungsplan gemäß § 5 (2) BauGB als Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft ausgewiesen werden können. Für die Bauleitplanung ist er auch deswegen von so großer Bedeutung, weil mit ihm die Voraussetzungen für die Prüfung der Umweltverträglichkeit von Flächennutzungsplanänderungen geschaffen sind und die Beurteilung von Standortalternativen für die Bebauung ermöglicht wird. So kann *die* Fläche

[1] Die Daten zum Flächenverbrauch entstammen der Ökobilanz zur EXPO 2000, ISP / ARUM 1991

ausgewählt werden, deren Bebauung das geringste Risiko darstellt, Biotope gemäß § 28a NNatG sollten von vornherein ausgespart werden. Der Landschaftsplan bildet also die Grundlage für die Vermeidung bzw. Minimierung der mit der Überbauung verbundenen Eingriffe.

Auch bei der Suche nach geeigneten Flächen für potentielle Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kann der Landschaftsplan herangezogen werden.

Insbesondere in Verdichtungsgebieten empfiehlt es sich, Flächen für potentielle Ersatzmaßnahmen frühzeitig zu sichern und sogenannte Flächenpools einzurichten. Ansonsten tritt eines Tages das auf, was die Bauverwaltung am meisten befürchtet: fehlen Ersatzflächen, so kann kein Bauland mehr ausgewiesen werden.

Bei der Bildung derartiger „Flächenpools", wie sie der Erlaß der Bezirksregierung Weser-Ems vorsah, muß allerdings darauf geachtet werden, daß

- nicht bereits schutzwürdige Flächen ausgewählt werden.
- Flächen möglichst unterschiedlicher Standortausprägung für potentielle Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gesichert werden.

Nur so ist gewährleistet, daß für die von der Bebauung betroffenen verschiedenartigen Biotope geeignete Ausgleichs- und Ersatzflächen gefunden werden.

Es wird deutlich, daß der Landschaftsplan ein auch im Eigeninteresse der Bauleitplanung unentbehrlicher Fachplan ist. Eine starke Orientierung der Bauleitplanung am Landschaftsplan schützt die Eingriffsverwaltungen auch vor allzu großen Überraschungen, was den Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen angeht. Ziel muß es daher sein, die Aufstellung von Landschaftsplänen als Pflichtaufgabe für die Gemeinden festzuschreiben. Ebenso müssen die inhaltlichen Anforderungen an den Landschaftsplan verbindlich gemacht werden, so daß eine ausreichende Qualität gewährleistet ist. Eine derartige landesweit vereinheitlichte und aussagenstarke Landschaftsplanung geht mit einem deutlich gesteigerten Gewicht in die Bauleitplanung ein und kann sich in einem ganz anderen Maße gegenüber konkurrierenden Belangen durchsetzen als dies bisher der Fall war.

Zum Grünordnungsplan auf der Ebene des Bebauungsplans

In dem Erlaß „Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleitplanung" heißt es:

„Grünordnungspläne sind in der Regel aufzustellen, wenn die freie Landschaft oder Grünflächen von der Planung betroffen sind". Prüft die Baubehörde nun, ob sie einen Grünordnungsplan aufstellen muß, so hat sie folgendes zu beachten:

Liegt kein differenzierter und aktueller Landschaftsplan vor, der die zur Überbauung vorgesehene Fläche in seinem Naturhaushalt und Landschaftsbild beschreibt, so ist ein Grünordnungsplan aufzustellen. Auch in den Fällen, wo bereits bei Sichtung des Landschaftsplanes erhebliche Beeinträchtigungen durch die Bebauung zu erwarten sind, ist die Aufstellung eines Grünordnungsplanes notwendig. Zeigt der vorliegende aktuelle Landschaftsplan jedoch, daß der vorgesehenen Fläche aus Naturschutzsicht keine besondere Bedeutung beizumessen ist, so kann im Einzelfall von der Aufstellung eines Grünordnungsplans abgesehen werden. Die Festlegung möglicher Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen im Bebauungsplan erfolgt dann auf der Grundlage der Bestandserhebung des Landschaftsplanes.

Grundsätzlich besteht jeder Grünordnungsplan ebenso wie der Landschaftsplan aus einer Bestandsaufnahme von Natur und Landschaft und einer Bewertung der vorgefundenen Situation, einem Zielkonzept und der Darstellung von Maßnahmen. Er wird im Maßstab 1:1000 aufgestellt und ist damit sehr viel differenzierter als der Landschaftsplan. Der Umfang und die Präzision der Bestandsaufnahme orientieren sich an den örtlichen Gegebenheiten und Erfordernissen. Ob beispielsweise faunistische Erhebungen notwendig sind, hängt von der gegebenen Naturraumausstattung ab.

Zur Berücksichtigung der Eingriffsregelung in der Bebauungsplanung

Der Grünordnungsplan hat auch die Aufgabe, aus fachlicher Sicht den Eingriff zu beurteilen und Maßnahmen zur Vermeidung, zum Ausgleich und Ersatz zu empfehlen.

Dabei sind folgende Grundsätze zu beachten:

- Die Aufstellung von Grünordnungsplänen soll in zeitlicher Abstimmung mit den Bebauungsplanverfahren erfolgen. Die Bestandsaufnahme und Bewertung von Natur und Landschaft sollte bereits für den städtebaulichen Entwurf zur Verfügung stehen, damit frühzeitig geklärt werden kann, ob durch die Planung ein Eingriff nach dem Naturschutzgesetz zu erwarten ist, ob der Eingriff vermieden werden kann, und wenn nein, ob und wie er auszugleichen ist. Die Zielkonzepte sind deshalb parallel und in enger Abstimmung zu entwickeln.
- Der Grünordnungsplan hat Maßnahmen zur Vermeidung oder Minimierung des Eingriffs durch möglichst weitgehende Berücksichtigung der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes zu prüfen. Er kann hierzu Empfehlungen geben, welche Flächen nicht überbaut werden sollen bzw. wo eine Begrenzung der Bauhöhe aus Gründen des Landschaftsbildes zu empfehlen ist. Weiterhin ist auf flächensparendes Bauen hinzuwirken.
- Der Grünordnungsplan hat Maßnahmen zum Ausgleich auf den Grundflächen des geplanten Eingriffs zu prüfen. Hier kann er Empfehlungen zur Dach- und Fassadenbegrünung, zur Versickerung des Niederschlagswassers von den Dachflächen und zur naturnahen Gestaltung der Grünflächen geben. In der Regel sind die Möglichkeiten für Ausgleichsmaßnahmen auf den einzelnen Grundstücken sehr begrenzt.
- Der Grünordnungsplan hat Maßnahmen zum Ausgleich im Geltungsbereich des Bebauungsplanes zu prüfen. Hierzu kommen mehrere Maßnahmen in Betracht, wie z.B. die Renaturierung bestehender Fließgewässer, die Neuanlage von Biotopen, die Extensivierung bestehender Nutzungen und die Herausnahme von Flächen aus der Nutzung und Förderung der natürlichen Sukzession. Ein überbauter Biotoptyp muß möglichst durch einen vergleichbaren Biotoptyp ausgeglichen werden. So z.B. kann der Verlust von Wegrainen in Kombination mit Acker und Grünland, welche wertvolle Habitate des Rebhuhns darstellten, nicht durch die Anlage naturnah gestalteter Regenrückhaltebecken bzw. die Anlage eines Erholungssees ausgeglichen werden.

Auch die Anbindung des Baugebietes an den schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr stellt keinen Ausgleich für erhebliche Eingriffe in Natur und Landschaft dar. Den vor Kurzem vom Deutschen Städtetag (der UMK, der ARGEBau und der LANA) mitgeteilten Überlegungen kann somit nicht zugestimmt werden.

Die im Grünordnungsplan vorgeschlagenen Vermeidungs-

und Ausgleichsmaßnahmen sollen so umfassend wie möglich in die Festsetzungen des Bebauungsplans gemäß § 9 Absatz 1 BauGB übernommen werden.

- Es ist zu verdeutlichen, welche Beeinträchtigungen nicht auszugleichen sind und damit den Eingriff nach § 11 NNatG abwägungsbedürftig werden lassen. Hier muß auf die Änderung des B-Plans hingewirkt werden und entsprechende Empfehlungen gegeben werden.
- Wenn ein Eingriff innerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans auch durch Veränderung der Planungen nicht ausgeglichen werden kann, so sind, soll der Bebauungsplan weiterverfolgt werden, Ersatzmaßnahmen zu treffen. Sie sind dann entweder über B-Plan oder über die Ausweisung als geschützter Landschaftsbestandteil zu sichern. Die Aufstellung des B-Plans, die Erarbeitung der Satzung und die nötigen Grunderwerbsverhandlungen sind so rechtzeitig durchzuführen, daß die Flächen für Ersatzmaßnahmen möglichst zum Zeitpunkt des Eingriffs zur Verfügung stehen.

Zur Bemessung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Voraussetzung für die qualitative und quantitative Bemessung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist die Bilanzierung der Auswirkungen des Eingriffs. Unter Bilanzierung versteht man im Rahmen der Eingriffsregelung die flächenmäßige Gegenüberstellung des Zustandes vor und nach erfolgtem Eingriff.

Der Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wird derzeit vom jeweiligen Gutachter festgelegt. Ein einheitliches Bewertungsverfahren gibt es in Niedersachsen z.Zt. nicht. Im Gegenteil: es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, daß sowohl von Gutachtern als auch von Naturschutzbehörden sehr unterschiedliche Methoden zur Beurteilung von Eingriffen sowie hinsichtlich der qualitativen und quantitativen Anforderungen an Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen angewandt werden. Demzufolge befürchten die Baubehörden, daß durch die von Ort zu Ort unterschiedliche Bemessung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ein konsequenter Vollzug der Eingriffsregelung zu erheblichen Standortnachteilen führt.

Die bisherige Praxis, Eingriffe in den Naturhaushalt jeweils im Einzelfall zu erläutern und standortbezogene Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorzuschlagen, hat in der Vergangenheit das Ausmaß der Naturzerstörung bestenfalls etwas verzögern können. Dies liegt sicherlich auch darin begründet, daß die Bemessung von Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen häufig nicht nachvollziehbar ist und damit bei der Baubehörde auf geringe Akzeptanz stößt. Folglich werden vorgeschlagene Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht oder nur unzureichend in den Bebauungsplan übernommen.

Unzweifelhaft liegt ein großer Vorteil einheitlicher Bewertungsmaßstäbe, die z.Z. auch in Niedersachsen von einigen Städten und Landkreisen für ihren Zuständigkeitsbereich entwickelt werden, in der Erkennbarkeit des Bewertungsvorganges und der Kalkulierbarkeit des Umfangs von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Anhand der Einzelbewertung kann durch andere nachvollzogen werden, warum Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in dem Umfang und der Qualität festgelegt wurden. Diese Nachvollziehbarkeit darf allerdings nicht dazu führen, daß über Vermeidung nicht mehr nachgedacht wird und Bewertungsverfahren nach *Schema F* landesweit angewandt werden. Vielmehr ist die Bewertung und Bemessung von Natur und Landschaft im Hinblick auf die Ausstattung des betroffenen Naturraums vorzunehmen.

Hierbei spielt beispielsweise die Seltenheit des vom Eingriff betroffenen Biotoptyps in der naturräumlichen Einheit eine Rolle: Grünland in der ausgeräumten Bördelandschaft wird demnach in seinem Wert höher einzustufen sein als in Naturräumen, wo Grünland häufiger vorkommt.

Mit den Landschaftsrahmenplänen, deren Aufstellung in Niedersachsen Pflicht ist, verfügen die Landkreise und Kreisfreien Städte i.d.R. über gute Datengrundlagen. Diese gilt es im Rahmen der Erarbeitung regionalisierter Standards zu nutzen.

Naturschutzstandards zur Bemessung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen folgende Anforderungen erfüllen:

- Sie müssen den gesamten Naturhaushalt repräsentieren, d.h. Vegetation, Fauna, Boden, Wasser, Klima und das Landschaftsbild
- Sie müssen die naturraumspezifischen Gegebenheiten berücksichtigen
- Sie müssen entsprechend der Veränderung von Natur und Landschaft fortgeschrieben werden und
- Sie müssen fachlich so begründet sein, daß sie auf Akzeptanz stoßen.

Verbindliche regionalisierte Naturschutzstandards geben den Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vor und verbessern somit den Vollzug der Eingriffsregelung durch die Baubehörden. Auch wenn sich der Naturschutz aufgrund der Komplexität der Ökosysteme und der mangelnden technischen Meßgrößen schwertut, normative Zielgrößen zu nennen, so liegt genau hier die zukünftige Aufgabe. Die Stärkung der Landschaftsplanung, die Operationalisierung der Eingriffsregelung und die Verbesserung ihres Vollzugs werden Arbeitsschwerpunkte in den nächsten zwei Jahren sein.

Anschrift des Verfassers

Margret Brahms
Nds. Umweltministerium
Archivstraße 2
30169 Hannover

Umweltqualitätsziele im besiedelten Bereich Das Umweltqualitätszielkonzept der Stadt Hagen

von Roswitha Kleinert

I. Einleitung

Mit der Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in der verbindlichen Bauleitplanung in Hagen (Beschluß des Umweltausschusses 1988, Beschluß des Rates 1989) entstand zunehmend der Bedarf nach Bewertungsmaßstäben, die einerseits dem vorsorgeorientierten Charakter der UVP Rechnung tragen, und zum anderen die lokale Situation berücksichtigen. Der Anspruch auf Transparenz und die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse der UVP kann nur mit klar definierten Bewertungsmaßstäben ausreichend umgesetzt werden.

Gesetzliche Zielvorgaben, z.B. aus dem BImSchG § 1 oder dem BNatSchG § 1 eignen sich aufgrund ihrer allgemeinen Formulierung nicht als Bewertungsmaßstäbe, sondern sind eher als Leitziele anzusehen. Die in einigen Bereichen vorliegenden Bewertungsmaßstäbe in Form von Grenz- und Richtwerten sind unter Vorsorgeaspekten nicht immer akzeptabel.

Die Notwendigkeit von Umweltqualitätszielen wurde auch von der Bundesregierung betont. Sie hat in ihren "Leitlinien Umweltvorsorge" von 1986 bereits darauf hingewiesen, daß Emissionswerte alleine zum Schutz von Menschen und Umwelt nicht ausreichen. „Emissionswerte müssen daher durch konkrete Umweltqualitätziele ergänzt werden... Die Bundesregierung betrachtet die Festlegung von Emissionswerten und Umweltqualitätszielen als sich gegenseitig bedingende und ergänzende Elemente vorsorgender Umweltpolitik" (*BMU* 1986, S. 14 - 15).

In seinem Umweltgutachten von 1987 hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen ebenfalls auf Umweltqualitätsziele hingewiesen, da seiner Meinung nach mit Emissionsstandards allein eine gewünschte Umweltqualität nicht erreicht wird. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hält auf Bundes-, Landesund kommunaler Ebene die Formulierung von konkreten stoff- und medienbezogenen Umweltqualitätszielen für erforderlich (vgl. der *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen,* 1987, S. 8).

Die Erarbeitung von Zielvorstellung über Umweltqualitäten, die erhalten bzw. wiederhergestellt werden sollen, mündeten in Hagen in ein kommunales Umweltqualitätszielkonzept für die Gesamtstadt. Der besiedelte Bereich wurde dabei insoweit insbesondere abgegrenzt, wie es räumlich und inhaltlich notwendig und möglich war.

Das vorliegende Umweltqualitätszielkonzept dient nicht nur der Bewertung im Rahmen der UVP, sondern soll langfristig Orientierungsrahmen der Stadtentwicklung sein. Zur Umsetzung der Zielvorstellung bedarf es deshalb auch konkreter Maßnahmeprogramme (z.B. im Bereich der Land- und Forstwirtschaft oder auch der Lufthygiene).

II. Begriffsdefinition

Uppenbrink & Knauer (1987):
„Umweltqualitätsziele sind immissionsbezogene Ziele einer gesetzlich, politisch, programmatisch oder fachlich-wissenschaftlich definierten Qualität der Umwelt bzw. von Teilen davon".
Fürst et al. (1989):
„Umweltqualitätsziele geben bestimmte, sachlich, räumlich und ggf. zeitlich definierte Qualitäten von Ressourcen, Potentialen oder Funktionen an, die in konkreten Situationen erhalten oder entwickelt werden sollen".

Nach der Definition von *Fürst* et al. konkretisieren Umweltqualitätsziele übergeordnete Zielvorstellungen. Sie sollen deshalb aus Leitbildern oder Leitlinien abgeleitet werden.

Weitere Anforderungen an Umweltqualitätsziele sind:

- Bezug auf bestimmte Schutzgüter (Betroffenenseite)
- medienübergreifend, Berücksichtigung von Wechselwirkungen und Wirkungszusammenhängen
- Orientierung an der örtlichen Belastungssituation, Empfindlichkeit und Schutzbedürftigkeit,
- gesellschaftliche Absicherung.

Umweltqualitätsziele sind qualitative Aussagen, die zu ihrer Umsetzung, d.h. zu ihrer Anwendung, in der Regel eine weitere Konkretisierung erfordern. Diese Konkretisierung erfolgt in Form quantitativer Aussagen, den Umweltstandards. Diese sind genau definierte Bewertungsmaßstäbe, die über Parameter oder Indikatoren festgelegt werden.

Eine Quantifizierung ist jedoch nicht in allen Bereichen möglich. Gerade im Biotop- und Artenschutz sind in Maß und Zahl angegebene Standards in den meisten Fällen nicht möglich. Deshalb kann auf die Formulierung von Umweltqualitätszielen nicht verzichtet werden, da sonst die nicht quantifizierbaren Inhalte aus dem Gesamtkonzept herausfallen würden.

Die Abbildung 1 zeigt das Verhältnis von Leitbild, Leitlinien, Umweltqualitätszielen und Umweltstandards. Sie verdeutlicht den Zusammenhang zwischen den o.g. Begriffen.

Bei der Diskussion um Umweltqualitätsziele darf aber nicht vergessen werden, daß es letztendlich natürlich um die Beeinflus-

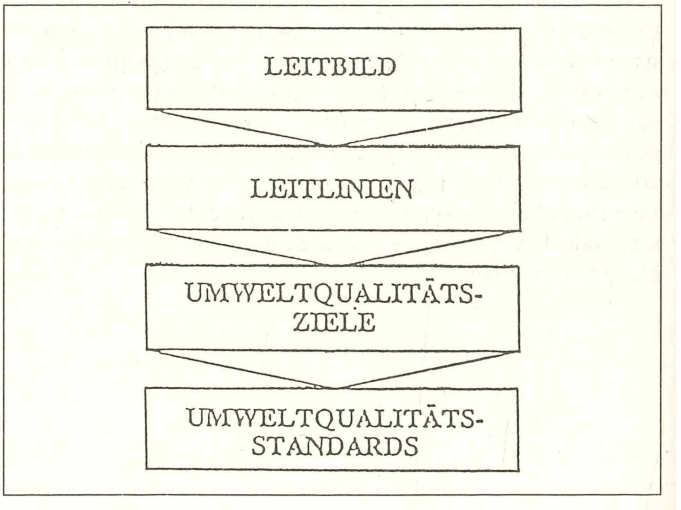


Abb.1: Verhältnis von Leitbild, Leitlinie, Umweltqualitätsziel und Umweltqualitätsstandard (nach Fürst et al., 1989, S. 10; verändert)

sung der Verursacherseite geht. Die Betroffenenseite muß dafür die Begründungen liefern.

III. Vorgehensweise bei der Erarbeitung des Umweltqualitätszielkonzeptes in Hagen

Die vorgenannte Begriffsdefinition von *Fürst* et al. wurde auch in Hagen zugrunde gelegt. Aus dieser Begriffsdefinition ergeben sich Anforderungen, die eine umfassende Herangehensweise und ein hohes Maß an wissenschaftlicher Arbeit erfordern.

Da dies unter den gegebenen Bedingungen nicht leistbar war, wurde eine pragmatische Vorgehensweise gewählt. Es kam in erster Linie darauf an, den Begriff und die Notwendigkeit von Umweltqualitätszielen für die gesamte Umweltplanung in die verwaltungsinterne und öffentliche Diskussion zu bringen. Es wird deshalb in Kauf genommen, daß die formulierten Umweltqualitätsziele noch nicht in jedem Fall einem vollen planungswissenschaftlichen Anspruch genügen können.

Bei der Erarbeitung wurden vorhandene Umweltqualitätsziele in der Stadt Hagen und auf übergeordneten Planungsebenen vorliegende Ziele in das Konzept miteinbezogen.

Eine Zielableitung aus dem Landschaftsplan Hagen, der im Entwurf vorliegt, war nur für den sogenannten Außenbereich möglich, bzw. für die Übergangsbereiche zwischen den Siedlungsflächen und dem Außenbereich (s. Besonderheit der Landschaftsplanung in NRW). Weiterhin wurde der Freiflächenplan Hagen, ein gesamtstädtischer Plan ohne eigenen Rechtscharakter, zur Zielableitung bzw. für Umweltqualitätsstandards herangezogen.

Auf der übergeordneten Planungsebene dienten das Landesentwicklungsprogramm NRW, der Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungsplan sowie Fachkonzepte, wie z.B. das Bodenschutzkonzept der Bundesregierung, und Fachliteratur der Orientierung.

Vorgefundene Umweltqualitätsziele, Leitziele, bzw. vergleichbare Aussagen, wurden allerdings nicht in der vorgefundenen Form in das Umweltqualitätszielkonzept übernommen. Ziel war es vielmehr, durch den Aufbau des Umweltqualitätszielkonzeptes in einer relativ formalen Struktur, das Gerüst für eine weitere räumliche und inhaltliche Konkretisierung des Gesamtkonzeptes zu schaffen.

Aufbau des Umweltqualitätszielkonzeptes

Das Zielsystem ist insofern hierachisch aufgebaut, als es 4 Zielebenen enthält. Die erste Zielebene enthält ein Oberziel, das als Definition eines umweltplanerischen Leitbildes bzw. einer Leitlinie für Hagen gelten kann.

In der zweiten Zielebene erfolgt eine Konkretisierung des Leitbildes bzw. der Leitlinie durch Ableitung von Leitzielen in verschiedenen Umweltbereichen. In der dritten und vierten Zielebene werden die Leitziele schrittweise weiter konkretisiert, wobei in der vierten Zielebene, soweit vorhanden, auch Umweltqualitätsstandards angegeben werden.

Außerdem wird dargestellt, in welchen vorhandenen Planunterlagen bereits räumlich konkretere Aussagen zu den angegebenen Umweltqualitätszielen gemacht werden.

Die zweite Zielebene ist streng formal aufgebaut. Es wurden bisher keine auf den einzelnen Umweltbereich bezogenen, individuellen Leitziele formuliert, obwohl den einzelnen Umweltbereichen ein bestimmtes Leitziel zugrunde gelegen hat. Da der Ausgangspunkt für die Formulierung von Umweltqualitätszielen die Umweltverträglichkeitsprüfung war, wurden die Umweltbereiche analog zur UVP-Bearbeitung (Prüffragenkatalog für die Umwelterheblichkeitsprüfung) gewählt.

Nachfolgend werden die einzelnen im Konzept angesprochenen Umweltbereiche kurz skizziert.

Luftreinhaltung/Klima

Die Umweltteilbereiche Luftreinhaltung und Klima sind zwar eng miteinander verknüpft, werden aus Gründen der Übersichtlichkeit im Konzept aber in getrennten Umweltbereichen dargestellt.

Ausgangspunkt für den Bereich Klima sind die unterschiedlichen bioklimatischen Verhältnisse im Stadtgebiet. Problematisch sind hier die hochverdichteten Stadtbereiche, die ein ausgeprägtes Stadtklima mit den entsprechenden negativen Effekten aufweisen.

Für den Bereich Lufthygiene ist die Wiederherstellung einer aus Vorsorgesicht notwendigen Luftqualität im hochverdichteten Innenstadtbereich vorrangiges Ziel. Die Standardsetzung im Bereich Luftreinhaltung erfolgte in Orientierung an eine Zusammenstellung von *Kühling* (1990). Die hierin aufgenommenen Werte können als vorsorgeorientierte Mindeststandards zum Schutz der menschlichen Gesundheit herangezogen werden. Diesen Anforderungen entsprechen die Immissionsgrenzwerte der TA-Luft nicht.

Bodenschutz

Ausgangspunkt für die Formulierung von Umweltqualitätszielen sind die verschiedenen Bodenfunktionen. Der Erhalt bzw. die Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit dieser Bodenfunktionen soll auf der gesamten Stadtgebietsfläche erfolgen, wobei auf den einzelnen Flächen einzelne Bodenfunktionen vorrangig zum Tragen kommen bzw. andere Bodenfunktionen aufgrund der gegebenen Verhältnisse nachrangig behandelt werden müssen. Die Notwendigkeit der übermedialen Betrachtungsweise wird beim Boden besonders deutlich. Bodenbelastungen (Schadstoffeinträge, Versiegelungen usw.) haben Auswirkungen auf andere Umweltbereiche wie z.B. auf das Klima, die Gewässer oder auf den Biotop- und Artenschutz.

Für den Siedlungsbereich gilt die Wiederherstellung der Lebensraumfunktion und die Erhaltung bzw. die Wiederherstellung der Trägerfunktion für empfindliche Nutzungen als zu setzendes Ziel.

Gewässerschutz

Der umfassende Schutz der Grund- und Oberflächengewässer in Menge und Qualität - hier als Wasserdargebot bezeichnet - ist das Leitbild in diesem Umweltbereich. Dabei soll der Vorsorgegrundsatz auch für die Bereiche gelten, die für die derzeitige Trinkwassergewinnung aktuell nicht in Anspruch genommen werden.

Für den Siedlungsbereich spielt das Problem der zunehmenden Versiegelung eine besondere Rolle sowie der Grundwasserschutz in Wasserschutzzonen nahe ausgewiesener Gewerbegebiete. Da Hagen von drei Flüssen geprägt ist, ist die Wiederherstellung der Selbstreinigungskraft dieser Fließgewässer besonders im besiedelten Bereich ein zwar wichtiges, aber höchstwahrscheinlich nur in Ansätzen zu erreichendes Ziel.

Biotop- und Artenschutz

Ausgangspunkt für die Zielformulierung ist die Zuweisung von

Biotop- und Artenschutzfunktionen für die gesamte Stadtgebietsfläche. Die unterschiedliche Intensität dieser Funktionen in den einzelnen Teilräumen, z.B. Siedlungsraum, forst- oder landwirtschaftliche Flächen, sollen durch die Umweltqualitätsziele zum Ausdruck gebracht werden.

Landschaftsbild und Erholung
Die Notwendigkeit der Sicherung entsprechender Flächen für die Erholung und deren landschaftliche Ausstattung bzw. Gestaltung für die unterschiedlichsten Erholungsbedürfnisse werden durch die Umweltqualitätsziele konkretisiert. Im Siedlungsraum ist nicht nur die Erhaltung ein wichtiges Ziel, sondern ebenso der Abbau von Defiziten an Erholungsflächen. Die Beachtung ökologischer Erfordernisse wurde in die Zielformulierung miteinbezogen. Die weitere Ableitung von Umweltqualitätsstandards ist nur bedingt möglich, da sich z.B. das Landschaftsbild quantitativ kaum erfassen läßt.

Schutz vor Lärm, Gerüchen und sonstigen Beeiträchtigungen
Der Schutz vor Lärm wird zunehmend wichtiger. Der Straßenverkehrslärm stellt dabei die Hauptlärmquelle dar. 1987 fühlten sich z.B. rund 55% der Gesamtbevölkerung durch Straßenverkehrslärm belästigt (*Umweltbundesamt* 1989, S. 120 f.). Die Erhaltung und Wiederherstellung ruhiger Wohn- und Erholungsgebiete ist deshalb ein wichtiges Ziel. Als Umweltqualitätsstandards können hierzu die Werte der DIN 18005 herangezogen werden.

Rohstoffreduzierung
Für das Leitziel Reduzierung des Rohstoffverbrauches konnten bisher keine Umweltqualitätsziele im definierten Sinne formuliert werden. Es wurden deshalb nur Vermeidungs-, Verminderungs- bzw. Aktionsziele aufgestellt. Diese Ziele werden in Hagen z.Z. im Rahmen des Abfallwirtschaftskonzeptes bzw. des zu erstellenden Energieversorgungskonzeptes diskutiert.

Das Umweltqualitätszielkonzept ist in den Abb. 2 - 10 dargestellt.

IV. Weiteres Vorgehen

Wie aus dem Umweltqualitätszielkonzept ersichtlich, liegen für die meisten Bereiche noch keine Umweltqualitätsstandards vor. Diese sind soweit wie möglich, im weiteren Prozeß aus den Umweltqualitätszielen abzuleiten. Das Umweltqualitätszielkonzept ist sowohl räumlich als auch inhaltlich als ein grober Rahmen anzusehen, der schrittweise verbessert, konkretisiert und aktualisiert werden soll. Das Konzept ist nicht statisch, sondern offen für Erweiterungen und Fortschreibung. Ziel ist eine sogenannte „5. Ebene", die auf einzelne Teilräume des Stadtgebietes ausgerichtet ist.

Die weitere Konkretisierung (inhaltlich/räumlich) findet zukünftig insbesondere auf folgenden Ebenen statt:

- Im Rahmen der UVP

Diese im ersten Augenblick scheinbar paradoxe Vorgehensweise (s. oben Begründung für Umweltqualitätsziele) wird nachvollziehbarer, wenn das Umweltqualitätszielkonzept als eine Vorgabe verstanden wird, die im Rahmen der UVP durch die konkrete Raumanalyse (Feststellung der Empfindlichkeit, Schutzwürdigkeit und Vorbelastung) konkretisiert wird, und Ziele für das konkrete Plangebiet abgeleitet werden können.

- Im Rahmen von Umweltschutzkonzepten

Die Umweltanalyse im Rahmen von Umweltschutzkonzepten ermöglicht es ebenfalls, konkrete räumliche und inhaltliche Umweltqualitätsziele aus den vorgestellten Zielvorgaben abzuleiten.

In folgenden geplanten Projekten sollen für den Siedlungsbereich Umweltqualitätsziele weiter definiert und zu ihrer Umsetzung Maßnahmeprogramme aufgestellt werden:

- Entsiegelungskonzept als Teilbereich eines Bodenschutzkonzeptes

Im Rahmen des Entsiegelungskonzeptes ist nach der Raumanalyse hochversiegelter Bereiche ein Zielkatalog zu entwickeln, aus dem ein konkretes Maßnahmeprogramm zur Entsiegelung von Flächen abgeleitet werden soll.

- Luftreinhaltekonzept für die Innenstadt

Angesichts der hohen Belastung der innerstädtischen Bereiche ist ein Maßnahmeprogramm für die Innenstadt mit dem Ziel der Reduzierung der Immissionsbelastung durch den motorisierten Individualverkehr vorgesehen.

- Innerstädtische Biotopkartierung

Eine innerstädtische Biotopkartierung soll das Informationsdefizit über die Biotopausstattung im Siedlungsbereich beheben und daraus die Umweltqualitätsziele für die verschiedenen innerstädtischen Bereiche räumlich und inhaltlich konkretisieren und Maßnahmen daraus ableiten.

Anschrift des Verfassers

Dipl.-Ing. Roswitha Kleinert
Umweltamt der Stadt Hagen
Postfach 4249
58042 Hagen / Westf.

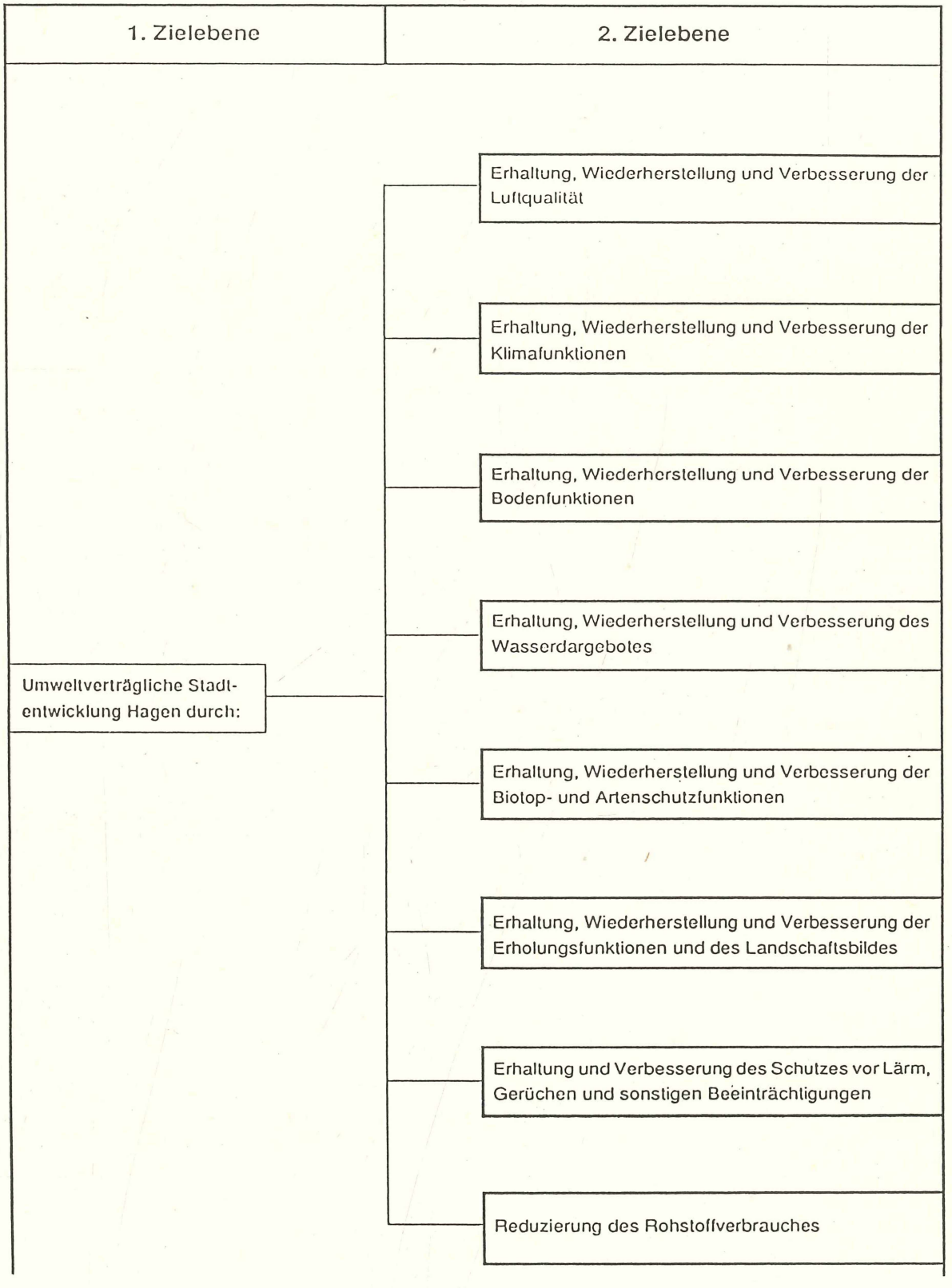


Abb. 2: Wege zur 1. Zielebene. Umweltverträgliche Stadtentwicklung Hagen

2. Zielebene	3. Zielebene	4. Zielebene			
		Umweltqualitätsziel	Kriterien	Umweltqualitätsstandards	Konkretisierung in vorhandenen Planunterlagen
Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung der Luftqualtität durch:	Beachtung nutzungsspezifischer Empfindlichkeiten gegenüber Luftschadstoffen	Erhalt, Wiederherstellung einer am langfristigen Schutz der menschlichen Gesundheit orientierten Luftqualität auf. · Wohnsiedlungsflächen · Erholungsflächen/ besonderen Erholungsflächen · Flächen für den Nahrungsmittelanbau	menschliche Gesundheit	"Quasi Nullimmision" für kanzerogene und mutagene Stoffe Toxische Stoffe: · Nutzungsspezifische Mindeststandards nach Kühling · WHO-Leitwert · EG-Leitwerte · VDI-Richtlinie 2310 · Empfehlungen BGA · UBA (s. Anhang Tab. 1, 2, 4, 5, 6)	Luftqüte-Bericht, Flechtenkartierung
		Schutz der Waldflächen und geschützter und schutzwürdiger Landschaftsteile durch Erhaltung und Wiederherstellung der erforderlichen Luftqualität	Empfindlichkeit der Vegetation	· Nutzungsspezifische Mindeststandards nach Kühling · WHO-Leitwerte · EG-Leitwerte · VDI-Richtlinie 2310 · IUFRO · UBA (s. Anhang Tab. 6)	s.o.
	Beachtung lufthygienischer Anforderungen unterschiedlicher Nutzungen bei der Nutzungszuordnung	Berücksichtigung der lufthygienischen Vorbelastung bei Ausweisung empfindlicher Nutzungen			Luftgüte-Bericht, Flechtenkartierung
		Orientierung am schutz empfindlicher Nachbarnutzungen bei Zuordnung und Gliederung von Industrie- und Gewerbegebieten			s.o.
	Sicherung des Leistungsvermögens von Flächen mit lufthygienischer Ausgleichsfunktion	Erhaltung und Wiederherstellung von lufthygienisch bedeutsamen Frischluftproduktionsflächen	Bewuchs/ Nutzung, Größe, Winderzeugung/-stärke bei Schwachwindwetterlagen, Zuordnung zu einem Wirkungsraum		synthetische Klimafunktionskarte
		Erhaltung und Wiederherstellung von lufthygienisch bedeutsamen Frischluftschneisen	Bodenreibung, Nutzung, Breite, Zuordnung zum Wirkungsraum		s.o.
		Erhaltung und Wiederherstellung der erforderlichen Luftqualität auf lufthygienisch bedeutsamen Ausgleichsflächen	Nutzung immissionsfrei, Zuordnung zum Belastungsraum		

Abb. 3: Wege zur 2. Zielebene: Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung der Luftqualität.

2. Zielebene	3. Zielebene	4. Zielebene: Umweltqualitätsziel	Kriterien	Umweltqualitätsstandard	Konkretisierung in vorhandenen Planunterlagen
Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung der Klimafunktionen durch	Klimaökologisch orientierte Nutzungsstruktur	Vorrangige Nutzung bioklimatisch günstiger Bereich für empfindliche Nutzungen	gemäßigter Temperaturverlauf, ausreichende nächtliche Abkühlung		synthetische Klimafunktionskarte
		Verhinderung von Auswirkungen bioklimatisch ungünstiger Bereiche auf empfindliche Nachbarnutzungen	Zuordnung, Abschirmung		
	Verbesserung der bioklimatischen Situation in verdichteten und hochverdichteten Bereichen	Verminderung der oberflächenbedingten Aufheizung (Wärmeinsel)	Material der Oberflächen / Versiegelung		synthetische Klimafunktionskarte
		Vermeidung produktionsbedingter Aufheizung	Abgabe von Heiz- und Prozeßwärme		
		Wiederherstellung einer ausreichenden nächtlichen Abkühlung bei hochsommerlichen Wetterlagen	Temperaturdifferenz Tag / Nacht, Kaltluftproduktion (intern), Kaltlufteinbringung (extern)		
		Wiederherstellung einer bioklimatisch günstigen Luftfeuchtigkeit	Verdunstungsrate		
		Verbesserung der Belüftungssituation	Frischluftentstehung (intern), Lüftungsbahnen (intern), Frischlufteinbringung (extern)		
		Vermeidung, Abbau von Düseneffekten	Gebäudehöhe / -stellung		
	Verbesserung der bioklimatischen Situation in industriell geprägten Gebieten	Verminderung der oberflächenbedingten Aufheizung	Material der Oberflächen / Versiegelung		synthetische Klimafunktionskarte
		Verminderung der produktionsbedingten Aufheizung	Abgabe von Heiz- und Prozeßwärme		
		Verbesserung der nächtlichen Abkühlung	Kaltluftproduktion (intern), Kaltlufteinbringung (extern)		
		Wiederherstellung einer bioklimatisch günstigen Luftfeuchtigkeit	Verdunstungsrate		
		Verbesserung der Belüftungssituation	Frischluftentstehung (intern), Lüftungsbahnen (intern), Frischlufteinbringung (extern)		
	Erhaltung von bioklimatisch günstigen Bereichen	Erhalt einer gemäßigten Temperatur bei hochsommerlichen Wetterlagen	oberflächenbedingte Aufheizung		synthetische Klimafunktionskarte
		Vermeidung prouktionsbedingter Aufheizung	Abgabe von Heiz- und Prozeßwärme		
		Erhalt einer bioklimatisch günstigen Luftfeuchtigkeit	Verdunstungsrate		
		Erhalt, Verbesserung der Belüftungssituation	Frischluftentstehung (intern), Lüftungsbahnen (intern) Frischlufteinbringung (extern)		
		Vermeidung von Düseneffekten	Gebäudehöhe/-stellung		
	Sicherung des Leistungsvermögens von Flächen mit klimaökologischer Ausgleichsfunktion	Erhaltung und Wiederherstellung von stadtklimatisch bedeutsamen Kaltluftproduktionsflächen (Erzeugung von Hangabwinden)	Oberflächenbewuchs, Nutzung, Größe, Kaltluftmasse, Hangneigung, Zuordnung zu einem Wirkungsraum		synthetische Klimafunktionskarte
		Erhaltung und Wiederherstellung von stadtklimatisch bedeutsamen Kaltluftabflußbahnen	geringe Bodenreibung, Bewuchs, Nutzung, Breite, Zuordnung zum Wirkungsraum		
		Erhaltung und Wiederherstellung der erforderlichen Luftqualität auf stadtklimatisch bedeutsamen Ausgleichsflächen	Nutzung immissionsfrei		

Abb. 4: Wege zur 2. Zielebene: Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung der Klimafunktion.

2. Zielebene	3. Zielebene	4. Zielebene: Umweltqualitätsziel	Kriterien	Umweltqualitätsstandards	Konkretisierung in vorhandenen Planunterlagen
Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung der Bodenfunktionen durch	Einschränkung des Freiflächenverbrauches	Flächenschonende Zuordnung der Bodennutzung	"kurze Wege", verträgliche Nutzungsmischung,		
		Vorrang der Flächennutzung im Innenbereich	Bestanderhaltung, Flächenrecycling, stadtökologisch verträgliche Dichte		
		Flächensparendes Bauen	Dimensionierung von Gebäuden, Nebenanlagen, Wegen und Plätzen; stadtökolgisch verträgliche Dichte		
		Reduzierung des Flächenverbrauchs für Straßen	Ausbau vor Neubau		
	Erhaltung und Wiederherstellung der Regelungsfunktion des Bodens	Beseitigung von Bodenkontaminationen	nutzungsspezifische Empfindlichkeiten		Altlastenkataster spezielle Bodenuntersuchungen
		Beachtung der spezifischen Empfindlichkeit gegenüber stofflichen Belastungen	Filter- und Pufferkapazität		
		Erhalt und Wiederherstellung bodenschützender Vegetationsbestände	Erosionsgefährdung		Waldfunktionskarte
	Erhaltung und Wiederherstellung der langfristigen Nutzungsfähigkeit landwirtschaftlich und gärtnerisch genutzter Böden (Produktionsfunktion)	Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Fruchtbarkeit des Bodens	Bodenstruktur, Wasserhaushalt, Nährstoffhaushalt		
		Schutz erosionsgefährdeter Böden	Bodentyp / Bodenart, Hangneigung, Anbau, Bodenbedeckung		
		Erhaltung und Wiederherstellung schadstoffunbelasteter Böden	gesundheitlich unbedenkliche Lebens- und Futtermittelproduktion	Schwellenwerte LÖLF	Klärschlammgutachten
		Abbau produktionsbedingter Bodenbelastungen	Biozideinsatz, Düngung, Bodenbearbeitung		
	Erhaltung und Wiederherstellung der Lebensraumfunktion für Tiere und Pflanzen im "Außenbereich"	Erhaltung der natürlich gewachsenen Böden	Bodentyp		Landschaftsplan Hagen: - behördenverbindl. Entwicklungsziele - Verbote für Schutzgebiete - Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen (Gebote für NSG, LB, Maßnahmen nach § 6 LG NW)
		Erhaltung und Wiederherstellung des natürlichen Wasser- und Nährstoffhaushaltes	Bodentyp, Bodenart, Standortverhältnisse		
		Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen chemischen u. physikalischen Bodeneigenschaften	Bodenstruktur, Wasserhaushalt, Stoffaustausch, Filter- und Pufferkapazität, pH-Wert		
		Vermeidung von Schadstoffeinträgen und Biozidbelastungen	Empfindlichkeit von Flora und Fauna		
	Erhaltung und Wiederherstellung der Lebensraumfunktion im Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrsbereich	Einschränkung der Versiegelung			
		Festlegung von Vorranggebieten zur Entsiegelung	Entsiegelungspotentiale - Wohngebiete - Gewerbegebiete - Kerngebiete - Straßennetze		
		Sicherung von Freiflächen			
		Vermeidung von Schadstoffeinträgen und Biozidbelastungen			
	Erhaltung und Wiederherstellung der Trägerfunktion des Bodens für empfindliche Nutzungen im Siedlungsraum	Erhaltung und Wiederherstellung gesundheitlich unbedenklicher Böden	nutzungsspezifische Empfindlichkeiten - Kinderspielplätze - Hausgärten	MAGS-Erlaß; Hagener Werte Schwellenwerte LÖLF	
		Vermeidung von Schadstoffeinträgen und Biozidbelastungen			

Abb. 5: Wege zur 2. Zielebene: Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung der Bodenfunktion.

2. Zielebene	3. Zielebene	4. Zielebene: Umweltqualitätsziel	Kriterien	Umweltqualitätsstandard	Konkretisierung in vorhandenen Planunterlagen
Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des Wasserdargebotes durch	Sicherung der natürlichen Grundlagen der derzeitigen Trinkwassergewinnung in Mengen und Qualität (Wasserschutzzonen)	Erhaltung der Grundwasserneubildungsrate im Einzugsbereich der Entnahme	Versiegelungsgrad, erforderlicher Grundwasserstand		
		Erhaltung der erforderlichen Wasserführung der beanspruchten Oberflächengewässer	Zufluß / Abfluß, Entnahme		
		Erhaltung der Filter- und Pufferkapazität der Böden in den Wasserschutzzonen	Bodenart, Bodennutzung		
		Anpassung der Nutzung an die spezifische Empfindlichkeit der Wasserschutzzonen (Funktion der Wasserschutzzonen)			Wasserschutzzonenverordnungen
		Erhaltung und Wiederherstellung der erforderlichen Gewässergüte der beanspruchten Oberflächengewässer	menschliche Gesundheit	EG-Richtlinie Oberflächenwasser (75/440/EWG)	
		Erhaltung wasserschützender Waldflächen			Waldfunktionskarte
	Qualitative Sicherung der Grundwasservorkommen	Erhaltung und Wiederherstellung der Wasserqualität	menschliche Gesundheit, grundwasserabhängige Vegetation	natürliche Grundwasserbeschaffenheit	Grundwasserbeschaffenheit NRW
		Besonderer Schutz von Grundwassergefährdungsgebieten	Filter- und Pufferkapazität der Böden, hydrogeologische Verhältnisse (Duchlässigkeit des Untergrundes)		Landesentwicklungsplan III, Karte der Verschmutzungsgefährdung der Grundwasservorkommen in NRW
	Quantitative Sicherung der Grundwasservorkommen	Erhaltung der natürlichen Grundwasserstände	Grundwasserneubildungsrate		
		Keine Versiegelung von Bereichen mit hohen Grundwasserneubildungsraten	Durchlässigkeit des Untergrundes/ Geländemorphologie		
		Anpassung der Nutzung an die Grundwasserstände	keine Entwässerungen		
	Erhaltung und Wiederherstellung der Selbstreinigungskraft der Oberflächengewässer	Erhaltung und Wiederherstellung eines naturnahen Ausbauzustandes	Gewässertypisch	Richtlinien für den naturnahen Ausbau und Unterhalt von Fließgewässern	
		Erhaltung und Wiederherstellung der erforderlichen Gewässerqualität	Gewässergüteklassen	II, im Oberlauf I - II	Gewässergüte-Bericht/Stadt Hagen Gewässergütekarte NW
		Erhaltung und Wiederherstellung eines gewässertypischen Arteninventars			
		Erhaltung und Wiederherstellung einer erforderlichen Wasserführung	Wasserstandsdynamik		
		Beachtung des spezifischen Wärmehaushaltes der Fließgewässerabschnitte			
		Sicherung der Überschwemmungsbereiche			Karte der gesetzl. Überschwemmungsbereiche, Flächennutzungsplan
		Anpassung der Nutzung im Überschwemmungsbereich an die spezifische Empfindlichkeit			

Abb. 6: Wege zur 2. Zielebene: Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des Wasserdargebotes.

2. Zielebene	3. Zielebene	4. Zielebene: Umweltqualitätsziel	Kriterien	Umweltqualitätsstandards	Konkretisierung in vorhandenen Planunterlagen
Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung der Biotop- und Artenschutzfunktionen auf der gesamten Stadtgebietsfläche durch	Erhaltung und Verbesserung der Vorrangfunktion des Biotop- und Artenschutzes in NSG, LB und anderen Biotopen nach § 20 c BNatSchG	Sicherung der erforderlichen Biotopgröße	floristische Anforderungen, faunistische Anforderungen		Landschaftsplan Hagen - behördenverbindliche Entwicklungsziele - Verbote für NSG und LB - Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen (Gebote, Maßnahmen nach § 26 LG NW)
		Sicherung einer ausreichend großen Pufferzone	Biotopgröße, Einfluß der Umgebung		
		Sicherung der erforderlichen Biotopqualität	floristische Anforderungen, faunistische Anforderungen, - Bodenqualität - Wasserqualität - Gewässerzustand - Grundwasserqualität - Grundwasserstand		
	Erhaltung und Verbesserung der Biotop- und Artenschutzfunktion forstwirtschaftlicher Flächen	Erhaltung und Vermehrung von naturnahen Waldflächen	naturnahe Waldbewirtschaftung mit bodenständigen Baumbeständen, Ausweisung von Altholzbeständen	mind. 5 % der Waldfläche [1]	Landschaftsplan Hagen - behördenverbindliche Entwicklungsziele - Verbote für LSG - Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen (Gebote, Maßnahmen nach § 26 LG NW) - Festsetzungen für die forstliche Nutzung Abstand der Bebauung vom Waldrand (Gemeinsamer Runderlaß des Innenministers u. des MELF NRW v. 16.7.1973)
		Erhaltung von Extremstandorten	Bodentyp, Bodenart, besondere Standortverhältnisse		
		Aufbau und Schutz vielgestaltig ausgeformter Waldränder	gestaffelter Aufbau, Schutzabstand		
		Erhaltung und Wiederherstellung naturnaher Oberflächengewässer und Uferbereiche	standortgerechte Vegetation, Wasserqualität, Wasserquantität		
	Erhaltung und Wiederherstellung der Biotop- und Artenschutzfunktion landwirtschaftlicher Flächen	Sicherung und Wiederherstellung von Biotopstrukturen	naturnahe Kleinbiotope ohne Nutzungseinfluß	mind. 5 m Breite [2]	Landschaftsplan Hagen - behördenverbindliche Entwicklungsziele - Verbote für LSG - Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen (Gebote, Maßnahmen nach § 26 LG NW) - Zweckbestimmung für Brachflächen
		Einrichtung von Pufferzonen zu naturnahen Landschaftsteilen	extensive Nutzung, Empfindlichkeit des Biotops		
		Sicherung und Wiederherstellung von Ausgleichsflächen auf landwirtschaftlichen Flächen	kurzfristig: Ackerrandstreifen, ohne Biozide und reduzierter Düngung, langfristig: Reduzierung von Bioziden und Düngemittel auf der Gesamtfläche		
		Erhalt der natürlichen Bodenfruchtbarkeit	Verhinderung von Bodenabtrag		
		Einschränkung der Umnutzung von Grünland	Grünlandanteil		
		Erhaltung und Wiederherstellung naturnaher Oberflächengewässer und Uferbereiche	nutzungsfreie Uferstreifen, standortgerechte Vegetation, Wasserqualität, Wasserquantität		
	Verbesserung des Biotop- und Artenschutzes im Bereich von Abgrabungs-, Aufschüttungs-, Ver- und Entsorgungsflächen und Verkehrsflächen	Sicherung eines vielfältigen Pflanzenbestandes an Verkehrswegen (Straße/Schiene)			Landschaftsplan Hagen - behördenverbindliche Entwicklungsziele - Verbote für LSG - Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen (Gebote, Maßnahmen nach § 26 LG NW)
		Erhaltung neu entstandener Sekundärbiotope			
		Wiederherstellung "gestörter Bereiche"	naturnahe Gestaltung		
	Erhaltung und Wiederherstellung der Biotop- und Artenschutzfunktion des Siedlungsraumes	Erhöhung des Grünflächenanteils im besiedelten Bereich (Parks, Grünanlagen)	Anteil pro Stadtteil		Freiflächenplan Hagen - Maßnahmekonzept
		Naturnahe Gestaltung bzw. Entwicklung und Pflege öffentlicher Grünflächen (Grünanlagen, Parks, Friedhöfe, Abstandsgrün, Begleitgrün, Spiel- und Sportplätze) unter Berücksichtigung der Nutzung	vielfältige Flora, bodenständige Vegetation, differenzierte Pflege (Extensivierung)		Landschaftsplan Hagen für Grünflächen die im Zusammenhang mit dem Außenbereich stehen - behördenverbindliche Entwicklungsziele - Verbote für Schutzgebiete - Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen (Gebote, Maßnahmen nach § 26 LG NW)
		Sicherung und Entwicklung besonderer Biotopstrukturen (alte Obstgärten, Hecken, Bahnränder)	Pflanzenbestand, Pflegeintensität		
		Förderung naturnäherer Gestaltung und Pflege privater Grünflächen (Kleingärten, Hausgärten, Innenhöfe, Abstandsgrün)	s.o.		
		Sicherung von Sekundärbiotopen, (Ersatzbiotope)	faunistische Anforderungen		
		Naturnahe Gestaltung der Gewässer- und Uferbereiche unter Berücksichtigung der Nutzung für die Erholung			
		Förderung naturnäherer Durchgrünung und Pflege gewerblicher Flächen	vielfältige Flora, bodenständige Vegetation, differenzierte Pflege (Extensivierung) standortgerechte Pflanzen		
		Erhöhung der Grünstrukturen in dichtbesiedelten Wohnbereichen (Innenhofbegrünung, Fassaden- und Dachbegrünung)			Freiflächenplan Hagen - Maßnahmekonzept
		Sicherung und Entwicklung naturnaher Übergangsbereiche zwischen Siedlungsbereichen und Außenbereichen			
	Verbesserung des Biotop- und Artenschutzes auf der Gesamtfläche durch Biotopvernetzung	Sicherung und Entwicklung von flächenhaften Vernetzungselementen im Außenbereich (Kleinbiotope)	räumliche Zuordnung zu vorhandenen Biotopen, Pflanzenbestand, Größe		Landschaftsplan Hagen - behördenverbindliche Entwicklungsziele - Verbote für Schutzgebiete - Pflege und Entwicklungsmaßnahmen (Gebote, Maßnahmen nach § 26 LG NW) Freiflächenplan Hagen - Maßnahmenkonzept
		Sicherung und Entwicklung linienhafter Vernetzungselemente im Außenbereich (z.B. Hecken)	räumliche Zuordnung zu vorhandenen Biotopen, Pflanzenbestand, Breite, Länge		
		Entwicklung eines Grünflächennetzes im besiedeltem Bereich			
		Verbindung der Grünflächen im besiedelten Bereich mit Biotopen im Außenbereich	naturnahe Übergangsbereiche		

[1] Kaule: Arten- und Biotopschutz, 1986, S. 128 · [2] BfNL: Leitlinien des Naturschutzes und Landschaftspflege in d. BRD, 1989, S. 6

Abb. 7: Wege zur 2. Zielebene: Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung der Biotop- und Artenschutzfunktionen auf der gesamten Stadtgebietsfläche.

2. Zielebene	3. Zielebene	4. Zielebene: Umweltqualitätsziel	Kriterien	Umweltqualitätsstandard	Konkretisierung in vorhandenen Planunterlagen
Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung der Erholungsfunktionen und des Landschaftsbildes durch	Erhaltung und Entwicklung großer, zusammenhängender Erholungsbereiche für die landschaftsgebundene Erholung (Flächensicherung)	Sicherung und Entwicklung grosser zusammenhängender Waldgebiete	geringer Zerschneidungsgrad durch Straßen / verkehrsarm		Landschaftsplan Hagen: - behördenverbindliche Entwicklungsziele - Verbote für NSG u. LSG - Pflege - und Entwicklungsmaßnahmen (Gebote, Maßnahmen nach § 26 LG NW) - Festsetzungen für die forstliche Nutzung - Zweckbestimmung ür Brachflächen
		Sicherung und Entwicklung grosser zusammenhängender Freiräume unterschiedlicher Landschaftsstrukturen	geringer Zerschneidungsgrad durch Straßen / verkehrsarm		
		Schaffung eines Wanderwegesystems	maximal km / ha		
		Wegeführung entsprechend landschaftsorientierter Erholungsbedürfnisse unter Aussparung schutzwürdiger Biotope	landschaftlich reizvolle Bereiche,		
	Erhaltung und Wiederherstellung des Landschaftsbildes der landschaftsgebundenen Erholungsbereiche (visuelle Sicherung)	Erhalt ung und Entwicklung strukturreicher Wälder			Landschaftsplan Hagen: - behördenverbindliche Entwicklungsziele - Verbote für NSG u. LSG - Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen (Gebote, Maßnahmen nach § 26 LG NW) - Festsetzung für die forstliche Nutzung - Zweckbestimmung für Brachflächen)
		Erhaltung und Wiederherstellung landschaftstypischer Strukturen / Objekte			
		Erhaltung einer vielgestaltigen Landschaftsnutzung (bäuerliche Kulturlandschaft)	kleinräumig differenzierte Nutzungsstruktur		
		Vermeidung / Beseitigung visueller Störfaktoren			
		Erhaltung der Oberflächenformen	Relief, Hangkanten		
	Erhaltung und Schaffung siedlungsbezogener Freiflächen (stadtbezogen, stadtteilbezogen, wohnungsnah) für die Erholung	Schaffung und Erhaltung eines bedarfsdeckenden Flächenangebotes	Fläche pro Einwohner, räumliche Zuordnung	8 qm / Einwohner	Freiflächenplan Hagen (S. 71), Maßnahmenkonzept
		Schaffung und Sicherung unterschiedlich nutzbarer Freiflächen	verschiedene Freizeitaktivitäten, ruhige Erholung, visuelle Besonderheiten		
		Schaffung ausreichend großer Freiflächen unter Berücksichtigung von Erholungsutzung und Einzugsbereich	Einzugsbereich: Stadt, Stadtteil, wohnungsnah, Nutzungen s.o.		
	Erholungsgerechte Gestaltung siedlungsbezogener Freiflächen unter verstärkter Berücksichtigung ökologischer Belange	Differenzierte Gestaltung und Entwicklung unterschiedlich genutzter Freiflächen	intensive Nutzung, extensive Nutzung		Landschaftsplan Hagen - behördenverbindliche Entwicklungsziele - Verbote für Schutzgebiet - Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen (Gebote, Maßnahmen nach § 26 LG NW) für Grünflächen die im Zusammenhang mit dem Außenbereich stehen
		Berücksichtigugn landschaftlicher Gegebenheiten	Gewässer, Oberflächenform, Pflanzenbestand, ökologische Bedeutung		
		Erhöhung des Anteils naturnah gestalteter Flächen	extensive Nutzung, Gewässerenatuierung		
		Erhöhung des Anteils an Landschaftselementen (Bäume, Alleen, Hecken)			
	Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung der Erreichbarkeit der siedlungsbezogenen Freiflächen und landschaftsgebundene Erholungsbereiche	Ungehinderte fußläufige Erreichbarkeit stadtteilbezogener und wohnungsnaher Erholungsflächen unter Schonung von ökologisch wertvollen Bereichen	Gehwegführung		
		Gute ÖPNV.Verbindung der stadtbezogenen Freiflächen und der landschaftsgebundenen Erholungsbereiche	Netzdichte, Haltestellendichte, Taktzeiten		
		Einhaltung max. Entfernungen siedlungsbezogenener Freiflächen zum Einzugsbereich	wohnungsnah stadtteilbezogen stadtbezogen	Rufweite max. 300 m max. 1000 m Lageabhängig	Freiflächenplan Hagen (S. 52)
		Gute fußläufige Erreichbarkeit der siedlungsbezogenen Erholungsflächen untereinander	kontinuirliches flächenübergreifendes Netz von Gehwegen		Freiflächenplan Hagen/Maßnahmekonzept

Abb. 8: Wege zur 2. Zielebene: Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung der Erholungsfunktion und des Landschaftsbildes.

2. Zielebene	3. Zielebene	4. Zielebene: Umweltqualitätsziel	Kriterien	Umweltqualitätsstandards	Konkretisierung in vorhandenen Planunterlagen
Erhaltung und Verbesserung des Schutzes vor Lärm, Gerüchen und sonstigen Beeinträchtigungen durch	Schutz der Wohngebiete vor Lärm von Verkehr, Industrie, Gewerbe, Freizeit und Sport	Sicherung der Wohnqualität in nicht lärmvorbelasteten Wohngebieten	menschliche Gesundheit	DIN 18005 [1] a) bei reinen Wohngebieten (WR), Wochenendhausgebieten und Ferienhausgebieten tags 50 dB nachts 40 dB bzw. 35 dB b) Bei allgemeinen Wohngebieten (WA), Kleinsiedlungsgebieten (WS) und Campingplatzgebieten tags 55 dB nachts 40 dB bzw. 35 dB c) Bei Friedhöfen, Kleingartenanlagen und Parkanlagen tags und nachts 55 dB d) Bei besonderen Wohngebieten (WB) tags 60 dB nachts 45 dB bzw. 40 dB e) Bei Dorfgebieten (MD) und Mischgebieten (M) tags 60 dB nachts 50 dB bzw. 45 dB f) Bei Kerngebieten (MK) und Gewerbegebieten (GE) tags 65 dB nachts 55 dB bzw. 50 dB g) Bei sonstigen Sondergebieten, soweit sie schutzbedürftig sind je nach Nutzungsart tags 45 dB bis 65 dB nachts 35 dB bis 65 dB	
		Besondere Berücksichtigung des Lärmschutzes bei Neuplanungen von Wohngebieten	s.o.	DIN 18005 s.o.	
		Verminderung der Lärmbelastung in lärmvorbelasteten Wohngebieten	s.o.		
	Schutz der Erholungsgebiete vor Lärm	Sicherung der ruhigen Erholung in landschaftsgebundenen Erholungsgebieten	menschliches Wohlbefinden	95 % der Zeit 35 dB (A) [2] max. 1 % der Zeit 45 dB (A)	
		Sicherung der Erholungsqualität auf innerstädtischen Freiflächen	s.o.	DIN 18005 55 dB (A) Parkanlagen und Kleingärten	
	Schutz der Wohn- und Erholungsgebiete vor Gerüchen aus Verkehr, Industrie, Gewerbe und Massentierhaltung	Vermeidung von Beeinträchtigungen durch Gerüche	menschliches Wohlbefinden	WHO-Leitwerte (s. Anhang Tab. 3)	
		Verminderung von Gerüchen in beeinträchtigten Gebieten	s.o.		
	Schutz der Wohngebiete und Erholungsgebiete vor Erschütterungen	Vermeidung der Beeinträchtigung durch Erschütterungen	menschliches Wohlbefinden		
		Verminderung von Erschütterungen in beeinträchtigten Gebieten	s.o.		
	Schutz der Wohngebiete vor Licht von Industrie, Gewerbe und Sportanlagen	Vermeidung von Beeinträchtigungen durch Licht			
		Verminderung der Beeinträchtigung durch Licht in betroffenen Gebieten			

[1] Beiblatt 1 zu DIN 18005, Teil 1, Ausgabe 5/87
[2] UBA (Hrsg.): Lärmbekämpfung 88, Berlin 1989, S. 460

Abb. 9: Wege zur 2. Zielebene: Erhaltung und Verbesserung des Schutzes vor Lärm, Gerüchen und sonstigen Beeinträchtigungen.

2. Zielebene	3. Zielebene	4. Zielebene			
		Umweltqualitätsziel	Kriterien	Umweltqualitäts-standard	Konkretisierung in vorhandenen Planunterlagen
Reduzierung des Rohstoffverbrauches durch:	Reduzierung des Abfallaufkommens	Vermeidung von Abfällen			Abfallwirtschaftskonzept der Stadt Hagen
		Verwertung von Abfällen			s.o.
		Förderung des Absatzmarktes von Recyclingprodukten	Einsatz bei öffentlicher Vergabe und Beschaffung		s..o.
	Sparsame, rationelle Energieverwendung	Verbesserung der Abwärmenutzung			
		Einsatz der Kraftwärmekoppelung			
		Förderung des Einsatzes regenerativer Energien und energieeinsparender Technologien			
		Reduzierung des Stromeinsatzes im Raumwärmemarkt			
		Verbesserung der Wärmedämmung an Gebäuden			
		Klimagerechte Bauleitplanung und energiesparende Gebäudekonzeption			

Abb. 10: Wege zur 2. Zielebene: Reduzierung des Rohstoffverbrauches.

Anforderungen der Regionalplanung an die Landschaftsrahmenplanung

von Dietrich Abendroth

I. Regionalplanung - Rechtliche Grundlagen und Aufgaben

Nach dem derzeit geltenden Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) haben die Landkreise (für den Bereich des Kommunalverbandes Großraum Hannover bzw. des Zweckverbandes Großraum Braunschweig gelten teilweise abweichende Regelungen) die Aufgabe,

- ein Regionales Raumordnungsprogramm (RROP) für ihr Kreisgebiet aufzustellen,
- Raumordnungsverfahren durchzuführen, um raumbeanspruchende und raumbeeinflussende Planungen oder Maßnahmen von überörtlicher Auswirkung auf ihrem Gebiet aufeinander abzustimmen und festzustellen, ob sie mit den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung vereinbar sind,
- raumordnerische/regionalplanerische Belange im Rahmen von Stellungnahmen in andere Planungen (z.B. Bauleitplanzungen der Gemeinden) und Einzelvorhaben einzubringen.

Hier sollen im wesentlichen nur die Berührungspunkte von Regionalplanung und Naturschutz und Landschaftspflege bei ihren Zielplanungen „Regionales Raumordnungsprogramm" und „Landschaftsrahmenplan" dargestellt werden.

Gemäß § 6 NROG ist in RROP die angestrebte räumliche und strukturelle Entwicklung des Planungsraumes (Kreisgebietes) darzustellen; die Planung hat auf ökologisch verträgliche Lebens- und Arbeitsbedingungen hinzuwirken, natürliche Raumzustände zu beachten, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenhänge zu berücksichtigen.

Das RROP ist aus dem Landesraumordnungsprogramm (LROP) zu entwickeln, es hat im LROP enthaltene konkrete Ziele der Raumordnung zu übernehmen und, soweit es erforderlich ist, näher festzulegen und zu ergänzen.

Daneben sind diejenigen Ziele festzulegen, die durch das LROP dem RROP vorbehalten sind.

Das RROP besteht aus textlichen Festlegungen und zeichnerischen Darstellungen.

Das RROP wird durch einen Satzungsbeschluß des Kreistages festgestellt, der Kreistag hat sich deshalb auch vorweg mit dem Inhalt des RROP und mit dem Anhörungsergebnis auseinanderzusetzen.

Soweit die beabsichtigte Novellierung des NROP Gesetzeskraft erlangt, ist zukünftig bei der Aufstellung eines RROP zu beachten, daß bei räumlichen Nutzungskonflikten der Sicherung, des Schutzes, der Pflege und der Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen besondere Bedeutung zukommt; diese Änderung wird in den raumordnerischen Abwägungsprozessen eine hohe Bedeutung mit weitreichenden Auswirkungen entwickeln.

Natur- und landschaftsbezogene textliche Festlegungen sind im noch geltenden LROP und somit auch im RROP im besonderen enthalten in den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung zu den Kapiteln

- Natur und Landschaft (A 10, C 10)
- Erholung, Freizeit, Fremdenverkehr (A 9, C 9)
- Lagerstätten (A 5, C 5)
- Wasserwirtschaft (A 11, C 11)
- Umweltschutz (A 12, C 12),

sowie den zeichnerischen Darstellungen im Rahmen der Abgrenzung der Vorranggebiete und Gebiete mit besonderer Bedeutung für Natur und Landschaft, Erholung, Rohstoffgewinnung, Wassergewinnung.

Die Möglichkeiten der zeichnerischen Darstellung sind durch die Verordnung über das Verfahren zur Aufstellung und Abstimmung sowie über die Art der Darstellung (Planzeichenanlage) der Regionalen Raumordnungsprogramme vorgegeben und nur in beschränktem Maß ergänzbar.

Der Entwurf zum LROP 92, der spätestens 1994 in Kraft treten soll, hat einen sehr viel stärkeren ökologischen Ansatz als das bisherige Programm. Dies kommt schon allein in der Gliederung zum Ausdruck, z.B. insbesondere in den Kapiteln

- A 2.0 bis 2.6, C 2.0 bis 2.6: Schutz, Pflege und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen, der Kulturlandschaften und kulturellen Sachgüter sowie
- B 7: Naturräume

Da das RROP behördenverbindlich ist, besteht gemäß § 9 NROG für Gemeinden, Gemeindeverbände, sonstige öffentliche Planungsträger usw. bei deren raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Planungen und Maßnahmen die Pflicht zur Anpassung an die Ziele der Raumordnung/Regionalplanung.

II. Landschaftsrahmenplan - Rechtliche Grundlage und Inhalt

Das Niedersächsische Naturschutzgesetz (NNatG) verpflichtet die Landkreise als Untere Naturschutzbehörden, für ihr Gebiet einen Landschaftsrahmenplan aufzustellen. Es ist aus dem Landschaftsprogramm des Landes zu entwickeln. Der Landschaftsrahmenplan stellt gutachtlich mit Text, Karte und zusätzlicher Begründung dar,

- den gegenwärtigen Zustand von Natur und Landschaft sowie die voraussichtlichen Änderungen,
- die Teile von Natur und Landschaft, die die Voraussetzungen der §§ 24 bis 28a, 33 und 34 erfüllen, sowie die für sie erforderlichen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen,
- die erforderlichen Maßnahmen des Artenschutzes,
- die sonst erforderlichen Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze von Natur- und Landschaftspflege, insbesondere beim Bodenabbau und für die Erholung in der freien Natur und Landschaft.

Der LROP soll mit dazu beitragen, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwirklichen, wie sie in § 1 des NNatG definiert werden, nämlich:

- Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedlten Raum so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, daß

1. die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes,
2. die Nutzbarkeit der Naturgüter,
3. die Pflanzen- und Tierwelt sowie
4. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlagen der Menschen und als Voraussetzung

für seine Erholung in Natur und Landschaft nachhaltig gesichert sind.

Für die Erarbeitung des LROP hat das zuständige Ministerium eine Richtlinie herausgegeben, die auch ein inhaltliches Gliederungschema enthält; besondere Bedeutung kommt im Hinblick auf die vorausschauende Planung den Kapiteln 4-(Zielkonzept), 5-(schutzwürdige Teile von Natur und Landschaft), 8-(Anforderungen an Nutzungen) und 9-(Hinweise für die Raumordnung und Bauleitplanung), zu.

Hinzuweisen ist ferner auf die in der Richtlinie vorgegebenen Planzeichen.

Der Landschaftsrahmenplan ist eine reine Fachplanung; es finden keine Abwägungsprozesse statt. Seine textlichen und zeichnerischen Darstellungen sind nicht verbindlich für die Träger anderer Planungen und Maßnahmen. Es steht den kommunalpolitischen Gremien frei, über den Inhalt entsprechende Beschlüsse zu fassen. Diese sind jedoch reine Willenserklärungen ohne Erlangung einer eigenen Rechtsverbindlichkeit.

Soweit Inhalte des LRP, die nicht durch eigene Zuständigkeiten der Naturschutzbehörden umgesetzt werden können, wie z.B. der Erlaß von Schutzgebietsverordnungen, Rechtswirkung erlangen sollen, ist deshalb ihre Integration in das RROP notwendig.

III. Anforderungen und Erwartungen der Regionalplanung an die Landschaftsrahmenplanung

Regionalplanung ist ausgerichtet auf die allgemeine Planung der Daseinsvorsorge sowie die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen, auf die der Mensch angewiesen ist, vor nachhaltigen Störungen und Schäden. Deshalb ist das Ineinandergreifen der beiden Planungsbereiche absolute Notwendigkeit, weil die Landschaftsrahmenplanung querschnittsorientierte, ökologische Fachplanung sein soll und deshalb der Regionalplanung für die Abwägung mit den übrigen Belangen und Nutzungsansprüchen entsprechend fundiertes Material liefern kann.

Welche Anforderungen stellt nun die Regionalplanung an den Naturschutz, die Landschaftsplanung?

Der Naturschutz hat ein Interesse daran, seine Belange natürlich als sehr gewichtig darzustellen. In Stellungnahmen findet man deshalb immer wieder: es soll ..., es ist ...; Forderungen werden aufgestellt.

Die Regionalplanung hat aber einen Interessenausgleich herbeizuführen und deshalb steht der Regionalplaner häufig vor der Frage: Sind die Belange des Naturschutzes wirklich so wichtig?

Im Bereich des technischen Umweltschutzes werden quantifizierbare Angaben vorgelegt (TA-Lärm, TA-Luft, BimSchG). Es stellt sich mithin die Frage, was kann der Naturschutz tun und wie kann er es tun, daß raumordnerische Abwägungsprozesse praxisorientiert möglich werden.

Um die Akzeptanz zu fördern, sollte der Naturschutz ebenfalls bereits differenzierende Gewichtungen in seinen Aussagen vornehmen. Er ist dazu durchaus in der Lage, denn auch bei der Eingriffsbeurteilung werden Gewichtungen bei der Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgenommen. Dabei braucht er das Ziel der vorausschauenen Verpflichtung zur Durchsetzung ökologischer Zielsetzungen im Interesse des Allgemeinwohls nicht aufzugeben. Einseitiges Festhalten an totaler und sofortiger Erfüllung seiner Ziele und Forderungen ist dagegen schädlich.

Da im Rahmen der Regionalplanung Abwägungsprozesse mit anderen Raumansprüchen und anderen Fachplanungen vorzunehmen sind, ist generell die Nachvollziehbarkeit der Aussagen und Festlegungen im LRP zu fordern. Es muß ferner eine ausreichende Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Aussagen zu den ökologischen Daten vorhanden sein; es reicht nicht aus, wenn auf das Vorkommen von Rote-Liste-Arten verwiesen wird oder wenn seltene Biotoptypen angegeben werden. Für die Raumordnung und Regionalplanung ist dieses zwar interessant, wichtiger ist jedoch die gesellschaftliche oder regionsspezifische Werteangabe, d.h. die ökologische Bedeutung für den gesamten Naturhaushalt des Landes, der Region; der Naturschutz muß deutlich machen, welche ökologische Funktionen die Region im übergeordneten Zusammenhang erfüllt bzw. erfüllen sollte.

Im RROP muß begründet bzw. erläutert werden, warum, wie und wo Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege vollständig, teilweise oder gar nicht vor anderen Belangen zu berücksichtigen sind.

Der Landschaftsrahmenplan muß neben den Schutzgebietsausweisungen auch die Bereiche Boden, Wasser, Luft, Klima und insbesondere Erholung vollständig er- und bearbeiten.

Die Erfahrung zeit, daß gerade die Belange von Luft, Klima, tw. auch des Bodens und der Erholung auf regionaler Ebene mangels detaillierten Wissens im ländlichen Raum bisher nur oberflächlich bzw. nicht ausreichend angesprochen werden. Hier bedarf es m. E. noch erheblichen Aufwandes, um fundierte Daten zu ermitteln. Dies gilt insbesondere für die Erholungsnutzung.

Die Regionalplanung erlaubt z.B. die Festlegung von Gebieten mit besonderer Bedeutung für Erholung, von Vorranggebieten für ruhige Erholung in Natur und Landschaft, für Erholung mit starker Inanspruchnahme durch die Bevölkerung, von Erholungsschwerpunkten in der Landschaft. Der Landschaftsrahmenplan hat aufzuzeigen, wo sie sind.

Für die freiraumschützenden Planelemente Vorranggebiet und Gebiet mit besonderer Bedeutung (demnächst Vorsorgegebiet) ist es notwendig, daß es nicht nur bei einer Bestandsorientierung bleibt, sondern daß räumliche Zusammenhänge / Vernetzungserfordernisse beachtet werden; letztere müssen aus dem LRP ablesbar sein.

Die Regionalplanung wird im übrigen nur dann kleinräumige Aussagen zu Natur und Landschaft treffen können, wenn sie gegenüber den beschließenden Gremien die spezifische ökologische Leistungsfähigkeit und Wertigkeit der betrachteten räumlichen Einheit darstellen kann.

Regionalplanung soll nicht nur Freiraumschutz verfolgen, sondern hat sich auch um die Bereiche Siedlung, Wirtschaft, Infrastruktur zu kümmern; diese Belange spielen im kommunalen Raum immer noch eine dominierende Rolle. Es wird also immer zu einem Kompromiß zwischen den Zielen der Sicherung / Vermehrung des Produktionskapitals und des Naturkapitals kommen müssen.

Die Abwägung zugunsten des Naturkapitals, seine Erhaltung bzw. seine Defizitauffüllung wird im Rahmen der Landschaftsplanung nur dann gelingen können, wenn dort

- Bereiche für den Arten- und Biotopschutz,
- Bereiche für den Schutz von Grund- und Oberflächengewässern (Wasserdargebots- und Regenerationspotential),
- Bereiche für den Schutz des Bodens mit seinen Produktions- und Regenerationsfunktionen,
- Bereiche für lufthygienische und geländeklimatische Ausgleichspotentiale,

- Bereiche zur Sicherung von Naturerlebnis und Landschaftsbild ausgewiesen werden.

Von einem LRP ist deshalb zu erwarten, daß er die Gesamtheit aller zu beachtender Belange von Naturschutz und Landschaftspflege eines Planungsbereichs darstellt und darlegt; er ist somit nicht nur Fachplanung für Naturschutz und Landschaftspflege, sondern sollte im Rahmen einer Zuarbeitung zur Entwicklungsplanung die Gestaltung und Umsetzung seiner Ziele, insbesondere auch der Ressourcensicherung, die Sanierung, Wiederherstellung aber natürlich auch die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen im Auge haben.

Der Regionalplaner kann bei einem solchen Inhalt mit dem Naturschützer in einen Dialog eintreten, um

- die für ihn wichtigen Belange für seine Planung herauszuholen;
- gegenseitig Unverträglichkeiten aufzudecken;
- bestehende Defizite aus regionalen Bedarfsprognosen aufzuzeigen;
- Grenzen für unerwünschte Entwicklungen festzulegen; dabei darf sich der ökologische Bereich nicht an der Sicherung von Kleinstbiotopen festbeißen, sondern sollte teilraumbezogen argumentieren.

Wenn dieses Miteinander gesucht und gepflegt wird, seitens der Regionalplaner nicht der Schluß gezogen wird, daß die Naturschützer übertrieben, seitens der Naturschützer nicht der, daß die Regionalplaner nicht fähig seien, heutige Erfordernisse zur Sicherung unserer Lebensgrundlagen zu erkennen und umzusetzen, weil sie sich inhaltlich nach dem Abwägungsprozeß nicht in vollem Umfang wiederfinden, und wenn sich beide Planungen rechtzeitig aufeinander abstimmen, dann wird die Regionalplanung ihre Bedeutung im täglichen Verwaltungs- und Planungsprozeß nachweisen können.

Anschrift des Verfassers

Dipl.-Ing. Dietrich Abendroth
Landkreis Celle
Trift 26
29221 Celle

Veröffentlichungen aus der NNA

Mitteilungen aus der NNA*

1. Jahrgang (1990)

Heft 1: Seminarbeiträge zu den Themen
- Naturnahe Gestaltung von Weg- und Feldrainen
- Dorfökologie in der Dorferneuerung
- Beauftragte für Naturschutz in Niedersachsen: Anspruch und Wirklichkeit
- Bodenabbau: fachliche und rechtliche Grundlagen (Tätigkeitsbericht vom FÖJ 1988/89)

Heft 2: (vergriffen) · Beiträge aus dem Seminar
- Der Landschaftsrahmenplan: Leitbild und Zielkonzept, 14./15. März 1989 in Hannover

Heft 3: Seminarbeiträge zu den Themen
- Landschaftswacht: Aufgaben, Vollzugsprobleme und Lösungsansätze
- Naturschutzpädagogik

Aus der laufenden Forschung an der NNA
- Belastung der Lüneburger Heide durch manöverbedingten Staubeintrag
- Auftreten und Verteilung von Laufkäfern im Pietzmoor und Freyerser Moor

Heft 4: Kunstausstellung „Integration"

Heft 5: (vergriffen) Helft Nordsee und Ostsee
- Urlauber-Parlament Schleswig-Holstein - Bericht über die 2. Sitzung am 24./25. November in Bonn

2. Jahrgang (1991)

Heft 1: Beiträge aus dem Seminar
- Das Niedersächsische Moorschutzprogramm - eine Bilanz - 23./24. Oktober 1990 in Oldenburg

Heft 2: Beiträge aus den Seminaren
- Obstbäume in der Landschaft
- Biotopkartierung im besiedelten Bereich
- Sicherung dörflicher Wildkrautgesellschaften

Einzelbeiträge zu besonderen Themen
- Die Hartholzaue und ihr Obstgehölzanteil
- Der Bauer in der Industriegesellschaft

Aus der laufenden Projektarbeit an der NNA
- Das Projekt Streuobstwiese 1988-1990

Heft 3: Beiträge aus dem Fachgespräch
- Feststellung, Verfolgung und Verurteilung von Vergehen nach MARPOL I, II und V

Beitrag vom 3. Adventskolloquium der NNA
- Synethie und Alloethie bei Anatiden

Aus der laufenden Projektarbeit an der NNA
- Ökologie von Kleingewässern auf militärischen Übungsflächen
- Untersuchungen zur Krankheitsbelastung von Möwen aus Norddeutschland
- Ergebnisse des "Beached Bird Survey"

Heft 4: Beiträge aus den Seminaren
- Bodenentsiegelung
- Naturnahe Anlage und Pflege von Grünanlagen
- Naturschutzgebiete: Kontrolle ihrer Entwicklung und Überwachung

Heft 5: Beiträge aus den Seminaren
- Naturschutz in der Raumplanung
- Naturschutzpädagogische Angebote und ihre Nutzung durch Schulen
- Extensive Nutztierhaltung
- Wegraine wiederentdecken

Aus der laufenden Projektarbeit an der NNA
- Fledermäuse im NSG Lüneburger Heide
- Untersuchungen von Rehwildpopulationen im Bereich der Lüneburger Heide

Heft 6: Beiträge aus den Seminaren
- Herbizidverzicht in Städten und Gemeinden Erfahrungen und Probleme
- Renaturierung von Fließgewässern im norddeutschen Flachland
- Der Kreisbeauftragte für Naturschutz im Spannungsfeld von Behörden, Verbänden und Öffentlichkeit

Beitrag vom 3. Adventskolloquium der NNA
- Die Rolle der Zoologie im Naturschutz

Heft 7: Beiträge aus dem Fachverwaltungslehrgang Landespflege für Referendare der Fachrichtung Landespflege aus den Bundesländern vom 1. bis 5.10.1990 in Hannover

3. Jahrgang (1992)

Heft 1: Beiträge aus dem Fachverwaltungslehrgang Landespflege (Fortsetzung)
- Landwirtschaft und Naturschutz
- Ordnungswidrigkeiten und Straftaten im Naturschutz

Heft 2: Beiträge aus den Seminaren
- Allgemeiner Biotopschutz - Umsetzung des §37 NNatG
- Landschaftsplanung der Gemeinden
- Bauleitplanung und Naturschutz

Beiträge vom 3. Adventskolloquium der NNA
- Natur produzieren - ein neues Produktionsprogramm für den Bauern
- Ornithopoesie
- Vergleichende Untersuchung der Libellenfauna im Oberlauf der Böhme

4. Jahrgang (1993)

Heft 1:
- Naturnahe Anlage und Pflege von Rasen- und Wiesenflächen
- Zur Situation des Naturschutzes in der Feldmark
- Die Zukunft des Naturschutzgebiets Lüneburger Heide

Sonderheft

„Einer trage des Anderen Last" 12782 Tage Soltau-Lüneburg-Abkommen

Heft 2:
- Betreuung von Schutzgebieten und schutzwürdigen Biotopen
- Tritt- und Ruderalgesellschaften auf Hof Möhr
- Eulen im Siedlungsgebiet der Lüneburger Heide
- Bibliographie Säugetierkunde

Heft 3:
- Vollzug der Eingriffsregelung
- Naturschutz in der Umweltverträglichkeitsprüfung
- Bauleitplanung und Naturschutz

---

* Bezug über NNA; erfolgt auf Einzelanforderung.
Alle Hefte werden gegen eine Schutzgebühr abgegeben (je nach Umfang zwischen 5,– DM und 15,– DM).

Veröffentlichungen aus der NNA

NNA-Berichte*

Band 1 (1988)

Heft 1: Der Landschaftsrahmenplan · 75 Seiten

Heft 2: Möglichkeiten, Probleme und Aussichten der Auswilderung von Birkwild; Schutz und Status der Rauhfußhühner in Niedersachsen · 60 Seiten

Band 2 (1989)

Heft 1: Eutrophierung - das gravierendste Problem im Naturschutz? · 70 Seiten

Heft 2: 1. Adventskolloquium der NNA · 56 Seiten

Heft 3: Naturgemäße Waldwirtschaft und Naturschutz · 51 Seiten

Band 3 (1990)

Heft 1: (vergriffen) Obstbäume in der Landschaft / Alte Haustierrassen im norddeutschen Raum · 50 Seiten

Heft 2: (vergriffen)
Extensivierung und Flächenstillegung in der Landwirtschaft / Bodenorganismen und Bodenschutz · 56 Seiten

Heft 3: Naturschutzforschung in Deutschland · 70 Seiten

Sonderheft

Biologisch-ökologische Begleituntersuchung zum Bau und Betrieb von Windkraftanlagen – Endbericht · 124 Seiten

Band 4 (1991)

Heft 1: Einsatz und unkontrollierte Ausbreitung fremdländischer Pflanzen - Florenverfälschung oder ökologisch bedenkenlos? / Naturschutz im Gewerbegebiet · 88 Seiten

Heft 2: Naturwälder in Niedersachsen - Bedeutung, Behandlung, Erforschung · 80 Seiten

Band 5 (1992)

Heft 1: (vergriffen) Ziele des Naturschutzes - Veränderte Rahmenbedingungen erfordern weiterführende Konzepte · 88 Seiten

Heft 2: Naturschutzkonzepte für das Europareservat Dümmer - aktueller Forschungsstand und Perspektive · 72 Seiten

Heft 3: Naturorientierte Abwasserbehandlung · 66 Seiten

Heft 4: Extensivierung der Grünlandnutzung - Technische und fachliche Grundlagen · 80 Seiten

Band 6 (1993)

Heft 1: Landschaftsästhetik - eine Aufgabe für den Naturschutz

Heft 2: „Ranger" in Schutzgebieten - Ehrenamt oder staatliche Aufgabe?

Sonderheft (vergriffen)

Betreuung und Überwachung von Schutzgebieten

Band 6 (1993)

Heft 1: Landschaftsästhetik - eine Aufgabe für den Naturschutz?

Heft 2: „Ranger in Schutzgebieten - Ehrenamt oder staatliche Aufgabe?

---

* Bezug über NNA; erfolgt auf Einzelanforderung.
Alle Hefte werden gegen eine Schutzgebühr abgegeben (je nach Umfang zwischen 5,– DM und 15,– DM).