



Beiträge zur  
Eingriffsregelung II

## Den Windmüllern bläst eine steife Brise ins Gesicht

Bezirksregierung will Wald von Rotoren verhindern

Von Bernd Strebe

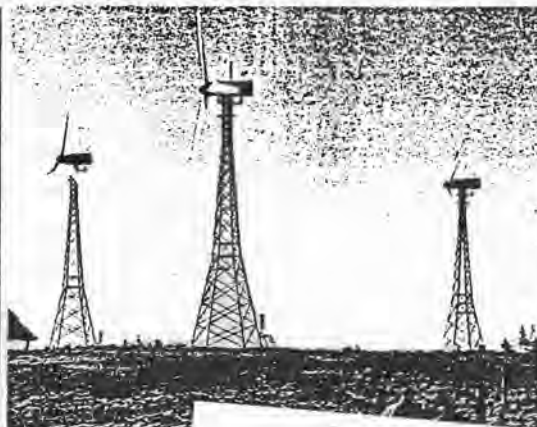
Oldenburg/Aurich  
Den Freunden sanfter Energie, die vor allem die lauen Lüftchen an der Küste in elektrischen Strom umwandeln möchten, bläst eine steife Brise ins Gesicht. Weil sie eine wahre Antragsflut für Windenergieanlagen festgestellt hat, sieht sich die Bezirksregierung Weser-Ems veranlaßt, steuereinzugreifen. Die Oldenburger Behörde hat an die Kommunen Tips verteilt, wie man einen Wald von Windrädern verhindern und die gefügten Masten an wenigen Standorten zusammenfassen könnte. Aber auch andere Experten haben ein wachsendes Blick auf die Windmühlen geworfen: Der Osnabrücker Biologe Matthias Schreiber hat bei einer Untersuchung im Kreis Aurich festgestellt, daß die Rotoren auf empfindliche Vögel äußerst abschreckend wirken. Schreiber empfiehlt deshalb, Tabuzonen für Windräder festzulegen – was den Windmüllern wiederum nicht behagt.

Die Masse macht's problematisch. An der ostfriesischen Küste drehen sich zur Zeit an etwa 70 Stellen Windräder, mal einzeln, mal zu mehreren. 300 weitere Anträge, die von der Einzelanlage bis zum kompletten Park mit 18 Mühlen reichen, stapeln sich bei der Bezirksregierung, und da beginnt der Konflikt. Auf der einen Seite möchte das Land Windenergie fördern. Das Wirtschaftsministerium wünscht sich Rotoren für eine Million Kilowattstunden. Zwar ist das Bauen auch von Windrädern im sogenannten Außenbereich

jenseits der Ortsgrenzen verboten. Nur sogenannte „privilegierte Vorhaben“ bekommen Ausnahmegenehmigungen, etwa die Landwirtschaft. Aber als privilegiert gilt auch die Energieversorgung. Und so meint das Land, Windkraftanlagen dürften nahezu überall errichtet werden.

Auf der anderen Seite hat das Oberverwaltungsgericht Lüneburg bereits 1988 entschieden, Windräder auf Bauernhöfen seien nur dann privilegiert, wenn die Hälfte des erzeugten Stroms tatsächlich für den Betrieb verwendet werde. Das ist, bei den heutigen Propellern mit 250 bis 500 Kilowatt Leistung, kaum noch der Fall. Für alle anderen Anlagen, haben die Richter entschieden, müsse beim Bau im Außenbereich eine „Ortsgebundenheit“ nachgewiesen werden. Das heißt: Das Windrad kann nur an der beantragten Stelle und nirgendwo sonst stehen, im Binnenland beispielsweise auf dem einzigen Hügel weit und breit.

Aus diesen widersprüchlichen Rechtsauffassungen hat die Bezirksregierung nun versucht, einen Kompromiß zu stricken. Windräder sollen sehr wohl weiterhin gebaut werden, aber nicht wahllos, so daß man am Ende vor lauter Mühlen den Deich nicht mehr sieht. In einem Arbeitspapier für die Kommunen regt die Behörde an, in Flächennutzungsplänen Vorranggebiete für Windparks auszuweisen und für den Rest des Grund und Bodens die gefügten Masten in aller Regel zu untersagen. Denn: An der Küste kann niemand eine „Ortsgebundenheit“ für seinen Garten nachweisen, der Rotor arbeitet kilometerweit ent-



Windräder sollen nicht mehr we-

fernt genauso gut. Die Schluß-Bezirksregierung: Windmühle die es werden wollen, sollte mindend und an festgelegte zwei Windparks aufbauen, ganze Grundstücke eine einz stellen.

zielt die auf der Rote Liste stehenden Vogelarten Goldregenpfeifer und Großer Brachvogel in der Nähe von Windparks direkt am Deich verhalten. Die Vögel suchen sich eigentlich gerade in solchen Gebieten Rastplätze, wenn im Watt Hochwasser herrscht. Schreiber hat aber mehrmals registriert müssen, daß sie sich von den Mühlen gestört fühlen. Die Brachvögel hielten etwa 400, die Goldregenpfeifer 300 Meter Abstand.

Daß das kein Zufall war, konnte der Biologe bei der Aufstellung eines einzelnen Windrads in der Westermarsch nahe der Stadt Norden verfolgen: Ohne Rotor ertrug die fragile Fläche erheblicher Beliebtheit bei den Tieren, doch als der Stromerzeuger arbeitete, kamen nur noch wenige. Hier, nahe dem größten niedersächsischen Brachvogel-Rastplatz, ist ein Windpark mit elf Mühlen geplant. Schreiber ist mittlerweile einigermaßen sauer, weil seine Erkenntnisse darüber in Aurich zwar vorliegen, aber, wie er klagt, in dem Planverfahren offenbar nicht berücksichtigt wurden.

Der Biologe wünscht sich, daß zumindest in der Nähe von Rastgebieten nationaler oder internationaler Bedeutung (dafür müssen dort bei mehreren Zählungen mindestens 1500 beziehungsweise 3000 Brachvögel pausieren) keine Windparks errichtet werden dürften. So eine Mühle-

## Rückenwind für die Rotoren

Hiller genehmigt Windanlagen auch außerhalb von Orten

Die Bezirksregierung Weser-Ems erteilt die baurechtliche Zulassung von Windenergieanlagen. Die Landesregierung hat die Baurechtliche Zulassung von Windenergieanlagen (Zulassung von Windenergieanlagen) auf eine Wortnote (Sozial-Plan) auf eine hindersungen Anlagen. Die h Genehmigungs- Landes- kenne. Bis sachsen Windkraft- ltmiste- digte an, Einzel- : zu fünf

Der Sozialminister hält auch einzelne Anlagen von privaten Bauherren für sogenannte privilegierte Vorhaben. Sie könnten daher auch außerhalb der Ortschafte errichtet werden. Mit dieser Antwort hat Hiller bestätigt, daß die Bezirksregierung die Errichtung von Windkraftanlagen bislang unnötig erschwert habe, sagte die umweltpolitische Sprecherin der Grünen, Marion Schöle.

Hiller räumte jedoch ein, daß die Küstenregion mit mehr als 300 Megawatt erzeugt, als sie selber verbrauchen könne. Zusätzliche Überlandleitungen

## Hillers Windkraft-Erlaß widerspricht Gerichten

Nachher sehen Baubeschränkungen für Rotoren / Kommunen wollen bremsen / Land: Umstritten

AZ 18.6.93  
Der niedersächsische Sozialminister Hiller (SPD) hat sich mit seinen Ansichten zur Förderung der Windenergie eines Gegensatz zur Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg gesetzt. Hiller hatte in der vergangenen Woche im Auftrag seine Auffassung kundgetan, Windparks dürften allein oder zu mehreren, aber überall im Land gebaut werden, während die Gemeinden an der Küste Ein- und alleinfall noch Windparks. Die Rechtsauffassung der Kommunen wird durch die Entscheidung der Bezirksregierung im Hause Hiller jäh abgelehnt. Die Richtersprüche zumindest für „überzogen“.

Im Kern geht es bei diesem Thema um die Frage, ob Windräder im Sinne des Bundesbaugesetzes „privilegiert“ sind, was bedeutet, daß sie ohne große Probleme auch außerhalb geschlossener Ortschaften (wo nur in Ausnahmefällen gebaut werden darf) aufgestellt werden können. Nach der Auffassung von Fokke Schomburg, im Sozialministerium zuständige

Bundesverwaltungsgericht 1977 und das Oberverwaltungsgericht Lüneburg 1988 befunden, zum Privileg müsse auch eine sogenannte Ortsgebundenheit hinzukommen: Es müsse nachgewiesen werden, daß die beantragte Anlage nur am vorgesehene Standort verortet werden könne. Das kommt den Kommunen in Ostfriesland gelegen, die sich einer Flut von Genehmigungsanträgen für neue Rotoren ausgesetzt sehen und um ihr Landschaftsbild fürchten. Ortsgebunden, meinen sie, sind die Anlagen innerhalb des Küstenbereichs, denn ein paar Kilometer entfernt weht der Wind genauso stark. Ein Wunsch: Die Windmüller sollen keine Einzelanlagen im Garten aufstellen, sondern in etlichen Rädern mit denen von Kollegen in etlichen wenigen Windparks gemeinsam errichten. Um das durchzusetzen, werden in den Rathäusern Flächennutzungspläne vorbereitet, die Windenergie an bestimmten Stellen – den Parks – zulassen und für den Rest der Gemeinde ausschließen. Das hatte der Minister Hiller im Sozialministerium gerügt worden.

Die windgesegneten Kommunen wollen sich aber dennoch, wie eine Stichprobe ergab, nach den Vorschlägen der Oldenburger Behörde richten und berufen sich auch auf die Gerichtsurteile. In der Samtgemeinde Esens im Kreis Wittmund etwa arbeitet man gerade an einem entsprechenden Plan, um Windmühlen in der Gemeinde nicht zu errichten. Und auch in Aurich, wo ein Windpark geplant ist, wird die Gemeinde nicht aufgeben. Der Tinsus Baumgarten, der die Einweisung „Daß die Koppläne verabschiedet werden, so daß die Windenergie an bestimmten Stellen – den Parks – zulassen und für den Rest der Gemeinde ausschließen. Das hatte der Minister Hiller im Sozialministerium gerügt worden.“

## Leitlinien für Windkraftanlagen

Griefahn will Rotoren auf Hochspannungsmasten setzen

Umweltministerin Monika Griefahn verfolgt hartnäckig ihre Idee, auf möglichst viele Hochspannungsmasten in Niedersachsen eine kleine Windkraftanlage zu stellen. Das Umweltministerium teilte am Freitag bei der Vorstellung einer neuen Leitlinie für den Bau von Windkraftanlagen mit, daß Vorhaben werden demnächst versuchsweise in die Praxis umgesetzt. Konkrete Schritte sollten in der übernächsten Woche mit der PreussenElektra besprochen werden.

steht das Energieversorgungsunternehmen dem Projekt skeptisch gegenüber. Wenn das Umweltministerium die Sache ausprobieren wolle, werde sich die PreussenElektra aber nicht entgegenstellen.

Die vom Umweltministerium erarbeitete Leitlinie zeigt Möglichkeiten, wie Windkraftanlagen an der Küste der Weg geebnet und wie den Belangen des Naturschutzes Rechnung getragen werden kann. Die Landesregierung will erreichen, daß im Jahre 2000 in Niedersachsen 1000 Megawatt Strom aus Windkraftanlagen in das Stromnetz einfließen.

## Bode rüffelt Sozialministerium wegen Windrädern

Offener Streit zwischen Land und Bezirksregierung / „Standorte nicht an Küste gebunden“

Zwischen der Bezirksregierung Weser-Ems in Oldenburg und der Landesregierung ist ein offener Konflikt um die Förderung der Windenergie ausgebrochen. Wie berichtet, möchte das Land den Bau von Windrädern unterstützen, wo immer dies möglich ist. Die Bezirksregierung möchte das auch, pocht aber darauf, die Rotoren im Interesse des Naturschutzes nicht überall zu genehmigen, sondern an festgelegten Orten zusammenzufassen. Regierungspräsident Eckart Bode hat sich in einem Brief an die Staatssekretärin des (für Baufragen zuständigen) Sozialmin-

isters sich bei ihrer Zurückhaltung in puncto Windräder auf einen Passus im Baurecht, der eine sogenannte Ortsgebundenheit bei Bauvorhaben außerhalb geschlossener Ortschaften vorschreibt: Es muß eine Notwendigkeit bestehen, das Bauwerk an der beantragten Stelle und nirgendwo sonst zu errichten. Windmühlen aber, sagen Eckart Bode und die Kommunen, drehen sich nicht nur auf einem bestimmten Gehöft hinterm Deich, sondern auch einige Kilometer weiter in einem Windpark. Folglich gebe es eine Ortsgebundenheit für Windräder an der Küste nicht, und man könne fordern, sie in Windparks zusammenzulassen, statt lauter Einzelanlagen zu genehmigen.

Rathmann geschrieben, es sei „nahezu leichtfertig“, wenn das Sozialministerium einschlägige Urteile etwa des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg zu diesem Thema außer acht lasse. Das Gericht hatte 1983 die Ortsgebundenheit für Bauten in der freien Natur festgeschrieben. Das Ministerium selbst, erinnert Bode, fordere in einem nach wie vor gültigen Erlaß von 1983 dieselbe Ortsgebundenheit. Er sehe keinen Anlaß, sich zu korrigieren.

Auf Widerspruch stößt in Oldenburg auch eine Mitte Juli bekanntgegebene Leitlinie des Umweltministeriums zur Windenergie. Darin steht, daß von den Behörden in der Regel für einzelne Rotoren oder Gruppen von bis zu fünf Windmühlen keine ökologischen Ersatzmaßnahmen angeordnet werden sollten. Das widerspricht nach Meinung von Juristen in der Bezirksregierung dem Naturschutzgesetz. Niemand „in der Regel“, sondern nur in begründeten Ausnahmefällen könne ein Bauherr davon befreit werden. Die Leitlinie, heißt es, sei „uneindeutig rechtswidrig“.

## Grüne mit Schröder über Windenergie uneinig

Der Landesvorstand der Grünen in Niedersachsen hat Ministerpräsident Gerhard Schröder heftig kritisiert, weil dieser – wie berichtet – sich während seiner Ostfrieslandreise grundsätzlich für großflächige Windparks ausgesprochen hatte und einzelne Windradanlagen nur noch in Ausnahmefällen genehmigen lassen möchte. Nach Auffassung der Grünen, so teilte Vorstandspräsidentin Gila Altmann am Donnerstag in Hannover mit, wäre diese Genehmigungspraxis eine Ohrfeige für alle Landwirte und Naturschützer, die eine regenerative und dezentrale Energiegewinnung betreiben wollen. Altmann sprach von Besserwisseri des Ministerpräsidenten, die die Nerven des Koalitionspartners strapaziere.

Wegen dieser Auffassung hatte Sozialminister Walter Hiller den Oldenburger Regierungspräsidenten im Landtag auf eine Anfrage der Grünen hin gerügt. Windräder könnten sehr wohl einzeln oder zu mehreren nahezu überall aufgestellt werden. Der Regierungspräsident hat nun aber an Staatssekretärin Gantz-

## Schröder beendet Streit um Windenergie

Der niedersächsische Ministerpräsident Gerhard Schröder hat in den Streit zwischen der Bezirksregierung Weser-Ems in Oldenburg und dem hannoverschen Sozialministerium um die Förderung der Windenergie eingegriffen und eine Art Kompromiß festgelegt. Schröder teilt, wie er zum Auftakt seiner Sommerreise in Wilhelmshaven deutlich machte, im wesentlichen die Auffassung von Regierungspräsident Eckart Bode, wonach Windräder aus Gründen des Landschafts- und Naturschutzes möglichst zu mehreren in Windparks zusammengefaßt werden sollten. Das Sozialministerium wollte dagegen auch einzelne Rotoren an nahezu allen Standorten – in Frage kommen vor allem Einzelhöfe – zulassen. Dies hatte, allem Einzelhöfe – zu einem offenen Konflikt zwischen Bezirksregierung und dem Ministerium geführt.

Der Landesvorstand der Grünen in Niedersachsen hat Ministerpräsident Gerhard Schröder heftig kritisiert, weil dieser – wie berichtet – sich während seiner Ostfrieslandreise grundsätzlich für großflächige Windparks ausgesprochen hatte und einzelne Windradanlagen nur noch in Ausnahmefällen genehmigen lassen möchte. Nach Auffassung der Grünen, so teilte Vorstandspräsidentin Gila Altmann am Donnerstag in Hannover mit, wäre diese Genehmigungspraxis eine Ohrfeige für alle Landwirte und Naturschützer, die eine regenerative und dezentrale Energiegewinnung betreiben wollen. Altmann sprach von Besserwisseri des Ministerpräsidenten, die die Nerven des Koalitionspartners strapaziere.

Wegen dieser Auffassung hatte Sozialminister Walter Hiller den Oldenburger Regierungspräsidenten im Landtag auf eine Anfrage der Grünen hin gerügt. Windräder könnten sehr wohl einzeln oder zu mehreren nahezu überall aufgestellt werden. Der Regierungspräsident hat nun aber an Staatssekretärin Gantz-

Wegen dieser Auffassung hatte Sozialminister Walter Hiller den Oldenburger Regierungspräsidenten im Landtag auf eine Anfrage der Grünen hin gerügt. Windräder könnten sehr wohl einzeln oder zu mehreren nahezu überall aufgestellt werden. Der Regierungspräsident hat nun aber an Staatssekretärin Gantz-

Wegen dieser Auffassung hatte Sozialminister Walter Hiller den Oldenburger Regierungspräsidenten im Landtag auf eine Anfrage der Grünen hin gerügt. Windräder könnten sehr wohl einzeln oder zu mehreren nahezu überall aufgestellt werden. Der Regierungspräsident hat nun aber an Staatssekretärin Gantz-

Nach Meinung des Regierungschefs sollen Windparks die Regel sein, Einzelanlagen aber als Ausnahme auch dort genehmigt werden, wo sie in die Umwelt paßgen. Eine Arbeitsgruppe zwischen dem Land und dem Wilhelmshavener Windenergieinstitut wird sich mit diesem Thema demnächst näher befassen. Schröder will darüber hinaus die Auswirkungen der Windräder auf Tier- und Pflanzenwelt genauer untersuchen lassen.

Abb.: Die öffentliche Diskussion über die naturschutz- und baurechtliche Behandlung von Windkraftanlagen betrifft zentrale Fragen der Eingriffsregelung; hier beispielhaft dokumentiert mit Berichten aus der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung vom Sommer 1993.



# Beiträge

BREUER, W.: <b>Windkraftanlagen und Eingriffsregelung oder: Kann denn Windkraft Sünde sein?</b>	152	GASSNER, E.: <b>Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Bauleitplanungsrecht — Aktuelle Fragen aufgrund des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes</b>	187
SCHREIBER, M.: <b>Zum Einfluß von Störungen auf die Rastplatzwahl von Watvögeln</b>	161	SPÖRING, H.: <b>Zusammenarbeitserlaß »Naturschutz und Landschaftspflege in der Flurbereinigung« überarbeitet</b>	195
NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM (Hrsg.): <b>Leitlinie zur Anwendung der Eingriffs- regelung des NNatG bei der Errichtung von Windenergieanlagen</b>	170	BREUER, W.: <b>Eingriffsregelung und Umweltverträglich- keitsprüfung — Liebesheirat, Vernunfttehe oder geschiedene Leute?</b>	200
BREUER, W. & R. PODLOUCKY: <b>Planung und Durchführung einer Ausgleichsmaßnahme am Beispiel eines Wechselkrötenlebensraumes</b>	175	MEIER, H.: <b>Die Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Verhältnis zur Eingriffsregelung in Niedersachsen</b>	205
BREUER, W.: <b>Erfolgskontrollen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen — Bedarf und Anforderungen</b>	181	MEIER, H.: <b>Inhalt und Aufbau einer Umweltverträglichkeitsstudie</b>	216

# Vorwort

Der vorliegende Informationsdienst behandelt fünf aktuelle Einzelthemen der Eingriffsregelung:

- Anwendung der Eingriffsregelung beim Bau von Windkraftanlagen
- Festlegung von Art und Umfang einer Ausgleichsmaßnahme (Praxisbeispiel Amphibienpopulation)
- Erfolgskontrollen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen
- Eingriffsregelung in der Bauleitplanung
- Verhältnis von Eingriffsregelung und Umweltverträglichkeitsprüfung.

Diese Beiträge zur Eingriffsregelung sollen sowohl zur Lösung von Praxisproblemen der Eingriffsregelung als auch zur Positionsbestimmung des Naturschutzes gegenüber Trends im Umweltschutz beitragen.

Die Beiträge sind überwiegend im Spannungsfeld zwischen Naturschutz, Umweltschutz und Umweltpolitik angesiedelt. Dabei bestehen — wie beim Lesen erkennbar — zwischen fachlichen Positionen und politischen Regelungen z. T. Unterschiede.

Wie heftig die Diskussion um die Eingriffsregelung in Behörden und Öffentlichkeit z. Zt. ist, belegt eine Auswahl von Zeitungsartikeln zum Thema Windenergie auf Seite 150.

Die Schriftleitung.

# Windkraftanlagen und Eingriffsregelung oder: Kann denn Windkraft Sünde sein?

von Wilhelm Breuer

## 1 Windkraftanlagen — ein Fall für die Eingriffsregelung?

Naturschutz ist die für Staat und Bürger verpflichtende Aufgabe, die natürlichen Lebensgrundlagen vor anthropogenen Veränderungen und zivilisatorischen Trends zu schützen. Hierfür ist eine Land- und Ressourcennutzung anzustreben, vor der Natur und Landschaft nicht geschützt zu werden brauchen. Dieses ist — zwar als Idealziel — Hauptziel jeder Naturschutzpolitik (ERZ 1983). Naturschutz ist als permanentes, alle Politikbereiche durchdringendes Handlungsprinzip aber bisher — national wie international — nur unzureichend anerkannt und vor allem auch nicht annähernd angewandt.

Dieses Defizit ist kaum irgendwo so gravierend wie auf dem Energiesektor. Dies zeigt die Verbrennung fossiler Energieträger mit schwerwiegenden Folgen für das Weltklima, ebenso der energiewirtschaftliche Einsatz der Atomenergie — ebenfalls mit einer weltweiten Gefährdung der Menschheit und der ganzen Biosphäre.

Neben den Maßnahmen zur Begrenzung des Energieverbrauchs kann die Nutzung der regenerativen Energieträger — Wind, Wasser, Sonne — zur Eindämmung dieser Risiken beitragen. Naturbedingt hat in den windreichen Regionen Niedersachsens der Ausbau der Nutzung der Windenergie mit bisher bundesweit weniger als 0,5 % Anteil an der Stromproduktion eine besondere Bedeutung.

Die Nutzung der Windkraft erfährt inzwischen eine hohe und voraussichtlich noch zunehmende umweltpolitische Wertschätzung. Vor allem

die gesetzlich begründete Abnahmeverpflichtung der Energieversorgungsunternehmen bei vollständiger Wertvergütung hat zusammen mit einer leistungsfähigeren Anlagentechnik die Zahl der Anträge auf Genehmigung von Windkraftanlagen sprunghaft ansteigen lassen.

Das Land Niedersachsen fördert den Bau von Windkraftanlagen nicht nur finanziell, sondern verfolgt einen Ausbau von heute etwa 45 MW auf 1000 MW installierte Windkraftleistung bis zum Jahr 2000. Für dieses Ziel sollen im nördlichen Niedersachsen vorsorglich Vorrangstandorte für die Errichtung von »Windenergieparks« in einer Größenordnung von 10.000 ha raumordnerisch gesichert, d. h. von konkurrierenden Nutzungsansprüchen freigehalten werden (NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM 1992).

Nach dem Entwurf des niedersächsischen Landesraumordnungsprogramms (NIEDERSÄCHSISCHES INNENMINISTERIUM 1992) sind diese Raumkapazitäten von den küstennahen Landkreisen und kreisfreien Städten in den regionalen Raumordnungsprogrammen anteilig aufzubringen. Die Errichtung von »Windenergieparks« und Einzelanlagen soll aber auch außerhalb dieser festzulegenden Vorrangstandorte möglich bleiben (NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM 1992).

Dieses niedersächsische »1000 MW-Windprogramm bis zum Jahr 2000« bedeutet bei einer heute durchschnittlichen Leistung von 125 kW je Anlage z. B. für den Landkreis Aurich den Bau von 1600 Windkraftanlagen und selbst bei einer erreichten Anlagenleistung von 250 kW landesweit den Bau von 4000 Windkraftanlagen. Damit sieht die Landesregierung den Anteil regenerativer Energien an der Stromproduktion in Niedersachsen bei 10% im Jahre 2000 (NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR 1992).

### Störungen von Natur und Landschaft

Allerdings sind auch Windkraftanlagen für Natur und Landschaft nicht risikofrei. Vielmehr können sie, je nach der Situation von Natur und Landschaft der Standorte, zu Störungen insbesondere der Avifauna und des Landschaftsbildes führen. Im norddeutschen Küstenraum sind



152 Abb. 1: »Windenergiepark« im Landkreis Aurich.



Windkraftanlagen vorrangig aus folgenden Gründen ein Naturschutzproblem:

- Küste und Flußniederungen sind Leitlinien des internationalen Vogelzuges. Windkraftanlagen sind Hindernisse im Flugraum der Vögel, die die Vögel zum Ausweichen zwingen und zum Verlassen tradierter Zugrouten veranlassen können. Entlang der Küste und im Bereich anderer Leitlinien des Vogelzuges stellen Windkraftanlagen Störfaktoren für das internationale Vogelzuggeschehen dar.

- Weite Teile des Küstenraumes haben als Brut-, Nahrungs- oder Rastgebiete für Vogelpopulationen bis zu internationale Bedeutung für die Sicherung des Artenbestandes. Windkraftanlagen beeinträchtigen die Funktionen dieser Gebiete, weil störungsempfindliche Arten Abstände zu diesen Anlagen halten (Abb. 2, 3). Windkraftanlagen können als Barriere zwischen

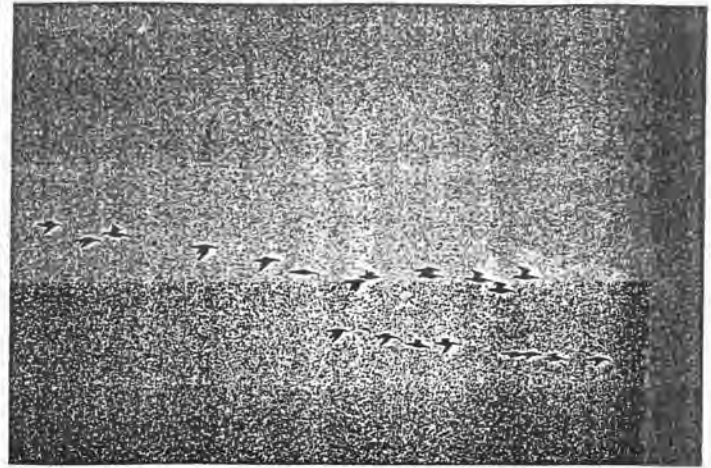


Abb. 3: Wenn diese Brachvögel rasten müssen, benötigen sie großflächig unzerschnittene und ungestörte Areale.

funktional zusammenhängenden Einzelflächen im Umfeld von Anlagenstandorten (insbesondere bei Reihenaufstellung) wirken. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Verbindungswege zwischen Wattenmeer und Binnendeichflächen (wie diese Flächen selbst) bei Hochwassersituationen und Sturmfluten besonders wichtig sind.

- Große Areale des flachen, weitgehend offenen Küstenraumes sind Naturlandschaften oder historische Kulturlandschaften mit weitgehend ungestörtem Landschaftsbildinventar. Dies ist nach dem Zielsystem des Naturschutzes ebenso schutzwürdig wie naturraumtypische Arten- oder Ökosysteminventare. Windkraftanlagen stellen technische Bauwerke dar, die wegen ihrer Größe, Gestalt und Rotorbewegung weithin auffallen und die Identität, d.h. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes überformen, verfremden oder auflösen können.

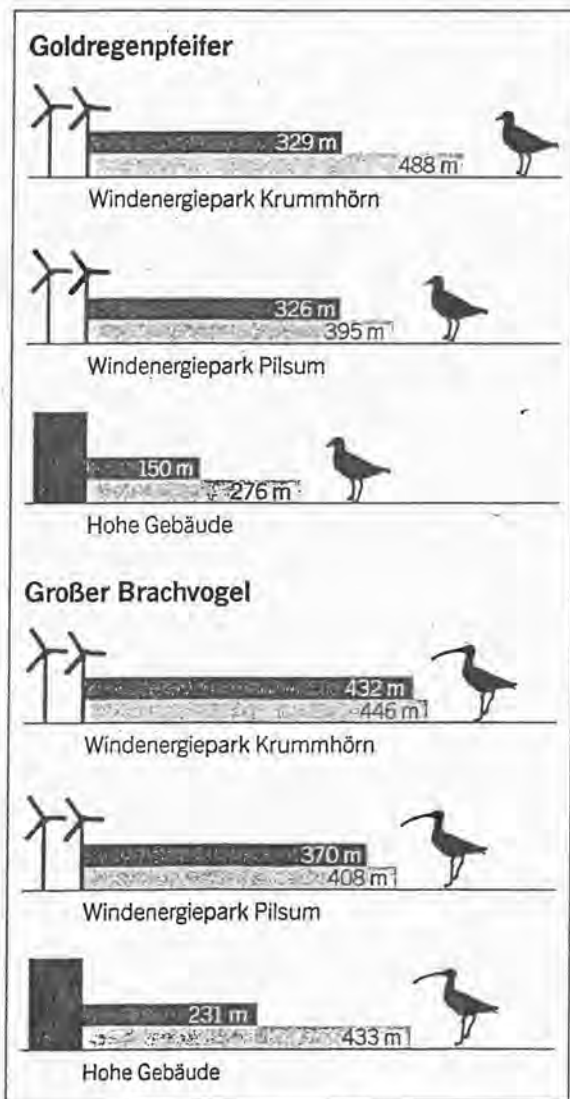
Zu berücksichtigen ist, daß der fortschreitende Ausbau der Windkraftnutzung in den Nordseeanrainerstaaten Niederlande, Deutschland und Dänemark den gesamten Wattenmeerraum sowohl in seiner Bedeutung für die Artenvielfalt als auch das Landschaftsbild gravierend verändern kann.

Darüber hinaus können »Windenergieparks« den Bau von zusätzlichen Energiefreileitungen gerade in bisher unzerschnittenen Räumen und damit zusätzliche Gefährdungen für Avifauna und Landschaftsbild induzieren.

Demgegenüber sind die Bodeninanspruchnahme und die Lärmemissionen der Anlagen eher nachrangig, aber u.U. auch ein Naturschutzproblem und daher nicht etwa zu vernachlässigen.

### Landschaftsbild

Im Gegensatz zu den Gefährdungen der Avifauna werden Veränderungen des Landschaftsbildes durch Windkraftanlagen z. T. selbst innerhalb des professionellen Naturschutzes kaum



■ Abstand, den 90% der beobachteten Vögel halten  
 ■ Abstand, den 50% der beobachteten Vögel halten

Abb. 2: Abstände rastender Vögel von Windenergieanlagen. Grafik: W. Breuer & D. Schupp nach Untersuchungsergebnissen von SCHREIBER 1993 (vgl. folgenden Beitrag, S. 161 ff.).

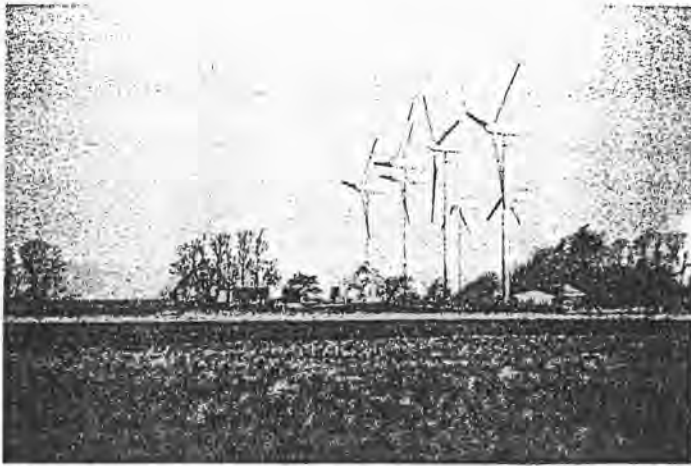


Abb. 4: Windkraftanlagen und Landschaftsbild — Proportionen und Maßstäblichkeit der Landschaft werden verändert. Traditionelle Kulturlandschaft wird überformt. (Kann Theodor Storms »Schimmelreiter« im Jahr 2000 noch an der norddeutschen Küste verfilmt werden?)

als Naturschutzproblem anerkannt. Dies hat mindestens zwei Komponenten:

- Der Vollzug der Naturschutzziele für das Landschaftsbild — obwohl mit dem Schutz der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts gleichrangig — wird heute generell nachrangig und lückenhaft gehandhabt. Während die erlebbar Ausprägungen von Natur und Landschaft in den Anfängen des Naturschutzes zu den bevorzugten Naturschutzobjekten gehörten, scheint der Schutz des Landschaftsbildes in der aktuellen, verstärkt naturwissenschaftlich-ökologisch ausgerichteten Naturschutzstrategie aus dem Blickfeld geraten zu sein, obwohl in einer Vielzahl von Landschaften die Auflösung, Verformung oder Überformung von Typ und Struktur des Landschaftsbildes droht oder schon eingetreten ist (FRITZ & WINKELBRANDT 1991).

- Der Naturschutzpraxis und Rechtsprechung beeinflussende psychologisch-empirische Ansatz, mit Befragungen herauszufinden, worin der Landschaftsbildwert z. Zt. erkannt wird, ist nur bedingt für das Naturschutzhandeln geeignet. Auftrag des Naturschutzes ist es, den für einen Naturraum typischen »Landschaftsbildsatz« unabhängig von einem subjektiven Schönheitsempfinden zu schützen (vgl. BREUER 1991). Unabhängig davon kann ein technisch, z. B. durch Windkraftanlagen, verändertes Landschaftsbild durchaus als schön erlebt werden. Landschaftsbildbeurteilungen nach dem Zielssystem des Naturschutzes und vereinzelt oder auch mehrheitliches Schönheitsempfinden sind daher nicht zwangsläufig identisch. Darüber hinaus ist der »durchschnittliche Betrachter« von Natur und Landschaft schon deshalb als entscheidende Bezugsinstanz — z. B. für die Landschaftsbildverträglichkeit von Windkraftanlagen — unzuverlässig, weil das Bewußtsein über Naturqualität heute völlig defizitär ist.

Daß es tatsächlich verhängnisvoll sein kann, wenn dieses reduzierte Bewußtsein darüber

entscheidet, ob ein Landschaftsbild erhaltenswert oder seine Veränderung naturschutzkritisch ist, zeigt ein Urteil des NIEDERSÄCHSISCHEN OBERVERWALTUNGSGERICHTS von 1991. Darin wird jede Neugestaltung des Landschaftsbildes als »landschaftsgerecht erkannt, wenn der gestaltete Bereich von einem durchschnittlichen Betrachter .... nicht als Fremdkörper in der Landschaft empfunden wird«. Im vorliegenden Fall muß die Zerstörung eines zwei Naturräume trennenden Höhenrückens durch ein Bodenabbauvorhaben naturschutzrechtlich zugelassen werden, weil es das Gericht — wahrscheinlich ganz zu Recht — für erwiesen hält, daß das veränderte Landschaftsbild von einem »durchschnittlichen Betrachter« als landschaftsgerecht empfunden wird. Eine solche Rechtsprechung muß sich wie das zugrunde liegende psychologisch-empirische Ästhetikverständnis fragen lassen, auf welche Weise der fortschreitenden Entwertung und Nivellierung der Landschaften begegnet werden soll.

Eine Landschaftsbildbewertung im Naturschutzhandeln, die die Schönheit des Landschaftsbildes nicht subjektiv, sondern als Resultierende der Faktoren naturraumtypische Vielfalt und Eigenart versteht (BREUER 1991), wird von Vertretern der psychologisch-empirischen Ästhetiklehre abgelehnt. So kritisieren z. B. die Gutachter, die Befragungen über die »ästhetische Verträglichkeit von Windenergieparks« durchführen, die Bindung der Begriffe »Vielfalt, Eigenart und Schönheit« des Landschaftsbildes an die naturräumliche Identität als »Kurzschluß«, der den Schönheitsbegriff seiner eigenen Substanz beraube und juristisch ignoriere. Diese Bindung sei der »unzeitgemäße Ausdruck einer cartesianischen Wissenschaftsgläubigkeit, die nicht nur die hermeneutische Wende in der Wissenschaft ignoriere, sondern zugleich in extremem Maße sozial-ignorant ist« (HASSE & SCHWAHN 1991, Teil II: 50).

Wenn allerdings subjektives Schönheitsempfinden die Grundlage für den Schutz von Landschaftsbildern sein soll — warum dann nicht auch im Artenschutz? Schließlich sind auch Pflanzen und Tiere Teil des Erscheinungsbildes von Natur und Landschaft. Für die schätzungsweise 20.000 wirbellosen Tierarten in Niedersachsen (also Weichtiere, Insekten, Spinnen usw.), abzüglich der wenigen hochattraktiven, d. h. ästhetisch mehrheitsfähigen Großschmetterlinge, ist dies allerdings eine bedrückende Aussicht.

#### Naturschutzrechtliches Prinzip und Primat: »Ungestörte Natur und Landschaft«

Das Bundesnaturschutzgesetz geht von dem Prinzip und von dem Primat (in erweitertem Sinne) »ungestörter Natur und Landschaft« aus (ERZ 1991). Es wendet sich gegen eine Störung sowohl der stofflich-funktionalen Seite (»Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts«) als auch



der wahrnehmbaren Ausprägung von Natur und Landschaft («Landschaftsbild«).

Das Bundesnaturschutzgesetz sieht hierfür grundsätzlich zwei Stufen der Schutzintensität vor: den besonderen Schutz von Sonderheiten und den allgemeinen Schutz der Gesamtheit von Natur und Landschaft.

- Besonders geschützt sind die Schutzgebiete nach den §§ 13 bis 18 (Naturschutzgebiete, Nationalparke, Landschaftsschutzgebiete usw.) und die Biotope nach § 20 c des Bundesnaturschutzgesetzes. Solche Schutzgebiete sind idealtypisch die nach dem Zielsystem des Naturschutzes besonders schutzwürdigen und besonders schutzbedürftigen Gebiete. In den Schutzgebieten ist »ungestörte Natur und Landschaft« ein absolutes Ziel und der Schutz vor Veränderungen oberstes Gebot — allerdings durch nähere Bestimmungen für den jeweiligen Schutzzweck auszugestalten.

- Allgemein geschützt sind Natur und Landschaft nach der zwar für Einzelfälle, aber in der Gesamtlandschaft geltenden Eingriffsregelung des § 8 des Bundesnaturschutzgesetzes. Auch dort — außerhalb von Schutzgebieten — ist »ungestörte Natur und Landschaft« das primär zu schützende Gut, was aber durch die Abstufungen der Rechtsnormen der Eingriffsregelung nur stark relativiert erreicht werden kann: nämlich in Form von nicht erheblich oder nachhaltig beeinträchtigter Natur und Landschaft, die zu erhalten oder nach Beeinträchtigungen wiederherzustellen ist (ERZ 1991).

### Positionen des Naturschutzes

Aus den dargelegten Sachverhalten ergeben sich folgende Grundpositionen des Naturschutzes gegenüber dem Bau von Windkraftanlagen:

1. So umweltpolitisch begründet und notwendig die Nutzung der Windenergie auch ist — undifferenzierte Standortforderungen für den Ausbau der Windkraftnutzung führen zu Zielkonflikten mit den räumlich differenzierten Anforderungen des Naturschutzes. Windkraftanlagen in Arealen mit Reservatsfunktion für international, national oder regional naturschutz-wichtige Ökosystem-, Arten- oder Landschaftsbildinventare gefährden nämlich, wenn auch auf andere Weise als CO<sub>2</sub>-Emissionen und Radioaktivität, ebenfalls die Biosphäre.

2. Eine Politik der »Windkraft — immer, überall und ohne weiteres« konterkariert das eigentliche Motiv für die Nutzung der Windkraft: sie zerstört die Biosphäre, zu deren Schutz Windkraftanlagen mittelbar beitragen sollen. Die Leitvorstellung darf nicht sein: »Für die Umwelt ist uns keine Landschaft zu schade«. Standortforderungen für Windkraftanlagen in Vorrangflächen des Naturschutzes sind daher widersinnig und inakzeptabel. Dies gilt umso mehr, solange

geeignete, für den Naturschutz nachrangige Standorte nicht belegt sind und solange die größte Energiequelle, die Energieeinsparung, nicht im entferntesten ausgeschöpft ist.

3. Vorrangflächen des Naturschutzes müssen für Windkraftanlagen ganz selbstverständlich indisponibel sein, ebenso wie es die Start- und Landebahnen des Frankfurter Flughafens für die Errichtung von Würstchenbuden sind, ohne daß die Flughafengesellschaft dies mit der Anzahl der Flugbewegungen oder Flugsicherheit noch breit begründen muß. Die Sicherung von Flächen für bestimmte Belange ist eine Grundüber-einkunft jeder differenzierten Landnutzung — nur für den Naturschutz bisher nicht durchge-setzt. Der Naturschutz muß daher seine Vorrangflächen nachvollziehbar definieren, räumlich darstellen und, um dort auch absolute Ansprüche durchsetzen zu können, rechtlich als Schutzgebiete besonders absichern.

4. Der Hinweis auf die CO<sub>2</sub>-Reduzierung oder die Ausstiegshilfe aus der Atomenergie kann nicht als »Totschlagargument« gegen die Anforderungen des Naturschutzes an die Nutzung der Windenergie eingesetzt werden. Dies ist aber Teil üblicher Verkürzungen im öffentlichen Umweltbewußtsein und in der Umweltpolitik. Dies belegen zahlreiche Reaktionen, beispielhaft etwa die des Staatsrates beim Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung in Bremen (LAHL 1992). Für LAHL sind Einwände des Naturschutzes gegen Windkraftanlagen »paradox« und »ein Beispiel für das Windmühlensyndrom des amtlichen Naturschutzes«. Der Zeitschrift »UVP-Report« ist diese Meinungsäußerung mit der Überschrift »Amtlicher Naturschutz verkämpft sich beim Umweltschutz« eine Kolumne wert. Wer — wie der Naturschutz — für eine Umstrukturierung der Energiepolitik ist, muß nicht zwangsläufig zugleich für einen vorbehaltlosen und auflagenfreien Ausbau der Windenergie-nutzung sein. Offenbar ist diese Position zu differenziert für eine zunehmende Popularisierung und Politisierung des Naturschutzes.

5. Windkraftanlagen sind nicht »umweltfreundlich« an sich, sondern können bestenfalls für Natur und Landschaft risikoreichere Produktionsverfahren durch eine risikoärmere Lösung bis zu einem bestimmten Grad ersetzen, so wie Schienenverkehrssysteme Fernstraßen und Individualverkehr, ohne aber schon an sich unbedenklich zu sein. Windkraftanlagen sind daher, wie z. B. die Schnellbahntrasse Hannover—Würzburg, nicht schon Naturschutz per definitionem. Insofern ist der Begriff »Windenergiepark« nicht einwandfrei, sondern wie »Industrie-« oder »Entsorgungspark« ein Euphemismus: er verdeckt die Naturschutzprobleme, die mit Windkraftanlagen verbunden sein können.

6. Es ist sicherzustellen, daß der Ausbau der Windkraftnutzung auch tatsächlich zur Reduzierung der Stromproduktion aus Kernspaltung

und Verbrennung führt und nicht lediglich konventionelle Kraftwerkskapazitäten komplettiert — so wie in der Verkehrspolitik der Ausbau von Schnellbahntrassen parallel bzw. ergänzend zu Fernstraßen (statt sie ersetzend). Dazu ist es notwendig, die Errichtung von »Windenergieparks« durch die Energieversorgungsunternehmen an sachlich und zeitlich konkrete Umstrukturierungsverpflichtungen ihrer Produktion zu binden.

7. Windkraftanlagen verändern die Gestalt oder Nutzung von Grundflächen; diese Veränderungen können Natur und Landschaft erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen. Der Bau von Windkraftanlagen ist insofern ein Eingriff gemäß § 8 Bundesnaturschutzgesetz. Die Anwendung der Eingriffsregelung ist Teil des bauordnungs- oder immissionsschutzrechtlich vorgeschriebenen Zulassungsverfahrens und — soweit ihm raumordnerische oder bauleitplanerische Entscheidungen vorausgehen — schon dort zu berücksichtigen. Der Bau von Windkraftanlagen ist daher genauso ein Fall für die Eingriffsregelung wie der Bau von Ortsumgehungen, Schnellbahntrassen, Kläranlagen oder Fahrradfabriken.

8. Eine mit dem Vorhaben erwartete oder verknüpfte (wie auch immer definierte) Entlastung der Umwelt kann nicht dazu führen, die Eingriffsregelung nicht oder nicht vollständig anzuwenden, etwa dergestalt, daß solche »Umwelteffekte« von vornherein Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes überwiegen bzw. für Einzelanlagen oder kleine Anlagengruppen keine Kompensationsmaßnahmen angeordnet werden sollen. Anderenfalls wäre mit prinzipiell gleichartiger Begründung die Eingriffsregelung auch nicht anwendbar auf z. B.

- den Staustufen- und Talsperrenbau zur Stromerzeugung, weil auch die Nutzung der Wasserkraft weder CO<sub>2</sub>-Emissionen noch Radioaktivität freisetzt;
- den Ausbau der Mittelelbe als internationale Schifffahrtsstraße, weil er Gütertransporte von der Straße nimmt;
- die Aufforstung für den Naturschutz wertvoller Offenlandschaften — überdies mit hochproduktivem Material, weil der Verzicht auf Tropenholz dem globalen Naturschutz dient;
- den Ausbau von Flughäfen, weil Umweltpolitiker von dort aus zum Umweltgipfel in Rio jetten.

## 2 Anforderungen der Eingriffsregelung an den Bau von Windkraftanlagen

Windkraftanlagen sind bauliche Anlagen; ihre Errichtung bedarf einer baurechtlichen Genehmigung. Windkraftanlagen über 300 kW Nennleistung sind nach dem Bundesimmissionsschutzrecht genehmigungspflichtig. Die immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigung schließt die Baugenehmigung ein. Die Anwendung der Eingriffsregelung ist Bestandteil des Zulassungsverfahrens (MUTIUS 1992).

Soweit eine raumordnerische oder bauleitplanerische Vorklärung der Standortfrage erfolgt, sind die Naturschutzbelange einschließlich der Anforderungen der Eingriffsregelung wie bei anderen raumordnerisch oder bauleitplanerisch vorbereiteten Eingriffen zu berücksichtigen.

Nach der Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes (NNatG) stellen sich an den Bau von Windkraftanlagen im Küstenraum folgende Hauptanforderungen:

### Vermeidung von Beeinträchtigungen (§ 8 NNatG)

Beeinträchtigungen von Funktionen und Werten der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes sind gemäß § 8 NNatG zu vermeiden. Der Vermeidungsgrundsatz bezieht sich sowohl auf die Vermeidung eines Eingriffsvorhabens an sich als auch auf die Unterlassung einzelner von ihm ausgehender Beeinträchtigungen. Dabei ist eine Beeinträchtigung vermeidbar, wenn das Vorhaben auch in modifizierter Weise (z. B. standortverschoben oder

verkleinert) ausgeführt werden kann, und dabei keine bzw. in geringerem Maße Beeinträchtigungen auslöst. Daraus ergeben sich grundsätzlich sowohl für Einzelanlagen als auch für Anlagengruppen (»Windenergieparks«) zwei Anforderungskomplexe:

- Ausschlußgebiete für die Errichtung von Windkraftanlagen sind (einschließlich im Einzelfall erforderlicher Pufferflächen) folgende sich häufig überlagernde Vorrangflächen des Naturschutzes:
  - naturschutzrechtlich besonders geschützte Bereiche sowie die entsprechend wertvollen, aber noch nicht besonders geschützten Bereiche;
  - Feuchtgebiete internationaler, nationaler und lokaler Bedeutung sowie Important Bird Areas;
  - Binnendeichflächen hinter dem Hauptseedeich als Ausweichrastplätze bei Hochwasser (die Abstände müssen nach den Bedingungen von Natur und Landschaft im Einzelfall festgelegt werden);
  - sonstige großflächige Grünlandareale mit besonderer Bedeutung als Brut-, Nahrungs- oder Rastgebiete der Avifauna;
  - historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile von besonders charakteristischer Eigenart;
  - »wichtige Bereiche« für Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft (wie sie in den Landschaftsrahmenplänen dargestellt werden).



● Außerhalb dieser Vorrangflächen sind Beeinträchtigungen durch folgende Anforderungen zu vermeiden:

- Vorrangig zu belegen sind Industrie-, Hafen- und Gewerbegebiete sowie Standorte in der Nähe ähnlich hoher baulicher Anlagen wie Hofstellen, Produktionsstätten oder Hochspannungsfreileitungen — ausgenommen bauliche Anlagen von besonderer Bedeutung für das Landschaftsbild (z. B. historische Kirchtürme).
- Anlagengruppen sind so anzuordnen, daß Zugbewegungen und Standortwechsel der Zug- oder Rastvögel möglichst wenig beeinträchtigt werden. Anlagengruppen sollten möglichst nicht in einer Reihe (Abb. 5), sondern flächenhaft konzentriert werden, um Barrierewirkungen für die Avifauna und im Landschaftsbild zu begrenzen.
- Von Einzelercheinungen von besonderer Bedeutung für das Landschaftsbild (z. B. Geestränder, Gewässer, alte Deichlinien, Wurten usw.) ist ein ausreichender Abstand zu halten, so daß diese Erscheinungen nicht überformt werden (Abb. 6).
- Abspannmasten sind wegen der hohen Tierverluste bei Nebel und zur Nachtzeit durch Drahtanflug zu vermeiden. Das Erfordernis von Abspannungen stellt sich aber gerade bei den energiewirtschaftlich angestrebten Großwindkraftanlagen.
- Die Einzelanlagen innerhalb einer Anlagengruppe sollten in Höhe und Ausführung gleichartig sein.

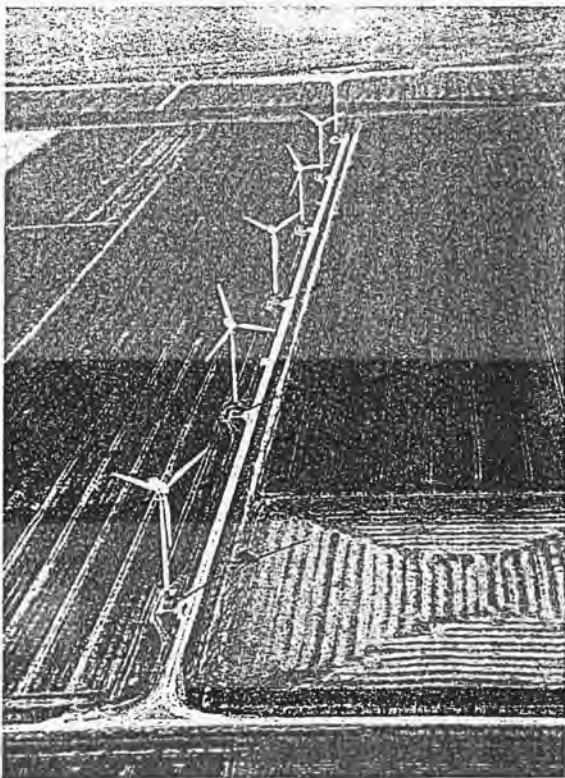


Abb. 5: Windkraftanlagen in Reihe aufgestellt. Diese Anordnung wirkt als Barriere für den Vogelzug und im Landschaftsbild. Dabei ergeben sich aus der Reihung senkrecht zum Deich immerhin noch geringere Beeinträchtigungen als durch eine Aufstellung parallel zum Deich, wie in Abb. 6.

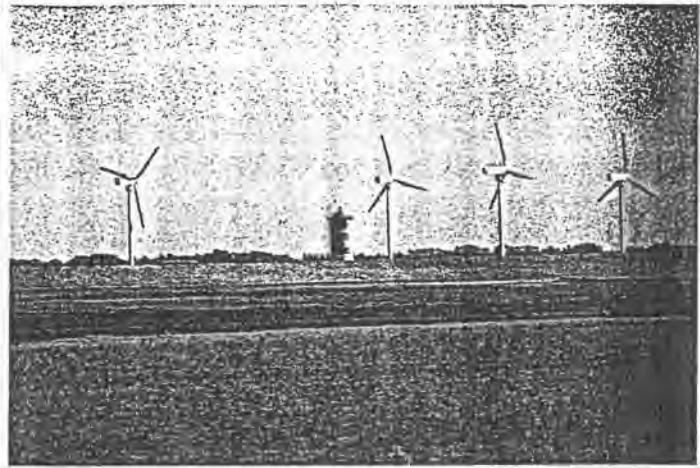


Abb. 6: Windkraftanlagen sollten, anders als hier im Bild, von historischen Bauwerken und anderen wichtigen Bestandteilen des Landschaftsbildes respektvoll Abstand halten. Außerdem riegeln parallel zum Deich errichtete Windkraftanlagen die Binnendeichflächen vom Watt ab. Die Binnendeichflächen müssen aber für bestimmte Vogelarten bei auflaufender Flut oder bei Störungen im Deichvorland erreichbar sein.

- Rotoren mit weniger als drei Flügel sind wegen ihres unruhigen Laufbildes zu vermeiden.
- Die Farbgebung der Windkraftanlagen muß sich in das Landschaftsbild einfügen; ungebrochene und leuchtende Farben sind zu vermeiden.
- Erschließungswege sollen möglichst kurz sein; schwere Befestigungen sind zu vermeiden.
- Bei Anlagengruppen sind Nebenanlagen zu konzentrieren. Maßnahmen, die Besucherverkehr induzieren (Beschilderung, Informationseinrichtungen usw.), sind in störempfindlichen Bereichen zu vermeiden.
- Eine Beleuchtung der Anlagen ist zu vermeiden.

#### Ausgleich von erheblichen Beeinträchtigungen (§ 10 NNatG)

Unvermeidbare Beeinträchtigungen sind auszugleichen, d. h. es darf nach Beendigung des Eingriffsvorhabens keine erhebliche Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes zurückbleiben. Der erforderliche Ausgleich im juristischen Sinne ist erreicht, wenn alle erheblichen Beeinträchtigungen auf ein unerhebliches Maß gesenkt werden können. Ein Ausgleich im naturwissenschaftlich-ökologischen Sinne ist praktisch nicht zu erreichen, da es nur in wenigen Fällen möglich sein wird, alle betroffenen Funktionen und Werte gleichermaßen sowie auf allen Betrachtungsebenen wieder vollständig herzustellen. Realisierbar ist nur eine annähernde Kompensation der Eingriffsfolgen.

- Beeinträchtigungen sind ausgleichbar, wenn
- die betroffenen Funktionen und Werte im vom Eingriff betroffenen Raum nahezu vollständig erhalten oder wiederhergestellt werden können und
  - die Wiederherstellung zeitnah erreichbar ist.

Art und Umfang von Ausgleichsmaßnahmen müssen so bemessen sein, daß das Kompensationsziel mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit erreicht werden kann. Das gilt auch für die Festlegung von Ersatzmaßnahmen.

### **Abwägung über Eingriffe mit nicht ausgleichbaren erheblichen Beeinträchtigungen (§ 11 NNatG)**

Können die mit einem Eingriff verbundenen erheblichen Beeinträchtigungen nicht ausgeglichen werden, ist abzuwägen, ob das Eingriffsvorhaben Vorrang vor den Belangen des Naturschutzes haben soll.

Beeinträchtigungen sind nicht ausgleichbar, wenn

- die betroffenen Ökosystem-, Arten- oder Landschaftsbildinventare im vom Eingriff betroffenen Raum nicht mehr erhalten oder wiederhergestellt werden können oder
- eine Wieder- oder Neubesiedlung der betroffenen Arten und Lebensgemeinschaften nicht möglich ist (z. B. bei Unterschreitung von Minimalpopulationen oder -arealen) oder
- eine Wiederherstellung bzw. Neuschaffung der betroffenen Funktionen und Werte zeitnah nicht möglich ist.

Insbesondere in folgenden Gebieten sind Beeinträchtigungen durch Bau und Betrieb von Windkraftanlagen mit großer Wahrscheinlichkeit nicht ausgleichbar:

- in besonders geschützten Gebieten von Natur und Landschaft (Naturschutzgebiete, Nationalparke, Landschaftsschutzgebiete — zumindest in sehr vielen —, Naturdenkmale, Geschützte Landschaftsbestandteile, Besonders geschützte Biotope sowie Wallhecken);
- in Gebieten, die aufgrund von EG-Richtlinien oder internationalen Übereinkommen einem besonderen Schutz unterliegen;
- in Gebieten, die Lebensraum oder Teillebensraum (z. B. Rast- und Nahrungsgebiet) von Tierarten sind, die in Roten Listen als vom Aussterben bedroht, stark gefährdet oder potentiell gefährdet aufgeführt sind;
- in Gebieten mit naturhistorisch bedeutsamen Formen und Objekten mit typischer Ausprägung (z. B. Bergformen, Geländestufen), mit historischen Landnutzungsformen (z. B. Wallheckenlandschaften) oder mit Boden- und Baudenkmalen (z. B. Hügelgräber, historische Dorf- und Siedlungsformen).

Es ist fraglich, ob sachlich und zeitlich nicht konkretisierte »positive Umwelteffekte« von Windkraftanlagen überhaupt bei der Abwägung relevant werden können, zumal wenn es gar nicht um eine verfahrensmäßig verknüpfte Entscheidung zwischen zwei Alternativen (etwa Kohlekraftwerk oder »Windenergiepark«) geht. Soweit »positive Umwelteffekte« auf die Abwägung Einfluß nähmen, wäre dies eine folgenreichere, generelle Schwächung der Position

des Naturschutzes. Zum Beispiel ließen sich bei möglichen Planungen des Ausbaus der Elbe für die Schifffahrt hierfür ebenso generell und kaum nachprüfbar »positive Umwelteffekte« durch eingesparte (d. h. nicht gebaute oder gefahrene) Fernstraßenkilometer vorbringen.

### **Ersatzmaßnahmen (§ 12 NNatG)**

Werden Eingriffe trotz nicht ausgleichbarer erheblicher Beeinträchtigungen für zulässig erklärt, sind die betroffenen Funktionen und Werte im vom Eingriff betroffenen Raum in möglichst ähnlicher Art und Weise wiederherzustellen (Ersatzmaßnahmen). Hierbei ist die größtmögliche Annäherung an den voraussichtlichen Funktions- und Wertverlust anzustreben. Ersatzmaßnahmen erreichen keinen Ausgleich, sie müssen aber zu einer Verbesserung der Situation von Natur und Landschaft angemessen beitragen.

### **Kompensationsmöglichkeiten**

Das Funktionsprinzip der Eingriffsregelung verlangt die Orientierung der Kompensationsmaßnahmen an den vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werten. Daher kann der Kompensationsumfang z. B. nicht nach dem Leistungsvermögen der Windkraftanlagen bemessen werden (etwa nach einer Formel »100 m<sup>2</sup> Kompensationsfläche je 10 kW Nennleistung«).

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen sich auf die Behebung bestehender Vorbelastrungen beziehen. Dies werden je nach Beeinträchtigungsprofil des Einzelfalles insbesondere sein

- bezogen auf die Leistungsfähigkeit des Naturlandhaushalts: die Wiederherstellung von Brut-, Nahrungs- und Rastarealen für die Avifauna, etwa durch Rückbau des landwirtschaftlichen Entwässerungsnetzes oder Extensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung;
- bezogen auf das Landschaftsbild: die Wiederherstellung von naturraumtypischen Ausschnitten des Landschaftsbildes, etwa durch Abbau von störenden baulichen Anlagen wie Energiefreileitungen, oder durch Rückbau des landwirtschaftlichen Entwässerungsnetzes oder Extensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung, weil auch diese Maßnahmen auf das Landschaftsbild wirken.

In beiden Fällen können neue Beeinträchtigungen nur durch die Verringerung bereits bestehender Beeinträchtigungen im vom Eingriff betroffenen Raum beantwortet werden. Dabei wird ein Ausgleich nur erreicht, wenn die Schwere der behobenen Beeinträchtigungen der neuentstandenen entspricht.

Kompensationsmöglichkeiten sind also durchaus gegeben; häufig erweist sich aber ein Zugriff auf Flächen oder Objekte für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als schwierig. Das gilt



insbesondere für die Ebene des Baugenehmigungsverfahrens für Einzelanlagen, denen keine bauleitplanerische Absicherung der Kompensationsflächen bzw. -maßnahmen vorausgeht. Dies unterstreicht Vorrang und Bedeutung einer naturschutzkonformen Standortwahl.

### Untersuchungsbedarf bei »Windenergieparks«

Grundvoraussetzung für alle Anwendungsschritte der Eingriffsregelung ist die systematische, problemorientierte und der Planungsebene angemessene Erfassung von Natur und Landschaft des vom Bauvorhaben betroffenen Raumes. Diese ist Aufgabe des Vorhabenträgers und Voraussetzung für prüfbare Antragsunterlagen, und zwar um

- mögliche vorhabenbedingte Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft überhaupt erkennen und bewerten zu können;
- geeignete Methoden zur Eingriffsbewertung auswählen und anwenden zu können;
- verlässliche Bewertungsergebnisse für die Entscheidungsebenen der Eingriffsregelung — Vermeidung, Ausgleich, Abwägung, Ersatz — erhalten zu können.

Hinsichtlich der Standortbeurteilung von »Windenergieparks« lassen sich — bezogen auf die Avifauna — folgende Anforderungen an die Untersuchungen ableiten (NIEMANN-HOLLATZ & GÖRLICH 1992):

- Die bei den Landkreisen für die Landschaftsrahmenplanung erhobenen Daten über Biotoptypen, Brut- und Rastvögel ermöglichen eine Orientierung, genügen aber wegen eines geräumigeren Erfassungsraumes nicht den Anforderungen an eine Standortuntersuchung. Außerdem liegen die Erfassungen in der Regel mehrere Jahre zurück und müssen aktualisiert werden. Zusätzlich ist es sinnvoll, die Standortbeurteilung auf möglichst vielen Zählungen aufzubauen, da Beobachtungen in nur einem Jahr

erheblich durch Witterungseinflüsse, Bestellung der landwirtschaftlichen Flächen und andere Störungen beeinflusst werden können.

- Der Zeitraum der Vogelbestandsaufnahmen sollte möglichst zwölf Monate umfassen; in kritischen Fällen sollte eine zweite Herbstperiode beobachtet werden. Rast- und Zugvogelbeobachtungen sollten an mindestens sechs bis acht Terminen im Herbst stattfinden; Brutvogelkartierungen an mindestens vier Terminen.

- Ein Untersuchungsraum von 500 m um die äußersten Anlagen ist mindestens erforderlich. Daraus ergeben sich Untersuchungsflächen von 100 — 500 ha. Es ist wünschenswert, den Untersuchungsraum so weit zu fassen, daß Standortalternativen möglich sind. Dies erfordert Untersuchungsgebiete von 1.000 — 2.000 ha.

Bei Standorten, die nicht Vorrangflächen oder -verdachtsflächen des Naturschutzes sind, ist der Erfassungsaufwand wesentlich geringer.

### Anwendungshilfen

Um die Praxis der Eingriffsregelung bei der Errichtung von Windkraftanlagen zu verbessern, würden von einem Arbeitskreis niedersächsischer Naturschutzbehörden Anwendungshilfen erarbeitet, die in etwa den hier formulierten Anforderungen an den Vollzug der Eingriffsregelung entsprechen. Der vorliegende Beitrag basiert in Teilen auf den Ergebnissen dieses Arbeitskreises (ARBEITSKREIS EINGRIFFSREGELUNG/ WINDKRAFTANLAGEN 1992).

Die Arbeitsergebnisse wurden z. T. in der Leitlinie des Niedersächsischen Umweltministeriums zur Anwendung der Eingriffsregelung bei der Errichtung von Windkraftanlagen berücksichtigt (NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM 1993).

## 3 Windkraftanlagen und Naturschutz — eine Standortfrage im doppelten Sinne

Außerhalb der Vorrangflächen des Naturschutzes werden die von Windkraftanlagen auslösbaren Beeinträchtigungen häufig entweder nicht erheblich (und dann auch nicht Gegenstand der Eingriffsregelung) sein oder ausgeglichen werden können.

Insofern müssen Windkraftanlagen keine oder zumindest keine unlösbaren Naturschutzprobleme aufwerfen. Grundvoraussetzung hierfür ist die Nichtbelegung von Vorrangflächen des Naturschutzes, weil dort sonst regelmäßig nicht ausgleichbare erhebliche Beeinträchtigungen zu erwarten wären. Das gilt nicht nur für die Errichtung von »Windenergieparks«, sondern auch für Einzelanlagen. Eine Privilegierung von

Einzelanlagen würde nämlich im Ergebnis zu »Windkraft-Spargellandschaften« führen. Eine naturschutzkonforme Standortfindung muß vorrangig von Landesplanung und Raumordnung nach den Vorgaben des Naturschutzes geleistet werden.

Windkraftanlagen sind also vor allem eine Standortfrage. Sie sind es in einem doppelten Sinne: Die Umstrukturierung der Energiepolitik auf regenerative Energiequellen ist nicht schon identisch mit den Anforderungen des Naturschutzes. Der Naturschutz verfolgt nämlich eine Doppelstrategie: Energie muß risikoärmer erzeugt werden; gleichzeitig müssen bestimmte Landschaften vor Anlagen aller Art, auch vor dem Bau

von Wind- oder auch Wasserkraftanlagen, geschützt werden. Diese Doppelstrategie gilt auch für andere Politikbereiche: Es ist nicht schon ausreichend, »sanften« Tourismus zu betreiben, es müssen auch bestimmte Landschaften vor jeder touristischen Erschließung geschützt werden. Es ist nicht schon ausreichend, die Forstwirtschaft nachhaltig zu betreiben, es müssen auch bestimmte Landschaften vor jeder forstwirtschaftlichen Nutzung geschützt werden.

Der Anspruch »ungestörte Natur und Landschaft«

wird allerdings von dem in der Umweltpolitik üblicherweise eingenommenen Standpunkt aus gar nicht oder nur unzureichend wahrgenommen. Von dort aus gesehen, reduziert sich nämlich der Blick auf einen (technischen und hygienischen) Umweltschutz, der überwiegend oder lediglich die »nachhaltige Nutzung« der physischen Umwelt und den Schutz der menschlichen Gesundheit beabsichtigt. Der Schutz ungestörter Natur und Landschaft muß aber mindestens ein gleichrangiges Ziel einer jeden Umweltpolitik sein.

#### 4 Literatur und Quellen

- ARBEITSKREIS EINGRIFFSREGELUNG/WINDKRAFTANLAGEN (1992): Naturschutzfachliche Empfehlungen zur Anwendung der Eingriffsregelung bei der Errichtung von Windkraftanlagen, insbesondere im Küstenraum. Stand: 15.03.1992. — Unveröff. Entwurf, Hannover.
- BREUER, W. (1991): Grundsätze für die Operationalisierung des Landschaftsbildes in der Eingriffsregelung und im Naturschutz handeln insgesamt. — Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 4/91: 60 — 68.
- ERZ, W. (1983): Naturschutzpolitik — agrarische Aspekte des Naturschutzes. — Daten und Dokumente zum Umweltschutz, Sonderreihe Umwelttagung 35: 101 — 111.
- ERZ, W. (1991): »Ungestörte Natur« — Grundsatzüberlegungen, Widersprüche, Klärungen und Korrespondenzen. — In: Ungestörte Natur — Was haben wir davon? WWF-Tagungsbericht 6: 55 — 83.
- FRITZ, G. & A. WINKELBRANDT (1991): Vorwort. — In: BFANL (Hrsg.) Landschaftsbild — Eingriff — Ausgleich: 6. Bonn-Bad Godesberg.
- HASSE, J. & C. SCHWAHN (1991): Windenergie und Ästhetik der Landschaft — Ästhetische Landschaftsverträglichkeit von Windenergieanlagen und Windenergieparks (Beispiel Wesermarsch). — Unveröff. Gutachten i. A. d. Landkr. Wesermarsch.
- LAHL, U. (1992): Alles menschlich — das Windmühlensyndrom. — UVP-Report 4/92: 202.
- MUTIUS, A. v. (1992): Rechtliche Voraussetzungen und Grenzen der Erteilung von Baugenehmigungen für Windenergieanlagen. — DVBl. vom 15.11.1992: 1469 — 1479.
- NIEDERSÄCHSISCHES INNENMINISTERIUM (1992): Niedersächsisches Landesraumordnungsprogramm. Entwurf 1992.
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1992): Zukünftige Bedeutung der Windenergie in Niedersachsen. — Presseinformation 71/92 vom 29.04.1992.
- NIEDERSÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT (1991): Urteil vom 19.11.1991, Aktenzeichen 3 L 227/90 2 VGA 122/88.
- NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM (1993): Leitlinie zur Anwendung der Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes bei der Errichtung von Windenergieanlagen. — Bek. d. MU v. 21.6.1993, Nds. MBl. S. 923.
- NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM (1992): Umweltbericht der niedersächsischen Landesregierung 1992.
- NIEMANN-HOLLATZ, B. & A. GÖRLICH (1992): Erfahrungen bei der Erstellung ökologischer Gutachten für Windparks. — Vortrag auf dem Deutschen Windenergiekongress (DEWEK) am 28.10.1992 in Wilhelmshaven. Unveröff. Mskr.



# Zum Einfluß von Störungen auf die Rastplatzwahl von Watvögeln<sup>1)</sup>

von Matthias Schreiber

## 1 Einleitung

»Die Vogelschutzdebatte sollte nach dem Gutachten von Prof. Vauck beendet sein« (HAA-MANN 1992). Diese Aussage ist unzutreffend. Sie gilt höchstens für die Detailfrage des Vogel-schlages an sich drehenden Rotoren (BÖTTGER et al. 1990). Wesentlichere Fragen sind für den deutschen Nordseeküstenbereich (und damit in weiten Bereichen im Grenzbereich zum Nationalpark »Niedersächsisches Wattenmeer«) dafür bisher kaum beachtet worden. Hier ist vor allem die Beeinträchtigung wichtiger Rastplätze für Watvögel zu nennen. »The biggest gaps of knowledge exist concern the impact by disturbance, both in the coastal zone and in farmlands and the collisions of birds with WEC's just offshore« (BERKHUIZEN & POSTMA 1991).

Um Argumente für eine sachgerechte Abwägung bei der Standortwahl von Windkraftanlagen zu liefern, sollen im folgenden Ergebnisse von Rastvogel-Zählungen im Bereich von bestehenden Windparks aus 1992 und ihre Konsequenzen für künftige Planungen vorgestellt werden. Ohne Frage wäre es wünschenswert, wenn Aussagen über die Störwirkungen von Windparks auf mehrjährigen Erfassungen basierten und nicht nur auf die beiden hier betrachteten Arten eingingen. Wegen der Rasanz, mit der die Ausbreitung von Windkraftanlagen voranschreitet, und der Deutlichkeit der Ergebnisse erscheint jedoch auch die Darstellung einjähriger Erhebungen geboten.

## 2 Material und Methode

In der Zeit von Mitte August bis Ende Oktober 1992 erfolgten an zehn Terminen (siehe Tab. 4, S. 166) Erfassungen rastender Großvögel an den Windparks bei Pilsum (künftig »Pilsum« genannt, Fläche ca. 230 ha; Abb. 1 und 2) und in der Krummhörn (künftig »Krummhörn« genannt, Fläche ca. 230 ha; Abb. 1 und 3) sowie in der Region »Westermarsch« (Fläche ca. 1075 ha; siehe Abb. 1), wo ein Windpark geplant ist. An den drei Standorten traten Störungsquellen wie Gebäude und Verkehrswege in gleichem (geringem) Umfang auf. Sie liegen unmittelbar hinter dem Deich, die intensive ackerbauliche Nutzung überwiegt (siehe Abb. 2 und 3).

Die Erfassungen fanden jeweils in der Zeit von 3 Stunden vor bis 3 Stunden nach Hochwasser statt und dauerten für »Pilsum« pro Termin im Durchschnitt 34,5 Minuten, für »Krummhörn« 32,5 Minuten und für »Westermarsch« 3,25 Stunden. Durch diese zeitliche Eingrenzung wurde gezielt die Phase, in der die Nahrungsflächen im Watt überflutet sind, betrachtet und bewertet.

Bei jeder Zählung wurden die Gebiete mit dem Pkw abgefahren. Mit einem Fernglas wurden sämtliche Teilflächen abgesucht. Die Auszählung von Schwärmen erfolgte mit einem Spektiv 30facher Vergrößerung bzw. einem Fernglas 20facher Vergrößerung. Die Standorte der festgestellten Vogelbestände wurden in einer

Karte (M. 1:5.000) festgehalten. In einer Liste wurde zusätzlich notiert, ob die Vögel ruhten oder auf der Nahrungssuche waren und welche Rast- bzw. Nahrungshabitate sie dazu nutzten.

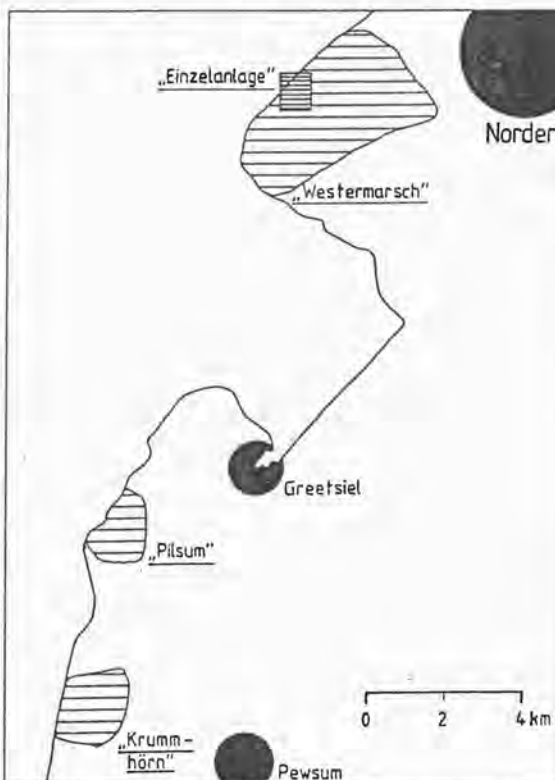


Abb. 1: Lage der Untersuchungsgebiete im Landkreis Aurich

<sup>1)</sup> Nachdruck (mit einigen redaktionellen Änderungen), leicht gekürzt, aus Naturschutz und Landschaftsplanung 25, H. 4: 133-139; mit freundl. Genehmigung der Schriftleitung.

Für die drei Gebiete erfolgte eine einfache Flächennutzungskartierung mit Unterscheidung von Acker, Grünland und Brache.

Bei der Ermittlung von Entfernungen zu den Windkraftanlagen wurde der Schwerpunkt der Verteilung innerhalb eines Schwarmes bzw. bei gleichmäßiger Verteilung dessen Mittelpunkt als Bezug gewählt. Gewertet wurde jeweils das überwiegend beobachtete Verhalten. Traten die unterschiedlichen Verhaltensweisen »Nahrungssuche« und »ruhend« in einem Trupp etwa gleich häufig auf, so wurden die Zahlen für Tab. 3 aufgeteilt.

Wegen der begrenzt zur Verfügung stehenden Zeit war die Erfassung aller Vogelarten nicht

möglich. Dies hätte z.B. ein systematisches Ablaufen aller Gräben und Gehölze erfordert. Deshalb fand eine Beschränkung auf die Erfassung der »Großvögel der Freiflächen« (d.h. Anseriformes, Charadriiformes, Falconiformes) statt. Für diese Arten kann eine mehr oder weniger vollständige Erfassung angenommen werden. In dieser Arbeit sind lediglich die Ergebnisse für den Großen Brachvogel (*Numenius arquata*) und Goldregenpfeifer (*Pluvialis apricaria*) dargestellt; zwei Arten, die aufgrund ihres Status in den »Roten Listen« (DDA 1992) und den Erhebungen von FLORE (1991) und SCHREIBER (1992 a,b) als besonders bewertungsrelevant erkannt wurden (allgemeine Gefährdung, Häufigkeit in der Region).

### 3 Ergebnisse

#### Verhalten gegenüber Windparks

Großer Brachvogel und Goldregenpfeifer rasteten nicht in der näheren Umgebung der Windparks »Pilsum« und »Krummhörn« (siehe Abb. 2 bis 5). 90% der Brachvögel mieden in »Pilsum« Bereiche, die näher als 370 m an einer Windparkanlage lagen (für »Krummhörn«: 432 m), der entsprechende Wert für den Goldregenpfeifer betrug 326 (für »Krummhörn«: 329 m). Die Hälfte aller Brachvögel und Goldregenpfeifer hielten — je nach Art und Standort — sogar einen Abstand von 395 bis 488 m. Die Arten verhielten sich an beiden untersuchten Windpark-Standorten jeweils ähnlich.

Tab. 1: Abstände rastender Vögel von Windkraftanlagen an den Windparks »Pilsum« und »Krummhörn«. Angegeben sind die Distanzen, die im Spätsommer/Herbst 1992 jeweils von 90%, 75% und 50% der Brachvogel- und Goldregenpfeifer-Bestände mindestens gemieden wurden. Summe rastender Brachvögel in »Pilsum« 952, in »Krummhörn« 260; Summe rastender Goldregenpfeifer in »Pilsum« 11.684, in »Krummhörn« 3.697.

Anteil	Großer Brachvogel		Goldregenpfeifer	
	Pilsum	Krummhörn	Pilsum	Krummhörn
90%	370 m	432 m	326 m	329 m
75%	379 m	435 m	367 m	423 m
50%	408 m	446 m	395 m	488 m

Legende zu Abb. 2 und 3 (rechte Spalte):

- ⊙ Windkraftanlage
- ⊙ 200 Brachvogeltrupp mit Zahl der Exemplare
- ⊙ 200 Goldregenpfeifertrupp mit Zahl der Exemplare
- ▨ Grünland
- Acker
- ▨ Bereich um Windkraftanlagen, der von 90% der Goldregenpfeifer und Großen Brachvögel gemieden wird
- ▨ Bereich um Gebäude, der von 90% der Großen Brachvögel gemieden wird

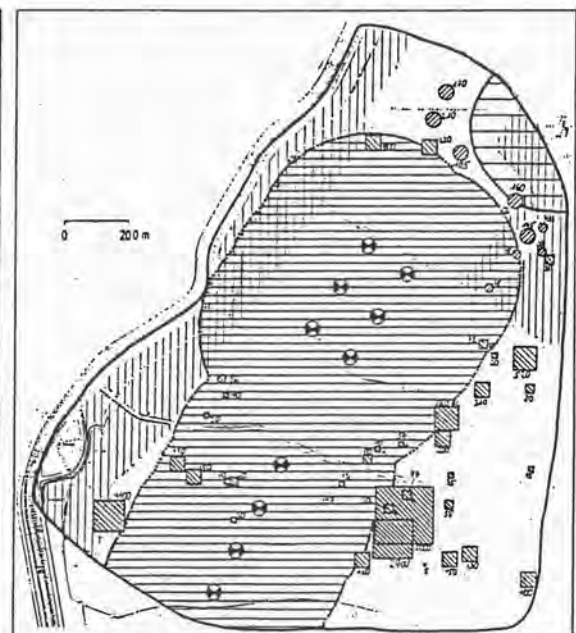


Abb. 2: Untersuchungsgebiet »Pilsum«;

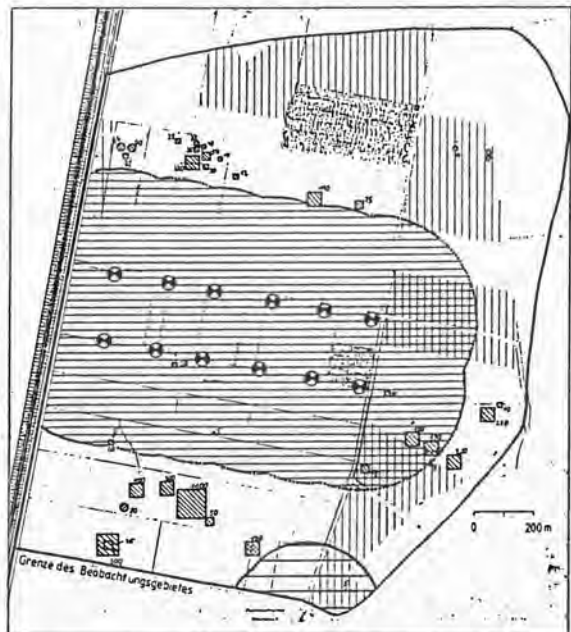


Abb. 3: Untersuchungsgebiet »Krummhörn«.



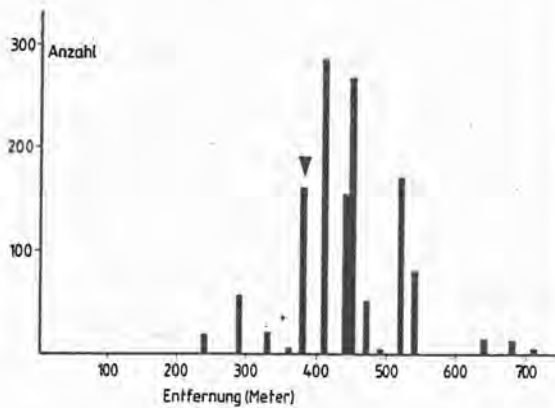


Abb. 4: Verteilung von Brachvögeln gegenüber Windkraftanlagen. Dargestellt ist die Summe der Rastvögel für 10-m-Klassen an den Windparks »Pilsum« und »Krummhörn«. Markiert ist das 1. Dezil.

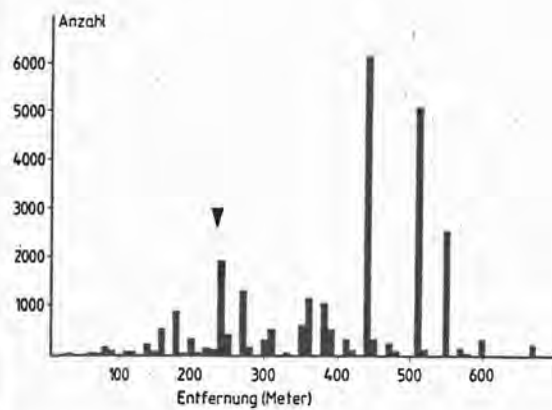


Abb. 6: Verteilung von Großen Brachvögeln gegenüber Gebäuden. Dargestellt ist die Summe der Rastvögel für 10-m-Klassen aus dem Gebiet »Westermarsch«. Markiert ist das 1. Dezil.

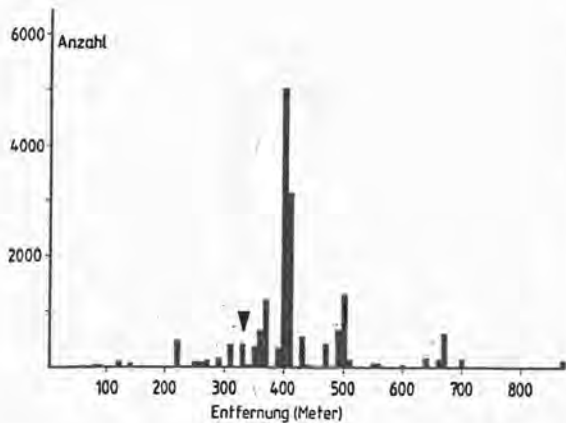


Abb. 5: Verteilung von Goldregenpfeifern gegenüber Windkraftanlagen. Dargestellt ist die Summe der Rastvögel für 10-m-Klassen an den Windparks »Pilsum« und »Krummhörn«. Markiert ist das 1. Dezil.

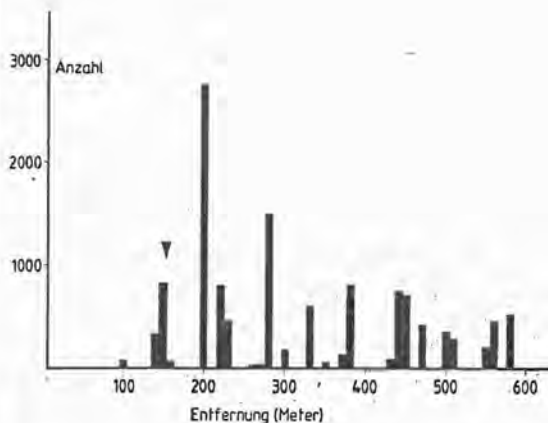


Abb. 7: Verteilung von Goldregenpfeifern gegenüber Gebäuden. Dargestellt ist die Summe der Rastvögel für 10-m-Klassen aus dem Gebiet »Westermarsch«. Markiert ist das 1. Dezil.

### Rastplatzwahl gegenüber Gebäuden

Tab. 2: Abstände rastender Vögel zu Gebäuden. Angegeben ist die Distanz, die im Spätsommer/Herbst 1992 jeweils von 90%, 75% und 50% der Brachvogel- und Goldregenpfeifer-Bestände im Gebiet »Westermarsch« mindestens gehalten wurden.

Summe rastender Großer Brachvögel 22.799, Summe rastender Goldregenpfeifer 11.567.

Anteil	Großer Brachvogel	Goldregenpfeifer
90%	231 m	150 m
75%	304 m	197 m
50%	433 m	276 m

Zu Gebäuden hielt die Masse der Individuen beider Arten in »Westermarsch« einen deutlichen Abstand: 90% aller im Untersuchungsgebiet festgestellten Brachvögel mieden Bereiche, die näher als 231 m an Gebäuden lagen (Abb. 6). Die Vögel, die sich in größerer Nähe zu Häusern

aufhielten, waren überwiegend auf der Nahrungssuche. 90% der Goldregenpfeifer hielten von Häusern einen größeren Abstand als 150 m (Abb. 7). Die Hälfte der Großen Brachvögel mied sogar einen kleineren Abstand als 433 m, beim Goldregenpfeifer errechnete sich für die Hälfte des Rastbestandes eine Mindestentfernung von 276 m (siehe Tab. 2).

### Rastbestände vor und nach Bau einer einzelnen Windkraftanlage

In »Westermarsch« konnten Ergebnisse von Rastvogel-Zählungen vor und nach Errichtung einer einzelnen Windkraftanlage (Beginn der Aufstellung 15. 9. 1992 vormittags) miteinander verglichen werden. Nach diesem Termin wurde die nähere Umgebung kaum noch als Rastplatz genutzt (Abb. 8 a und b). Der Rückgang der Rastbestände hier war nicht auf einen allgemeinen saisonalen Trend zurückzuführen (vgl. Tab. 4).

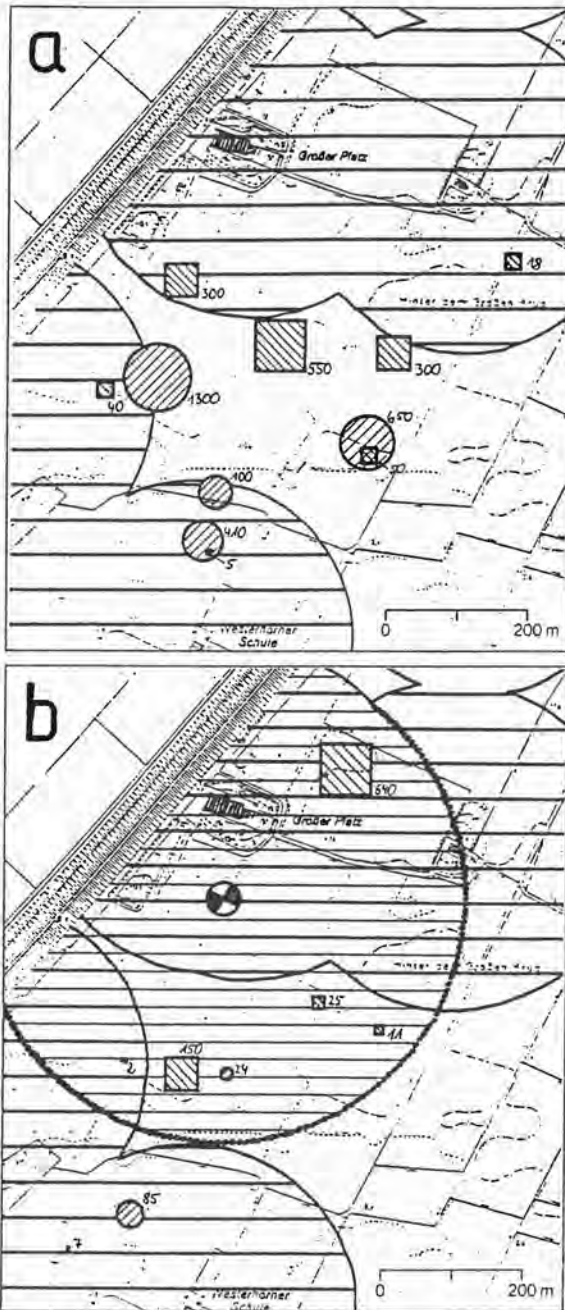


Abb. 8: Rastplatzverhalten von Großem Brachvogel und Goldregenpfeifer a) vor und b) nach Errichtung einer einzelnen Windkraftanlage. Signaturen siehe Abb. 2/3.

## Landnutzung an den Rastplätzen

Die Landnutzung der Rasthabitate wurde lediglich anhand der Ergebnisse in »Westermarsch« ermittelt, da hier die Anteile von Acker und Grünland annähernd gleich waren (ca. 450 ha des Untersuchungsgebietes waren zum Zeitpunkt der Erhebung ackerbaulich genutzt, ca. 550 ha als Grünland, Rest: Brache, Bebauung und Verkehrswege), während in »Pilsum« und »Krummhörn« Ackernutzung eindeutig dominierte (siehe Abb. 2 und 3).

Als Rastflächen wurden in »Westermarsch« eindeutig Ackerflächen bevorzugt. Bestätigt wird dieses Ergebnis durch die Rastplatzwahl an den Windparks (siehe Abb. 2 und 3). Grünland dagegen wird entsprechend selten aufgesucht und dann überwiegend zur Nahrungssuche.

Tab. 3: Habitatnutzung und Verhalten von Großem Brachvogel und Goldregenpfeifer im Gebiet »Westermarsch« im Spätsommer/Herbst 1992

	Großer Brachvogel		Goldregenpfeifer	
auf Wiese ruhend	650	2,8%	252	2,2%
Nahrung suchend	1731	7,5%	295	2,6%
unbestimmte Aktivität	15	0,1%	—	—
auf Wiese insgesamt <sup>1)</sup>	2396	10,4%	547	4,8%
auf Acker ruhend	20217	87,4%	5895	51,7%
Nahrung suchend	420	1,8%	3070	27,0%
unbestimmt	100	0,4%	1873	16,5%
auf Acker insgesamt <sup>1)</sup>	20737	89,6%	10838	95,2%

<sup>1)</sup> Entgegen der Aufsummierung in Tab. 2 und 4 wurden in Tab. 3 Trupps, die dort als mögliche Doppelzählungen außer Acht gelassen worden waren, mitberücksichtigt (z. B. wenn sie innerhalb des Gebietes von Wiese auf Acker wechselten). Andererseits lagen in einzelnen Fällen keine Angaben zur Bodennutzung des Beobachtungsplatzes vor.

## 4 Bewertung der Ergebnisse

Die Masse der Vögel suchte die hier beobachteten, deichnahen Gebiete während der Hochwassersituationen zur Rast auf, die Nahrung dagegen dürfte vornehmlich im Watt gesucht werden. Rastende Brachvögel und Goldregenpfeifer bevorzugten eindeutig Ackerflächen. Dieses Ergebnis kann auch auf Möwenbestände übertragen werden. Die Küstennähe dürfte energetische Vorteile bieten (geringe Entfernung zu Nahrungsflächen im Watt) und ist für die Rastplatzwahl von Watvogelarten allgemein beschrieben worden (SMIT & WOLFF 1981).

Grünland dagegen wurde im Herbst 1992 als Rastplatz kaum aufgesucht. Dies mag auf größere Störungen durch Beweidung und die

damit verbundenen regelmäßigen Besuchen der Flächen durch Landwirte zurückzuführen sein, könnte vielleicht auch mit den dort immer wieder ansitzenden bzw. anfliegenden Mäusebussarden zusammenhängen, die Rastvogelbestände zum Auffliegen veranlassen. Grünland weist durch Weidezäune und darunter aufgewachsenes Gras außerdem eine geringere Übersichtlichkeit auf. Hinzu könnten mikroklimatische Gründe kommen. Die Bevorzugung von Ackerstandorten mag überraschen, ist aber keineswegs ungewöhnlich, wie Zusammenstellungen anderer Autoren bestätigen. FULLER & YOUNGMAN (1979) stellten für zwei Winterhalbjahre 67,9 bzw. 83,4% der Goldregenpfeifer auf Acker fest.



Die Standorte »Pilsum« und »Krummhörn« sowie ihre Umgebung bieten als Rastplätze an sich optimale Voraussetzungen: Es handelt sich um fast reine Ackerstandorte, sie sind großflächig unbesiedelt und deichnah. Die Rastbestände dort bestätigen dies, in beiden Gebieten wird die Schranke, die für die Einstufung als Rastgebiet nationaler Bedeutung gezogen wurde (BERNDT et al. 1985), überschritten.

Umso mehr fällt es deshalb auf, daß von Großen Brachvögeln und Goldregenpfeifern um beide Windparks in gleichem Umfang ein großer Bereich ausgespart wird. Ähnliche Ergebnisse werden von anderen Autoren gefunden: WINKELMAN (1990) beobachtete, daß verschiedene Arten, darunter besonders auffällig Großer Brachvogel und Goldregenpfeifer, in einem Abstand von 250 bis 500 m um eine neu errichtete Anlage signifikant abnahmen. Nach Untersuchungen von PEDERSEN & POULSEN (1991) nahmen rastende Vogelschwärme im 800 m-Bereich einer 90 m hohen, 2-MW-Einzelanlage

deutlich ab. Auch hier reagierten Goldregenpfeifer besonders empfindlich. Daß es an den beiden untersuchten Windpark-Standorten nicht zur Aufgabe des Rastplatzes gekommen ist, dürfte an den noch verbliebenen, ausreichend großen Ackerflächen in der Umgebung liegen.

Der beobachtete, übereinstimmend negative Einfluß von Windkraftanlagen auf Rastvogelbestände findet seine Bestätigung in der Entwicklung der Rastbestände während der Aufstellung einer Windkraftanlage im Bereich »Westermarsch«. Auch wenn damit kein ursächlicher Zusammenhang bewiesen ist, legt das zeitliche Zusammenreffen von Aufstellung der Windkraftanlage und dem Ausbleiben von rastenden Vögeln einen maßgeblichen Einfluß der Anlage sehr nah. Für eine Gewöhnung an Windparks spricht nach diesen Erhebungen nichts, zumal die Anlagen in »Pilsum« bereits seit 1989 (EWE o.J.) betrieben werden und hier das Meideverhalten nicht weniger auffällig war als in »Krummhörn« oder »Westermarsch« (Abb. 2, 3 und 6).

## 5 Konsequenzen für die Genehmigung von Windparks

Windparks mittlerer Größe (12 Anlagen, z. B. Windpark »Krummhörn«) »verbauen« ca. 140 ha als Rastplatz, wenn man den Abstand zugrunde legt, den 90% der Vögel meiden (ca. 350 m, siehe Tab. 1). Diese Fläche wächst auf ca. 210 ha, wollte man eine Beeinträchtigung wenigstens für die Hälfte der Goldregenpfeifer sicher ausschließen (488 m, siehe Tab. 1). Der von GÖRLICH & NIEMANN-HOLLATZ (1993) angenommene Rastplatzverlust von »mindestens 250 Meter« im Umkreis von Windparks setzt damit eindeutig zu niedrig an.

Watvögel, die den Artenreichtum des Nationalparks »Niedersächsisches Wattenmeer« am augenfälligsten repräsentieren, sind auf offene, störungsarme Bereiche nahe dem Deich mit einem Mindestabstand zur menschlichen Bebauung als Hochwasserrastplätze angewiesen. Sie ergänzen die Nahrungsflächen im Watt elementar, denn sie ermöglichen es den Vögeln, die Engpaßsituation »Hochwasser« zu überbrücken (»nahe Hochwasserfluchtplätze«: GLUTZ VON BLOTZHEIM et al. 1977). Würden sie dagegen fehlen oder dauerhaft beeinträchtigt werden, wären auch die nahrungsreichen Wattflächen nur noch eingeschränkt, z. B. unter erhöhtem Energieaufwand, nutzbar. Dieser Zusammenhang wird auch von den Behörden erkannt (NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM 1992).

Eine Beeinträchtigung der Vögel nach Zerstörung eines günstigen (d. h. wattenahen und ungestörten) Rastplatzes dürfte direkt zwar kaum meßbar sein, ist jedoch nicht wegzudiskutieren: In Phasen erhöhter physiologischer Beanspruchung (Erholung von der vorangegangenen Brutzeit, Mauser, ungünstige Witterung) müßte

zusätzlich ein verstärkter Aufwand zum Erreichen eines geeigneten Hochwasserrastplatzes getrieben oder verstärkte Störungen in Kauf genommen werden. Treten die so schlechter konditionierten Vögel im kommenden Jahr ihr Brutgeschäft in oftmals beeinträchtigten Lebensräumen an, so potenzieren sich die verschiedenen Nachteile möglicherweise zu einem verminderten Reproduktionserfolg.

Daß diese Konkurrenz zwischen Windparks und Watvögeln keine spekulative ist, sondern sehr konkrete Formen annehmen kann und u. U. keinen Spielraum mehr für eine Abwägung zugunsten eines Windparks übrig läßt, veranschaulicht drastisch die Situation in »Westermarsch« (Landkreis Aurich):

Für den Bereich »Westermarsch« ist der Bau eines Windparks mit 11 Anlagen geplant. Gleichzeitig befindet sich dort der größte binnendeichs gelegene niedersächsische Rastplatz des Großen Brachvogels (NLÖ, mdl.), wahrscheinlich für die gesamte Bundesrepublik. Die Bestandszahlen überschritten bei insgesamt 4 von 16 Zählterminen (SCHREIBER 1992 a, b) die Grenze für die Einstufung als international bedeutsames Rastgebiet (nach BERNDT et al., 1985, 3.000 Expl.; am 15.9.92 wurden 6.766 Große Brachvögel gezählt, siehe Tab. 4), zusätzlich wurde 1992 einmal die Grenze für nationale Bedeutung (1.500 Exemplare) überschritten, 1991 ein weiteres Mal allein in einem kleinen Teilgebiet (FLORE 1991). Die Regelmäßigkeit, mit der diese großen Rastbestände in »Westermarsch« beobachtet wurden, läßt den Schluß zu, daß es sich hier auch tatsächlich um ein »Rastgebiet internationaler Bedeutung« handelt. Für diesen Status muß der Grenzwert bei

Tab. 4: Summe rastender Großer Brachvögel und Goldregenpfeifer in den Zählgebieten (siehe Abb. 1)

Art / Gebiet	20.8.	27.8.	01.9.	10.9.	15.9.	28.9.	1.10.	13.10.	15.10.	29.10.	Summe
»Pilsun« (ca. 230 ha)											
Großer Brachvogel	—	—	35	170	43	—	57	214	265	168	952
Goldregenpfeifer	450	30	260	2900	5000	481	131	382	530	1520	11684
»Krummhörn« (ca. 230 ha)											
Großer Brachvogel	—	99	98	—	33	—	—	—	—	30	260
Goldregenpfeifer	220	100	355	—	535	200	1617	370	130	170	3697
»Westermarsch« (ca. 1075 ha)											
Großer Brachvogel	29	506	5709	1348	6766	7	9	69	6559	1797	22799
Goldregenpfeifer	128	756	1155	852	2155	685	1551	650	1040	2595	11567
»Einzelanlage« (ca. 80 ha)											
Großer Brachvogel	—	—	650	1300	410	—	1	24	—	85	2470
Goldregenpfeifer	21	300	410	550	5	640	11	—	150	25	2112

einem Beobachtungszeitraum von fünf Jahren in 3 Jahren mindestens je einmal überschritten worden sein.

Zwei andere Zahlen mögen die Bedeutung zusätzlich veranschaulichen: 6.766 Große Brachvögel entsprechen immerhin ca. 3/4 des bundesrepublikanischen Brutbestandes (Schätzungen nach BAUER & THIELCKE, 1982; nach WITT (1992) sind seither »keine allgemein signifikanten Rückgänge« erkennbar) bzw. 15 bis 20% des niedersächsischen Wattenmeer-Rastbestandes (KNIEF 1982). Für »Westermarsch« ist außerdem ein großes Einzugsgebiet zu vermuten, da in den unmittelbar vorgelagerten Wattflächen bisher keine so großen Bestände gefunden worden sind (eigene Beobachtungen, DAHL & HECKENROTH 1978).

Die Goldregenpfeifer-Bestände überschritten den Grenzwert für ein Rastgebiet nationaler Bedeutung 1991 dreimal (FLORE 1991; die Erfassungen beschränkten sich auf eine kleine Teilfläche von »Westermarsch«), 1992 fünfmal (SCHREIBER 1992 b).

Beim Landkreis Aurich steht die Entscheidung noch aus, ob eine Genehmigung erfolgen soll.

#### Konfliktminimierung durch Festlegung von Tabu- und Vorrangstandorten

Konflikte zwischen der Sicherung von bedeutenden Rastplätzen und der Errichtung von Windparks lassen sich durch Abgrenzung von Tabu- und Vorranggebieten vermeiden. Grundsätzlich mag dies die Absicht des Niedersächsischen Landesraumordnungsprogrammes sein: »Die dafür erforderlichen Flächen sollen raumordnerisch gesichert werden« (NIEDERSÄCHSISCHES INNENMINISTERIUM 1992). Dem folgen die Landkreise durch die Ausweisung von Vorrangstandorten in den Regionalen Raumordnungsprogrammen (z. B. LANDKREIS AURICH 1992). Diese begrüßenswerten Ansätze helfen allerdings nichts, wenn die Grundlagen für eine genaue Abgrenzung nach ökologischen Kriterien

gar nicht vorhanden sind! (Der Standort »Westermarsch« ist ohne Kenntnis der überragenden Bedeutung als Watvogel-Rastplatz als Vorrangstandort für Windparks in das regionale Raumordnungsprogramm des Landkreises Aurich aufgenommen worden.) Mit solchen Fehl-Empfehlungen sind Konflikte zwischen Betreibern, Behörden und Naturschützern vorprogrammiert. Das Potential dafür ist beträchtlich: In »Westermarsch« geht es um 3 Megawatt Leistung, der Landkreis Aurich soll jedoch Standorte für 200 MW bereitstellen (NIEDERSÄCHSISCHES INNENMINISTERIUM 1992).

Das Defizit an Informationen über bedeutende Rastplätze im Nahbereich des Nationalparks »Niedersächsisches Wattenmeer« mit seinen weitreichenden Konsequenzen läßt sich durch eine flächendeckende Kartierung des entsprechenden Küstenstreifens beheben. So sehr es dafür fachlich geboten wäre, vor der Errichtung weiterer Windparks als Bewertungsgrundlage mehrjährige Zählreihen zu erheben, so unrealistisch ist eine solche Forderung angesichts der großen wirtschaftlichen Attraktivität für Betreiber und Hersteller, aber auch mit Blick auf die Notwendigkeit, die Energiewinnung aus fossilen und nuklearen Brennstoffen zu ersetzen.

Als unabdingbare Nachbesserung zur Standortbeurteilung muß jedoch für den Nahbereich des Nationalparks »Niedersächsisches Wattenmeer« eine Kartierung der Hochwasserrastbestände über mindestens eine komplette Durchzugsaison (August bis Mai) gefordert werden. Erfasst werden sollte ein ca. 3 km breiter Küstenstreifen in wenigstens vierzehntägigem Abstand in der Zeit vor und nach dem Hochwasser. Erste Erkenntnisse über Tabuzonen könnten bereits nach einer Erfassungssaison vorliegen, Detailerhebungen wären dann Angelegenheit der Landkreise bzw. Bestandteil der Raumordnungsverfahren zu den Einzelvorhaben oder zusätzliche Aufgabe der Landschaftsrahmenpläne. Integriert werden sollten in dieses Zählprogramm außerdem Erhebungen an bestehenden Windparks, um bisherige Erkenntnisse über



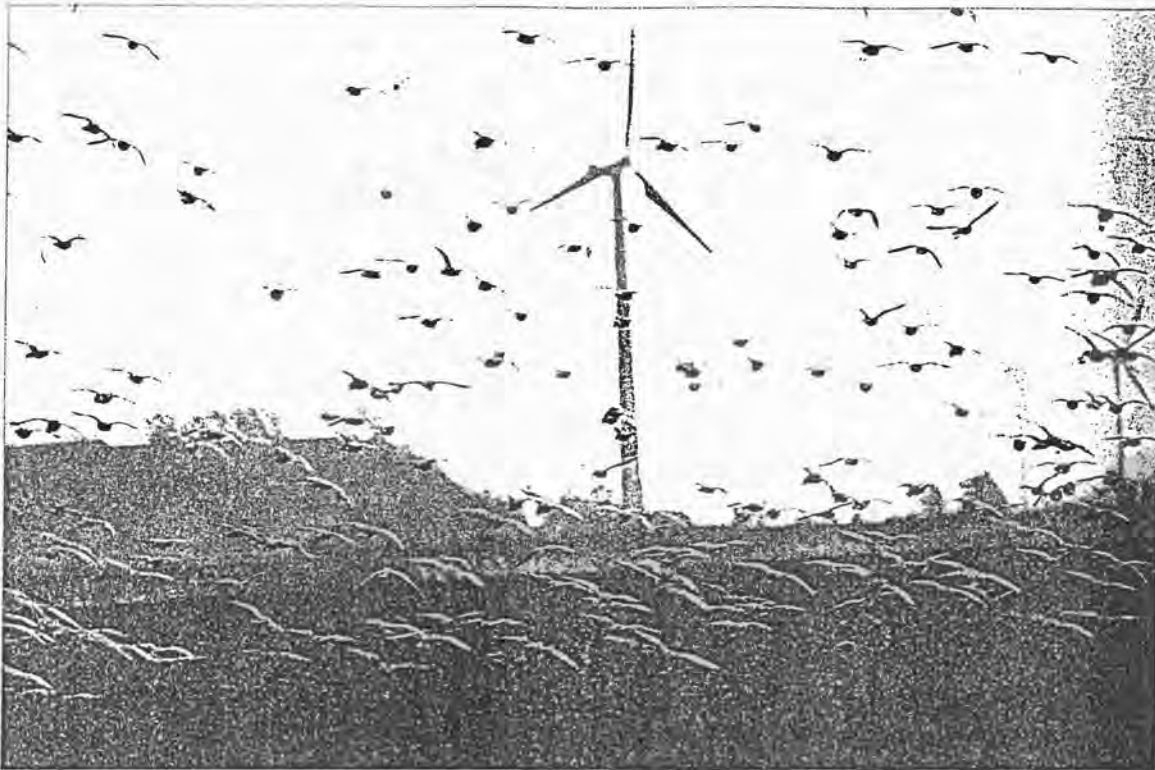


Abb. 9: Hochwasserrastplatz für Watvögel und Windparkstandort — ein Konflikt.

deren Auswirkungen zu vertiefen. In diesem Jahr sollte es zu einem Moratorium bei der Errichtung von neuen Windparks bei gleichzeitiger Sicherung öffentlicher Fördergelder kommen.

Die Landesregierung in Niedersachsen sieht eine großflächige Abwägung zwischen Naturschutzbelangen und Windparkeignung bisher jedoch nicht vor, sondern beschränkt sich in ihren Ankündigungen auf ein vom Deutschen Windenergie-Institut zu erstellendes Konzept (siehe PAHLKE et al. 1993), »in dem Gebiete dargestellt werden, die aufgrund der natürlichen Voraussetzungen und unter Berücksichtigung der anderen Nutzungsansprüche für die Nutzung der Windenergie besonders gut geeignet sind« (NIEDERSÄCHSISCHES INNENMINISTERIUM 1992).

#### Kriterien für Tabuzonen

Windparks sollten dort nicht errichtet werden, wo Rastgebiete nationale oder internationale Bedeutung erreichen. Wegen ihrer besonderen Bedeutung für den Nationalpark »Niedersächsisches Wattenmeer« muß bei der Abgrenzung dieser Ausschlußbereiche besondere Sorgfalt geübt werden. Windparkvorhaben könnten mit optimierter Anlagentechnik und u.U. zusätzlichen Förderprogrammen zum Ausgleich von Wirtschaftlichkeitsverlusten weiter ins Binnenland verlegt werden, wo die Konflikte mit der Nutzung als Hochwasserrastgebiet geringer ausfallen dürften.

Bei regional bedeutsamen Rastplätzen sollten — unter Berücksichtigung der spezifischen Habitatsprüche der Arten — mindestens zwei Ausweichflächen nachgewiesen sein, bevor eine Genehmigung für einen Windpark erteilt wird.

Der niedersächsische Leitlinienentwurf (NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM 1992) geht auf solche Erfordernisse bisher nur unzureichend ein<sup>1)</sup>. In Feuchtgebieten internationaler Bedeutung (RAMSAR-KONVENTION), Important Bird Areas (EG-VOGELSCHUTZRICHTLINIE) und Gebieten, die die Voraussetzungen für Naturschutzgebiete, Naturdenkmäler und geschützte Landschaftsbestandteile erfüllen und entsprechend kartiert, aber noch nicht besonders geschützt sind, »überwiegen Belange des Naturhaushalts gegenüber Belangen des Vorhabenträgers«. Ausdrücklich verboten ist die Errichtung lediglich in Naturschutzgebieten, Nationalparks, in Naturdenkmälern, geschützten Landschaftsbestandteilen, besonders geschützten Biotopen und den nach dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz geschützten Wallhecken. So selbstverständlich der Ausschluß von baulichen Einrichtungen auf diesen wenigen Prozent der Landesfläche sein sollte, so deutlich wird am Beispiel der national oder international bedeutsamen Rastgebiete, daß auch formal noch nicht besonders geschützte Gebiete tatsächlich höchst schutzwürdig sein können und für bestimmte Eingriffe tabu sein müßten.

<sup>1)</sup> Die inzwischen fertiggestellte Leitlinie ist in diesem Heft auf S. 170 ff. abgedruckt, die Schriftleitung.

## 6 Anforderungen an Windpark-Gutachten unter Berücksichtigung des Rastplatzaspektes

Aus den möglichen Beeinträchtigungen durch die Errichtung von Windparks ergibt sich der für ökologische Gutachten erforderliche Untersuchungsumfang. Allgemeine Ausführungen dazu sind in Arbeit (NLÖ 1992; INGENIEURGEMEINSCHAFT AGWA, in Vorbereitung; GÖRLICH & NIEMANN-HOLLATZ 1993). Zur letztgenannten Arbeit sei angemerkt, daß die darin gemachte Aussage: »daß die Auswirkungen auf Brut- und Standvögel ebenfalls eher gering sind« zumindest aus einem Teil der zitierten Arbeiten so nicht abgeleitet werden kann (SCHREIBER 1991; FLORE 1991). Diese Arbeiten prognostizierten mögliche Auswirkungen geplanter Anlagen auf die Vogelwelt. Möglicherweise empfindlichere Vogelarten wie Feuchtwiesenbrüter kamen an diesen Standorten nicht vor. Hier sollen vor allem die im Hinblick auf den Konflikt »Hochwasserastplatz« zu bedenkenden Gesichtspunkte vertieft werden.

- Kartierungen an geplanten Windparkstandorten sollten eine komplette Durchzugperiode (August bis Mai) umfassen.
- Eine Beschränkung auf die beiden systematischen Ordnungen Charadriiformes und Anseriformes erscheint ausreichend.
- Die Zählungen sollten mindestens in vierzehntägigen Abständen, in den Monaten September bis November und März bis Mai besser

wöchentlich, jeweils während des Hochwassers stattfinden.

- Die Erfassungen müssen ausreichend großräumig angelegt sein. Sie dürfen nicht nur einen engen Radius um den voraussichtlichen Standort berücksichtigen, sondern sollten gleichzeitig auch Informationen über das Vorhandensein von Ausweich-Rastplätzen (siehe Kriterien für Tabuzonen) liefern. Da noch bei einem Abstand von ca. 500 m die Hälfte der rastenden Goldregenpfeifer beeinträchtigt wird (Kap. 3, Tab. 1 und Abb. 8), sollte der Erfassungsraum einen Umkreis von mindestens einem Kilometer um den voraussichtlichen Standort einschließen.

- Neben der Anzahl der rastenden Vögel sollten deren räumliche Verteilung sowie die Rasthabitate bestimmt werden.

- Bei Ausgleichsmaßnahmen für beeinträchtigte Bruthabitate ist zu bedenken, daß bei deren Neuanlage (z. B. auch von Feuchtwiesen!) Rasthabitate beeinträchtigt werden können (siehe Kap. 3, Tab. 3).

- Auswertungen zur Beurteilung des verfügbaren Raumes für Rastbestände müssen die bereits vorhandenen Störungen durch Gebäude, Wege und schon bestehende oder geplante einzelne Windkraftanlagen berücksichtigen.

## 7 Offene Fragen

Wie einleitend bereits angedeutet, bleiben Fragen offen bzw. sollten vertieft werden:

- Wie verhalten sich andere, im Wattenmeer dominante Arten bei ihrer Rastplatzwahl gegenüber Windkraftanlagen bzw. Windparks?
- Ändert sich die Rastplatzwahl in der Umgebung von Windkraftanlagen bzw. Windparks langfristig? Tritt eine Gewöhnung ein?
- Wie groß ist die Abhängigkeit von den binnenländischen Hochwasserrastplätzen für die im Wattenmeer rastenden Arten?

- Gilt die in »Westermarsch« gefundene Präferenz für Ackerland auch an anderen Orten und zu anderen Zeiten?

»Konzept für konfliktfreie Zonen nötig« (CARSTENSEN 1992), dieser Appell sollte so bald wie möglich mit Leben gefüllt werden, um wenigstens konfliktarme Zonen zu schaffen. Eine vorausschauende Festlegung und Einhaltung von Tabuzonen wird das Bild von der sauberen Windenergie festigen. Fatal wäre es dagegen, wenn es zur Durchsetzung von Windkraftvorhaben ohne Rücksicht auf andere Umweltbelange käme und damit der dringend gebotene Energiekonsens durch neue Konflikte am falschen Punkt belastet würde.

## 8 Literatur:

BAUER, S. & G. THIELCKE (1982): Gefährdete Brutvogelarten in der Bundesrepublik Deutschland und im Land Berlin: Bestandsentwicklung, Gefährdungsursachen und Schutzmaßnahmen. — Vogelwarte 31: 183-391.  
BEHLING, K. (1992): Windenergieanlagen — Retter der Umwelt und Zerstörer der Landschaft? — grüne zeiten 7-8: 14-15.

BERKHUIZEN, J. C. & A. D. POSTMA (1991): Impact of wind turbines on Birdlife. — In: VAN HULLE, F. J. L., P. T. SMULDERS & J. B. DRAGT (Hrsg): Wind Energy: Technology and Implementation, Amsterdam: 717-721.



- BERNDT, R., K. BURDORF & H. HECKENROTH (1985): Kriterien zur Bewertung von Lebensstätten für Vögel in der Bundesrepublik Deutschland mit besonderer Berücksichtigung des Bundeslandes Niedersachsen. — Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 5, Nr. 3: 1-11, Hannover.
- BÖTTGER, M., T. CLEMENS, G. GROTE, G. HARTMANN, E. HARTWIG, C. LAMMEN & E. VAUK-HENTZELT (1990): Biologisch-ökologische Begleituntersuchungen zum Bau und Betrieb von Windkraftanlagen — Endbericht. — NNA-Berichte 3/1990, Sonderheft: 1-124.
- CARSTENSEN, U. T. (1992): Fehlende Fachkompetenz. — Windenergie Aktuell 6: 6.
- DDA (Dachverband Deutscher Avifaunisten, 1992): Rote Liste der in Deutschland gefährdeten Brutvogelarten. — Vogelwelt 113, DDA Aktuell, 1-6.
- DAHL, H.-J. & H. HECKENROTH (1978): Landespflegerisches Gutachten zu geplanten Deichbaumaßnahmen in der Leybucht. — Naturschutz Landschaftspfl. Niedersachs., H. 7: 1-176, Hannover.
- EG-VOGELSCHUTZRICHTLINIE — Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaft über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten vom 2. 4. 1979, Amtsbl. EG Nr. L 103 vom 25. 4. 1979.
- EWE (o.J.): Drei Megawatt Strom aus Windkraft — Windenergiepark Krummhörn. — Energieversorgung Weser-Ems, Oldenburg.
- FLORE, B.-O. (1991): Beobachtungen von Rast- und Zugvögeln am geplanten Windparkstandort »Westermarsch« im Spätsommer und Herbst 1991 (Landkreis Aurich). — Unveröffentlichtes Gutachten.
- FULLER, R.J. & R.E. YOUNGMAN (1979): The utilisation of farmland by Golden Plovers wintering in southern England. — Bird Study 26: 37-46.
- GLUTZ VON BLOTZHEIM, U. N., K. M. BAUER & E. BEZZEL (1977): Handbuch der Vögel Mitteleuropas, Band 7, Charadriiformes (2. Teil). — Wiesbaden.
- GÖRLICH, A. & B. NIEMANN-HOLLATZ (1993): Erfahrungen bei der Durchführung Ökologischer Gutachten für Windparks. — Tagungsband zur Deutschen Windenergie-Konferenz 1992: 397-401. Hrsg.: Deutsches Windenergie-Institut GmbH, Wilhelmshaven.
- HAAMANN, F. (1992): Einvernehmen mit dem Naturschutz anstreben. — Windenergie Aktuell 6: 5.
- KNIEF, W. (1982): Ergebnis der Wasser- und Watvogelzählungen 1980/81 in Niedersachsen und an der Westküste von Schleswig-Holstein. — Naturschutz Landschaftspfl. Niedersachs. Beih. 3: 1-218, Hannover.
- LANDKREIS AURICH (1992): Regionales Raumordnungsprogramm. — Aurich.
- NIEDERSÄCHSISCHES INNENMINISTERIUM (1992): Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen — Entwurf 1992. Hannover.
- NLÖ (NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR ÖKOLOGIE, 1992): Naturschutzfachliche Empfehlungen für die Anwendung der Eingriffsregelung des NNatG bei der Errichtung von Windenergieanlagen insbesondere im Küstenraum. — Unveröff. Entwurf, Stand 15.3. 1992.
- NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM (1992): Leitlinie zur Anwendung der Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes bei der Errichtung von Windenergieanlagen. — Unveröff. Entwurf vom 3.7.1992, Hannover.
- PAHLKE, T., G. GERDES & A. KEUPER (1993): Wind- und Flächenpotentialanalyse niedersächsische Küste. — Tagungsband zur Deutschen Windenergie-Konferenz 1992: 101-105, Hrsg.: Deutsches Windenergie-Institut GmbH, Wilhelmshaven.
- PEDERSEN, M. B. & E. POULSEN (1991): Impact of a 90 m/2 MW wind turbine on birds. Avian responses of the implementation of the Tjaereborg Wind Turbine at the Danish Wadden Sea. — Danske Vildtundersogelser 47, Kalo, zitiert nach Wattenmeer international 2/91: 16.
- RAMSAR-KONVENTION — Bekanntmachung des Übereinkommens über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung vom 16. 7. 1976, BGBl. I S. 1265.
- SCHREIBER, M. (1991): Brutvogelbestandsaufnahmen an fünf geplanten Windparkstandorten im Landkreis Aurich. — Gutachten im Auftrag der Ingenieurgesellschaft agwa, Norden, unveröffentlicht.
- SCHREIBER, M. (1992 a): Rastvogel-Bestände zwischen Norddeich und Hamswehrum von April bis Juni 1992. — Unveröffentlichtes Gutachten.
- SCHREIBER, M. (1992 b): Rastvögel und deren Habitatwahl im Bereich »Westermarsch« (Landkreis Aurich) im Jahr 1992. — Unveröffentlichtes Gutachten.
- SMIT, C. J. & W. J. WOLFF (1981): Birds of the Waddensea. — Final report of the section 'Birds' of the Wadden Sea Working Group. Rotterdam.
- WINKELMAN, J. E. (1990): Verstoring van vogels door de Sep-proefwindcentrale te Oesterbierum (Fr.) tijdens bouwfase en half-operationele situaties (1984-1989). — RIN-rapport 90/9. Rijksinstituut voor Natuurbeheer, Arnhem.
- WITT, K. (1992): Bestandsentwicklungen einiger ausgewählter gefährdeter Vogelarten im westlichen Deutschland 1977-1989. — Vogelwelt 113: 289-310.

# Leitlinie

## zur Anwendung der Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes bei der Errichtung von Windenergieanlagen

Niedersächsisches Umweltministerium, 21. Juni 1993

Mit Bekanntmachung vom 21. Juni 1993 hat das Niedersächsische Umweltministerium die folgende Leitlinie veröffentlicht; sie ist inzwischen auch im Niedersächsischen Ministerialblatt abgedruckt (Nds. MBl. S. 923). Die darin getroffenen Regelungen entsprechen teilweise den fachlichen Empfehlungen des Arbeitskreises Eingriffsregelung/Windkraftanlagen von 1992 (vgl. Beitrag BREUER 1993, S. 152 ff. dieses Heftes).  
Die Schriftleitung.

### 1. Allgemeines

#### 1.1

Diese Leitlinie enthält Ausführungsbestimmungen zur Eingriffsregelung gemäß den §§ 7 ff. des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes (NNatG) in bezug auf Windenergieanlagen. Dabei beziehen sich die Beispiele und Einzelhinweise auf den Küstenraum, weil sich dort der Bau von Windenergieanlagen konzentriert.

Die Nutzung des Windes zur Gewinnung elektrischer Energie hat aus der Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege verglichen mit der Nutzung fossiler Energieträger und der Atomenergie den Vorteil, daß sie sich einer unerschöpflichen Energie bedient und dabei weder Luftschadstoffe, Reststoffe, Abfälle und Abwärme abgibt

noch ein atomares Risiko mit sich bringt. Bei der Genehmigung von Windenergieanlagen ist es naturschutzrechtlich aber nur möglich, diese positiven Effekte bei der Abwägung gemäß § 11 NNatG zu berücksichtigen (s. Nr. 6.1).

#### 1.2

Die Eingriffsregelung strebt die Sicherung der Funktionen und Werte der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes an. Die zentrale Verpflichtung ist, das Eingriffsvorhaben so zu konzipieren und durchzuführen, daß erhebliche Beeinträchtigungen so weit wie möglich vermieden und unvermeidbare kompensiert werden.

### 2. Eingriffstatbestand (§ 7 NNatG)

#### 2.1

Ob eine erhebliche Beeinträchtigung im Sinne des § 7 NNatG vorliegt, ist abhängig von der in objektiver Betrachtungsweise ermittelten

- Bedeutung der Funktionen und Werte der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes, die voraussichtlich beeinträchtigt werden und der
- Art der voraussichtlichen Beeinträchtigung sowie ihres zeitlichen und räumlichen Ausmaßes.

Im Grundsatz ist jede Beeinträchtigung von Funktionen und Werten mit besonderer Bedeutung für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder für das Landschaftsbild als erheblich einzustufen. Werden Funktionen und Werte mit nur allgemeiner Bedeutung beeinträchtigt, so ist dies in der Regel nicht erheblich. Im Einzelfall kann wegen einer herausragenden Dimension des Vorhabens jedoch eine erhebliche Beeinträchtigung vorliegen. Die Beeinträchtigung der

beiden Schutzgüter Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und Landschaftsbild muß je für sich betrachtet werden.

#### 2.2

Die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts kann durch die Errichtung von Windenergieanlagen erheblich beeinträchtigt werden, wenn sie z. B. in Lebensräumen, vornehmlich Brut-, Rast- und Nahrungsgebieten der Wat-, Wasser- und Wiesenvögel, z. B. in Feuchtgrünland, deichnahen Flächen und dem Umfeld von größeren Gewässern errichtet werden, weil die Vögel sie dann je nach den näheren Umständen nicht mehr oder nicht mehr im bisherigen Maße nutzen können. Windenergieanlagen stellen mit ihren hohen Masten und den sich bewegenden Rotoren auch Hindernisse im Flugraum der Vögel dar, die sie in unterschiedlichem Maße zum Ausweichen zwingen und z. B. das Durchfliegen von Verbindungsschneisen der o. a. Vogellebensräume etwa zwischen bebauten Gebieten hindurch behindern können.



Die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts kann auch erheblich beeinträchtigt werden, wenn beispielsweise für einen Windenergiepark in großem Umfang Boden versiegelt wird.

### 2.3

Windenergieanlagen können auch das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen, wenn sie die naturraumtypischen Erscheinungen, die das Landschaftsbild prägen, beseitigen oder überformen und damit den Charakter der Landschaft

verfremden und dadurch beeinträchtigen. Hinzu kommen die von ihnen ausgehenden Geräusche.

Wegen ihrer Beeinträchtigung des Landschaftsbildes ist die Errichtung von Windenergieanlagen in der Regel als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen. Die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes kann unerheblich sein, wenn die Windenergieanlagen in der Nachbarschaft zu ähnlich dominanten Anlagen, wie z. B. hohen Gebäuden, Fabriken, Hafenanlagen, Stromfreileitungen, errichtet werden sollen.

## 3. Besonders geschützte Bereiche

Die Errichtung von Windenergieanlagen ist — unter Zulassungsmöglichkeiten im Einzelfall — verboten in:

- Naturschutzgebieten, § 24 NNatG,
- Nationalparks, § 25 NNatG,
- Naturdenkmälern, § 27 NNatG,
- besonders geschützten Biotopen, § 28 a NNatG und
- Wallhecken, § 33 NNatG.

In Landschaftsschutzgebieten, § 26 NNatG, und geschützten Landschaftsbestandteilen, § 28 NNatG, richtet sich die Zulässigkeit nach der jeweiligen Schutzverordnung bzw. -satzung. In Teilbereichen kommen nach Prüfung des Einzelfalls Ausnahmen oder Befreiungen in Betracht. Handelt es sich dabei um Windparks in Landschaftsschutzgebieten, wird im Regelfall eine Entlassung der betreffenden Fläche aus dem Schutz erforderlich werden.

## 4. Vermeidung von Beeinträchtigungen (§ 8 NNatG)

Beeinträchtigungen von Funktionen und Werten der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes sind gemäß § 8 NNatG soweit wie möglich zu vermeiden. Der Vermeidungsgrundsatz bezieht sich auf alle Merkmale des Eingriffsvorhabens, wie Standortwahl, Bauweise, Materialien usw.

### 4.1 Verminderung von Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts durch bestimmte Vorkehrungen

- Ein Standort mit ausreichend guten Windverhältnisse in der Nähe von anderen baulichen Anlagen wird in der Regel mit den geringsten Beeinträchtigungen der Küstenvogelwelt verbunden sein.
- Windenergieanlagen sollen möglichst nicht in für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts wichtige Kleinstrukturen, wie z. B. Flurgehölze, Grabenränder, Naßstellen, errichtet werden.
- Anlagengruppen sollen so angeordnet werden, daß Zugbewegungen und Standortwechsel der Vögel möglichst wenig beeinträchtigt werden.
- Masten, die abgespannt werden müssen, stellen ein zusätzliches Vogelschlagrisiko dar, das vermieden werden sollte, indem andere Mastkonstruktionen gewählt werden.

— Erschließungswege sollen möglichst kurz sein. Zerschneidungseffekte können vermindert werden, wenn Wege in vorhandene Strukturen eingefügt werden (z. B. entlang und nicht quer zu Gräben). Sie sollten allenfalls in wassergebundener Bauweise erstellt werden. Nach der Bauphase hat sich die Übererdung wassergebundener Decken bewährt. Je nach örtlichen Verhältnissen kann die vorübergehende Verlegung von Stahlgittermatten eine pflegliche Methode der Erschließung darstellen.

— Nebenanlagen sollen möglichst zusammengelegt werden, wenn mehrere Windenergieanlagen benachbart errichtet werden. Versiegelung und Störeffekte können so gemindert werden.

— Beleuchtung, gärtnerische Gestaltung und Maßnahmen, die Besucherverkehr anziehen, stellen vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft dar.

### 4.2 Verminderung von Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes durch bestimmte Vorkehrungen

— Um unnötige Dominanz zu vermeiden, sollen Windenergieanlagen, soweit es die Windverhältnisse und das Erfordernis des Lärmschutzes zulassen, in möglichst enger Nachbarschaft

zu höheren baulichen Anlagen, wie Hofstellen, Produktionsstätten, Kraftwerken, Umspannwerken, Freileitungen, Häfen, Freizeitparks, errichtet werden — ausgenommen bauliche Anlagen von besonderem Wert für das Landschaftsbild, wie historische Kirchtürme, Leuchttürme oder Wurtten. Dadurch kann die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes u.U. ganz vermieden oder unter die Erheblichkeitsschwelle gesenkt werden, s. Nr. 2. Auch die Nachbarschaft zu sonstigen Anlagen in der freien Landschaft, wie Straßen, Eisenbahnen, Wasserwerke, Kläranlagen, kann die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes verringern.

- Von naturraumtypischen Landschaftselementen, wie Geestkanten, Gewässern I. Ordnung, alten Deichlinien, soll mindestens ein Abstand von 100 Metern gehalten werden.
- Anlagengruppen sollen möglichst nicht in Reihe, sondern flächenhaft konzentriert angeordnet werden. In besonderen, von der

örtlichen Situation abhängigen Fällen, kann aber eine Anordnung in Reihe geringere Beeinträchtigungen mit sich bringen.

- Innerhalb einer Anlagengruppe sollen die Einzelanlagen in Höhe und Ausführung möglichst gleichartig sein.
- Die Farbgebung der Windenergieanlagen soll so gehalten sein, daß sie sich in den Naturraum möglichst unauffällig einordnen. Ungebrochene und leuchtende Farben sind zu vermeiden.
- Nebenanlagen, wie z.B. Transformatorenhäuser, sollen sich in ihrer Baugestalt möglichst harmonisch in das Landschaftsbild einfügen; dazu kann eine Bepflanzung mit standortheimischen Gehölzen beitragen.
- Werden Windenergieanlagen vor dem Hintergrund traditioneller Bausubstanz errichtet, so sollen sie in Standortwahl, Konstruktion und Farbgebung diese berücksichtigen.

## 5. Ausgleich von erheblichen Beeinträchtigungen

### 5.1 Allgemeines

Unvermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind gemäß § 10 NNatG auszugleichen. Die Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes sind ausgleichbar, wenn die betroffenen Funktionen und Werte in dem vom Eingriff betroffenen Raum wiederhergestellt werden können. Das kann auch durch die Behebung von im wesentlichen gleichartigen Vorbelastungen mit gleicher

Beeinträchtigungsschwere geschehen.

Der Ausgleich kann aus zwei Gründen nicht möglich sein: Entweder ist die Beeinträchtigung so schwer, daß ausreichende Ausgleichsmaßnahmen absolut oder im gegebenen betroffenen Gebiet nicht denkbar sind, oder Ausgleichsmaßnahmen sind zwar denkbar, aber der Verursacher des Eingriffs kann sie nicht durchführen, z. B. weil er über ein dafür nötiges Grundstück nicht verfügen kann.

### 5.2 Beispiele für Ausgleichsmaßnahmen

Erheblich beeinträchtigte Funktionen und Werte	Ausgleich
<b>Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts</b>	
Verlust einer großen Fläche mit Weidelgras-Weißkleeweide mit für den Naturraum vollständigem Arteninventar	Nutzungsumstellung von intensiv genutzten Flächen (z. B. Acker, übermäßig genutztes Grünland) auf standorttypische Vegetation
Nach Arten- und Individuenzahl verändertes Bodenleben auf außerordentlich großer Fläche bei Verlust von Acker durch Fundament und Erschließungsweg	Im Bereich desselben Biotoptyps a) Rückbau versiegelter Flächen b) Extensivierung landwirtschaftlicher Nutzung c) Schaffung von Ackerrainen
Verlust des Brutgebietes von X Paaren der Uferschnepfe innerhalb eines größeren Brutareals	Herrichtung bisher nicht zur Brut geeigneter Flächen innerhalb des Areals der betroffenen Teilpopulation oder daran angrenzend als Brutbiotop, so daß wieder X Brutpaare Brutraum vorfinden.



Erheblich beeinträchtigte Funktionen und Werte	Ausgleich
<b>Landschaftsbild</b>	
Erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, das von weithin offenem Marschgrünland geprägt ist	Der Ausgleich erfolgt durch Anlage eines Gehölzes, vor einem in Sichtbeziehung zur Windenergieanlage liegenden Ortsrand mit gebietsuntypischer Bebauung
Erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, das von Acker und Grünland, Einzelbäumen, einigen Gebüsch und Heckenresten geprägt wird (Geestrand)	Wiederherstellung naturraumtypischer, vertikaler Strukturen zur Aufwertung des beeinträchtigten Landschaftsbildes, ohne die Windausnutzung wesentlich zu schmälern: Wiederaufbau des überkommenen Heckensystems aus Arten der potentiell-natürlichen Vegetation (landschaftsgerechte Neugestaltung).

## 6. Abwägung bei Eingriffen mit nicht ausgleichbaren erheblichen Beeinträchtigungen (§ 11 NNatG)

Wenn die erheblichen Beeinträchtigungen eines Eingriffs nicht vermieden und nicht ausgeglichen werden können, ist über seine Zulässigkeit gemäß § 11 NNatG durch Abwägung zu entscheiden.

Wenn die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Abwägung aller Belange vorgehen, ist der Eingriff unzulässig.

Großflächige Areale mit besonderer Bedeutung als Brut-, Rast- oder Durchzugsgebiet für die Vogelwelt der Küste und Gebiete mit besonders herausragender Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes (z. B. eine Häufung von Wurtten, eine ausgeprägte Geestkante oder ein Dünengebiet) sind besonders zu beachten.

### 6.1

Bei der Abwägung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit den sonstigen Anforderungen an Natur und Landschaft ist

zugunsten der Windkraftanlage zu berücksichtigen, daß sich diese Art der Energieerzeugung anders als die Nutzung fossiler Energieträger oder der Atomenergie einer unerschöpflichen Kraft bedient und dabei weder Luftschadstoffe, Reststoffe, Abfälle und Abwärme abgibt noch ein atomares Risiko mit sich bringt. Bei Einzelanlagen und Kleingruppen bis zu 5 Anlagen überwiegen diese positiven Umwelteffekte in der Regel die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes.

### 6.2

Insbesondere in Gebieten, die nach dem Fachgutachten des Niedersächsischen Landesamtes für Ökologie zur Abgrenzung »avifaunistisch wertvoller Bereiche von lokaler und höherer Bedeutung« als Brut- oder Rastgebiet für Wat-, Wasser- oder Wiesenvögel von Bedeutung sind, überwiegen vorbehaltlich der Einzelfallprüfung grundsätzlich die Belange des Naturhaushalts gegenüber den Belangen des Vorhabenträgers.

## 7. Ersatzmaßnahmen

### 7.1 Allgemeines

Ersatzmaßnahmen erreichen keinen Ausgleich. Sie sollen die vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes im betroffenen Raum in möglichst ähnlicher Art und Weise wiederherstellen. Ist dies fachlich nicht möglich, so ist der Eingriff ohne Ersatzmaßnahmen zulässig.

Für Einzelanlagen und Kleingruppen bis zu fünf Anlagen sollen hinsichtlich des Landschaftsbildes in der Regel keine Ersatzmaßnahmen angeordnet werden.

Als Ersatzmaßnahme für eine Beeinträchtigung des **Landschaftsbildes** kommt im übrigen in Betracht:

- die Beseitigung möglichst ähnlicher Beeinträchtigungen, etwa gleichen Gewichts,
- die Minderung solcher Beeinträchtigungen (z. B. Eingrünung einer Industrieanlage) oder
- eine adäquate andersartige Verbesserung des Landschaftsbildes (z. B. die Anpflanzung naturraumtypischer Gehölze in einem ausgeräumten Bereich).

Wenn der Verursacher des Eingriffs die Ersatzmaßnahmen nicht verwirklichen kann, weil er z. B. über das dafür nötige Grundstück nicht verfügt, so läßt die untere Naturschutzbehörde gem. § 12 Abs. 2 NNatG die Maßnahmen auf seine Kosten durchführen. Wenn dieser Fall voraussichtlich für eine Mehrzahl von Wind-

energieanlagen eintritt, kann es zweckmäßig sein, daß die untere Naturschutzbehörde vorbereitend Maßnahmen konzipiert, die Beeinträchtigungen mehrerer Windenergieanlagen kompensieren und schrittweise mit der Zulassung von Anlagen durchgeführt werden können.

## 7.2 Beispiele für Ersatzmaßnahmen

Erheblich beeinträchtigte Funktionen und Werte	Ersatzmaßnahmen
<b>Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes</b>	
Verlust eines Brutgebietes von X Paaren der Uferschnepfe innerhalb eines größeren Brutareals	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Herrichtung bisher nicht zur Brut geeigneter Flächen außerhalb des Areals der betroffenen Teilpopulation, so daß X Brutvogelpaare wieder ausreichend Lebensraum finden</li> <li>b) Umwandlung von Ackerflächen in feuchtes, extensiv genutztes Weidegrünland zur Förderung anderer Wiesenvögel</li> </ul>
Verlust von Flächen mit typisch ausgeprägter, d. h. relativ artenreicher Weidelgras-Weißkleeweide	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verschluß der Dränung einer tiefliegenden Weidefläche; Änderung der Nutzung, so daß eine Sumpfdotterblumenwiese entstehen kann.</li> </ul>
Nach Arten- und Individuenzahl verändertes Bodenleben auf außerordentlich großer Fläche bei Verlust von Acker durch Fundament und Erschließungsweg	Dieselben Maßnahmen wie in Nr. 5.2 beschrieben, jedoch im Bereich eines anderen Biotoptyps

## 8. Antragsunterlagen

Zur Beurteilung einer geplanten Windenergieanlage im Hinblick auf die Eingriffsregelung sind in der Regel die folgenden zusätzlichen Angaben erforderlich:

- a) Übersichtsplan im Maßstab 1:25.000 mit Eintragung bestehender Windenergieanlagen und Lageplan im Maßstab 1:5.000;
- b) Darstellung der Nutzungstypen (Acker, Grünland, Wald usw.) im Lageplan im Umkreis (Radius) von etwa 500 m;
- c) Beschreibung des Landschaftsbildes im Umkreis von etwa 2 km, im Bergland etwa

1 km auch hinsichtlich der Vorbelastung (Text, wenn nötig Karte, Fotos, Zeichnungen);

- d) Beschreibung der zu erwartenden erheblichen Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes (Text, wenn nötig Karte);
- e) Beschreibung der geplanten Ausgleichs- und ggf. Ersatzmaßnahmen in Text, Karte und — wenn nötig — Zeichnungen und Fotomontagen.



# Planung und Durchführung einer Ausgleichsmaßnahme am Beispiel eines Wechselkrötenlebensraumes

von Wilhelm Breuer und Richard Podloucky

## 1 Einleitung

Die geplante Erweiterung einer Tongrube im Landkreis Helmstedt beansprucht einen Teil des Lebensraumes einer Wechselkrötenpopulation. Die Wechselkröte (*Bufo viridis*) gehört zu den laut Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV) »vom Aussterben bedrohten« Tieren und wird auch in der Roten Liste der in Niedersachsen gefährdeten Amphibienarten in die Kategorie

»vom Aussterben bedroht« eingestuft (PODLOUCKY & FISCHER, im Druck). Die mit der Erweiterung des Tonabbaus verbundene Gefährdung des Vorkommens machte Auflagen auf der Grundlage der Eingriffsregelung in der Abbaugenehmigung erforderlich. Vorgehensweise und Umsetzung sollen in diesem Beitrag als Fallbeispiel dargestellt werden.

## 2 Bestandssituation der Wechselkröte in Niedersachsen

Die Wechselkröte stößt in Niedersachsen an die nordwestliche Grenze ihres Verbreitungsareals; ihr Verbreitungsschwerpunkt liegt vorwiegend im östlichen Europa und im mediterranen Raum. Entsprechend befinden sich die Vorkommen dieser wärmeliebenden Steppenbewohnerin bevorzugt auf xerothermen Standorten wie z. B. in Lößgebieten mit trocken-kontinentalem Klima. In Niedersachsen werden diese Bedingungen vor allem im stärker kontinental geprägten Teil der naturräumlichen Region »Börden« zwischen dem Mittellandkanal und dem Harz erfüllt. Dieses Gebiet ist, bedingt durch intensive landwirtschaftliche Nutzung, einer sehr starken Veränderung unterworfen. Die von der Wechselkröte als Laichplätze benötigten flachen, warmen, möglichst vegetationslosen oder -armen Gewässer sind nur noch an Sekundärstandorten zu finden. Es handelt sich um Klärteiche oder Flach- und Kleingewässer sowie temporäre Oberflächen- und Grundwasserpflützen in Bodenabbaustellen.

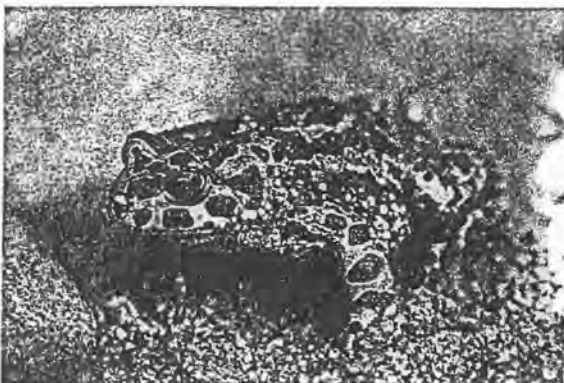


Abb. 1: Wechselkröte (*Bufo viridis*), in Niedersachsen vom Aussterben bedroht.

Schon wegen der Lage am Rand des Verbreitungsgebietes konnte das Vorkommen der Wechselkröte in Niedersachsen auch in der Vergangenheit nie als besonders groß bezeichnet werden. Auf der Grundlage alter Literaturhinweise bzw. Beobachtungen sind der Fachbehörde für Naturschutz um die 30 Vorkommen aus Niedersachsen bekannt, 1975 existierten noch über 20 Vorkommen. In der Roten Liste Niedersachsens wurde die Wechselkröte daher 1979 in die Kategorie »stark gefährdet« eingestuft (NIEDERSÄCHSISCHES LANDESVERWALTUNGSAMT 1979). Berücksichtigt man die Art der Laichgewässer (Klärteiche, Abbaugruben), so wird klar, daß diese einer besonderen Gefährdung unterliegen. Von daher wurde die damalige Situation der Wechselkröte wohl zu optimistisch eingeschätzt.

In den letzten fünf Jahren konnte die Wechselkröte nur noch in sechs Gebieten regelmäßig festgestellt werden. Beobachtungen aus lediglich einem Jahr liegen aus fünf weiteren Gebieten vor. Insbesondere als Folge der geringen Niederschläge der letzten Jahre trockneten die meisten Laichgewässer frühzeitig aus, so daß nur in zwei Populationen eine erfolgreiche Reproduktion (Metamorphose von Kaulquappen) über den genannten Zeitraum nachgewiesen werden konnte. Nur diese beiden und eventuell zwei weitere Populationen können derzeit noch als stabil bezeichnet werden. Damit liegt der Rückgang der Wechselkröte seit Beginn dieses Jahrhunderts bei etwa 70—80% und verlief in den letzten 25 Jahren besonders drastisch — parallel zur Stilllegung von Zuckerfabriken und der Aufgabe der davon abhängigen Klärteichbewirtschaftung. Die Verfüllung von Ton- oder Kies-Abbaugruben bzw. die Umwandlung darin

liegender Gewässer für sportfischereiliche Interessen haben ebenfalls zum Verlust von geeigneten Lebensräumen geführt. Heute wird die Wechselkröte daher in der Roten Liste Niedersachsens

in die Kategorie »vom Aussterben bedroht« eingestuft (PODLOUCKY & FISCHER, im Druck). Sie gilt derzeit in Niedersachsen als die am stärksten gefährdete Amphibienart.

### 3 Anforderungen an den Lebensraum

Als Sommer- und Winterlebensräume dienen der Wechselkröte in der Regel grabfähige Böden mit dichterem Gras- und Krautvegetation und entsprechend reichhaltigem Angebot an Kleinlebewesen. In Bereichen mit festerem bzw. steinigem Untergrund dienen Spalten und Risse als Unterschlupf und Überwinterungsplätze.

Auf den ersten Blick erscheint die Wechselkröte wenig anspruchsvoll in Bezug auf ihre Laichgewässer zu sein. Genutzt werden wassergefüllte Wagenspuren, Tümpel, Gewässer in Abbaugruben, Weiher, Teiche und Klärteiche mit schwankendem Wasserstand. Die Wassertiefe kann 15 cm, aber auch 150 cm betragen. Vielfach sind die Gewässer von Niederschlagswasser abhängig. Es ist daher für die Wechselkröte keine Ausnahmesituation, wenn die Gewässer in regenarmen Perioden teilweise oder ganz austrocknen. Allerdings sollte die Austrocknung nicht vor Mitte Juli erfolgen. Auch die Gewässergröße ist von geringer Bedeutung und reicht von 2 m<sup>2</sup> (Wagenspur) bis zu 2000 m<sup>2</sup> und mehr. Flache, besonnte, vegetationslose bzw. -arme Gewässer oder Uferzonen größerer Gewässer, die sich schnell erwärmen, werden bevorzugt.

Für die Sicherung bzw. Wiederherstellung der Lebensräume der Wechselkröte sind insofern anzustreben:

- flache, vegetationslose bis -arme und unbeschattete Gewässer mit einer Mindestwassertiefe von 50 bis 100 cm. Sie sollten auch in trockenen Jahren nicht vor Mitte Juli austrocknen. Aufgrund des hohen Prädationsdruckes dürfen auf keinen Fall Fische eingesetzt werden.
- ein Mosaik von vegetationslosen Flächen und Bereichen mit einer dichteren Gras- und Krautvegetation. Büsche und Bäume sollten weitgehend fehlen.

Die erforderlichen Habitatbedingungen werden unter natürlichen Bedingungen — z. B. im Überschwemmungsbereich der Talauen, einem der ursprünglichen Lebensräume der Wechselkröte — durch Hochwässer und die Eigendynamik der Fließgewässer gewährleistet. In Abgrabungen muß nach Beendigung des Abbaus bei starker Vegetationsentwicklung in regelmäßigen Abständen (ca. 3 bis 5 Jahre) ein bestimmtes Sukzessionsstadium durch Pflegemaßnahmen erhalten werden.

### 4 Population und Lebensraum am Eingriffsort

WOLTERSTORFF erwähnte bereits 1893, daß die Wechselkröte in der betroffenen Gegend häufig und in großer Menge vertreten war, und verwies u. a. auf Tongruben. Im Zusammenhang mit Kartierungen für den Landschaftsrahmenplan Helmstedt wurde 1984 ein noch existentes

Vorkommen in diesem Raum entdeckt und seitdem regelmäßig durch die Fachbehörde für Naturschutz im Hinblick auf Bestand und Veränderungen im Lebensraum überprüft. Die Wechselkröten-Population gehört zu den wenigen, in denen seitdem nahezu regelmäßig eine erfolgreiche Reproduktion festgestellt werden konnte. Aufgrund intensiverer Untersuchungen im Jahr 1992 läßt sich der Bestand auf etwa 20 bis 30 adulte Tiere schätzen<sup>1)</sup>.

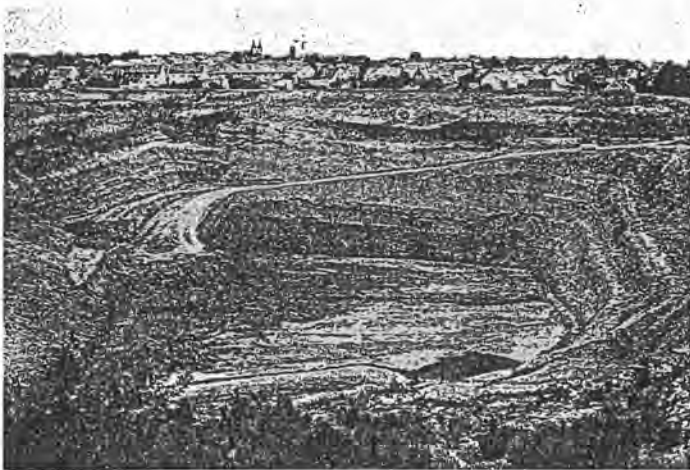


Abb. 2: Tonabbau und Lebensraum der Wechselkröte, Aufnahme aus dem Jahr 1988.

Als Lebensraum dient der gesamte Tongrubenbereich (Abb. 2) mit angrenzenden, z. T. trockenwarmen, halbruderalen Brachen, wie sie im Gebiet insbesondere entlang der Bahnböschungen bzw. -dämme auftreten. Als Laichgewässer wurden zunächst die während des Abbaus entstehenden Kleingewässer und Pfützen, aber auch ein größeres Gewässer auf der Grubensohle genutzt. Während des Abbaus veränderten sich die Gewässerverhältnisse ständig. 1988 wurden erfreulicherweise drei rechteckige, 20 m<sup>2</sup> große Kleingewässer auf einer planierten Abraumfläche angelegt, von denen zwei (das dritte war in der Regel ohne Wasser) in den Folgejahren










-  bisherige Abbaufäche
-  geplante Erweiterung der Abbaufäche
-  Landlebensraum der Wechselkröte im Bereich des aufgelassenen Bahndamms
-  Fläche der Ausgleichsmaßnahme
-  Bereich mit Laichgewässer der Wechselkröte

Abb. 3: Lage des Abbaugeländes und des Wechselkrötenlebensraumes. Kartengrundlage: Topographische Grundkarte, Maßstab 1 : 5.000; vervielfältigt mit Genehmigung des Katasteramts Helmstedt.

je nach Wasserstand von den Wechselkröten als Laichgewässer angenommen wurden. Die in Teilbereichen mit Steinklee dicht bestandene Hochfläche wurde gleichzeitig als Landlebensraum genutzt. Besondere Bedeutung kam dabei dem in Ost-West-Richtung verlaufenden Bahndamm einer seit Jahren stillgelegten Bahnstrecke zu (Abb. 4), der mit seiner südexponierten, trockenwarmen Böschung, einzelnen Heckenrosen und halbruderaler Trockenbrachevegetation ideale Voraussetzungen als Sommerlebensraum (Deckung, Nahrung, z. B. Insekten) und Winterquartier bot (Mäusegänge). Das gleichzeitige Auftreten des Schachbrettfalters, einer kleinen Zauneidechsen-Population (eine wärmeliebende Art, die ebenfalls im Bereich der Börden als ausgesprochen selten bezeichnet werden muß), sowie des Neuntötters, der das Gebiet zumindest als Jagdrevier nutzte, verdeutlichen den Wert dieses Biotopes.

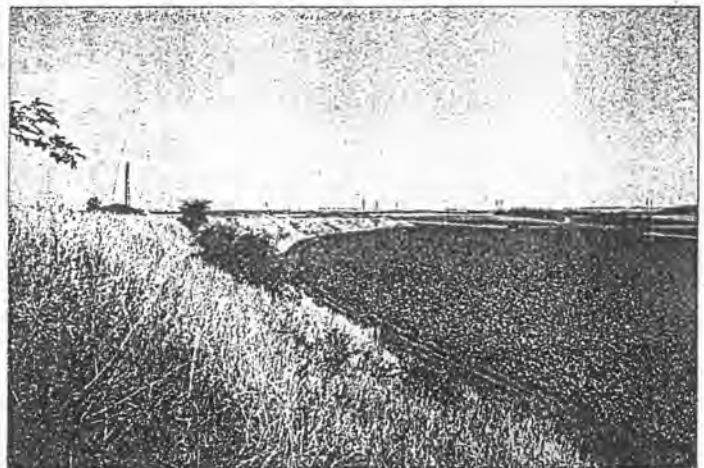


Abb. 4: Vom Abbau betroffener Bahndamm, Aufnahme vom Juli 1991 (Blick von West nach Ost). Die südexponierte Böschung ist Sommerlebensraum der Wechselkröte und anderer wärmeliebender Arten. — Im Vordergrund befindet sich die für den Abbau vorgesehene Erweiterungsfläche; am Ende des Rübenackers liegt die Ausgleichsfläche.

## 5 Eingriffsbewertung

Die in Abb. 3 dargestellte Süderweiterung der Tongrube ist ein Eingriff gemäß § 7 des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes (NNatG). Die Erweiterung beansprucht Ackerflächen und den Bahndamm auf einer Länge von ca. 220 m. Die mit dem Abbau verbundenen Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie von Boden, Wasser und Luft werden in diesem Fall als unerheblich betrachtet, bzw. der Ausgleich erfolgt durch die spätere Gestaltung der Abbauflächen nach Beendigung des Abbaus. Eine erhebliche Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die nicht erst nach dem Abbau ausgeglichen werden kann, ergibt sich aber aus der Beanspruchung des Bahndamms mit seiner südexponierten Böschung aufgrund seiner Funktion als Landhabitat der Wechselkröte und Jahreslebensraum der Zauneidechse.

Die Nutzung des Bahndamms durch die Wechselkröten wurde nicht eigens durch eine Untersuchung belegt, weil dies finanziell und zeitlich aufwendig gewesen wäre und die Bedeutung als Landhabitat aufgrund von Lage und Struktur des Bahndamms hinreichend wahrscheinlich war. Verzichtet wurde auf eine Aufnahme der Bahndammvegetation und zusätzliche Artenerfassungen. Zum einen war die Bedeutung des Bahndamms für den Artenschutz durch das

Vorkommen der Wechselkröte und Zauneidechse indiziert. Zum anderen konnte von Ausgleichsmaßnahmen, die auf die Wechselkröte ausgerichtet sind, auch eine Kompensation für die gesamte Lebensgemeinschaft des Bahndamms erwartet werden.

In diesem Fall war die Anwendung der Eingriffsregelung vorrangig an die Bedeutung des Bahndamms für die Wechselkröten-Population zu knüpfen. Zudem ist die Wechselkröte für den Standort naturraum- und biotoptypisch. Ferner gehört sie zu den nach der BArtSchV besonders geschützten und vom Aussterben bedrohten Arten. Als Mitgliedsstaat der »Berner Konvention« (Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume) hat sich die Bundesrepublik Deutschland außerdem verpflichtet, alle notwendigen Schritte zum Schutz und Lebensraumerhalt der in Anhang II des Abkommens aufgeführten Arten, zu denen auch die Wechselkröte gehört, zu unternehmen. Die Eingriffsregelung gilt zwar unabhängig von den Vorschriften der Bundesartenschutzverordnung. Die Vorschriften des besonderen Artenschutzes liefern aber einen Maßstab für die Eingriffsbewertung.

## 6 Art und Umfang der Ausgleichsmaßnahme

Die Erhaltung des Bahndamms war nicht zu erreichen, weil dieser das Abbaugebiet durchquert und eine Erweiterung nach Süden für die weitere Rohstoffversorgung unumgänglich war.

Im weiteren Planungsverlauf mußte daher geprüft werden, ob sich der Verlust eines Teils des Lebensraumes der Wechselkröten-Population im Sinne von § 10 NNatG ausgleichen lassen würde. Dabei war zu beachten, daß ein Ausgleich

in diesem Fall nur erreicht würde, wenn die erforderlichen Biotope bzw. Habitate der Wechselkröte im Eingriffsraum zeitnah wiederhergestellt werden können und erwartet werden kann, daß diese in sehr kurzer Zeit von der Wechselkröte besiedelt werden. Wegen der im Vergleich zu flugfähigen Arten geringen Mobilität der Wechselkröten mußten mögliche Kompensationsflächen unmittelbar an den Restlebensraum angrenzen.

Die Anforderungen konnten mit folgender Ausgleichsmaßnahme erfüllt werden, die schließlich in der Bodenabbaugenehmigung des Landkreises Helmstedt festgelegt wurde:

- Erforderlich ist die Herrichtung einer ackerbaulich genutzten Grundfläche im unmittelbaren Anschluß an die verbleibenden Landhabitate; die Fläche hatte bislang geringe bis keine Bedeutung als Lebensraum für die Wechselkröte.
- Vor Baubeginn wird der Oberboden auf der Ausgleichsfläche in einer Stärke von mindestens 0,3 m abgetragen (Abb. 5), um eine Aushagerung zu erreichen (vorher Rübenacker).
- Das Oberflächenmaterial (die Deckschicht) des Bahndamms wird auf der Länge von 220 m aufgenommen und auf die Ausgleichsfläche



Abb. 5: Als vorbereitende Maßnahme wurde der nährstoffreiche Oberboden abgetragen. — Zu erkennen ist auf der Aufnahme vom Februar 1992 auch die leichte Südneigung der Ausgleichsfläche.



umgelagert. Durch Oberflächenmodellierung soll ein für die Wechselkröten-Population geeigneter Landlebensraum geschaffen werden.

- Die Oberfläche wird nach den erdbautechnischen Maßnahmen nicht künstlich begrünt.
- Die Größe der Ausgleichsfläche ergibt sich, indem die südexponierte Bahndammböschung

mit dem Faktor 1,5, die der Dammkrone mit dem Faktor 1 multipliziert wird. Der höhere Flächenbedarf für die südexponierte Böschung trägt der besonderen Bedeutung als Lebensraum für wärmeliebende Arten Rechnung. Auf der Ausgleichsfläche wird für die Geländemodellierungen mehr Platz benötigt, um eine vergleichbare Biotopqualität zu erzielen. Zusätzlich wurde ein Laichgewässer angelegt.

## 7 Erfolgskontrolle

Erdarbeiten und Oberflächengestaltung wurden im April 1992 — notwendigerweise vor der Erweiterung des Abbaus — unter Anleitung eines Mitarbeiters (R. P.) der Fachbehörde für Naturschutz durch eine vom Vorhabenträger beauftragte Firma sachgerecht ausgeführt.

Seitdem wird die Entwicklung der Kompensationsfläche von der Fachbehörde für Naturschutz im Niedersächsischen Landesamt für Ökologie beobachtet und dokumentiert. Diese Untersuchungen sind Teil eines größeren Monitoringprogramms für das Vorkommen der Wechselkröte an diesem Standort. Beobachtet werden

- die Entwicklung der Fortpflanzungs- und Landhabitats,
- die räumliche und zeitliche Aktivität der Wechselkröten,
- Reproduktionserfolg und Bestandsentwicklung.

Das auf der Kompensationsfläche geschaffene Gewässer führt seit Anfang September 1992 permanent Wasser. Alle anderen potentiellen Laichgewässer waren hingegen nur kurzfristig wasserführend, so daß die Reproduktionsaussichten für die Wechselkröte 1992 sehr ungünstig waren.

Die ersten Pflanzen besiedelten bereits 1992 die hergerichteten Flächen. Um die Entwicklung der Vegetation verfolgen zu können, wurden mehrere Probeflächen eingerichtet. Einer ersten groben Aufnahme Ende August 1992 folgte 1993 eine genauere Vegetationsaufnahme.

Im Herbst 1992 konnte bereits die erste Wechselkröte auf der neugestalteten Fläche beobachtet werden, im Frühjahr 1993 laichten Wechselkröten im neugeschaffenen Gewässer ab. Während der Sommermonate wurden zahlreiche Kaulquappen festgestellt.

Es ist vorgesehen, die Untersuchungen über einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren fortzuführen.



Abb. 6: Bereits im Juli 1993 hat sich auf der Ausgleichsfläche lückige bis dichte Pioniervegetation (je nach Abdeckung mit Oberflächenmaterial vom Bahndamm) entwickelt.

Die Untersuchungsergebnisse sollen in die weitere Abbauplanung und abschließende Gestaltung des Grubengeländes bei Beendigung des Abbaus einfließen. Von der weiteren Entwicklung der Kompensationsfläche hängen auch Bedarf, Art und Umfang von Pflegemaßnahmen ab. Diese sind daher auch nicht Gegenstand der bisherigen Teilabbaugenehmigungen. Außerdem sollen die Ergebnisse als Grundlage für dringend notwendige Hilfsmaßnahmen für die Wechselkröte an anderen Standorten sowie für vergleichbare Anwendungsfälle der Eingriffsregelung dienen.

Die bisherigen Ergebnisse deuten an, daß die durchgeführte Ausgleichsmaßnahme ihre Funktion erfüllt und überdies zu einer Stabilisierung der örtlichen Population beitragen kann. Das war von der Fachbehörde für Naturschutz und der unteren Naturschutzbehörde bei der Beurteilung des Eingriffes auch nicht anders erwartet worden. Sonst hätten die Auswirkungen der Abbauerweiterung als nicht ausgleichbar eingeschätzt werden müssen, und über die Zulässigkeit des Eingriffes wäre gemäß § 11 NNatG zu entscheiden gewesen.

## 8 Schlußfolgerungen über den Einzelfall hinaus

Der dargestellte Praxisfall ist keineswegs außergewöhnlich, sondern im Prinzip alltäglich. Vorgehensweise und Ergebnis verdeutlichen folgende Sachverhalte für die Handhabung der Eingriffsregelung:

- Die Erfassung und Bewertung der von einem Eingriff betroffenen Teile von Natur und Landschaft ist Voraussetzung für nachvollziehbare und sachlich gerechtfertigte Entscheidungen bei der Anwendung der Eingriffsregelung. Auf dieser Grundlage können die voraussichtlichen Eingriffsfolgen beurteilt werden. Die Festlegung von Art und Umfang von Kompensationsmaßnahmen ist dann zwar immer noch ein Problem, das aber nun naturschutzfachlich gelöst werden kann. Systematische und problemangemessene Erfassungen etwa der betroffenen Arten und Lebensgemeinschaften erübrigen Bewertungsverfahren auf niedrigem Erfassungsniveau, die die Mängel in der Informationsgewinnung verdecken sollen und die Anforderungen der Eingriffsregelung nur scheinbar einlösen. Die Nachvollziehbarkeit erleichtert zugleich die Einsicht des Vorhabenträgers in diese Maßnahmen.
- Die Anwendung der Eingriffsregelung erfordert Einzelfalllösungen. Das gilt insbesondere, wenn Populationen gefährdeter Arten betroffen sind. Beeinträchtigungen der Lebensräume der vom Aussterben bedrohten Arten können grundsätzlich nur ausgeglichen werden, wenn

die betroffenen Lebensräume vor dem Eingriff wiederhergestellt werden und die betroffenen Populationen selbständig in diese einwandern können.

- Ort und Stelle von Eingriff und Ausgleich müssen nicht in jedem Fall identisch sein. Die in § 10 NNatG vorgenommene Raumbezeichnung für Ausgleichsmaßnahmen als »die von dem Eingriff betroffenen Grundflächen« sollte nicht als Abbaufäche, Trasse oder Baugrund, sondern sinngerecht als der infolge des Eingriffs funktional in Mitleidenschaft gezogene Ausschnitt von Natur und Landschaft verstanden werden. Dies können die direkt in Anspruch genommenen, aber auch — wie im geschilderten Fall — benachbarte oder um einiges entfernt liegende Flächen sein. Die Unterscheidung zwischen Ausgleich und Ersatz einfach danach vorzunehmen, ob die Kompensationsmaßnahme auf der unmittelbaren Eingriffsgrundfläche (dann Ausgleich) oder außerhalb (dann Ersatz) vorgenommen wird, ist daher nicht zweckmäßig (vgl. BREUER 1991: 53f.).

- Die Eingriffsregelung kann Konflikte zwischen Naturschutz und Wirtschaftsinteressen lösen, sofern die Auswirkungen eines Eingriffs ausgeglichen werden können und der Vorhabenträger Verständnis für die Belange des Naturschutzes hat und die erforderlichen Problemlösungen mitträgt.

## 9 Literatur

BERNER KONVENTION (Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume) vom 19. Sept. 1979; in Kraft gesetzt durch Gesetz vom 17. Juli 1984, BGBl. II S. 618, zul. geänd. am 6. Aug. 1993, BGBl. I S. 1458.

BREUER, W. (1991): 10 Jahre Eingriffsregelung in Niedersachsen. — Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 11, Nr. 4: 43-59, Hannover.

BUNDESARTENSCHUTZVERORDNUNG (Verordnung zum Schutz wildlebender Tier- und Pflanzenarten, BArtSchV) i. d. F. v. 18. Sept. 1989, BGBl. I, S. 1677.

NIEDERSÄCHSISCHES LANDESVERWALTUNGSAMT — Fachbehörde für Naturschutz, Hrsg. (1979): Unseren Lurchen und Kriechtieren muß geholfen werden. — Merkblatt Nr. 4, 4. geänderte Auflage, Hannover.

PODLOUCKY, R. & C. FISCHER (im Druck): Rote Listen der gefährdeten Amphibien und Reptilien in Niedersachsen. 3. Fassung vom 1.1.1993. — Inform.d. Naturschutz Niedersachs., Hannover.

WOLTERSTORFF, W. (1893): Die Reptilien und Amphibien der Nordwestdeutschen Berglande. — Magdeburg (Niemann), 242 S.



# Erfolgskontrollen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen — Bedarf und Anforderungen

von Wilhelm Breuer

## 1 Erfolgskontrollen in der Eingriffsregelung

Die Frage, inwieweit die Eingriffsregelung den Schutz von Natur und Landschaft gewährleisten kann und welche Wirksamkeit ihr tatsächlicher Vollzug entfaltet, kann schon deshalb auch nicht näherungsweise beantwortet werden, weil — mehr als 15 Jahre nach ihrer Einführung in das Bundesnaturschutzrecht — kaum Vollzugsstudien und Erfolgskontrollen vorliegen. Dies ist allerdings für die Situation des Naturschutzes insgesamt typisch.

Für Erfolgskontrollen im Bereich der Eingriffsregelung gibt es bisher keine oder kaum allgemein anerkannte überprüfbare Qualitätsziele. Erfolgskontrollen müßten »harte« Daten liefern, die für die Verbesserung der Praxis und der Handlungsmethoden sowie für die Politikberatung und sachliche Weiterentwicklung des rechtlichen Instruments dringend benötigt werden.

Erfolgskontrollen im Bereich der Eingriffsregelung müssen sich dazu erstrecken auf

- rechtlich-sachliche Aspekte (z. B. Erfassung der Schutzgüter, Vermeidung und Kompensation)
- methodisch-fachliche Aspekte (z. B. Prognosen, Festlegung von Untersuchungsmindestinhalten, Bewertungskriterien und Methodenauswahl)
- formal-administrative Aspekte (z. B. Beteiligung der Naturschutzbehörden, Verfahrensablauf, Abwägung)
- strategische Aspekte (z. B. Argumentation, Kooperation und Erscheinungsbild von Naturschutzverwaltung und -verbänden)

und damit auf alle wesentlichen Teilleistungen, Voraussetzungen und Hauptakteure (und damit auch auf alle möglichen Schwachstellen) der Eingriffsregelung. Erfolgskontrollen im Bereich der Eingriffsregelung sollten überdies kontinuierlich durchgeführt werden, den Handlungsbedarf aufzeigen und die Praxis positiv beeinflussen.

Ein Bedarf an Erfolgskontrollen im Bereich der Eingriffsregelung wird aber häufig nur sektoral für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gesehen; überdies ohne Einbindung in eine Gesamtkonzeption oder Langzeitüberlegungen (s. z. B. HABER et al. 1989: 54, ÖKOPLAN 1992: 30, HEIDTMANN 1993: 75).

Auch der folgende Beitrag geht lediglich auf Bedarf und Anforderungen von Erfolgskontrollen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ein. Das liegt daran, daß es auch in Niedersachsen keine vollständige Erfolgskontrolle und alle Aspekte umfassende Schwachstellenanalyse innerhalb der Eingriffsregelung gibt und auf eine solche auch keine Aussicht besteht. Aber immerhin wurden hier 1991 — 10 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung in das Landesnaturschutzgesetz — Teilaspekte der Eingriffsregelung auf ihren Vollzug hin überprüft (HOFFMANN & HOFFMANN 1990).

Dazu wurden 128 repräsentative Eingriffsvorgänge anhand einer Checkliste auf die gesetzeskonforme Verwendung der Rechtsbegriffe der Eingriffsregelung, gesetzlich vorgeschriebene Verfahrensschritte der Eingriffsregelung und naturschutzfachliche Bewältigung des Eingriffsvorhabens überprüft.

Darüber hinaus wurde bei den unteren Naturschutzbehörden in einem Fragebogen das allgemein-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 Handhabung der Eingriffsregelung sowohl bei Eingriffsverursachern (und ihren Planungsbüros) und Entscheidungsbehörden, als auch innerhalb der Naturschutzverwaltung. Dieser Mangel war — zumindest 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 15.000 Eingriffsvorhaben beteiligt sind — auch das ist ein Ergebnis der Studie — 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« (BREUER 1991: 51).

Allerdings gelten diese Mängel nicht für alle Eingriffsdisziplinen gleichermaßen. Vielmehr gibt es Ressorts, bei denen die Anwendung der Eingriffsregelung inzwischen eher zufriedenstellend ist (etwa im Fernstraßenneubau). In anderen Bereichen dagegen (zum Beispiel der Bauleitplanung) wird die Eingriffsregelung bisher kaum beachtet.

Die niedersächsische Vollzugsuntersuchung war aber keine Erfolgskontrolle von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im engeren, d.h. im Sinne von Vorher-Nachher- oder Soll-Ist-Analysen.

Sie war als solche auch nicht angelegt. Immerhin gibt sie aber einen ersten nachvollziehbaren und landesweiten Überblick über Vollzugsprobleme und ist Grundlage für das weitere Handeln, z. B. für die Beratungsaufgaben der Fachbehörde für Naturschutz.

Die Untersuchungsergebnisse (z. B. Häufigkeit bestimmter Vollzugsmängel), Ursachen für Vollzugsdefizite und Handlungsbedarf sind im Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 4/91 veröffentlicht worden (BREUER 1991).

## 2 Erfolgskontrollen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

### 2.1 Definition: Erstellungskontrolle und Funktionskontrolle

Erfolgskontrollen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen lassen sich unterteilen in Erstellungskontrollen und Funktionskontrollen (vgl. HABER 1991: 90 ff.).

**Erstellungskontrollen** sollen die Fertigstellung aller Maßnahmen überprüfen, die einmalig z. B. zur Neugestaltung oder Wiederherstellung von Natur und Landschaft erforderlich sind (Reliefformung, Wasserstandsregulierung, Nutzungsaufgabe oder -extensivierung, Ansaaten, Anpflanzungen usw.). Sie können aber auch sich wiederholende Maßnahmen kontrollieren (z. B. regelmäßige Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen), soweit diese Teil festgelegter Vorkehrungen zur Vermeidung, Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen sind. Erstellungskontrollen sind praktisch Bauabnahmen.

Erstellungskontrollen sollen feststellen, ob die vorher definierten baulichen, technischen und logistischen Voraussetzungen gewährleistet sind, die für die gewünschte Entwicklung von Natur und Landschaft erforderlich sind (z. B. Mikrorelief und Wasserstände für die Wiederherstellung von Feuchtgrünlandökosystemen mit bestimmten Leitarten).

**Funktionskontrollen** sollen hingegen das tatsächliche Erreichen des eigentlichen Kompensationszieles überprüfen. Die Kompensationsziele müssen dazu im Sinne von Naturschutzqualitätszielen

so konkret wie möglich sein (z. B. Wiederansiedlung einer bestimmten Pflanzengesellschaft oder Tierpopulation mit einer vorgegebenen Areal- bzw. Populationsgröße).

Während Erstellungskontrollen lediglich überprüfen, ob die Kompensationsvoraussetzungen hergestellt, d. h. die erforderlichen Maßnahmen erfolgt sind, sollen Funktionskontrollen klären, ob das Kompensationsziel erreicht ist, d. h. die Maßnahmen erfolgreich waren.

Die Funktionskontrolle ist also die eigentliche Erfolgskontrolle. Funktionskontrollen sind häufig Langzeitkontrollen (Abb. 1).

Das Ergebnis der Funktionskontrolle kann dabei zwei Aufgaben dienen:

- den Bedarf für Nachbesserungen der Kompensation für den überprüften Einzelfall aufzeigen,
- die Prognosesicherheit für die Festlegung von Art und Umfang von Kompensationsmaßnahmen bei zukünftigen vergleichbaren Eingriffen erhöhen.

Bedarf und Anforderungen an Erfolgskontrollen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen nach Erstellungs- und Funktionskontrollen differenziert erörtert werden.

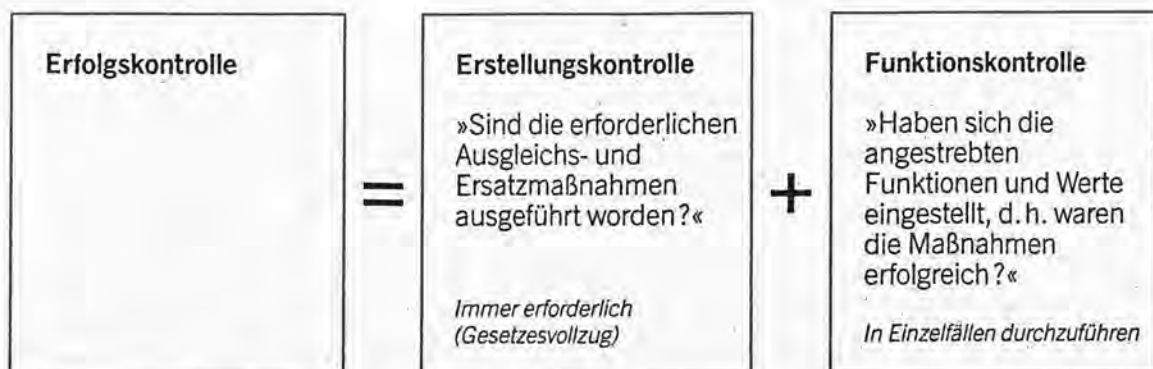


Abb. 1: Bestandteile von Erfolgskontrollen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (Entwurf: W. Breuer/D. Schupp 1993)



## 2.2 Inhaltlich-methodische Anforderungen

### Untersuchungsraum

Die Erstellungs- und Funktionskontrollen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen sich auf die Flächen erstrecken, auf denen die Kompensationsmaßnahmen durchgeführt wurden (Kompensationsraum). Funktionskontrollen müssen darüber hinaus eventuelle raumstrukturelle Veränderungen im Umfeld der Kompensationsmaßnahmen berücksichtigen, da diese den Kompensationserfolg maßgeblich beeinflussen können. Funktionskontrollen können in der Regel auf ausgewählte Teilflächen beschränkt werden.

### Meßgrößen

Für die Durchführung der Erstellungs- und Funktionskontrollen müssen eindeutige und verifizierbare Meßgrößen festgelegt werden.

Meßgrößen von Erstellungscontrollen betreffen die erforderlichen herzustellenden baulichen, technischen und logistischen Voraussetzungen (für abiotische Faktoren z. B. Bodenrelief und -aufbau, Bodenart, Durchwurzelbarkeit, Trophiestufe, Wasserstände). Diese können überwiegend leicht überprüft werden.

Meßgrößen von Funktionskontrollen sind die anzustrebenden Funktionen und Werte selbst. Diese beschreiben das Kompensationsprofil und werden aus dem für den Eingriff ermittelten Beeinträchtigungsprofil entwickelt. Meßgrößen können auch Indikatoren sein, die das Kompensationsziel mittelbar abbilden. Hinsichtlich des Schutzgutes »Pflanzen und Tiere« können z. B. so differenzierte Meßgrößen wie besondere Habitatstrukturen, Arteninventare, Akzeptanz von Korridoren zwischen Teillebensräumen, artspezifische Populationsgrößen, Siedlungsdichten oder Reproduktionsraten erforderlich sein. Funktionskontrollen bauen also inhaltlich und methodisch auf der vorherigen ökologischen Grundlagenermittlung zur Beurteilung des Eingriffsvorhabens auf. Methodisch sind die Verfahren der angewandten wie insbesondere auch der biologischen Indikation heranzuziehen (ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG 1988: 18).

Sinnvollerweise sind für Funktionskontrollen die Indikatoren einzusetzen, die während der Planung bereits Indikatoren für Ökosystemzustände waren, um aus dem Vergleich des Zustands vor der Maßnahme mit dem Zustand nach der Maßnahme Erfolge bzw. Mißerfolge feststellen zu können. Diese Indikatoren müssen eindeutig definiert, zuverlässig und treffsicher sein. Jeder Indikator sollte ein spezifisches Parameterbündel abbilden. Es sollten planungsökonomisch sinnvolle Bioindikatoren gewählt werden. Diese Anforderungen machen im Bereich der Bioindikation durch Tierarten und -gruppen die Entwicklung und Benutzung von Ziel- oder

Leitartenlisten erforderlich (vgl. WINKELBRANDT 1990 und HOVESTADT et al. 1991).

### Untersuchungszeitpunkt

Erstellungskontrollen sollten spätestens bei Beendigung der Eingriffsmaßnahmen durchgeführt werden, weil zu diesem Zeitpunkt auch die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen möglichst abgeschlossen sein müssen. Sofern die Kompensationsmaßnahmen (was grundsätzlich vorteilhaft ist und im Einzelfall zur Gewährleistung des Kompensationsziels erforderlich sein kann) vorzeitig fertigzustellen waren, sollte auch der Zeitpunkt der Erstellungskontrolle vorverlegt werden.

Funktionskontrollen sind eigentlich erst dann abschließend möglich, wenn erwartet werden kann, daß die Kompensationsmaßnahmen ihre vollständige Wirksamkeit erreicht haben. Der Zeitpunkt der Funktionskontrollen ist damit vom jeweiligen Kompensationsziel abhängig. Funktionskontrollen sind daher für kurzfristig wiederherstellbare Funktionen und Werte (z. B. Teile bestimmter Agrarökosysteme) zeitnah, für nur langfristig wiederherstellbare Funktionen und Werte (z. B. bestimmte Waldökosysteme) aber nur zeitfern möglich. Da bestimmte Ökosysteme sehr lange Entwicklungszeiten benötigen (z. B. Eichen-Hainbuchenwälder 250 bis 1.000 Jahre oder Niedermoore hoher Torfmächtigkeit 1.000 bis 10.000 Jahre), lassen sich für nur langfristig (wenn überhaupt) erreichbare Kompensationsziele zeitnah nur Kontrollen der Entwicklungsrichtung durchführen.

In jedem Fall sollten Funktionskontrollen (auch wenn diese nur als Tendenzkontrollen möglich sind) möglichst frühzeitig durchgeführt werden, um bei Bedarf Kompensationsmaßnahmen und -ziele nachbessern zu können. Bei einem Bedarf an Zeitreihen sind die Funktionskontrollen in Abständen durchzuführen, die der voraussichtlichen Dynamik des entstehenden Ökosystemtyps entsprechen.

Vor Durchführung von Erfolgskontrollen ist ein detailliertes Untersuchungsprogramm aufzustellen, das den sachlichen, räumlichen und zeitlichen Umfang festlegt. Dazu bedarf es (für die Erstellungskontrolle) einer hinreichend genauen Beschreibung der einzelnen Kompensationsmaßnahmen und (für die Funktionskontrolle) eindeutiger Kompensationsprofile und Kriterienkataloge, mit denen der Erfolg der Kompensationsmaßnahmen überprüft und der Zielerfüllungsgrad angegeben werden können. Zudem müssen für Erstellungs- und Funktionskontrollen Parameter, Indikatoren und Methoden angegeben werden.

Während Erstellungskontrollen in vielen Fällen durchgeführt werden (vgl. FIEDLER 1992),

fehlen Funktionskontrollen nahezu vollständig. Funktionskontrollen sind in der bisherigen Eingriffsregelungspraxis schon aus zwei Gründen häufig gar nicht möglich (BREUER 1991: 48 ff.):

- Die notwendige Feststellung der eingriffsbedingt betroffenen Funktionen und Werte der einzelnen Schutzgüter des Naturschutzes erfolgt oft nicht. Bestandsaufnahmen und die Ermittlung von voraussichtlichen Beeinträchtigungen — beides sind Verursacherplichten und Voraussetzungen für prüfbare Antragsunterlagen! — werden bei den Schutzgütern Boden, Wasser und Luft in weniger als 25%, beim Schutzgut Pflanzen und Tiere 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 Fauna 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 von HOFFMANN & HOFFMANN (1990) 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 Formulierungen wie: Flachwasserzonen werden geschaffen, die Vielfalt wird erhöht u. ä.). Vorgenommene Gegenüberstellungen von »Eingriff« und »Ausgleich« oder »Ersatz« sind häufig nur weitgehend wertendifferenzierte Flächenaufrechnungen. Erfolgskontrollen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Sinne von Vorher-Nachher-Analysen sind daher überwiegend gar nicht möglich. Merke: »Um das Ziel festzulegen, muß man wissen, was beeinträchtigt wird. Um den Erfolg zu kontrollieren, muß man wissen, was das Ziel war«.

### 2.3 Bedarf an Erstellungskontrollen

Erfahrungsgemäß wird ein erheblicher Teil von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht vollzogen, insbesondere wenn diese widerrechtlich nicht ausreichend planerisch vorbereitet oder abgesichert wurden (vgl. FIEDLER 1992). Erstellungskontrollen sind daher grundsätzlich erforderlich, zumindest aber sehr zu empfehlen. Die Durchführung dieser Kontrolle ist Sache der Behörde, die schon für die Genehmigung des Eingriffs zuständig war. Dies ist in den meisten Fällen nicht die Naturschutzbehörde. Die Naturschutzbehörde hat aber darüber zu wachen und darauf hinzuwirken, daß die Rechtsvorschriften über Naturschutz und Landschaftspflege (dazu gehören auch Kompensationspflichten auf der Grundlage der Eingriffsregelung) eingehalten werden (vgl. § 55 (1) NNatG).

In der Genehmigung eines Eingriffs sind Art und Umfang der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie der Zeitpunkt, bis zu dem diese fertigzustellen sind, festzulegen. Außerdem ist es zweckmäßig, in dieser Genehmigung die Durchführung

einer Erstellungskontrolle zu vereinbaren, an der die Naturschutzbehörde zu beteiligen ist, sofern sie nicht selbst zuständig ist. Nicht oder nur unvollständig ausgeführte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen nachgebessert werden. Die Naturschutzbehörde muß dies notfalls einklagen. Sie hat auch die Möglichkeit, diese Maßnahmen auf Kosten des Vorhabenträgers selbst durchzuführen (vgl. § 16 NNatG). Die Genehmigung des Eingriffs kann auch davon abhängig gemacht werden, daß der Vorhabenträger eine Sicherheit in Höhe der voraussichtlichen Kosten der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen leistet (vgl. § 13 (2) NNatG).

Die Frage der dauerhaften Absicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen — in vielen Fällen sind Werte und Funktionen erst nach Jahrzehnten wiederhergestellt — wirft viele rechtliche und fachliche Probleme auf und ist deshalb ein eigenes Thema, das in späteren Beiträgen erörtert werden soll.

### 2.4 Bedarf an Funktionskontrollen

Erst eine Beobachtung der weiteren Entwicklung von Natur und Landschaft nach der Durchführung von Eingriff und Kompensationsmaßnahmen kann die Gewißheit erbringen, ob die getroffenen Maßnahmen das Kompensationsziel tatsächlich erreicht haben. Praktische Erfahrungen im konkreten Einzelfall sind zweckmäßig, um die Prognosesicherheit der präventiven

Eingriffsbewertung und Maßnahmenfestlegung bei zukünftigen ähnlichen Eingriffen noch zu erhöhen.

Allerdings sind Funktionskontrollen nicht in allen Einzelfällen erforderlich, sondern sie lassen sich auf ein bestimmtes Fallspektrum eingrenzen. Das ergibt sich aus folgenden Überlegungen:



Die Beurteilung eines Eingriffs und die Festlegung der Kompensationsmaßnahmen müssen in der Eingriffsregelung nicht nur im voraus und vorausschauend, sondern auch vorsorglich vorgenommen werden. Über die Kompensationsmaßnahmen ist im Rechtsverfahren über den Fachplan abschließend zu entscheiden. Ein gestattender Verwaltungsakt darf nur ergehen, wenn er alle an Verursacher- und Vorsorgeprinzip der Eingriffsregelung anknüpfenden Rechtsfolgen planerisch bewältigt. Hierbei müssen soviel Kompensationsleistungen von der Naturschutzverwaltung angefordert, vom Vorhabenträger eingeplant und geduldet und von der Entscheidungsbehörde auferlegt werden, daß die Kompensationsziele auch mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit erreicht werden können.

Auch müssen nicht für jeden Einzelfall wissenschaftliche Untersuchungsergebnisse erbracht werden. Es ist vielmehr üblich, auch deduktiv vorzugehen, d. h. aus allgemeineren und mit dem Einzelfall vergleichbaren Befunden auf den vorliegenden Fall zu schließen. Dabei wird — ganz besonders in der Rechtsprechung — immer wieder auf den sog. »allgemein anerkannten Stand der Wissenschaft« verwiesen. Das ermöglicht, nicht in jedem Einzelfall »bei Null« zu beginnen, verlässliches (sowohl theoretisches als auch empirisches) Wissen zu verarbeiten. Es brauchen also gar nicht in jedem Einzelfall die quantitativen Aspekte einer Beeinträchtigung oder einer Kompensationsleistung immer und immer wieder untersucht zu werden, wenn Ergebnisse aus früheren, auch allgemeinen, an anderen Orten durchgeführten Untersuchungen vorliegen und auf den aktuellen Fall übertragen werden können. Sonst würde man auch Wissenschaft als sich kontinuierlich anreichernden Prozeß in Frage stellen müssen (ERZ 1992: 15).

Dies unterstreicht die Bedeutung von Erfolgskontrollen für die Sammlung von Erfahrungswissen und liefert zugleich die Begründung, warum Funktionskontrollen nicht in jedem Einzelfall erforderlich sind.

Die Mehrzahl der jährlich schätzungsweise 15.000 Eingriffsvorhaben in Niedersachsen ist schon heute auf der Grundlage vorliegender Erfahrungen und mit der gebotenen Vorsorge naturschutzrechtlich und -fachlich hinreichend sicher regelbar. Daß dies noch nicht überwiegend geschieht, liegt nicht vorrangig an fehlenden »harten« Daten aus Funktionskontrollen, mit denen Art und Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen belegt werden müßten, sondern an einer Geringschätzung und mangelnden Durchsetzung der Naturschutzbelange bei Verfahrensentscheidungen (vgl. BREUER 1991: 52).

Ein Bedarf an Funktionskontrollen besteht in den Fällen, in denen Art oder Umfang erforderlicher Kompensationsmaßnahmen nicht hinreichend prognostiziert werden kann (z. B. wegen der Neuartigkeit eines Eingriffstyps oder unvorhersehbarer

Eingriffswirkungen). Dies werden aber eher Ausnahmefälle sein. Darüber hinaus: Wenn Auswirkungen eines Eingriffs unkalkulierbar sind oder eine erfolgreiche Kompensation unwahrscheinlich ist, sollte dies dafür sprechen, das Eingriffsvorhaben gar nicht zuzulassen.

Auf die Durchführung von Funktionskontrollen weist das Niedersächsische wie auch das Bundesnaturschutzgesetz nicht explizit hin. Funktionskontrollen können aber in der Zulassung des Eingriffsvorhabens (z. B. im Planfeststellungsbeschluß) als Auflage festgelegt und auf Kosten des Vorhabenträgers durchgeführt werden. Dabei können die Festsetzungen über die Kompensationsmaßnahmen im Rechtsverfahren unter dem Vorbehalt einer positiv verlaufenden Funktionskontrolle oder zusätzlicher Nachbesserungen gestellt werden, sofern sich diese als Ergebnis einer Langzeitbeobachtung als erforderlich erweisen (vgl. ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG 1988: 18).

Eine vergleichbare Vorgehensweise ermöglicht § 5 Abs. 2 Nr. 1 des Niedersächsischen Wassergesetzes. Darin wird die Möglichkeit aufgezeigt, Beweissicherungsmaßnahmen zur Beobachtung von projektbedingten Änderungen des Wasserhaushalts anzuordnen. Gemäß § 15 Niedersächsisches Wassergesetz besteht die Möglichkeit zur Anordnung nachträglicher Entscheidungen bei zum Zeitpunkt der Zulassung nicht voraussehbaren Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts.

Die bisherige Praxis zeigt aber, daß solche Regelungen für den Naturschutz problematisch sein können:

Solche Funktionskontrollen können (wenn nicht die Naturschutzbehörde, so doch Entscheidungsbehörde oder Vorhabenträger) dazu verleiten, den naturschutzfachlich eigentlich erforderlichen Kompensationsbedarf aus Einsparungsgründen für Staat oder Wirtschaft zu reduzieren (mit dem Leitgedanken: »Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind teuer ... im Naturschutz wird wie üblich übertrieben ... wir müssen sparen und wollen erst einmal sehen, ob weniger Kompensationsmaßnahmen nicht doch schon genügen!«). In diesen Fällen bietet auch eine vereinbarte Nachbesserungspflicht keine Sicherheit. Soweit Beweissicherungen durchgeführt und später Schäden und Kompensationslücken festgestellt werden, führen diese erfahrungsgemäß (etwa bei Wasserentnahmen) doch nicht zu Nachbesserungen, weil die kausalen Zusammenhänge nicht mehr zweifelsfrei aufgeklärt werden können oder bewußt ignoriert werden (mit Erklärungen wie: »es war 10 Jahre zu trocken«, »die Flurbereinigung kam dazwischen«, »die Bauern düngen auch mehr als früher« oder »Schuld hat die Raumfahrt«).

Nachbesserungen sind häufig ohnehin nur theoretisch möglich, etwa bei Kompensationszielen,

die nur zeitfern erreicht werden können, oder wenn der Verursacher nicht mehr herangezogen werden kann. Eine Regelkontrolle würde sich in vielen Fällen (wie schon heute die Beweissicherung) nicht nur als Scheinlösung oder Scheinverbesserung herausstellen, sondern überdies das Vorsorgeprinzip des Naturschutzrechts unterlaufen (vgl. DAHL 1987). Art und Umfang von Kompensationsmaßnahmen können nämlich schon heute überwiegend so bestimmt werden, daß ein Kompensationserfolg hinreichend wahrscheinlich ist.

Insofern sollte sorgfältig geprüft werden, ob und in welcher Weise es hilfreich ist, solche Vereinbarungen zu treffen oder eine entsprechende Regelung (wie es die ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG [1988: 17] empfohlen hat) in die Novellierungsüberlegungen zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung einzubeziehen.

Soweit es um die Gewinnung von Erfahrungswissen für eine größere Prognosesicherheit bei zukünftigen ähnlich gelagerten Eingriffsvorhaben geht, sollten folgende Möglichkeiten ausgeschöpft werden:

- Die Naturschutzverwaltung sollte unter Berücksichtigung ihrer personellen und finanziellen Rahmenbedingungen Prioritäten setzen und selbst das praktisch Machbare an Funktionskontrollen durchführen. Dabei kann sie Vorhabenträger, Behörden und öffentliche Stellen einschließlich der Forschungseinrichtungen um Unterstützung bitten (MEIER 1987: 31). Außerdem sollte sich die Naturschutzforschung stärker als bisher der Funktionskontrolle von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zuwenden.

- Insbesondere staatliche Vorhabenträger sollten im Sinne einer freiwilligen Selbstkontrolle in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich Funktionskontrollen von Kompensationsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit den Naturschutzbehörden durchführen, was z. T. (z. B. in der Straßenbauverwaltung) auch schon geschieht.

Diese Funktionskontrollen sollten zweckmäßigerweise einer differenzierten Aufstellung folgen, welche Funktionskontrollen besonders wichtig sind, z. B. für bestimmte Schutzgüter oder ausgewählte Artengruppen, bei bestimmten Vorhabentypen, in bestimmten Naturräumen usw. Die Ergebnisse sollten veröffentlicht werden.

#### 4 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, H. 5: Beilage.
- BREUER, W. (1991): 10 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in Niedersachsen. — Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 4/91: 43-59.
- DAHL, H.-J. (1987): Grundwasserförderung und Naturschutz in Niedersachsen. — GWF — Das Gas- und Wasserfach 128, H. 12: 614-621.
- ERZ, W. (1992): Einige naturschutzrechtliche Grundpositionen, Prinzipien und Beurteilungskriterien zur Befahrensregelung für den Wassersport in Naturschutzgebieten und Nationalparks. — Jb. Naturschutz Landschaftspf. 47: 12-25.
- FIEDLER, W. (1992): Gründe für Vollzugsdefizite und Handlungsbedarf im Bereich der Eingriffsregelung aus der Sicht einer unteren Naturschutzbehörde. — Manuskript eines Vortrages bei der Norddeutschen Naturschutzakademie.
- HABER, W. (1991): Entwicklung von Methoden zur Bewertung von Eingriffen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. — Forschungsbericht 101 09 026. Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- HABER, W., A. PIRKL, B. RIEDEL, L. SPANDAU & R. THEURER (1989): Methoden zur Beurteilung von Eingriffen in Ökosysteme. — Diskussionspapier und Protokoll zum Arbeitsgespräch am 8./9.12.1988 in Weihenstephan.
- HEIDTMANN, E. (1993): Landschaftsplanung und Eingriffsregelung. — Natur+Recht 15, H. 2: 68-75.
- HOFFMANN, A. & B. HOFFMANN (1990): Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes — Bisherige Handhabung und Verbesserungsvorschläge. — Unveröff. Manuskript, i. A. d. Fachbehörde für Naturschutz.
- HOVESTADT, T., J. ROESER & M. MÜHLENBERG (1991): Flächenbedarf von Tierpopulationen als Kriterium für Maßnahmen des Biotopschutzes und als Datenbasis zur Beurteilung von Eingriffen in Natur und Landschaft. — Forschungszentrum Jülich GmbH, Berichte aus der ökologischen Forschung, Bd. 1.
- MEIER, H. (1987): Die Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes. — Naturschutz Landschaftspf. Niedersachs. Beih. 16.
- NIEDERSÄCHSISCHES WASSERGESETZ i. d. F. v. 20.8.1990, Nds. GVBl. S. 371.
- ÖKOPLAN, Gesellsch. für Umweltforschung und ökologische Planungssysteme mbH (1992): Umweltwirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. — Kurzfassung des Abschlußberichts F+E-Vorhaben 101 09 002, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- WINKELBRANDT, A. (1990): Anforderungen an Bioindikatoren (Tierarten und -gruppen) aus der Sicht von Landschaftsplanung und Fachplanungsbeiträgen von Naturschutz und Landschaftspflege. — In: RIECKEN, U. (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen der Bioindikation durch Tierarten und Tiergruppen im Rahmen raumrelevanter Planungen.



# Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Bauleitplanungsrecht

## Aktuelle Fragen aufgrund des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes<sup>1)</sup>

von Erich Gassner

*Das am 1. 5. 1993 in Kraft getretene Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz sieht in Artikel 5 Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes vor, die das Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zum Bauleitplanungsrecht in unmittelbar geltenden, sehr detaillierten Normen außer Streit stellen wollen.*

*Das diese Regelung von Anfang an sehr umstritten war<sup>2)</sup> und erst im Vermittlungsausschuß letzte markante Änderungen erfahren hat<sup>3)</sup>, ist*

*es wichtig, den nunmehr im Bundesgesetzblatt<sup>4)</sup> objektivierten Willen des Gesetzes zutreffend zu erfassen und als Teil der Rechtsordnung, der er sich einfügt, systemgerecht anzuwenden. Der letztere Gesichtspunkt ist deshalb wesentlich, weil sich die Regelung erklärtermaßen in das Kraftfeld der planerischen Abwägung stellt. Die planerische Abwägung aber ist zum einen verfassungsrechtlich fundiert<sup>5)</sup>, zum anderen durch richterliche Rechtsprechung entfaltet und geprägt worden<sup>6)</sup>.*

### I. Die rechtliche Ausgangssituation

#### 1. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Eine zentrale Bestimmung des Naturschutzrechts ist die Rahmenvorschrift des § 8 BNatSchG, die die Realisierung der Anforderungen des Naturschutzes sicherstellen will, falls ein Eingriff in Natur und Landschaft zugelassen wird.

Ein Eingriff ist gegeben, wenn eine Änderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen mit der Folge vorgenommen wird, daß die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigt werden können<sup>7)</sup>. Die Anforderungen sind:

- Die Eingriffsfolgen müssen soweit wie möglich vermieden oder vermindert werden, z. B. durch entsprechende Standortwahl, Dimensionierung oder Detailplanung des Projektes.
- Nicht vermeidbare Eingriffsfolgen sind auszugleichen. In Betracht kommt auch ein teilweiser Ausgleich. Eine Naturalrestitution des beeinträchtigten Gefüges aus abiotischen und biotischen Faktoren ist angesichts des komplexen Zusammenwirkens von Boden, Wasser, Klima, Luft, Pflanzen und Tieren nur

in Grenzen möglich. Bezüglich des Landschaftsbildes genügt als Ausgleich die landschaftsgerechte Wiederherstellung.

- Ein Eingriff ist zu untersagen, wenn er nicht auszugleichen ist und bei der Abwägung die Naturschutzbelange vorgehen.
- Wird ein (vorrangiger) Eingriff zugelassen, sind seine Folgen durch Ersatzmaßnahmen nach Maßgabe des Landesrechts zu mindern (§ 8 Abs. 9 BNatSchG).

Die Eingriffsregelung des § 8 BNatSchG gilt für die Ebene des Verwaltungsaktes, also die Baugenehmigung.

#### 2. Die Erstreckung der Eingriffsregelung auf die Bauleitplanung

Für die Ebene der Bauleitplanung sieht Art. 5 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes unmittelbar geltendes Bundesrecht vor, das das Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zum Bauleitplanungsrecht eingehend regelt. Das Bundesnaturschutzgesetz wird durch die §§ 8 a-c ergänzt.

Für die nachstehenden Überlegungen ist wesentlich, daß nunmehr nach § 8a Abs. 1 Satz 1

<sup>1)</sup> Unveränderter Nachdruck aus Natur + Recht 15, H. 6: 252-256; mit freundl. Genehmigung des Verlages Paul Parey, Hamburg.

<sup>2)</sup> Vgl. u. a. den Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. BT-Drs. 12/4340 vom 11. 2. 1993.

<sup>3)</sup> Vgl. die Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat, BR-Drs. 82/93 vom 5. 3. 1993 (Beschluß).

<sup>4)</sup> BGBl. I S. 466.

<sup>5)</sup> Vgl. u. a. BVerwGE 64, 270 (273) und BVerwGE 74, 124 (133) sowie WAHL, Die Entwicklung des Fachplanungsrechts, NVwZ 1990, 426, ferner HIRSCHBERG, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, S. 83 (Stichwort: rechtsstaatliches Abwägungsgebot).

<sup>6)</sup> Vergl. BVerwGE 34, 301 (307 ff.); 45, 310 (314 f.); 48, 56 (63 f.); 56, 101 (116 ff.); 59, 87 (100 ff.).

<sup>7)</sup> § 8 Abs. 1 BNatSchG. Diese rahmenrechtliche Vorgabe wird durch die Landesnaturschutzgesetze näher ausgefüllt. Diese sehen in einigen Ländern auch Kataloge typischer Eingriffe gemäß § 8 Abs. 8 BNatSchG vor.

BNatSchG den tragenden materiellen Regelungen des § 8 BNatSchG im Rahmen der planerischen Abwägung Rechnung zu tragen ist. Im einzelnen wird angeordnet, daß »über die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege ... in der Abwägung nach § 1 des Baugesetzbuches zu entscheiden« ist. Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften des Baugesetzbuches und des Maßnahmengesetzes<sup>1)</sup>. Zwischen den Sachbelangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege einerseits und den Rechtsanforderungen des § 8 Abs. 2 BNatSchG ist zu unterscheiden. Letztere werden für voll anwendbar erklärt. »Entsprechend« ist die Anwendung des § 8 Abs. 2 Satz 1 und der Vorschriften über

Ersatzmaßnahmen im Sinne des § 8 Abs. 9 BNatSchG nur deshalb, weil nach § 8 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG ein das Projekt zulassender Verwaltungsakt oder wenigstens eine Anzeige Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Eingriffsregelung sind, der Bebauungsplan aber als Satzung ergeht und der Flächennutzungsplan alles andere als ein Verwaltungsakt oder eine Anzeige ist.

Das Abwägungsgebot ist in § 1 Abs. 6 BauGB verankert. Es verlangt eine gerechte Abwägung. Daraus ergeben sich Konsequenzen, die für die Durchsetzung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege sehr erheblich sind.

## II. Die Maßgeblichkeit des (rechtsstaatlichen) Abwägungsgebotes

### 1. Die Abwägungslehre des Bundesverwaltungsgerichts

Die Rechtsprechung sieht das Abwägungsgebot als verletzt an, wenn

- erstens eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattfindet,
- zweitens an öffentlichen und privaten Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß,
- drittens die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht<sup>2)</sup>.

### 2. Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials

Die Abwägung ist nur dann sachgerecht, wenn das Abwägungsmaterial vollständig ist, d. h. alles in der Abwägung eingestellt ist, was nach »Lage der Dinge« in sie einzustellen ist. Dazu gehört zunächst die abstrakt-begriffliche (tatbestandliche) Abgrenzung der Gesichtspunkte, die abwägungserheblich sind, und die Entscheidung darüber, welche konkret vorliegenden Umstände unter diese Begriffe subsumiert werden können. Bei der Bauleitplanung sind abwägungserheblich all die Belange, die in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB aufgeführt sind. Dazu gehören nach Nr. 7 die Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere des Naturhaushaltes, des Wassers, der Luft und des Bodens sowie das Klima, nach Nr. 4 nicht nur das Orts-, sondern auch das Landschaftsbild.

Bei den zitierten Belangen handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die nach Maßgabe der jeweiligen Fachgesetze, also vor allem der Naturschutzgesetze auszulegen sind<sup>3)</sup>. »Die inhaltliche Ausformung erfahren diese Begriffe durch Entscheidungen anderer Verwaltungsträger und insbesondere durch landesplanerische Vorgaben«<sup>4)</sup>. Einschlägige Entscheidungen sind z. B. solche der staatlichen Naturschutzbehörden.

Das Verständnis und damit die Anwendung dieser Begriffe im Rahmen der planerischen Abwägung ist ein Rechtsvorgang und unterliegt voller gerichtlicher Kontrolle<sup>5)</sup>.

### 3. Die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen Ermessensspielräumen und strikten Bindungen

Eine planerische Abwägungsentscheidung ist nicht nur daran zu messen, ob die rechtlichen Schranken des Abwägungsgebots beachtet worden sind, sondern auch daran, ob weitere rechtliche Bindungen bestehen. Solche Bindungen können sich insbesondere aus gesetzlichen Planungsleitsätzen ergeben, die sowohl in Fachplanungsgesetzen als auch in anderen Gesetzen enthalten sein können. Derartige strikte Bindungen können durch planerische Abwägungen nicht überwunden werden. Ihre Verletzung führt ohne weiteres zur Rechtswidrigkeit der Entscheidung<sup>6)</sup>. Einschlägige strikte Rechtsvorschriften sind insbesondere auch in § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG vorgegeben. Das gilt sowohl für das Vermeidungs- als auch für das Ausgleichsgebot<sup>7)</sup>.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß Planungsleitsätze »in der Abwägung nach § 1 BauGB«<sup>8)</sup> zu beachten sind. Mithin erfordert auch § 8a

<sup>1)</sup> Gemeint ist das in Art. 2 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes als Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz bezeichnete Gesetz.

<sup>2)</sup> Std. Rspr. seit BVerwGE 34, 301 (309).

<sup>3)</sup> RUNKEL, Naturschutz- und Landschaftsrecht bei der Bauleitplanung, DVBl. 1992, 1402/1404.

<sup>4)</sup> KRAUTZBERGER in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB. 2. Aufl., § 1, Rdnr. 62.

<sup>5)</sup> Std. Rspr. seit BVerwGE 34, 301 (309).

<sup>6)</sup> Std. Rspr. z. B. BVerwGE 71, 162-164.

<sup>7)</sup> BVerwGE, Beschl. vom 30. 10. 1992, NuR 1993, 125.

<sup>8)</sup> So § 8a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG.



Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, also das neue Recht, die rechtsstaatlich zwingende Unterscheidung zwischen gesetzlich vorgegebener strikter Bindung und gesetzlich gewährter planerischer Gestaltungsfreiheit. Beides gehört zur planerischen Abwägung, die nach § 1 Abs. 6 BauGB ja eine gerechte Abwägung und nicht eine Entscheidung nach Belieben oder Billigkeit sein will. Für die Planungsleitsätze ist deren Maßstäblichkeit für die planerische Abwägung nicht nur begriffsnotwendig vorgegeben. Vielmehr kann in der Sache kein Zweifel daran gehegt werden, daß dort, wo gesetzliche Maßstäbe bestehen, diese in der Abwägung zu beachten sind. Sie können nicht durch Abwägung überwunden werden. Das gilt ganz besonders auch für die raumbezogene Planung, der vom Recht her von vornherein innere Bindungen vorgegeben und damit Grenzen gesetzt sind<sup>1)</sup>.

Neben den bereits erwähnten strikten Naturschutznormen sind als weitere Beispiele die Schutzgebietsausweisungen kraft Gesetzes<sup>2)</sup>, kraft Verordnung<sup>3)</sup>, kraft Satzung<sup>4)</sup> zu nennen. Ferner ist auch bindendes EG-Recht zu beachten, sei es in bezug auf Vogelschutzgebiete oder in bezug auf den Arten- und Biotopschutz<sup>5)</sup>.

#### 4. Zur Feststellung des objektiven Gewichts eines Belanges

Wenn die Rechtsprechung auf das objektive Gewicht des Belanges und nicht die subjektive Einschätzung des Entscheiders abstellt, heißt das, daß die verfügbaren Erkenntnisquellen ausgeschöpft werden müssen, um die nachprüfbaren Faktoren aufzubereiten, die den Wert z. B. eines Biotops oder eines konkreten Landschaftsbildes ausmachen. Dazu gibt es zwei Instrumente, die in der Praxis eine große Rolle spielen.

##### a) Die Landschaftsplanung

Der Beitrag der Landschaftsplanung (§§ 5 ff. BNatSchG) zur Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens liegt vor allem darin, daß sie auf der Basis einer Bestandsaufnahme nicht nur des vorhandenen, sondern auch des zu erwartenden Zustandes von Natur und Landschaft konkrete Ziele für den Planungsraum entwickelt. Aus den Zielen werden Maßnahmen oder Erfordernisse abgeleitet, die u. a. auch den Projektträgern vorgeschlagen werden, die Eingriffe in Natur und Landschaft planen.

Praktisch erheblich sind die lokalen Landschaftspläne der Gemeinden und die regionalen

Landschaftsrahmenpläne etwa der Kreise oder Bezirke. In der Bauleitplanung, aber auch in der Planfeststellung zeigt sich immer wieder, daß die Gewichtung der Belange des Naturschutzes nach deren objektiver Bedeutung einen Landschaftsplan erfordert. Nur wer diese Belange zunächst fachlich in eine sinnvolle Ordnung bringt, kann bei der Abwägung den Wert der Güter absehen, über die er verfügen will.

Wegen der Bedeutung der Landschaftsplanung für die Bauleitplanung haben die Fachkommission »Städtebau« der ARGEBau und die Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANa) Hinweise zu deren Berücksichtigung veröffentlicht<sup>6)</sup>.

##### b) Die UVP

Jüngeren Datums als die Landschaftsplanung, jedoch thematisch umfassender als diese ist die UVP, die nach § 17 UVPG auch für bestimmte Bauleitpläne vorgeschrieben ist, sich unabhängig davon aber generell für alle Bauleitpläne empfiehlt, die in nennenswertem Umfang Auswirkungen auf die Umwelt haben können<sup>7)</sup>.

Besondere Bedeutung hat die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der UVP (§ 9 UVPG), der bei der Bewertung der Einwirkungen auf die Umwelt vor allem im Hinblick auf Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes besondere Bedeutung zukommt<sup>8)</sup>.

Die Einbeziehung der Öffentlichkeit trägt auch bei einem derart von subjektiven Einstellungen abhängigen Werturteil zur Objektivität der Bewertung bei.

#### 5. Zum regulativen Ausgleich zwischen den betroffenen Belangen

Ist das objektive Gewicht der im einzelnen betroffenen Belange konkret festgestellt, dann sind diese Belange zueinander in Beziehung zu setzen; d. h., daß ein Ausgleich zwischen ihnen herzustellen ist, wobei der eine Belang vorgezogen, der andere zurückgesetzt werden darf. Aber auch dieser Ausgleich darf nicht willkürlich geschehen. Vielmehr darf er — wie wir gesehen haben — zu dem objektiven Gewicht der betroffenen Belange nicht außer Verhältnis stehen. Es sind also bei der Abwägung zwei Stufen zu unterscheiden: einmal die (kognitive) Feststellung des objektiven Gewichts der Belange, wozu auch deren Bewertung anhand aller einschlägigen Maßstäbe, auch der abgeleiteten

1) SCHMIDT-ASSMANN, Planung unter dem Grundgesetz. DÖV 1974, 541/542.

2) Vgl. u. a. § 20c BNatSchG, § 28a NNatG.

3) Vgl. §§ 12 ff. BNatSchG.

4) Vgl. die Baumschutzsatzungen aufgrund kommunal-rechtlicher Ermächtigung.

5) Vgl. u. a. Art. 4 der Richtlinie des Rates vom 2. 4. 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten - 79/409 EWG - Amtsblatt der EG. Nr. L 103/1. Für den Arten- und Biotopschutz wird künftig die nationale Umsetzung der FFH-Richtlinie der EG bedeutsam sein. Die Richtlinie sieht Schutzgebiete unterschiedlicher Stringenz vor.

6) Abgedruckt in NuR 1992, 69 ff.

7) RUNKEL a. a. O., S. 1404.

8) Vgl. GASSNER/WINKELBRANDT, UVP in der Praxis, 2. Aufl., S. 244.

Bewertungsnormen, gehört<sup>1)</sup>, zum anderen der (regulative) Ausgleich zwischen den — gerichtlich kontrollierbar bewerteten<sup>2)</sup> — Belangen. Dieser erfolgt nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, soweit nicht Planungsleitsätze, d. h. strikte Normen den Ausgleich dirigieren. Insofern dies nicht der Fall ist, unterliegt die Abwägung nur eingeschränkt der gerichtlichen Kontrolle<sup>3)</sup>.

Neu aufgrund des Art. 5 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes ist nun in bezug auf die Abwägung, daß die spezifische naturschutzrechtliche Abwägung nach § 8 Abs. 3 BNatSchG entfällt. Die Maßgaben des § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG sind lediglich im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB zu beachten und umzusetzen. An der Abwägungsdogmatik, d. h. an der Beachtlichkeit der strikten Normbindungen in der Abwägung, ändert sich dadurch nichts. Diese Dogmatik ist unabhängig von dem Naturschutzrecht entwickelt worden. Was sich ändert, ist der Wegfall der Möglichkeit, einen Eingriff und damit die Zulassung des (eingreifenden) Projekts bereits aufgrund einer — insoweit trifft dieser Begriff RUNKELS<sup>4)</sup> zu — »bipolaren« Betrachtung zu untersagen. Ergebnis dieser Betrachtung kann sein, daß angesichts des konkret nachweisbaren objektiven Gewichts der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege diese Vorrang vor den Anforderungen an die betroffene Natur und Landschaft haben. Eine derartige Untersagung ist aus Naturschutzgründen — dies ist das Spezifische des Entscheidungsprogramms des § 8 Abs. 3 BNatSchG im Vergleich zur üblichen Abwägungsklausel

(z. B. des § 1 Abs. 6 BauGB oder des § 17 FStrG) — nicht zulässig, wenn die Eingriffsfolgen ausgleichbar sind. Ausgleichbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft dürfen einem eingreifenden Projekt nicht entgegengehalten werden. Weil dies so prekär ist, hat der Gesetzgeber an den Ausgleich die höchsten Anforderungen gestellt. Nach § 8 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG dürfen nach Beendigung des Eingriffs insbesondere keine erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen des Naturhaushalts zurückbleiben.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß der neue § 8a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG nur den § 8 Abs. 3 BNatSchG ausschaltet. § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG ist erklärtermaßen entsprechend anwendbar. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind die beiden Gebote dieser Norm (die Vermeidung der vermeidbaren Beeinträchtigungen und der Ausgleich der ausgleichbaren, unvermeidbaren Beeinträchtigungen) im Rahmen der planerischen Abwägung strikt zu beachten. Wird gegen diese Beachtens-Pflicht verstoßen, ist ein Bebauungsplan rechtsfehlerhaft und insoweit gerichtlich aufhebbar. »Der vornehmlich in der älteren Literatur vertretene Standpunkt, die Konzentrationswirkung einer Planung wirke sich dahin aus, daß gesetzliche Bestimmungen nicht nach ihrem eigenen Geltungsanspruch, sondern nur als Abwägungsmaterial zu beachten und damit auch überwindbar seien, ist — soweit die gesetzlichen Bestimmungen strikte Gebote oder Verbote ausdrücken — vom Bundesverwaltungsgericht mit Recht als überholt bezeichnet worden«<sup>5)</sup>.

### III. Praktische Fragen

#### 1. Vermeidbarkeit

Unter Vermeidbarkeit von Beeinträchtigungen im Sinne von § 8 Abs. 1 BNatSchG ist nicht der völlige Verzicht auf ein Projekt gemeint. Dies wäre in der Tat eine vollkommene Vermeidung, jedoch ein undiskutables Gesetz. Vielmehr geht es darum, festzustellen, was im Rahmen der Realisierung eines Vorhabens noch vermieden werden kann.

#### 2. Ausgleichbarkeit

Die Frage nach der Ausgleichbarkeit ist im Hinblick auf das zu beurteilen, was der jeweilige Bebauungsplan insgesamt inhaltlich will, also vor allem an Art und Maß der baulichen Nutzung

vorsieht. Dabei geht es um das, was an Eingriffen insgesamt zu erwarten ist.

Was sachlich-fachlich ausgleichbar ist, haben u. a. KAULE & SCHÖBER näher untersucht<sup>6)</sup>.

In Betracht kommt auch ein teilweiser Ausgleich. Nicht ausgleichbare Folgen sind soweit wie möglich durch Ersatzmaßnahmen zu mindern<sup>7)</sup>.

#### 3. Das Problem der verfügbaren Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Die genannten Maßnahmen sind nach § 8a Abs. 1 Satz 2 BNatSchG nicht nur auf den Grundstücksflächen, sondern auch im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplanes durchzuführen.

<sup>1)</sup> Vgl. GASSNER, Methoden und Maßstäbe für die planerische Abwägung, Theorie und Praxis abgeleiteter Bewertungsnormen. Köln 1993.

<sup>2)</sup> ebenda, Anm. 22, 81 ff.

<sup>3)</sup> BVerwGE 85, 348/362.

<sup>4)</sup> a. a. O. S. 1407.

<sup>5)</sup> BVerwGE 71, 163/164.

<sup>6)</sup> KAULE/SCHÖBER, Ausgleichbarkeit von Eingriffen in Natur und Landschaft, Münster 1984. Reihe A, Angewandte Wissenschaft der Schriftenreihe des BML.

<sup>7)</sup> § 8a Abs. Satz 1 BNatSchG.



Im letzteren Fall sind Zuordnungen zu den »Versursacher«-Grundstücken festzusetzen<sup>1)</sup>. Nicht vorgesehen ist, daß Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in einem anderen Bebauungsplan festgesetzt werden. Das führt zur Konsequenz, daß die Gemeinde den Geltungsbereich des Bebauungsplanes ausreichend groß zu wählen hat. Die Pflicht, entsprechend zu planen, folgt aus § 1 Abs. 2 i. V. m. § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB, da das, was für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist, ganz wesentlich durch die Verstärkung des Naturschutzes im Steuerungszentrum der Hauptleitsätze mitbestimmt wird<sup>2)</sup>.

Konkretisiert wird dies durch die Geltung der strikten Gebote des § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG. Ferner sind die Optimierungsgebote der §§ 1 Abs. 1 Nr. 1 - 4 BNatSchG i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG zu beachten<sup>3)</sup>. Allerdings besteht die Planungspflicht nur im öffentlichen Interesse, sie ist folglich in der Regel nur kommunalaufsichtlich durchzusetzen<sup>4)</sup>. Jedoch wird die Frage bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 4 BauGB eine Rolle spielen. Auch kann ein Eigentümer geltend machen, die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege seien bei der Beurteilung des Wohls der Allgemeinheit im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG nicht hinreichend beachtet worden<sup>5)</sup>. Im übrigen ist es einer Gemeinde nicht verwehrt, wie z. T. bereits praktiziert, durch (einfache) Bebauungspläne an anderer Stelle Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auszuweisen. Die Befugnis, dabei Zuordnungen nach § 8a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG zu treffen, ist jedoch gesetzlich nicht vorgesehen. Damit entfällt auch die Basis für die auf die Zuordnung aufbauenden Durchführungsbestimmungen der Absätze 3 bis 5 der genannten Vorschrift.

Zu prüfen wäre allerdings die Frage, ob ein Bebauungsplan im Sinne des § 8a Abs. 1 BNatSchG aus mehreren Teil-Bebauungsplänen bestehen kann, die nach Sinn und Zweck eine Einheit bilden. Will der Gesetzgeber die Problembewältigung zugunsten des Naturschutzes und der Landschaftspflege (im Zusammenhang mit der Errichtung baulicher Anlagen) im Rahmen eines Bebauungsplanes realisiert wissen, dann darf diese Problemlösung in der Praxis nicht dadurch von vornherein leerlaufen, daß der Geltungsbereich des Bebauungsplans faktisch nur den Baubelang, nicht aber auch den Naturschutzbelang verwirklicht. Vielmehr muß bei der hier zur Diskussion stehenden Frage das Ziel des Gesetzes maßgebend sein und nicht eine formale Betrachtungsweise, die allzusehr auf den Gesetzestext abhebt. »Der« Bebauungsplan ist zunächst eine gedankliche Einheit, die

bestimmte zusammengehörige Fragen regelt. Der räumliche Zusammenhang der Flächen, in bezug auf die Festsetzungen zu treffen sind, muß nicht entscheidend sein. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß der Bebauungsplan i. d. R. aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln ist<sup>6)</sup> und im Flächennutzungsplan durchaus bereits eine Vorsorge für Kompensationsflächen getroffen sein kann. Wenn das Gesetz im § 8a Abs. 1 BNatSchG vom Geltungsbereich des Bauleitplanes spricht, ist zu bedenken, daß dann sowohl der vorbereitete (Flächennutzungsplan) als auch der verbindliche Bauleitplan (Bebauungsplan) gemeint sind.

Im übrigen sieht § 9 Abs. 7 BauGB vor, daß der Bebauungsplan die Grenzen seines räumlichen Geltungsbereichs festsetzt. Daß dieser Geltungsbereich keinesfalls räumlich separierte Teile aufweisen darf, ist darin nicht bestimmt. Auch wird man diese Norm nunmehr von dem Auftrag des § 8a Abs. 1 Satz 2 BNatSchG her zu interpretieren haben.

#### 4. Die Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten

Für den Flächennutzungsplan sieht § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB die Darstellung von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft vor. Darunter fallen unstreitig auch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

In Bebauungsplänen können nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB festgesetzt werden:

- Zum einen Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung der Landschaft, soweit solche Festsetzungen nicht nach anderen Vorschriften (z. B. nach solchen über die Gebietsausweisung) getroffen werden können.
- Zum anderen Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft.

Näheres zu diesen Festsetzungsmöglichkeiten ist in der Kommentarliteratur nachzulesen.

#### 5. Der Dispens

Nach § 31 BauGB können Ausnahmen von den Festsetzungen des Bebauungsplanes zugelassen werden. Dies darf jedoch nur geschehen, wenn die Ausnahmen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sind. Zu den öffentlichen Belangen zählen auch die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Daraus folgt, daß die konkrete Ausprägung dieser Belange in den

<sup>1)</sup> § 8a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG.

<sup>2)</sup> GASSNER, Naturschutz im neuen BauGB, UPR 1987, 249.

<sup>3)</sup> Vgl. BVerwGE 71, 163/165 = NuR 1985, 320.

<sup>4)</sup> KRAUTZBERGER a. a. O., § 1, Rdnr. 27.

<sup>5)</sup> Vgl. BVerwGE 67, 74 = NuR 1983, 313 und 74, 109 = NuR 1987, 174.

<sup>6)</sup> § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB.

Bestimmungen des § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG und in den Landesvorschriften über die Ersatzmaßnahmen im Sinne des § 8 Abs. 9 BNatSchG auch bei der Befreiung nach § 31 ins Gewicht fällt. Dies muß auch schon deshalb der Fall sein, weil die zitierten Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung bei der Aufstellung des Bebauungsplanes mit maßgebend waren. Soll nun von dessen Festsetzungen abgewichen werden, müssen die naturschutzrechtlichen

Regelungen relevant werden, soweit ihre Anforderungen konkret — durch den Dispens — in Gefahr geraten, obsolet zu werden. Dies könnte der Fall sein, wenn z. B. gerade von den Festsetzungen nach § 8a Abs. 1 Satz 2 BNatSchG befreit werden soll.

In der Praxis werden sich daher Befreiungen anbieten, die Nebenbestimmungen im Sinne der angeführten Vorschriften enthalten<sup>1)</sup>.

#### IV. Die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege im unbeplanten Innenbereich

Im Gegensatz zur alten Fassung enthält § 34 Abs. 1 BauGB die Zulässigkeitsmerkmale des BauGB 1979 »und wenn sonstige öffentliche Belange nicht entgegenstehen« nicht mehr. Diesen Merkmalen soll indes neben dem Erfordernis des Einfügens keine selbständige Bedeutung zugekommen sein.

Ihr Wegfall wollte keine Änderung der Rechtslage zu Lasten des Umweltschutzes herbeiführen. »Es verbleibt dabei, daß Umweltschutzanforderungen weiterhin im Begriff des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung . . . erhalten bleiben«<sup>2)</sup>.

Obwohl das Gesetz von der grundsätzlichen Bebaubarkeit der Innenbereichsgrundstücke ausgeht, können dennoch Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zur Versagung der Baugenehmigung führen, wenn ihnen ein entsprechend großes Gewicht zukommt. Sie vermögen den aus der beachtlichen Umgebung hervorgehenden Rahmen etwa aufgrund ihrer ökologischen oder ihrer Freiraumfunktion derart zu prägen<sup>3)</sup>, daß sich ein Bauvorhaben nicht mehr harmonisch einfügt. Überschreitet es den vorgegebenen Rahmen, dann kommen die in § 1 BauGB verankerten Ziele und Belange voll zum Tragen, d. h., daß es sich nicht einfügt, sobald es zu seiner Umgebung Spannungen begründet, die nur durch das für die Bauleitplanung charakteristische planerische Abwägen bewältigt werden können<sup>4)</sup>.

Die Anordnung des § 8a Abs. 6 BNatSchG will lediglich die Prüfung der Anforderungen des § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG und der Vorschriften über Ersatzmaßnahmen im Sinne des § 8 Abs. 9 BNatSchG erübrigen. Die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der

Landschaftspflege im Rahmen der Prüfung, ob sich ein Vorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, bleibt dadurch unangetastet. Sie gehört — unabhängig von § 8 BNatSchG — zum Normgehalt des § 34 Abs. 1 BauGB. Auch können baurechtlich zu begründende Nebenbestimmungen zur Schaffung der Voraussetzungen für das Sicheinfügen des Vorhabens in die Eigenart der näheren Umgebung in der Baugenehmigung getroffen werden, z. B. zum Schutz von Luftaustauschbahnen oder von Gewässern. Wie dargelegt, enthält § 34 Abs. 1 BauGB auch Umweltschutzanforderungen.

Unterstützt wird die — gleichsam bauplanungsrechtlich immanente — Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch § 15 Abs. 1 BauNVO. Danach sind u. a. solche Störungen unzulässig, die nach der Eigenart eines Baugebietes im Baugebiet oder in dessen Umgebung unzumutbar sind. Dazu können z. B. Störungen des lokalen Klimas oder der Erlebniswirksamkeit der Landschaft gehören<sup>5)</sup>.

Nach § 15 Abs. 2 BauNVO hat die Anwendung des Absatzes 1 nach den städtebaulichen Zielen und Grundsätzen des § 1 Abs. 5 BauGB zu erfolgen. In dieser Hinsicht sind die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege verstärkt worden; zum einen durch die diesbezügliche Erweiterung der Hauptleitsätze des § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB<sup>6)</sup>, zum andern durch die Aufnahme der Bodenschutzklausel<sup>7)</sup>.

Somit sind auch die Begriffe Störung und Zumutbarkeit in § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO im Lichte der neuen Akzente des § 1 Abs. 5 BauGB auszulegen.

<sup>1)</sup> Vgl. LÖHR, in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2. Aufl., § 31, Rdnr. 20.

<sup>2)</sup> Begründung des Regierungsentwurfs. BT-Drs. 10/4630, S. 87; vgl. auch die grundlegende Entscheidung BVerwGE 55, 369 ff.

<sup>3)</sup> Vgl. Amtl. Begründung, BT-Drs. 10/4630, S. 87.

<sup>4)</sup> BVerwGE 55, 369 (387). Im Rahmen des § 34 wie des § 35 BauGB ist keine Kompensation der öffentlichen Belange in der Weise möglich, daß Nachteile gegen Vorteile ausgerechnet werden können (BVerwGE 42, 14).

<sup>5)</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG und § 2 Abs. 1 Nr. 7, 8, 11 und 12 BNatSchG, die einschlägigen Belangen besonderes Gewicht zumessen.

<sup>6)</sup> Vgl. GASSNER, Naturschutz im neuen BauGB, UPR 1987, 249.

<sup>7)</sup> § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB.



## v. Ausblick

Die Neuregelung des Art. 5 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes wirft vor allem angesichts der Ermächtigung der Länder nach § 8b Abs. 2 BNatSchG auch Fragen der Anpassung der Landesgesetze an das Bundesrecht auf.

Nach dieser Norm können die Länder einen Ausgleich in Geld für erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigungen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes durch Vorhaben nach § 34 BauGB oder nach alten Bebauungsplänen vorschreiben.

## Anhang

*Die Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes im Wortlaut — Artikel 5 des Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466)*

### Artikel 5

#### Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

Das Bundesnaturschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. März 1987 (BGBl. I S. 889), geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205), wird wie folgt geändert:

1. § 4 Satz 3 wird wie folgt gefaßt:  
»Die §§ 1 bis 3, 7, 8a bis 8c, 9, 12 Abs. 4 Satz 2, die §§ 20, 20a, 20d Abs. 4 bis 6 und die §§ 20e bis 23, 26 bis 26c, 28 bis 40 gelten unmittelbar.«

2. Nach § 8 werden folgende §§ 8a bis 8c eingefügt:

#### »§ 8a Verhältnis zum Baurecht

(1) Sind auf Grund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten, ist über die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Bauleitplan unter entsprechender Anwendung des § 8 Abs. 2 Satz 1 und der Vorschriften über Ersatzmaßnahmen im Sinne des § 8 Abs. 9 nach den Vorschriften des Baugesetzbuches und des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch in der Abwägung nach § 1 des Baugesetzbuchs zu entscheiden. Dazu gehören auch Entscheidungen über Darstellungen und Festsetzungen nach den §§ 5 und 9 des Baugesetzbuchs, die dazu dienen, die zu erwartenden Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes auf den Grundstücksflächen, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, oder im sonstigen Geltungsbereich des Bauleitplans auszugleichen, zu ersetzen oder zu mindern. Dabei sind die Darstellungen der Landschaftspläne zu berücksichtigen. Die Festsetzungen nach Satz 2 im sonstigen Geltungsbereich eines Bebauungsplans können ergänzend zu § 9 des Baugesetzbuchs den Grundstücksflächen, auf denen

Eingriffe auf Grund sonstiger Festsetzungen zu erwarten sind, für Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen ganz oder teilweise zugeordnet werden. Die Sätze 1 bis 4 gelten entsprechend für Satzungen nach § 4 Abs. 2a und § 7 des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch.

(2) Auf Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen und während der Planaufstellung nach den §§ 30 und 33 des Baugesetzbuchs sind § 8 Abs. 2 Satz 1 und die Vorschriften über Ersatzmaßnahmen im Sinne des § 8 Abs. 9 anzuwenden, soweit der Bebauungsplan oder der Entwurf des Bebauungsplans entsprechende Festsetzungen auf den Grundstücksflächen oder den Grundstücksflächen zugeordnete Festsetzungen nach Absatz 1 enthält oder solche Festsetzungen vorsieht; im übrigen ist § 8 nicht anzuwenden.

(3) Die Festsetzungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind vom Vorhabenträger durchzuführen. Soweit Festsetzungen den Grundstücken nach Absatz 1 Satz 4 zugeordnet sind, soll die Gemeinde diese an Stelle und auf Kosten der Vorhabenträger oder der Eigentümer der Grundstücke durchführen, sofern die Durchführung nicht auf andere Weise gesichert ist. Die Maßnahmen können bereits vor dem Eingriff durchgeführt werden, wenn dies aus städtebaulichen Gründen oder aus Gründen des Naturschutzes erforderlich ist; die Kosten können geltend gemacht werden, sobald die Grundstücke, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, baulich oder gewerblich genutzt werden dürfen.

(4) Soweit die Gemeinde Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach Absatz 3 durchführt, sind die Kosten auf die zugeordneten Grundstücke zu verteilen. Verteilungsmaßstäbe sind

1. die überbaubare Grundstücksfläche,
2. die zulässige Grundfläche,
3. die Schwere der zu erwartenden Beeinträchtigungen.

Die Verteilungsmaßstäbe können miteinander verbunden werden. Die Absätze 2 bis 4 gelten auch für Vorhaben im Geltungsbereich einer Satzung nach § 4 Abs. 2a und § 7 des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch.

(5) Die Gemeinden können durch Satzung regeln

1. Grundsätze für die Ausgestaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach Absatz 1 Satz 4 entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans,
2. den Umfang der Kostenerstattung nach Absatz 3; dabei ist § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 Satz 2 des Baugesetzbuchs entsprechend anzuwenden,
3. die Art der Kostenermittlung und die Höhe des Einheitssatzes entsprechend § 130 des Baugesetzbuchs,
4. die Verteilung der Kosten nach Absatz 4 einschließlich einer Pauschalierung der Schwere der zu erwartenden Beeinträchtigungen nach Biotop- und Nutzungstypen,
5. die Voraussetzungen für die Anforderung von Vorauszahlungen,
6. die Fälligkeit des Kostenerstattungsbetrags.

(6) Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, die nach § 34 des Baugesetzbuchs zulässig sind, sind nicht als Eingriffe anzusehen, soweit sich aus Absatz 4 Satz 4 nichts anderes ergibt.

(7) Entscheidungen nach § 8 über Vorhaben nach § 35 Abs. 1 und 4 des Baugesetzbuchs und Entscheidungen über die Errichtung von baulichen Anlagen nach § 34 des Baugesetzbuchs ergehen im Benehmen mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden. Äußert sich in den Fällen des § 34 des Baugesetzbuchs die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde nicht binnen eines Monats, kann die für die Entscheidung zuständige Behörde davon ausgehen, daß Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege von dem Vorhaben nicht berührt werden. Das Benehmen ist nicht erforderlich in den Fällen des Absatzes 2 und des Absatzes 4 Satz 4. Im übrigen bleibt § 8 Abs. 5 Satz 1 unberührt.

(8) Die Geltung des § 8 für Bebauungspläne, soweit sie auf Grund gesetzlicher Vorschriften eine Planfeststellung ersetzen, bleibt unberührt.

## § 8b

### Abweichende Ländervorschriften

(1) Die Länder können abweichend von § 8a bestimmen, daß bis zum 30. April 1998

1. § 8a Abs. 1 auf Bauleitpläne und auf Satzungen nach § 4 Abs. 2a und § 7 des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch nicht anzuwenden ist und
2. Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen und während der Planaufstellung nach den §§ 30 und 33 des Baugesetzbuchs und im Geltungsbereich einer Satzung nach § 4 Abs. 2a und § 7 des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch nicht als Eingriffe in Natur und Landschaft anzusehen sind.

§ 1 Abs. 5 und 6 des Baugesetzbuchs bleibt unberührt.

(2) Die Länder können abweichend von § 8a Abs. 2 und 6 und § 8c Nr. 1 weitergehend bestimmen, daß erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes durch Vorhaben

1. innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 des Baugesetzbuchs,
2. in Gebieten mit Bebauungsplänen, die vor dem 1. Mai 1993 in Kraft getreten sind,

durch Geldleistungen auszugleichen sind; in den Fällen der Nummer 2 jedoch nur insoweit, als Ausgleich, Ersatz oder Minderung der Beeinträchtigungen nicht bereits Gegenstand der bauleitplanerischen Abwägung waren. Der Vorhabenträger oder Eigentümer kann an Stelle von Geldleistungen Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen durchführen. Das Aufkommen aus den Geldleistungen steht den Gemeinden zu und ist für Ersatzmaßnahmen zu verwenden.

## § 8c

### Überleitungsvorschrift zu § 8a

§ 8a Abs. 2 bis 7 ist auch anzuwenden auf Vorhaben

1. in Gebieten mit Bebauungsplänen, die vor dem 1. Mai 1993 in Kraft getreten sind, oder
2. über deren Zulässigkeit vor dem 1. Mai 1993 entschieden worden und die Entscheidung noch nicht unanfechtbar geworden ist.«



# Zusammenarbeitserlaß »Naturschutz und Landschaftspflege in der Flurbereinigung« überarbeitet

von Helma Spöring

Der Runderlaß »Naturschutz und Landschaftspflege in der Flurbereinigung« vom 14. 03. 1986 (Nds. MBl. S. 320) regelte erstmals die Zusammenarbeit zwischen Flurbereinigungs- und Naturschutzbehörden sowie die Zusammenarbeit der Flurbereinigungsbehörden mit den Naturschutzverbänden nach § 29 BNatSchG. Dieser Zusammenarbeitserlaß wurde in der Zwischenzeit überarbeitet und als gemeinsamer Runderlaß des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und des Umweltministeriums vom 15. 03. 1993 (Nds. MBl. S. 459) veröffentlicht.

Die Überarbeitung steht in einem engen Zusammenhang mit der gleichzeitig veröffentlichten Neufassung der Richtlinien für die Aufstellung und Feststellung des Planes über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen nach § 41 des Flurbereinigungsgesetzes (RdErl. d. ML vom 15. 03. 1993, Nds. MBl. S. 454).

Nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung ist für die Schaffung der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen sowie Änderung, Verlegung oder Einziehung vorhandener Anlagen eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, soweit dafür eine Planfeststellung nach § 41 Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) erforderlich ist. Die Vorgaben hierzu wurden neben weiteren Änderungen in die neuen Planfeststellungsrichtlinien aufgenommen.

Der überarbeitete Zusammenarbeitserlaß berücksichtigt gleichzeitig Empfehlungen der Leitlinie »Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz«, die seit 1991 eine Arbeitsgrundlage sowohl für die Agrarstrukturverwaltung wie auch für die Naturschutzverwaltung ist (vgl. KIRCHNER & BREUER 1991).

Daneben enthält der Zusammenarbeitserlaß redaktionelle Änderungen, die als Anpassung an das Niedersächsische Naturschutzgesetz notwendig waren.

Die wesentlichen inhaltlichen Änderungen sind:

## Landschaftsbestandsaufnahme und -bewertung

Die Flurbereinigungsbehörde veranlaßt nach Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens eine Landschaftsbestandsaufnahme und -bewertung, die als wesentliche Planungsgrundlage für den

Gestaltungsauftrag nach § 37 FlurbG sowie für die Abhandlung der Eingriffsregelung und damit auch für die Umweltverträglichkeitsprüfung dient.

Der Umfang der Landschaftsbestandsaufnahme und -bewertung wird zwischen der Flurbereinigungsbehörde und der Naturschutzbehörde abgestimmt. Selbstverständlich sollte hierbei sein, daß vorhandene Unterlagen u. a. bei den Naturschutzbehörden und den Naturschutzverbänden berücksichtigt werden. Die Flurbereinigungsbehörde und die Naturschutzbehörde legen gemeinsam einen Bewertungsrahmen fest. Nach Durchführung der Untersuchungen erörtern sie abschließend die Ergebnisse und legen die Grundsätze für die Anwendung der Eingriffsregelung, bezogen auf das Verfahrensgebiet, fest.

Die Landschaftsbestandsaufnahme und -bewertung wird der Naturschutzbehörde für die Erarbeitung der Vorplanung i. S. der §§ 39, 99 Abs. 3 FlurbG zur Verfügung gestellt. Das Gliederungsmuster für die Vorplanung (Anlage 2) wurde entsprechend geändert.

## Zusammenarbeit der Flurbereinigungsbehörden mit den Naturschutzverbänden nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz

Die Zusammenarbeit wurde neu geregelt. Die Naturschutzverbände sind bereits vor Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens nach § 5 Abs. 2 FlurbG und bei der Aufstellung der allgemeinen Grundsätze nach § 38 FlurbG zu beteiligen.

Bei der Aufstellung und Feststellung des Planes nach § 41 FlurbG sind die Naturschutzverbände wie Träger öffentlicher Belange zu beteiligen.

Zitierte Gesetze und Literatur:

FLURBEREINIGUNGSGESETZ (FlurbG) i. d. F. v. 16. März 1976, zul. geänd. am 12. Februar 1991 (BGBl. I S. 405).

GESETZ ÜBER DIE UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG (UVPG) v. 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205), zul. geänd. am 20. Juni 1990 (BGBl. I S. 1080).

KIRCHNER, P. & W. BREUER (1991): Zur Leitlinie »Naturschutz und Landschaftspflege nach dem Flurbereinigungsgesetz«. — Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 11, Nr. 4: 80-81.

NIEDERSÄCHSISCHES NATURSCHUTZGESETZ (NNatG) i. d. F. v. 2. Juli 1990 (Nieders. GVBl. S. 235)

# Erlaß »Naturschutz und Landschaftspflege in der Flurbereinigung« Wiedergabe aus dem Nds. MBl. Nr. 16/1993, S. 459-463

Gem. RdErl. d. ML u. d. MU v. 15. 3. 1993  
— 304-22002-2/93; 105 a-05510/8/3/9-115-22511/4 —

— VORIS 78350 00 00 00 039 —

Bezug: a) RdErl. d. ML v. 14. 3. 1986 (Nds. MBl. S. 320)  
— VORIS 78350 00 00 00 019 —  
b) RdErl. d. ML v. 15. 3. 1993 (Nds. MBl. S. 454)

## Inhaltsübersicht

1. Grundsätze, Eingriffsregelungen
2. Zusammenarbeit zwischen Flurbereinigungsbehörden und Naturschutzbehörden
  - 2.1 Vorverfahren, Vorinformation der Naturschutzbehörde
  - 2.2 Flurbereinigungsbeschluß (§ 4 FlurbG), Vorplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§§ 37, 38, 41 FlurbG)
  - 2.3 Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes (§§ 37, 38, 41 FlurbG)
  - 2.4 Flurbereinigungsplan (§ 58 FlurbG)
  - 2.5 Sonderregelungen für Verfahren nach den §§ 86, 87, 91, 103 a FlurbG
3. Zusammenarbeit der Flurbereinigungsbehörden mit den Naturschutzverbänden nach § 29 BNatSchG
4. Zeitweilige Einschränkungen des Eigentums (§§ 34, 85 Nr. 5 FlurbG)
5. Herstellung der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen
6. Kosten
7. Aufhebung von Vorschriften

Das Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) mißt der Berücksichtigung, Wahrung und Förderung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§§ 1, 2 des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes — im folgenden: NNatG) besondere Bedeutung bei. Entsprechende Planungsgrundsätze enthalten die Empfehlungen der Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung (ArgeFlurb)

- „Der Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen (Plan nach § 41 FlurbG)“,
- „Flurbereinigung — Naturschutz und Landschaftspflege“. \*)

Die ArgeFlurb und die Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANa) haben außerdem gemeinsame Empfehlungen für eine übereinstimmende Auslegung der Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) und des FlurbG unter dem Titel „Verhältnis der Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes und des Flurbereinigungsgesetzes zueinander“ im GMBL 1983 S. 541 veröffentlicht.

Mit RdErl. des ML vom 11. 2. 1991 — 306-61131-3/90 — wurde die Leitlinie „Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz“ herausgegeben.

Diese Empfehlungen sind bei der Durchführung der Flurbereinigung in Niedersachsen zu berücksichtigen, soweit nicht die folgenden oder andere Verwaltungsvorschriften entgegenstehende Bestimmungen enthalten.

### 1. Grundsätze, Eingriffsregelungen

1.1 Die Flurbereinigungsbehörden haben bei Planung und Durchführung der Neuordnung ländlichen Grundbesitzes, unbeschadet der Rechtsgarantien des FlurbG, insbesondere der §§ 44 ff. FlurbG, alle ihnen zu Gebote stehenden Möglichkeiten für die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu nutzen, konkurrierende Nutzungsansprüche an Boden und Landschaft auszugleichen und in der Vergangenheit eingetretene Fehlentwicklungen möglichst zu beheben oder zu mildern (§§ 1, 37 FlurbG, § 56 NNatG). Dabei arbeiten die Flurbereinigungsbehörde (Amt für Agrarstruktur) und die untere Naturschutzbehörde eng zusammen.

1.2 Bei der im Vollzug des § 37 FlurbG gebotenen Abwägung stehen die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§§ 1, 2 NNatG) gleichrangig neben den anderen im Rahmen der Flurbereinigung zu wahren öffentlichen Belangen.

1.3 Maßnahmen der Flurbereinigung können zu Eingriffen in Natur und Landschaft (§ 7 Abs. 1 NNatG) führen.

- ob ein Eingriff vorliegt,

\*) Sonderhefte (ArgeFlurb 1 und 5) der „Schriftenreihe für Flurbereinigung“ Hrsg.: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Landwirtschaftsverlag Münster-Hiltrup 1988.

- ob er notwendig ist,
- welche Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen zu treffen sind (§ 8 NNatG),
- welche Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen sind (§ 10 NNatG),
- ob ein Eingriff mit nicht ausgleichbarer Beeinträchtigung zulässig ist (§ 11 NNatG),
- welche Ersatzmaßnahmen ggf. zu treffen sind (§ 12 NNatG),

trifft in der Planfeststellung nach § 41 FlurbG, unbeschadet der Abstimmung während der Planaufstellung (Nr. 2.3.3.3), die obere Flurbereinigungsbehörde. Dabei ist die zuständige Naturschutzbehörde\*) als Trägerin öffentlicher Belange zu beteiligen (§ 41 Abs. 2 FlurbG). Im übrigen obliegt die Entscheidung über Eingriffe der Flurbereinigungsbehörde. Sie entscheidet im Benehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde.

1.4 Durch intensive Zusammenarbeit sollen möglichst einvernehmliche Beurteilungen und gemeinsam vertretbare Ergebnisse erzielt werden. Die Flurbereinigungsbehörden sind gehalten, die Gestaltungsmöglichkeiten zur Vermeidung von Eingriffen auszuschöpfen. Ziel muß sein, daß im Flurbereinigungsgebiet insgesamt keine erhebliche Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes zurückbleibt.

### 2. Zusammenarbeit zwischen Flurbereinigungsbehörden und Naturschutzbehörden

#### 2.1 Vorverfahren, Vorinformation der Naturschutzbehörde

2.1.1 Die Flurbereinigungs- und die Naturschutzbehörden haben sich möglichst frühzeitig über ihre Vorhaben zu unterrichten (vgl. § 5 FlurbG, § 56 NNatG). Gelegenheit dazu besteht insbesondere bei der Erarbeitung der agrarstrukturellen Vorplanung, der Aufstellung des Landschaftsrahmenplans, der Vorbereitung der Unterschutzstellung bestimmter Teile von Natur und Landschaft sowie bei der zur Fortschreibung des Flurneuordnungsprogramms gebotenen Abstimmung.

2.1.2 Die Flurbereinigungsbehörde unterrichtet die untere und die obere Naturschutzbehörde sowie die Gemeinde über die Aufnahme eines geplanten Flurbereinigungsverfahrens in das Flurbereinigungsprogramm, über den danach vorgesehenen Zeitpunkt der Anordnung der Flurbereinigung, über die Ziele und die Verfahrensart sowie über das voraussichtliche Flurbereinigungsgebiet.

2.1.3 Die untere Naturschutzbehörde gibt der Flurbereinigungsbehörde nach Absprache über den Zeitpunkt ihre Kenntnisse über Natur und Landschaft sowie über Planungen und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in dem Gebiet in einer Vorinformation nach Gliederungsmuster Anlage 1 bekannt. Wenn Naturschutzgebiete oder sonstige entsprechend wertvolle Gebiete betroffen sind, beteiligt sie die obere Naturschutzbehörde und fügt deren Äußerung in die Vorinformation ein. Die Darstellungen sind generell und gehen in ihrer Ausführlichkeit nicht über den Maßstab 1 : 25 000 hinaus. Grundlage der Vorinformation ist der Landschaftsrahmenplan.

2.1.4 Die Vorinformation ist, wenn die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege es erfordert, durch Untersuchung bestimmter Einzelfragen zu ergänzen. Auf die Notwendigkeit ist in der Vorinformation hinzuweisen.

2.1.5 Die Flurbereinigungsbehörde berücksichtigt die Vorinformation bei der weiteren Vorbereitung des Flurbereinigungsverfahrens und legt sie der oberen Flurbereinigungsbehörde mit dem Antrag auf Zustimmung zur Durchführung des Termins nach § 5 FlurbG vor.

2.1.6 Rechtzeitig vor der Anhörung nach § 5 Abs. 2 FlurbG unterrichtet die Flurbereinigungsbehörde die zuständige Naturschutzbehörde über die das voraussichtliche Flurbereinigungsgebiet betreffenden Zielvorstellungen der Landwirtschaft und übersendet der Landwirtschaftskammer die Vorinformation der Naturschutzbehörde.

#### 2.2 Flurbereinigungsbeschluß (§ 4 FlurbG), Vorplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege

\*) Zuständige Naturschutzbehörde ist die untere Naturschutzbehörde; für Naturschutzgebiete ist die obere Naturschutzbehörde zuständig.



2.2.1 Die Flurbereinigungsbehörde übersendet der unteren Naturschutzbehörde eine Ausfertigung des Flurbereinigungsbeschlusses oder der entsprechenden Anordnung mit Gebietskarte. Über eine Änderung des Flurbereinigungsgebietes (§ 8 FlurbG) ist die untere Naturschutzbehörde entsprechend zu unterrichten.

2.2.2 Die Flurbereinigungsbehörde veranlaßt eine Landschaftsbestandsaufnahme und -bewertung sowie ggf. die ergänzende Untersuchung bestimmter Einzelfragen.

2.2.3 Die Flurbereinigungsbehörde und die untere Naturschutzbehörde bestimmen gemeinsam den Umfang der Untersuchung nach Nr. 2.2.2. Dafür ist ein Bewertungsrahmen festzulegen. Die untere Naturschutzbehörde stellt die ihr vorliegenden Unterlagen zur Verfügung.

2.2.4 Während der Landschaftsbestandsaufnahme und -bewertung halten die Flurbereinigungsbehörde und die untere Naturschutzbehörde den erforderlichen Kontakt.

2.2.5 Die Flurbereinigungsbehörde und die untere Naturschutzbehörde erörtern abschließend die Ergebnisse der Landschaftsbestandsaufnahme und -bewertung und legen die Grundsätze für die Anwendung der Eingriffsregelung im Flurbereinigungsgebiet fest.

2.2.6 Die untere Naturschutzbehörde fertigt eine Vorplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege i. S. der §§ 38, 99 Abs. 3 FlurbG (Anlage 2) im Maßstab des Plans über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen (Plan nach § 41 FlurbG). Grundlage hierfür sind die Vorinformation (Nr. 2.1.3), der Flurbereinigungsbeschuß und seine Begründung (§ 4 FlurbG), die Landschaftsbestandsaufnahme und -bewertung sowie ergänzende Untersuchungen. Wenn Naturschutzgebiete oder entsprechend wertvolle Gebiete betroffen sind, beteiligt sie die obere Naturschutzbehörde und fügt deren Äußerung in die Vorplanung ein.

2.2.7 Die untere Naturschutzbehörde leitet die Vorplanung der Flurbereinigungsbehörde rechtzeitig zur Aufstellung der allgemeinen Grundsätze für die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes (§ 38 FlurbG) zu. Die Vorplanung soll es der Flurbereinigungsbehörde ermöglichen, die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in ihre Planung einzubeziehen und soweit wie möglich zu berücksichtigen; sie enthält zugleich die gutachtliche Stellungnahme nach § 14 NNatG.

2.3 Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes (§§ 37, 38, 41 FlurbG)

2.3.1 Bei der Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes hat die Flurbereinigungsbehörde die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und das Landschaftsbild zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln (§ 37 FlurbG, § 56 NNatG). Über die Möglichkeiten der Flächenbereitstellung für die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege unterrichtet sie frühzeitig die untere Naturschutzbehörde.

2.3.2 Aufstellung allgemeiner Grundsätze (§ 38 FlurbG)

2.3.2.1 Bei der Aufstellung der Grundsätze für die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes ist die zuständige Naturschutzbehörde zu beteiligen.

2.3.2.2 Rechtzeitig vor der Abstimmung über die allgemeinen Grundsätze unterrichtet die Flurbereinigungsbehörde betroffene Behörden und Organisationen, insbesondere die Naturschutzbehörde, die Landwirtschaftskammer, die Teilnehmergemeinschaft, die Gemeinde und die Naturschutzverbände nach § 29 BNatSchG über vorliegende Vorplanungen i. S. des § 38 FlurbG.

2.3.3 Aufstellung des Plans nach § 41 FlurbG

2.3.3.1 Für die Aufstellung des Plans nach § 41 FlurbG im einzelnen gelten die Planfeststellungsrichtlinien FlurbG in ihrer jeweiligen Fassung (Bezugserlaß zu b).

2.3.3.2 Der Plan nach § 41 FlurbG weist u. a. die Maßnahmen der Flurbereinigung zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege aus. Er setzt auch Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen sowie die Ausgleichs- und ggf. Ersatzmaßnahmen fest. Eines besonderen landschaftspflegerischen Begleitplans i. S. des § 14 NNatG bedarf es daneben nicht.

2.3.3.3 Die im Hinblick auf Naturschutz und Landschaftspflege erforderlichen Regelungen des Plans nach § 41 FlurbG sind von der Flurbereinigungsbehörde, ausgehend von der Vorplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Nr. 2.2.2) und in steter Abstimmung

mit der unteren Naturschutzbehörde, zu entwickeln. Entsprechend dem Planungsfortschritt konkretisiert und ergänzt diese ihre Aussagen über

- die Anwendung der Eingriffsregelung
  - a) die voraussichtlichen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft durch Neuordnungsmaßnahmen;
  - b) die Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen;
  - c) Ausgleichsmaßnahmen;
  - d) nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen sowie über Ersatzmaßnahmen und Hinweise auf geeignete Bereiche dafür;
- Maßnahmen, die geeignet sind, Schutz, Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft zu fördern (§ 37 FlurbG, § 56 NNatG).

Aus dem Planungsfortschritt kann sich die Notwendigkeit weiterer ergänzender Untersuchungen (Nr. 2.1.4) ergeben.

2.3.4 Planfeststellung (§ 41 FlurbG)

2.3.4.1 Soweit unter besonderen Schutz gestellte Flächen und Anlagen (§§ 24 ff. NNatG) durch den Plan nach § 41 FlurbG erfaßt werden, kann die Planfeststellung naturschutzbehördliche Entscheidungen nur so weit ersetzen, wie sie mit dem festzustellenden Plan in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Die zu ersetzenden behördlichen Entscheidungen müssen unmittelbar für die Zulässigkeit des Vorhabens bedeutsam sein. Wegen der Veränderung solcher Flächen und Anlagen durch den Flurbereinigungsplan vgl. Nr. 2.4.1.

2.3.4.2 Die Konzentrationswirkung der Planfeststellung erstreckt sich auch auf im Zusammenhang mit dem Vorhaben notwendige Folgemaßnahmen (§ 41 Abs. 5 FlurbG). Sie ersetzt dementsprechend u. a. Entscheidungen, die im Vollzug des NNatG ergehen, sofern der Plan nach § 41 FlurbG entsprechende Festsetzungen enthält. Die Konzentrationswirkung erstreckt sich nicht auf naturschutzrechtliche Regelungen, die einer Verordnung oder Satzung bedürfen; derartige Regelungen sind zwischen der Flurbereinigungsbehörde und der zuständigen Naturschutzbehörde bzw. der Gemeinde während der Aufstellung des Plans nach § 41 FlurbG inhaltlich festzulegen. Die zuständige Naturschutzbehörde bzw. die Gemeinde soll dafür sorgen, daß naturschutzrechtliche Regelungen bis zur Unanfechtbarkeit des Flurbereinigungsplans in Kraft treten können, weil die Schutzwirkungen des § 34 FlurbG dann enden.

2.3.4.3 Führen Vorhaben anderer öffentlicher Träger, die der flurbereinigungsrechtlichen Planfeststellung unterliegen, zu Eingriffen in Natur und Landschaft, so sind im Plan nach § 41 FlurbG auch die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu Lasten des Verursachers festzusetzen.

2.4 Flurbereinigungsplan (§ 58 FlurbG)

2.4.1 Wenn der Zweck der Flurbereinigung es erfordert, können auch naturschutzrechtlich besonders geschützte Bereiche (§§ 24 ff. NNatG) verändert werden; zu wesentlichen Eingriffen in deren Bestand ist jedoch die vorherige Zustimmung der zuständigen Naturschutzbehörde erforderlich (§ 45 Abs. 3 FlurbG). Die Konzentrationswirkung der Planfeststellung nach § 41 Abs. 5 FlurbG erstreckt sich nicht auf solche Eingriffe.

2.4.2 Wesentlich i. S. des § 45 Abs. 3 FlurbG ist ein Eingriff, wenn durch die beabsichtigten Veränderungen eine Gefährdung des Schutzzwecks zu erwarten ist, insbesondere wenn er durch die Schutzverordnung ausdrücklich untersagt oder für genehmigungspflichtig erklärt worden ist oder eine Änderung der Grenze des Schutzgebietes beinhaltet.

2.4.3 Die Zustimmung nach § 45 Abs. 3 FlurbG ist frühzeitig, möglichst bereits vor dem Anhörungstermin nach § 41 Abs. 2 FlurbG, einzuholen.

2.4.4 Das Ergebnis der Erörterung, ob ein Eingriff i. S. des § 45 FlurbG als wesentlich anzusehen ist, ob die Zustimmung dazu erteilt oder aus welchen Gründen sie versagt wird, ist schriftlich niederzulegen. Das gilt auch, wenn die Zustimmung von der Erfüllung bestimmter Auflagen abhängig gemacht wird.

2.4.5 Nach § 40 FlurbG kann u. a. für Anlagen, die dem Naturschutz und der Landschaftspflege dienen, Land in verhältnismäßig geringem Umfang bereitgestellt werden. Das für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aus Anlaß der

Herstellung der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen benötigte Land ist wie der für die Anlagen erforderliche Grund und Boden nach § 47 FlurbG aufzubringen. Die Bereitschaft einzelner Teilnehmer, auf Landabfindung zu verzichten (§ 52 FlurbG), ist zu nutzen.

2.4.6 Durch den Flurbereinigungsplan sind das Eigentum und, soweit erforderlich, die Unterhaltung der Flächen und Anlagen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu regeln. Besonders schutzwürdige Flächen und Anlagen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sollen in das Eigentum und ggf. die Unterhaltung geeigneter Träger überführt werden.

2.4.7 Die Unterhaltungspflicht für neue Anlagen ist jeweils zu regeln, bevor mit ihrer Herstellung begonnen wird.

2.4.8 Der Unterhaltungspflichtige erhält einen Auszug aus den entsprechenden Festsetzungen und einen Ausschnitt aus der Karte des neuen Bestandes.

2.4.9 Der Flurbereinigungsplan hat für Festsetzungen, die im gemeinschaftlichen Interesse der Beteiligten oder im öffentlichen Interesse getroffen werden, die Wirkung von Gemeindecapitulationen (§ 58 Abs. 4 FlurbG). Dadurch wirken solche Regelungen ohne dingliche Sicherung über das Verfahren hinaus gegen jedermann und können nur mit Zustimmung der Gemeindeaufsichtsbehörde durch Gemeindecapitulation geändert oder aufgehoben werden.

2.5 Sonderregelungen für Verfahren nach den §§ 86, 87, 91, 103 a FlurbG

2.5.1 Wird in einem Verfahren nach dem FlurbG kein Plan nach § 41 FlurbG aufgestellt (§ 86 Abs. 1 Nr. 4, §§ 97, 103 e FlurbG), sind die Entscheidungen nach § 13 NNatG sowie sonstige Festsetzungen und Maßnahmen für den Naturschutz und die Landschaftspflege in den Flurbereinigungsplan (§ 58 FlurbG), den Zusammenlegungsplan (§ 100 FlurbG) oder den Tauschplan (§§ 103 f. FlurbG) aufzunehmen. Im übrigen finden die Vorschriften der Nr. 2 sinngemäß Anwendung. Die Nrn. 2.2.1 bis 2.2.3 gelten nicht für den Freiwilligen Landtausch (§§ 103 a ff. FlurbG); bei Eingriffen i. S. des NNatG ist das Benehmen mit der Naturschutzbehörde (§ 13 Abs. 3 NNatG) in einer dem Verfahrenszweck angemessenen Weise herzustellen.

2.5.2 Für die Anordnung von Verfahren nach den §§ 86, 91 ff. und 103 a ff. FlurbG, die dem Zweck dienen sollen, notwendige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu ermöglichen, ist eine fachliche Konzeption der oberen Naturschutzbehörde Voraussetzung. Die fachliche Konzeption kann während des Verfahrens nur einvernehmlich geändert werden.

2.5.3 Im Flurbereinigungsverfahren nach den §§ 87 ff. FlurbG wirkt die Flurbereinigungsbehörde darauf hin, daß über Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen für unternehmensbedingte Eingriffe in Natur und Landschaft im Planfeststellungsverfahren des Unternehmensträgers entschieden wird. Soweit hierfür die Bereitstellung von Land erforderlich ist, muß der Planfeststellungsbeschuß für das Unternehmen den Bedarf näher festlegen, weil sonst die Aufbringung im Rahmen des § 88 Nr. 4 FlurbG ohne Änderung der Planfeststellung nicht zulässig wäre. Im übrigen ist über Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen, deren örtliche Verwirklichung dem Flurbereinigungsverfahren vorbehalten bleibt, eine Entscheidung im Rahmen der Planfeststellung des Unternehmensträgers zumindest dem Grunde nach (Art, Umfang, Kostentragung, Eigentum, Unterhaltung u. a.) herbeizuführen.

3. Zusammenarbeit der Flurbereinigungsbehörden mit den Naturschutzverbänden nach § 29 BNatSchG

3.1 Die Zusammenarbeit mit den nach § 29 BNatSchG anerkannten Naturschutzverbänden, insbesondere ihren örtlichen Vertretungen, ist von den Flurbereinigungsbehörden frühzeitig zu suchen, und zwar unabhängig davon, ob aus den Maßnahmen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind oder nicht.

3.2 Bei der Anhörung nach § 5 Abs. 2 FlurbG und bei der Aufstellung der allgemeinen Grundsätze für die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes (§ 38 FlurbG) sind die anerkannten Naturschutzverbände zu beteiligen.

3.3 Die anerkannten Naturschutzverbände erhalten einen Abdruck des Flurbereinigungsbeschlusses oder der entsprechenden Anordnung mit Gebietskarte ohne Rechtsbehelfsbelehrung. Über Änderungsanordnungen sind sie

in gleicher Weise zu unterrichten. Außerdem sind ihnen auf Wunsch Karten des Flurbereinigungsgebietes im Maßstab des Plans nach § 41 FlurbG für Kartierungszwecke kostenlos zur Verfügung zu stellen.

3.4 Bei der Aufstellung des Plans nach § 41 FlurbG und der Planfeststellung (§ 41 FlurbG) sind die anerkannten Naturschutzverbände wie Träger öffentlicher Belange zu beteiligen.

3.5 Eine verbindliche Äußerung i. S. des § 29 BNatSchG können, unbeschadet der Zusammenarbeit mit örtlichen Vertretungen, nur die Landesverbände oder deren im Einzelfall Bevollmächtigte abgeben.

3.6 Die anerkannten Verbände erhalten einen Abdruck des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung ohne Rechtsbehelfsbelehrung. Bleiben Anregungen und Bedenken der anerkannten Naturschutzverbände unberücksichtigt, so unterrichtet die obere Flurbereinigungsbehörde diese davon mit einer schriftlichen Begründung. Rechtsansprüche werden hierdurch nicht begründet.

3.7 Wird in einem Verfahren nach dem FlurbG kein Plan nach § 41 FlurbG aufgestellt (vgl. Nr. 2.5.1), sind die anerkannten Naturschutzverbände in einer dem jeweiligen Verfahrenszweck angemessenen Weise zu beteiligen, soweit Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berührt werden.

4. Zeitweilige Einschränkungen des Eigentums (§§ 34, 85 Nr. 5 FlurbG)

4.1 Die §§ 34 und 85 Nr. 5 FlurbG schränken das Eigentum an den zum Flurbereinigungsgebiet gehörenden Grundstücken im Interesse einer geordneten Durchführung der Flurbereinigung zeitweilig ein und unterwerfen bestimmte Änderungen der Zustimmung der Flurbereinigungsbehörde. Diese Zustimmung ergeht, wenn die Änderung einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellt, im Benehmen mit der unteren Naturschutzbehörde (§ 9 Nr. 1, § 13 NNatG). Beide Behörden unterrichten sich darüber hinaus gegenseitig vor Entscheidungen über Anträge, die Veränderungen von Natur und Landschaft im Flurbereinigungsgebiet zum Gegenstand haben.

4.2 Die Entscheidung über die Verhängung einer Geldbuße nach § 154 Abs. 1 FlurbG im Falle des Verstoßes gegen die Gebote der § 34 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 sowie des § 85 Nr. 5 FlurbG trifft die Flurbereinigungsbehörde nach pflichtmäßigem Ermessen (RdErl. des ML vom 15. 4. 1954, Nds. MBl. S. 207; § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten — OWiG — i. d. F. vom 19. 2. 1987, BGBl. I S. 602, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 15. 7. 1992, BGBl. I S. 1302, i. V. m. Artikel 162 des Einführungsgesetzes zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 24. 5. 1968, BGBl. I. S. 503, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. 3. 1974, BGBl. I S. 469).

4.3 Die Voraussetzungen für die Verhängung einer Geldbuße sind in der Regel als gegeben anzusehen, wenn sich der Verstoß zugleich als Eingriff im naturschutzrechtlichen Sinne erweist.

4.4 Stellt dieselbe Handlung eine Ordnungswidrigkeit sowohl nach § 154 FlurbG als auch nach § 64 NNatG dar, so treffen die Flurbereinigungsbehörde und die untere Naturschutzbehörde unverzüglich nach Bekanntwerden des Verstoßes eine Vereinbarung über die Zuständigkeit zu ihrer Verfolgung und Ahndung (§ 39 Abs. 2 OWiG).

4.5 Sieht die Flurbereinigungsbehörde im Einzelfall von der Festsetzung einer Geldbuße ab, so sind die Gründe hierfür atkenkundig zu machen. Die Entscheidung darf nicht davon bestimmt sein, daß die Verhängung der Geldbuße künftige Verhandlungen mit dem zuwiderhandelnden Teilnehmer erschweren werde.

4.6 Die Vorschriften der §§ 34 und 85 Nr. 5 FlurbG werden auf Verständnis stoßen, wenn die Teilnehmer ausreichend über Sinn und Zweck der Regelung, insbesondere auch über die Bedeutung des Naturschutzes und der Landschaftspflege, unterrichtet sind. In der Regel ist diese Unterrichtung im Aufklärungstermin nach § 5 Abs. 1 FlurbG vorzunehmen und in der über diesen Termin zu fertigenden Niederschrift zu vermerken. Die Anberaumung besonderer Aufklärungstermine kann zweckmäßig sein. Auf den Umfang und die Auswirkungen der zeitweiligen Einschränkungen sowie auf die Folgen von Verstößen ist hinzuweisen. Die öffentliche Bekanntmachung



nach § 34 Abs. 4 FlurbG genügt zwar den formalen Erfordernissen, ist aber allein nicht geeignet, die notwendige Aufklärung herbeizuführen.

#### 5. Herstellung der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen

5.1 Bei der Übertragung des Plans nach § 41 FlurbG und der neuen Feldeinteilung in die Örtlichkeit dürfen Natur und Landschaft nicht mehr als unvermeidlich notwendig beeinträchtigt werden. Die Flurbereinigungsbehörde bemüht sich insbesondere bei der Abgrenzung und der Herstellung der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen um eine enge Abstimmung zwischen dem Träger der Maßnahme und der unteren Naturschutzbehörde.

5.2 Der Vorausbau ist im Rahmen der Festsetzungen des Plans nach § 41 FlurbG zulässig.

5.3 Vorläufige Anordnungen nach § 36 FlurbG erfordern keine zusätzliche Beteiligung der Naturschutzbehörden. Diesen Anordnungen liegt materiell-rechtlich der Plan nach § 41 FlurbG oder in Flurbereinigungsverfahren nach den §§ 87 ff. FlurbG der Fachplan des Unternehmens zugrunde. An der Entscheidung darüber haben die Naturschutzbehörden mitgewirkt.

5.4 Ist in einem Verfahren nach dem FlurbG ohne Plan nach § 41 FlurbG ausnahmsweise der Vorausbau von Anlagen vorgesehen, so ist das Benehmen mit der unteren Naturschutzbehörde (§ 13 Abs. 2 NNatG) vor Erteilung der Ausbaugenehmigung herzustellen. Das Ergebnis ist aktenkundig zu machen. Erhebt die untere Naturschutzbehörde Einwendungen, ist der Vorausbau bis zur Benehmensherstellung über den Flurbereinigungs-, Zusammenlegungs- oder Tauschplan zurückzustellen (vgl. Nr. 2.5.1).

5.5 Die mit der Durchführung von Baumaßnahmen beauftragten Firmen sind vertraglich zu verpflichten, Natur und Landschaft, insbesondere die schutzwürdigen Teile, schonend zu behandeln. Für Zuwiderhandlungen ist neben der Verpflichtung zum Ausgleich des entstandenen Schadens eine angemessene Vertragsstrafe zu vereinbaren.

5.6 Zur Übergabe neugeschaffener Anlagen des Naturschutzes und der Landschaftspflege an den Unterhaltspflichtigen ist die untere Naturschutzbehörde zu laden.

#### 6. Kosten

Die anlässlich der Aufstellung des Plans nach § 41 FlurbG sowie der Pläne nach Nr. 2.5.1 entstehenden Kosten trägt als Verfahrenskosten das Land (§ 104 FlurbG). Die Flurbereinigungs- und die Naturschutzbehörden stellen sich für die gesetzlich oder im Rahmen dieses Gem. RdErl. vorgeschriebene Mitwirkung gegenseitig keine Kosten in Rechnung.

#### 7. Aufhebung von Vorschriften

Der Bezugsverlaß zu a wird aufgehoben.

An die Bezirksregierungen,  
das Niedersächsische Landesverwaltungsamt,  
die Ämter für Agrarstruktur,  
die Landkreise und kreisfreien Städte.

— Nds. MBl. Nr. 16/1993 S. 459

### Anlage 1

#### Gliederungsmuster für die Vorinformation der unteren Naturschutzbehörde (Nr. 2.1.3)

1. Zustand von Natur und Landschaft
  - 1.1 Überblick über den Naturraum
  - 1.2 Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts (Boden, Wasser, Luft, Pflanzen- und Tierwelt)
  - 1.3 Landschaftsbild (Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft)
2. Zielkonzept des Naturschutzes und der Landschaftspflege
  - 2.1 Schutz, Pflege und Entwicklung von Landschaftsteilen und -bestandteilen
  - 2.2 Besonderer Artenschutz
  - 2.3 Anforderungen an Nutzungen
  3. Untersuchungsbedarf hinsichtlich bestimmter Einzelfragen
4. Stellungnahme zu den Zielen des Flurneuerungsverfahrens

### Anlage 2

#### Gliederungsmuster für die Vorplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege

1. Nähere Darlegung des Ziel- und Maßnahmenkonzeptes
  - 1.1 Schutz, Pflege und Entwicklung von Landschaftsteilen und -bestandteilen
  - 1.2 Besonderer Artenschutz
  - 1.3 Anforderungen an Nutzungen
2. Auswertung der Landschaftsbestandsaufnahme und -bewertung
  - 2.1 Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts (Boden, Wasser, Luft, Pflanzen- und Tierwelt)
  - 2.2 Landschaftsbild (Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft)
3. Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung und Stellungnahme zu geplanten Eingriffen
4. Hinweise auf mögliche Maßnahmen der Flurneueordnung zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie zur Vermeidung von Maßnahmen, die Eingriffe außerhalb des Verfahrensgebietes oder nach Abschluß des Verfahrens ermöglichen

# Eingriffsregelung und Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) — 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 (vgl. BREUER 1991 a).

### 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.

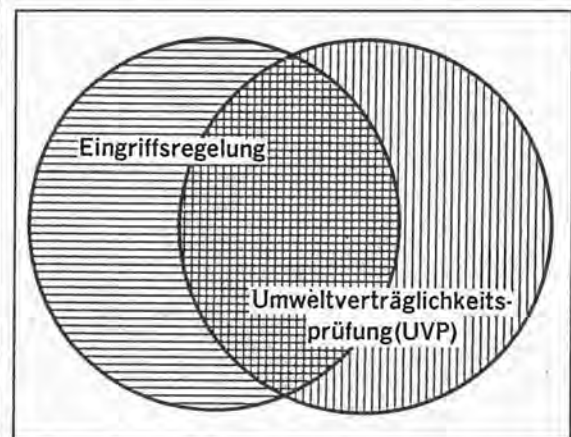
Das UVP-Gesetz verwendet das im Naturschutz zentrale Begriffspaar »Natur und Landschaft« nicht und verzichtet auch auf die seit 1976 naturschutzgesetzlich vorgegebenen und z. T. weit früher üblichen Schutzgutbezeichnungen »Leistungsfähigkeit des »Naturhaushalts« und »Landschaftsbild«. Auch wenn man unterstellt, 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. Zwar sollen »Natur und Landschaft« als »Lebensgrundlagen des Menschen« gesichert werden (§ 1 Bundesnaturschutzgesetz), die UVP-Schutzgüter »Menschen«, »Kultur- und sonstige Sachgüter« sind aber keine unmittelbaren Schutzgüter des Naturschutzes. Die Schutzgüter des Naturschutzes (und mithin der Eingriffsregelung) sind also nur Teilmenge der UVP-Schutzgüter.





### 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.

Abb. 1: Geltungsbereich von Eingriffsregelung und Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP); aus BREUER 1991a.



-  weder eingriffsregelungs- noch UVP-pflichtige Vorhaben (z. B. landwirtschaftliche Bodenbearbeitung)
-  eingriffsregelungs- aber nicht UVP-pflichtige Vorhaben (z. B. bestimmte Bodenabbauvorhaben)
-  UVP- aber nicht eingriffsregelungspflichtige Vorhaben (z. B. bestimmte Änderungen von Abwasserbehandlungsanlagen)
-  sowohl eingriffsregelungs- als auch UVP-pflichtige Vorhaben (z. B. Fernstraßenneubau)

### Die Arbeitsschritte

Das Vorgehen bei eingriffsregelungs- und UVP-pflichtigen Vorhaben ist im Ermittlungs-, Beschreibung- und Bewertungsteil ähnlich. Für beide Verfahren muß die Untersuchung der Schutzgüter und ihrer Betroffenheit so frühzeitig ansetzen, daß im Ergebnis auch noch ein Vorhabensverzicht (»Nulllösung«) 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).

### 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.

Die Verpflichtungen der Eingriffsregelung gehen 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 keineswegs überflüssig gemacht. Vielmehr liefert die UVP im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung erst das Abwägungsmaterial, das an den Entscheidungskriterien der Eingriffsregelung zu messen ist.

Für Vorhaben, die sowohl UVP- als auch eingriffsregelungspflichtig sind, 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. Schon das führt häufig zu unvollständigen und nicht prüfbaren Antragsunterlagen, die Eingriffe werden aber gleichwohl und ohne ausreichende Vermeidung und Kompensation zugelassen (vgl. BREUER 1991 b).

Demgegenüber sind diese 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 Chancen der UVP für den Naturschutz sind unbestritten und werden immer wieder herausgestellt. Sie tragen mit dazu bei, daß in Umweltpolitik, Umweltverwaltung und Umweltverbänden die Umweltverträglichkeitsprüfung mit positiven Erwartungen für die Umwelt verknüpft ist. Risiken der UVP für den Naturschutz sind weithin unvorstellbar, oder diese werden verkannt oder gar als Vorzüge gedeutet.

### 2.1 Konkurrenz unter erschwerten Bedingungen

Eine Umweltverträglichkeitsprüfung ist »ein juristisch-administrativ strukturiertes Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, das der politisch-administrativen Entscheidungsvorbereitung dient, in dem alle wesentlichen ökologischen Auswirkungen eines Vorhabens und seiner Alternativen frühzeitig abgeschätzt, aus ökologischer Sicht bewertet und daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet werden« (HARTLIK 1992: 57).

Dieses Selbstverständnis der Umweltverträglichkeitsprüfung ist nur scheinbar für den Naturschutz unproblematisch:

»Ökologische Auswirkungen« oder »Auswirkungen auf die Umwelt« bedeuten 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 bewertet, 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. Die 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 N NatG nutzungsneutral zu

bestimmen und dürfen nicht einer oder mehreren Bodennutzungen untergeordnet werden. Schutzauftrag ist nicht der Schutz einer 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 Rankers 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.

Es besteht die Gefahr, daß naturschutzfremde Inwertsetzungen von Umweltmedien als Umweltqualitätsziele genannt werden. 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 für den Naturschutz wichtigen Bereichen Windenergieanlagen oder an für den Naturschutz wichtigen Fließgewässern Wasserkraftwerke zur »umweltfreundlichen« oder »umweltverträglichen« Energiegewinnung errichtet werden sollen.

Wirtschaftliche Belange können nun, wenn sie — wie auch immer definierten — Umweltqualitätszielen dienen, gegenüber den Zielen des Naturschutzes mehr denn je legitimiert erscheinen und konkurrenzfähig sein. 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«.

Die Gefahr einer Vermengung und Verfremdung der Naturschutzziele in der Umweltverträglichkeitsprüfung besteht insbesondere dann, wenn sie personell und administrativ außerhalb der Einflußmöglichkeit des Naturschutzes liegt.

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.

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).

Daher ist es notwendig, daß in der Ausbildung im Naturschutz das rechtlich-fachliche Zielsystem des Naturschutzes gelehrt und z. B. zwischen Naturschutz- und Umweltqualitätszielen differenziert wird. Auch die Ausbildung im Naturschutz sollte dazu beitragen, daß die naturschutzrechtliche Landschaftsplanung als gutachtliche Fachplanung erhalten und nicht zugunsten einer »ökologischen Gesamtplanung« oder »Umweltleitplanung« aufgelöst wird.

## 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 nicht verbindlichen 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.

Auch dann, wenn verbindliche Grenzwerte vorliegen, darf die Zuständigkeit des Naturschutzrechts (und mithin auch der Naturschutzverwaltung) für die Schutzgüter »Boden«, »Wasser«, »Luft« und »Klima« nicht aufgehoben werden. Ein auf »Pflanzen und Tiere« beschränkter Anspruch des Naturschutzes, zudem noch auf hochbedrohte oder besonders geschützte Arten und Biotope reduziert, entspräche 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 werden.

Auf diese Weise würden für die Anwendung der Eingriffsregelung Standards sozusagen »durch die Hintertür« eingeführt, die hinter den naturschutzfachlichen Erfordernissen zurückbleiben und zu einer fachlichen Entleerung und zu

Anwendungsbeschränkungen der Eingriffsregelung führen könnten.

Diese Vorgehensweise wäre nicht nur naturschutzfachlich unzureichend, sie wäre 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 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 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 den Schutz einzelner Arten reduziert, indem Boden, Wasser und Luft zur Domäne von Nutzungen 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 für den Naturschutz wichtigen 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«.

Naturschutz und Umweltschutz sind trotz vieler gemeinsamer Anliegen keine synonymen Zielsysteme, Werthaltungen oder Handlungsdisziplinen. Auch ist Naturschutz entgegen üblicher Auffassung nicht einfach ein Teil des Umweltschutzes. Vielmehr ist es das Wesentliche des

Naturschutzes, von der übergeordneten bis zur lokalen Ebene Ziele für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu entwickeln. Der Naturschutz kann diese Ziele mit eigenen naturschutzrechtlichen Instrumenten (Landschaftsplanung, Eingriffsregelung, besonderer Gebiets- und Artenschutz) nur begrenzt erreichen. Die Verwirklichung der Naturschutzziele ist daher in vielen Bereichen nur mit der Unterstützung anderer Politikbereiche möglich. Naturschutz ist insofern eine echte Querschnittsaufgabe, als er Anforderungen an andere Politikbereiche und Nutzungen für die Verwirklichung der Naturschutzziele durch andere formuliert. Diese Unterstützung ist nicht nur für andere Behörden und öffentliche Stellen als Unterstützungspflicht (§ 56 NNatG), für Einzelpersonen als allgemeine Pflicht (§ 3 NNatG) naturschutzrechtlich vorgegeben, sondern zudem in für die einzelnen Politikbereiche (z. B. Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft, Energiewirtschaft, Verkehr, chemische Industrie) geltenden fachrechtlichen Vorschriften (z. B. Düngemittelrecht, Pflanzenschutzgesetz, Wasserrecht, Atomrecht, Bundesimmissionsschutzrecht) verankert.

Diese neben dem Naturschutzrecht geltenden anderen fachgesetzlichen Anforderungen oder Umweltstandards dienen mehr oder weniger auch dem Naturschutz. Sie entsprechen den aus dem Naturschutzrecht zu entwickelnden Anforderungen (Naturschutzqualitätsziele) nicht in jedem Fall und vor allem nicht vollständig.

Der Naturschutz wird seine Identität gegenüber und vor allem innerhalb des Umweltschutzes nur sichern können, wenn er sein Zielsystem und Aufgabenprofil mit eigenen Bewertungen bewahrt und dort, wo es notwendig ist, gegen den Umweltschutz abgrenzt. Nicht nur außerhalb, sondern auch innerhalb des Naturschutzes wird diese Aufgabe manchmal als das Bestreben empfunden, im Zeitalter der E-Lok den Beruf des Heizers zu erhalten.

### 4 Anforderungen an die UVP-Praxis

Wenn die Umweltverträglichkeitsprüfung den Naturschutz und die Wirksamkeit der Eingriffsregelung 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 Sachgüter als kulturelles Erbe verstanden.

2. Das Verhältnis der Schutzgüter des Naturschutzes zu den anderen Schutzgütern der UVP ist zu klären, gerade weil und wo diese in Konkurrenz zueinander treten können. Die Schutzgüter des Naturschutzes müssen im UVP-Prozess re-identifizierbar 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 einzelne Arten oder Biotope ist nicht zulässig.

4. Die UVP darf zwischen Naturschutzbelangen und anderen Umweltbelangen nicht abwägen, sondern soll 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 »Aufrechnen« der Betroffenheit von Schutzgütern des Naturschutzes gegen die Nicht-Betroffenheit oder Verbesserung der Situation anderer Schutzgüter muß zuverlässig ausgeschlossen werden. Eine Privilegierung von bestimmten Umweltbelangen ist nicht zulässig.

6. Die naturschutzrechtlich verankerten »Vorkehrungen zur Vermeidung« sowie »Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen« dürfen nicht für Schutzgüter außerhalb des Naturschutzes instrumentalisiert werden. Diese Maßnahmen müssen der Eingriffsfolgenbewältigung für Natur und Landschaft dienen, nicht anderen Belangen.

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 der Naturschutzbehörden ist, muß sie naturschutzfachlich begleitet werden.

Die eingangs gestellte Frage kann beantwortet werden — Eingriffsregelung und UVP:

- Keine Liebesheirat, auch nicht nowendig.
- Geschiedene Leute ganz sicher nicht.
- Eine Vernunfthehe schon eher und mithin nicht die schlechteste Verbindung.

## 5 Literatur und Quellen

ARBEITSGRUPPE EINGRIFFSREGELUNG der Landesanstalten/-ämter für Naturschutz und der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (BFANL) (1988): Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung. — Natur u. Landschaft 63, H. 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). — Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 11, Nr. 4: 86-88.

BREUER, W. (1991 b): 10 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in Niedersachsen. — Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 11, Nr. 4: 43-59.

ERZ, W. (1986): Ökologie oder Naturschutz? Überlegungen zur terminologischen Trennung und Zusammenführung. — Ber. 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 DIE UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG (UVPV): 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. Naturschutz Landschaftspf. 45: 55-65, Bonn.



# Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und ihr Verhältnis zur Eingriffsregelung in Niedersachsen<sup>1)</sup>

von Hans Meier

## 1 Rechtsgeschichte der Umweltverträglichkeitsprüfung

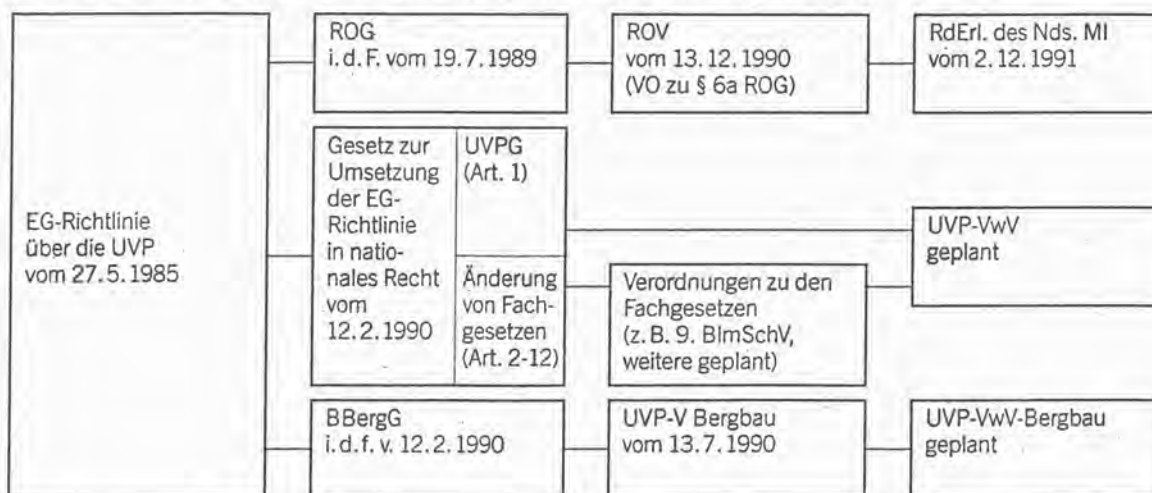
Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) wurde auf EG-Ebene durch die Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 eingeführt und verpflichtete die Mitgliedstaaten, sie innerhalb von drei Jahren in nationales Recht umzusetzen. Dies geschah in Deutschland mit 19monatiger Verspätung. Der Bundesgesetzgeber hat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

- das Raumordnungsgesetz<sup>2)</sup> änderte
- das Bundesberggesetz<sup>3)</sup> änderte
- das Umsetzungsgesetz<sup>4)</sup> erließ.

Letztgenanntes Umsetzungsgesetz vom 12. 2. 1990 enthält in Artikel 1 das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) und in den Artikeln 2 bis 16 jeweils Änderungen der relevanten Fachgesetze.

Mittlerweile sind einige untergesetzliche Vorschriften zu den o.g. Gesetzen in Kraft getreten, z.B. UVP-V Bergbau<sup>5)</sup> und 9. BlmSchV<sup>6)</sup>. Weitere sind geplant, z. B. UVP-Verwaltungsvorschriften (UVP-VwV).

Schema 1: Umsetzung der EG-Richtlinie zur UVP in nationales Recht (Entwurf: Meier 2/92)



## 2 Was ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung?

Gemäß §§ 1 und 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.

### 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

<sup>1)</sup> Die folgende Zusammenfassung von Vorträgen beim Berufsbildungsinstitut (BBI) in Bremen am 23.2.1993 berücksichtigt bereits die wesentlichen Grundzüge der im Oktober 1993 vom Niedersächsischen Umweltministerium herausgegebenen UVP-Leitlinie.

<sup>2)</sup> Raumordnungsgesetz vom 19.7.1989, geändert durch Gesetz vom 23.9.1990 — siehe hierzu jedoch die Ausführungen in Kap. 5, S. 210, zur letzten Änderung des ROG v. 22.4.1993

<sup>3)</sup> Novellierung des Bundesberggesetzes (BBergG) vom 12.12.1990

<sup>4)</sup> 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

<sup>5)</sup> Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau) vom 13.7.1990

<sup>6)</sup> Verordnung zur Änderung der neunten Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (9.BlmSchV) vom 20.3.1992

untereinander sowie Kultur- und sonstige Sachgüter« zusammen (§ 2 Abs. 1 Satz 2). Die einzelnen UVP-Schutzgüter sollen nicht isoliert nebeneinander stehen, sondern sind in ökosystemarem Zusammenhang zu betrachten<sup>1)</sup>. 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. Kap. 4.6).

### 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 in Form einer Positivliste enthalten. Eine Einzelfallprüfung über die UVP-Pflichtigkeit findet nur bei wesentlichen Änderungen von Vorhaben statt,

die nach BImSchG genehmigungspflichtig sind. (In Niedersachsen sollen alle Vorhaben, für die ein Raumordnungsverfahren durchgeführt wird, UVP-pflichtig bleiben (vgl. hierzu Kap. 5, S. 210). Für den Bereich des Bergrechts ergeben sich die UVP-pflichtigen Vorhaben aus der UVP-V Bergbau.)

### Verfahrensbeteiligte

Für die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen sind im wesentlichen der Vorhabenträger und die für die Entscheidung zuständige Behörde verantwortlich (siehe Tab. 1). Die Zulassungsbehörde ist zuständige Behörde gemäß UVPG. An der Durchführung der UVP sind darüber hinaus andere Behörden, Sachverständige und (sachkundige) Dritte sowie die Öffentlichkeit beteiligt.

Tab. 1: Zuständigkeiten bei Durchführung der UVP. Entwurf: Meier 10/92.

<b>Ermittlung der Umweltauswirkungen</b>	
<b>Vorhabenträger</b>	— Sammlung von bereits vorliegenden Daten — eigene Datenermittlung
<b>zuständige Behörde</b>	— im Rahmen der Behördenbeteiligung — im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung
<b>zuständige Behörde (oder andere Behörde in Amtshilfe)</b>	— eigene Ermittlung im Einzelfall, wenn keine Verpflichtung des Vorhabenträgers besteht (Amtsermittlungsgrundsatz)
<b>Beschreibung der Umweltauswirkungen</b>	
<b>Vorhabenträger</b>	— im Rahmen seiner Unterlagen gemäß § 6 UVPG
<b>zuständige Behörde</b>	— im Rahmen ihrer zusammenfassenden Darstellung gemäß § 11 UVPG
<b>Bewertung der Umweltauswirkungen</b>	
<b>Vorhabenträger</b>	— im Rahmen seiner Unterlagen gemäß § 6 UVPG zur Planung zweckmäßiger Maßnahmen gegen erhebliche Beeinträchtigungen
<b>zuständige Behörde(n)</b>	— gemäß § 12 (§ 14, Abs. 2) UVPG

## 3 Zweistufigkeit der UVP (§§ 13, 15 und 16 UVPG)

Bei bestimmten UVP-pflichtigen Vorhaben wird ein dem Zulassungsverfahren vorgelagertes Verfahren durchgeführt (z. B. 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 und 16 UVPG). Sinngemäß trifft diese Vorgehensweise gemäß § 13 auch auf Vorbescheide und Teilzulassungen zu. (Zur UVP im Raumordnungsverfahren gemäß § 16 siehe Kap. 5, S. 210).

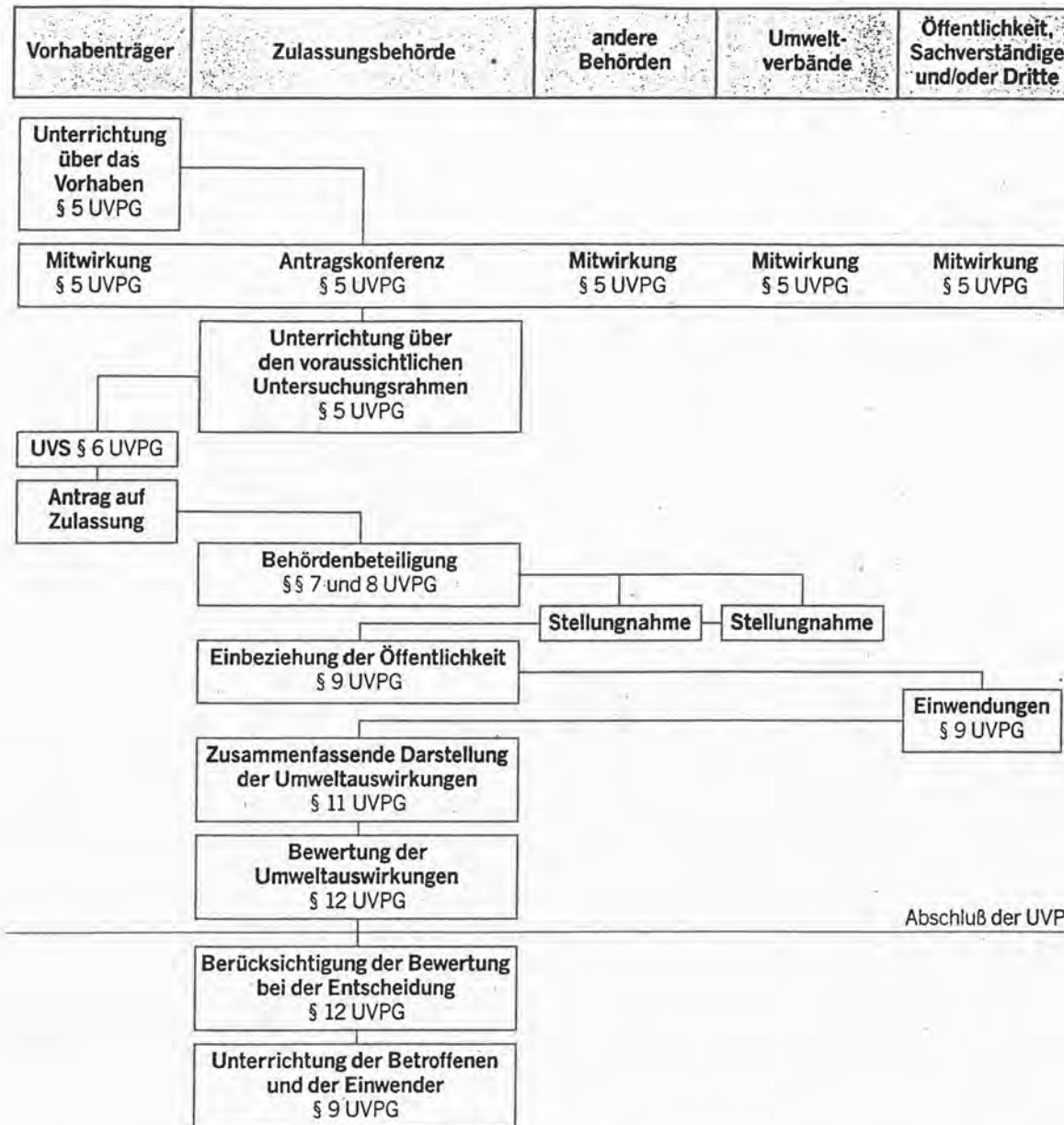
## 4 Ablauf der Umweltverträglichkeitsprüfung

Die UVP besteht aus einer Reihe von Verfahrensschritten, die unselbständige Teile der vorgelagerten Verfahren bzw. der Zulassungsverfahren für UVP-pflichtige Vorhaben sind und in diese integriert werden (siehe Schema 2). 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 Vorhabenträgers (§ 6)
- zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen (§ 11)
- Bewertung der Umweltauswirkungen (§ 12).



Schema 2: Ablauf der Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß UVPG. Entwurf: Meier 10/92



#### 4.1 Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen (§ 5 UVPG)

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 zuständigen Behörde über die UVP allgemein und speziell über Art und Umfang seines UVP-Beitrags beraten lassen. § 5 sieht folgende Verfahrensschritte vor (gilt nicht bei Bauleitplan-, Flurbereinigungs- und bergrechtlichen Verfahren):

- Der Vorhabenträger teilt der zuständigen Behörde seine Planungsabsicht mit und legt geeignete Unterlagen für eine gemeinsame Erörterung vor.

Zum Inhalt dieser Unterlagen siehe Tab. 2.

- Die zuständige Behörde erörtert mit dem Vorhabenträger einzelfallbezogenen 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 weitergehender Inhalte. Diese bleibt dem gesonderten Erörterungstermin im Zulassungsverfahren 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. 1 Satz 1),

Tab. 2: Geeignete Unterlagen des Vorhabenträgers für die Erörterung gemäß § 5 UVPG (soweit im Einzelfall relevant),

<p><b>Beschreibung des Vorhabens</b></p>	<p><b>Art des Vorhabens</b>  <b>Erforderlichkeit des Vorhabens</b>  <b>geprüfte Vorhabenalternativen und Auswahlgründe</b>  <b>geprüfte Standort-/Trassenalternativen und Auswahlgründe</b>  <b>ausgewählte(r) Standort/Trasse</b>                  – Lage im Naturraum                  – derzeitiger Zustand  <b>Erschließung</b>  <b>Bedarf an Grund und Boden</b>                  – Lage                  – Flächengröße                  – Menge  <b>Baumaßnahmen, Bauzeiten</b>  <b>Bauwerke, verwendete Baustoffe</b>  <b>Betriebsablauf, technische Verfahren, Energie- und Wasserbedarf</b>  <b>absehbare Erweiterungen</b>                  – Bauwerke                  – Betriebsablauf</p>
<p><b>Wirkfaktoren des Vorhabens auf die Umwelt</b></p> <p>bei der Baudurchführung, durch das Vorhandensein der Anlage selbst, bei Normalbetrieb, bei Stör- oder Unfällen und bei bzw. nach Stilllegung</p>	<p><b>Emissionen/ Reststoffe</b>                  – Luftverunreinigungen                  – Abfälle                  – Abwasser                  – Abwärme                  – Geräusche/Lärm                  – Erschütterungen                  – ionisierende Strahlen                  – Licht                  – sonstige Emissionen/ Reststoffe  <b>Bodenversiegelung/ Bodenentnahmen</b>  <b>Wasserentnahmen</b>  <b>visuelle Wirkfaktoren</b>  <b>sonstige Wirkfaktoren</b></p> <p style="text-align: right;">Entwurf: Meier 10/92</p>

- welche davon bereits vorliegen und
- welche der Vorhabenträger gemäß § 6 Abs. 3 und 4 demnach noch zu untersuchen hat.

In Bezug auf die Methoden der UVP werden die im Einzelfall in Frage kommenden Ermittlungs-, Analyse- und Bewertungsmethoden diskutiert.

● **Nach Abschluß der Erörterungen unterrichtet die zuständige Behörde den Vorhabenträger über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen der UVP.**

Diese schriftliche Mitteilung enthält unter Bezug auf § 6 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.

§ 5 verpflichtet 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 – Umweltverträglichkeitsstudie (§ 6 UVPG)

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

Obwohl dies formalrechtlich nicht zwingend ist, empfiehlt es sich dennoch aus Gründen der besseren Nachvollziehbarkeit, daß der Vorhabenträger die Angaben in einer eigenständigen Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) und in einer anderen Reihenfolge zusammenstellt, als sie in § 6 vorgegeben ist.



Der auf S. 216 dieses Heftes folgende Beitrag (MEIER 1993) enthält einen Vorschlag für eine UVS-Gliederung. Die dort dargestellten Unterlagen des Vorhabenträgers, sofern diese für das

Vorhaben und die UVP relevant sind, stellen die Mindestangaben dar, die gemäß § 6 für eine fachliche Beurteilung im o.g. Sinne vorgelegt werden müssen.

#### 4.3 Beteiligung anderer Behörden (§§ 7 und 8 UVPG)

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 und 8 gelten nicht bei bergrechtlichen Verfahren.

#### 4.4 Einbeziehung der Öffentlichkeit (§ 9 UVPG)

Die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Durchführung der UVP muß im Regelfall gemäß § 9 Abs. 1 den Vorschriften des § 73 Abs. 3-7 VwVfG gehügen. Ausnahmen hiervon bilden vorgelagerte Verfahren und Flurbereinigungsverfahren.

Bei diesen gilt die vereinfachte (eingeschränkte) Beteiligungsform des § 9 Abs. 3.

Sofern das Fachrecht höhere Anforderungen stellt, gilt dieses.

#### 4.5 Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen (§ 11 UVPG)

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.

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<sup>1)</sup>. Die zusammenfassende Darstellung selbst soll keine Außenwirkung erzeugen, sondern vielmehr eine saubere Trennung der Arbeitsschritte 'sachbezogene Beschreibung' und 'Bewertung' im behördeninternen Prozeß der Entscheidungsvorbereitung ermöglichen.

§ 11 gilt nicht bei Bauleitplanverfahren und bergrechtlichen Verfahren.

#### 4.6 Bewertung der Umweltauswirkungen und ihre Berücksichtigung bei der Entscheidung (§ 12 UVPG)

Auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung sollen die erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf die in § 2 genannten UVP-Schutzgüter (jedoch nicht andere, z.B. wirtschaftliche Auswirkungen) bewertet werden. Dies ist der letzte Schritt und das Kernstück der UVP. Die Pflicht zur 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.

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<sup>2)</sup> bestimmen wollen, daß die zuständige Behörde den ihr gegebenen Ermessensspielraum bei der Auslegung der einschlägigen Rechtsvorschriften zugunsten des Umweltschutzes optimal nutzen soll.

Die Bewertung und die Berücksichtigung der Bewertung bei der Entscheidung sind

- nach Maßgabe der geltenden Gesetze
- im Sinne einer wirksamen Umweltvorsorge zu vollziehen.

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 des UVPG verfolgt somit nicht mehr und nicht weniger als eine »umweltschutzoptimierte« Auslegung der für die Zulassung des Vorhabens maßgeblichen anderen Rechtsvorschriften.

Hieraus wird zweierlei deutlich. Zum einen war es Wille des Gesetzgebers bei der Umsetzung der EG-Richtlinie, daß die für die Bewertung

<sup>1)</sup> vgl. Begründung zum UVPG — BT-Drs. 11 / 3919 S. 26

<sup>2)</sup> Zum Begriff siehe BUNDESMINISTER FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (1986)

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 schon seit längerer Zeit bestehenden Regelungen (z. B. bei den bereits vor mehr als 10 Jahren (!) eingeführten Vorschriften der Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes - NNatG) bedacht werden, daß die Durchschlagkraft von Umweltschutzbelangen im Abwägungsprozeß bei tatsächlich optimaler Ausschöpfung der bereits vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten fundamental erhöht würde.

Umweltrelevante Bewertungsmaßstäbe liegen im geltenden Recht teils als klar definierte Standards vor (z. B. Grenzwerte der TA Luft, AbfKlärV oder 16. BImSchV), teils als unbestimmte Rechtsbegriffe (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 Interpretation der Ergebnisse einer detaillierten Zustandsermittlung von Natur und Landschaft konkretisiert werden. Nähere Hinweise können auch Landschaftsrahmenplänen oder Landschaftsplänen (§§ 5 und 6 NNatG) entnommen werden, so diese denn vorliegen (vgl. FACHBEHÖRDE FÜR NATURSCHUTZ 1989a, 1989b).

Voraussichtlich werden in den UVP-VwV für die Bewertung relevante anlagenspezifische Rechtsvorschriften genannt<sup>1)</sup>. Die UVP-VwV sollen außerdem Richtwerte für die Umweltbeschaffenheit einführen<sup>2)</sup>, die als Bewertungsmaßstäbe dienen sollen. Diese Richtwerte werden zwar unverbindlich sein, Abweichungen hiervon 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. Kap. 2). 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 nach Zulassungsrecht zu prüfenden Alternativen und Auswahlgründe für das beantragte Vorhaben sind ebenfalls Gegenstand der Bewertung.

§ 12 gilt nicht für Bauleitplanverfahren und bergrechtliche Verfahren.

## 5 Sonstige Regelungen des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes

§ 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.

### Zulassung eines Vorhabens durch mehrere Behörden (§ 14 UVPG)

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 gemäß §§ 5 und 11 zuständig ist. Darüber hinaus sind die Länder ermächtigt, der federführenden Behörde weitere Zuständigkeiten gemäß §§ 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 (s. Kap. 6).

In Niedersachsen gehen die Vorstellungen z. Z. dahin, die Bestimmung der federführenden Behörde und ihrer Zuständigkeiten im künftigen Landes-UVP-Gesetz zu regeln.

### UVP im Raumordnungs- und Zulassungsverfahren (§ 16 UVPG)

Zwar wurde auf Bundesebene durch die letzte Änderung des ROG<sup>3)</sup> die UVP-Pflicht bei Raumordnungsverfahren gestrichen, in der Novelle des NROG<sup>4)</sup> soll jedoch die diesbezügliche

<sup>1)</sup> vgl. BMU-Referentenentwurf der UVP-VwV i. d. F. v. 10. 3. 1993: 12 - 31.

<sup>2)</sup> vgl. BMU-Referentenentwurf der UVP-VwV i. d. F. v. 10. 3. 1993: Anhänge.

<sup>3)</sup> Änderung des Raumordnungsgesetzes (ROG) durch Art. 4 (und Änderung des UVPG durch Art. 11) des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22. 4. 1993.

<sup>4)</sup> Die Novelle des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (NROG) befindet sich z. Z. in der parlamentarischen Beratung.



bisherige Regelung des § 6a ROG sinngemäß übernommen werden, so daß in Niedersachsen auch zukünftig eine UVP in jedem Raumordnungsverfahren durchzuführen ist.

§ 16 schreibt 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 des Raumordnungsverfahrens (1. Stufe) im Zulassungsverfahren (2. Stufe) kann nur erfolgen, wenn sie in der Landesplanerischen Feststellung geschlossen dargestellt und identifizierbar sind. Um diesem Erfordernis zweckmäßig entsprechen zu können, hat das Nds. MI die Durchführung der UVP im Raumordnungsverfahren per Runderlaß näher geregelt und einen (unverbindlichen) Leitfaden herausgegeben (NIEDERSÄCHSISCHES INNENMINISTERIUM 1991a, b).

#### **Spezialregelungen für UVP im Bauleitplanverfahren, bergrechtlichen Verfahren und im Flurbereinigungsverfahren (§§ 17 bis 19 UVPG)**

§ 17 bestimmt, daß eine UVP im Sinne des § 2 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 UVPG auch bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen oder Satzungen durchgeführt werden muß, wenn diese eine Grundlage für die Zulassungsentscheidung eines UVP-pflichtigen

Vorhabens sein könnten oder aber deren Planfeststellung ersetzen.

§ 17 bestimmt ferner, daß Art und Weise der Durchführung der UVP allein durch Vorschriften des Baugesetzbuchs (BauGB) geregelt werden. Offensichtlich geht die Gesetzgebung 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 Bebauungspläne und Satzungen gemäß § 2 Abs. 3 Nrn. 3 und 4 UVPG eine UVP im Sinne des § 2 Abs. 1 enthalten müssen.

Gemäß § 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 (s. Kap. 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 UVPG beteiligt werden. Das heißt 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 UVP und Eingriffsregelung in Niedersachsen**

Ein UVP-pflichtiges Vorhaben unterliegt im Zulassungsverfahren der Anwendung der Eingriffsregelung, wenn es im Einzelfall den Eingriffstatbestand erfüllt (§ 7 NNatG) (vgl. MEIER 1987, BREUER 1991a, b). Die Zulassungsbehörde hat bei ihrer Entscheidung die Bewertung gemäß § 12 UVPG nach Maßgabe der geltenden Gesetze zu berücksichtigen. Wenn das Vorhaben

ein Eingriff gemäß § 7 NNatG ist, gehören dazu 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.

### **6.1 Gemeinsamkeiten zwischen UVP und Eingriffsregelung**

#### **Rechtliche Gemeinsamkeiten**

- Unselbständige Verfahrensteile: jeweils im »Huckepack-Prinzip« an das nach Fachrecht vorgeschriebene Zulassungsverfahren angebunden.
- Anwendung bei konkreten Einzelvorhaben: nicht bei Programmen u. ä.
- Verursacherprinzip: Verursacher muß den drohenden Schaden verhindern bzw. vermindern.
- Kooperationsprinzip: Behörden und Vorhabenträger arbeiten zusammen.

- Vorsorgeprinzip: Instrumentarium greift schon in der Planungsphase, bevor das Vorhaben zugelassen wird und durchgeführt werden kann.

#### **Fachliche Gemeinsamkeiten**

- Umweltvorsorgeziele mit Vermeidungs-/Verminderungsprinzipien: vgl. § 2 Abs. 1 und § 6 Abs. 3 und § 12 UVPG sowie §§ 8, 10 und 12 NNatG.
- Medienübergreifende Schutzgüter: z. B. »Wechselwirkungen« in § 2 UVPG und »Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts« in § 7 NNatG.

## 6.2 Unterschiede zwischen UVP und Eingriffsregelung

Tab. 3: Rechtliche Unterschiede zwischen UVP und Eingriffsregelung

	UVP — UVPG	Eingriffsregelung — NNatG
<b>Gesetzgebung</b>	konkurrierend (Bund — Land)	Landesrecht
<b>Materielle Rechtsverpflichtungen</b>	»wirksame Umweltvorsorge« im Rahmen des § 12	Maßnahmenregelungen (§§ 8 / 10 / 12)
<b>Anwendung des Instrumentariums</b>	Positivliste UVP-pflichtiger Vorhaben (Anlage zu § 3)	Einzelfallentscheidung über Eingriffstatbestand (§ 7)
<b>Planungsebene</b>	in vorgelagerten Verfahren und in Zulassungsverfahren	im Zulassungsverfahren
<b>Regelungstiefe</b>	lediglich Festlegung von Mindestinhalten als Rahmen für die Fachgesetze	abschließende Regelung auf Landesebene

Tab. 4: Fachliche Unterschiede zwischen UVP und Eingriffsregelung

	UVP — UVPG	Eingriffsregelung — NNatG
<b>Unterlagen des Vorhabenträgers</b>	inhaltlich umfassend geregelt	umfassend geregelt bei Bodenabbauvorhaben (§ 18) — lediglich Darstellungspflicht für Maßnahmen gemäß §§ 8/10/12 bei planfeststellungspflichtigen Vorhaben (§ 14)
<b>Schutzgüter</b>	umfassender als Eingriffsregelung	enger gefaßt als im UVPG
<b>Fachliche Wertmaßstäbe</b>	alle entscheidungsrelevanten Rechtsvorschriften	nur NNatG

## 6.3 Folgerungen für die praktische Handhabung

Anhand der vorangegangenen Vergleiche und aufgrund ähnlicher Intentionen der beiden Rechtsinstrumente ergibt sich aus der Sicht des Verfassers die zwingende Forderung, daß deren Anwendung so aufeinander abgestimmt werden muß, daß sie sich ergänzen können und sich nicht gegenseitig neutralisieren.

Unter dieser Prämisse sollte das Hauptaugenmerk auf folgende Gesichtspunkte gerichtet werden:

- Das UVPG geht davon aus, daß der Verursacher erheblicher Beeinträchtigungen von Umweltgütern zur Vermeidung, Verminderung bzw. zum Ausgleich verpflichtet ist, soweit sich hierfür eine Rechtsgrundlage in den geltenden Gesetzen finden läßt.

- Die Begriffe »Vermeidung« und »Ausgleich« ausschließlich nach Naturschutzrecht zu definieren und anzuwenden, ist vom Gesetzgeber nicht gewollt und auch nicht zweckmäßig (eigenständige Ausgleichsverpflichtung z. B. auch im Wasserrecht vorgesehen).

- Lediglich die Verpflichtung zu Ersatzmaßnahmen bezieht sich allein auf das Naturschutzrecht als Entscheidungsgrundlage und kennt bisher keine Parallele auf anderen Rechtsgebieten.

- Eine zweckmäßige Verzahnung beider Instrumente kann das Zulassungsverfahren beschleunigen. Hierzu ist erforderlich, daß die eingriffsregelungsrelevanten Inhalte schon in den Unterlagen des Vorhabenträgers gem. § 6 UVPG klar identifizierbar sind. Nur so wird der unteren Naturschutzbehörde ein effizienter Einstieg in die fachliche Beurteilung der Planung ermöglicht.

- Eine klare Identifizierbarkeit der eingriffsregelungsrelevanten Inhalte der UVP kann nur erreicht werden, wenn das Verhältnis der Schutzgüter der beiden Regelungen zueinander eindeutig definiert ist.

- Der im UVPG genannte Umweltbegriff hat — wie auch die Schutzgüter der Eingriffsregelung — einen ökosystemaren Ansatz<sup>1)</sup>. Die UVP-Schutzgüter (mit Ausnahme der Kultur- und sonstigen Sachgüter) sind zugleich Faktoren für die Bestimmung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes.

- Umweltrelevante »Kultur- und sonstige Sachgüter« sowie (Gesundheit und Wohlbefinden der) »Menschen« sind in der UVP als eigenständige Schutzgüter zu betrachten. Sie werden hingegen von der Eingriffsregelung nur insoweit erfaßt, als sie die Begriffe »Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts« und »Landschaftsbild« mitbestimmen.

<sup>1)</sup> vgl. Definition des Umweltbegriffs im BMU-Referentenentwurf der UVP-VwV vom 10. 3. 1993, S. 2





Die Schemata 3 und 4 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 gemäß §§ 13 und 14 NNatG voneinander.

Der Träger eines **planfeststellungspflichtigen** Vorhabens hat gemäß § 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 gemäß § 6 UVPG (UVS) einzuholen. Diese unabgestimmte Fachstellungnahme aus der Sicht des Naturschutzes

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

Hingegen ist bei **genehmigungspflichtigen** Vorhaben gemäß § 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 gemäß §§ 8 / 10 / 12 NNatG festzulegen.

## 7 Zusammenfassung

Die EG-Richtlinie über die UVP aus 1985 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 soll in Niedersachsen die UVP auch weiterhin Bestandteil eines jeden Raumordnungsverfahrens sein (geplante Novelle des NROG). Ist dem UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren ein Verfahren vorgelagert, wird die UVP in beiden Verfahren (zweistufig) durchgeführt, wobei sie sich im Zulassungsverfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränken soll.

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 des Naturschutzrechts fallen, können sich diese beiden Umweltvorsorgeinstrumente gut ergänzen.

## 8 Literatur

### 8.1 Zitierte Gesetze, Verordnungen etc.

BUNDESBERGGESETZ (BBergG) vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), zul. geänd. am 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 215).

BUNDESIMMISSIONSSCHUTZGESETZ vom 15. März 1974 (BGBl. I S. 721, 1193), zul. geänd. am 11. Mai 1990 (BGBl. I S. 870).

GESETZ ÜBER DIE UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG (UVPG) = Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205).



- GESETZ ÜBER DIE UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG — Begründung. Bundestagsdrucksache 11/3919, S. 26.
- GESETZ ZUR ERLEICHTERUNG VON INVESTITIONEN UND DER AUSWEISUNG UND BEREITSTELLUNG VON WOHNBAULAND (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466).
- 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. Februar 1990 (BGBl. I S. 205).
- KLÄRSCHLAMMVERORDNUNG (AbfKlärV) vom 15. April 1992 (BGBl. I S. 912).
- NIEDERSÄCHSISCHES INNENMINISTERIUM (1991a): Durchführung von Raumordnungsverfahren mit integrierter Prüfung der Umweltverträglichkeit. — Runderlaß vom 2. Dezember 1991 (Nds. MBl. 1992 S. 93).
- NIEDERSÄCHSISCHES INNENMINISTERIUM (1991b): Leitfaden zur Durchführung der UVP im Raumordnungsverfahren. — Bezug über die Bezirksregierung Hannover, Marienstraße 34-36, 30171 Hannover.
- NIEDERSÄCHSISCHES NATURSCHUTZGESETZ (NNatG) i. d. F. v. 2. Juli 1990 (Nds. GVBl. S. 235).
- NIEDERSÄCHSISCHES RAUMORDNUNGSGESETZ (Gesetz über Raumordnung und Landesplanung, NROG) i. d. F. v. 10. August 1982 (Nds. GVBl. S. 339), geänd. d. Art. 13 d. Ges. v. 19. 9. 1989 (Nds. GVBl. S. 345).
- RAUMORDNUNGSGESETZ vom 19. Juli 1989 (BGBl. I S. 1461), zul. geänd. am 22. April 1993 (BGBl. I S. 466).
- RICHTLINIE des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG).
- SECHZEHNTE VERORDNUNG ZUR DURCHFÜHRUNG DES BUNDES-IMMISSIONSSCHUTZGESETZES (16. BImSchV) vom 12. Juni 1990 (BGB. I S. 1036).
- TECHNISCHE ANLEITUNG LUFT vom 27. Februar 1986 (GMBI. S. 95, berichtigt S. 202).
- VERORDNUNG ÜBER DIE UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG BERGBAULICHER VORHABEN (UVP-V Bergbau) vom 13. Juli 1990 (BGBl. I S. 1420).
- VERORDNUNG ZUR ÄNDERUNG DER NEUNTEN VERORDNUNG ZUR DURCHFÜHRUNG DES BUNDES-IMMISSIONSSCHUTZGESETZES (9. BImSchV) vom 20. März 1992 (BGBl. I S. 536).
- VERWALTUNGSVERFAHRENSGESETZ (VwVfG) vom 25. März 1976 (BGBl. I S. 1253), zul. geänd. am 12. September 1990 (BGBl. I S. 2002).
- VERWALTUNGSVORSCHRIFT ZUR UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG (UVP-VwV), BMU-Referentenentwurf vom 10.3.1993.

## 8.2 Literatur

- BREUER, W. (1991 a): 10 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in Niedersachsen. — Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 11, Nr. 4: 43 – 59. Hannover.
- BREUER, W. (1991 b): Gegenüberstellung der naturschutzrechtlichen Standards nach dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz und dem Niedersächsischen Wassergesetz. — Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 11, Nr. 4: 68 – 71. Hannover.
- BUNDESMINISTER FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (1986): Leitlinien Umweltvorsorge. — Umweltbrief Nr. 33 des BMU.
- FACHBEHÖRDE FÜR NATURSCHUTZ (1989 a): Hinweise der Fachbehörde für Naturschutz zur Aufstellung des Landschaftsrahmenplanes nach § 5 des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes (NNatG) — Stand: 1.2.1989. — Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 9, Nr. 2: 21 -36. Hannover.
- FACHBEHÖRDE FÜR NATURSCHUTZ (1989 b): Hinweise der Fachbehörde für Naturschutz zur Aufstellung des Landschaftsplanes — Perspektive für Natur und Landschaft in der Gemeinde. — Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 9, Nr. 4: 53-64. Hannover.
- MEIER, H. (1987): Die Eingriffsregelung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes. — Naturschutz Landschaftspfl. Niedersachs. Beih. 16: 1-63. Hannover.
- MEIER, H. (1993): Inhalt und Aufbau einer Umweltverträglichkeitsstudie. — Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 13, Nr. 5: 216-220. Hannover.

# Inhalt und Aufbau einer Umweltverträglichkeitsstudie <sup>1)</sup>

von Hans Meier

## Einleitung

Nach § 6 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) hat der Träger eines Vorhabens, für das die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorgeschrieben ist, die für die Entscheidung erheblichen Unterlagen über dessen Umweltauswirkungen

mit dem Zulassungsantrag bei der dafür zuständigen Behörde vorzulegen. § 6 regelt ferner die Mindestinhalte dieser Unterlagen. Im folgenden werden Bedeutung, Inhalt und Aufbau der Unterlagen des Vorhabenträgers näher beschrieben.

## 1 Die Stellung der UVS bei der Durchführung der UVP

Der Beitrag des Vorhabenträgers im Rahmen der UVP ist beträchtlich. Er ist u. a. verpflichtet, auf eigene Kosten die für die Feststellung der Umweltauswirkungen seines Projekts erforderlichen Untersuchungen und später auch die Maßnahmen zur Schadensverhinderung bzw. -begrenzung durchzuführen. Im Regelfall läßt er die gemäß § 6 UVPG benötigten Unterlagen von dafür besonders qualifizierten Fachgutachtern bzw. -gutachterinnen erarbeiten.

abschlossen wird. Die UVS ist zentrale Beurteilungsgrundlage für die im Rahmen der UVP zu beteiligenden Behörden, für die Einbeziehung der Öffentlichkeit und letztlich für die Aufgaben der zuständigen Behörde. Sie durchläuft als Planunterlage das gesamte Zulassungsverfahren.

### Begriffsbestimmung

Für die zielgerichtete Durchführung einer UVP und deren Berücksichtigung in der Entscheidung über die Projektzulassung ist besonders wichtig, daß die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt hinreichend transparent aufbereitet worden sind. Insbesondere auch im Hinblick auf die »medienübergreifende« Gesamtbetrachtung der in § 2 UVPG aufgeführten Umweltgüter kann die Nachvollziehbarkeit der Aussagen am besten dadurch gewährleistet werden, daß der Vorhabenträger die nach § 6 UVPG erforderlichen Unterlagen in Form eines eigenständigen Berichts vorlegt. In der Praxis hat sich hierfür der Begriff der »Umweltverträglichkeitsstudie« (UVS) eingebürgert. Zwar schreibt das UVPG keine eigenständige und in sich abgeschlossene Darstellung vor. Dies empfiehlt sich aber aus fachlichen Gründen, wie nachfolgend im einzelnen erläutert wird.

### Aufgabe und Bedeutung der UVS

Als Instrument einer wirksamen Umweltvorsorge konzipiert, soll die UVP dazu führen, daß erhebliche Umweltbeeinträchtigungen vermieden oder vermindert, daß unvermeidbare Beeinträchtigungen ausgeglichen und daß Ersatzmaßnahmen bei Eingriffen mit nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen durchgeführt werden, wenn das Vorhaben nach Abwägung aller Belange zulässig ist.

### Stellung der UVS im UVP-Prozeß

Der Ablauf einer UVP wird im vorherigen Beitrag (MEIER 1993) erläutert. Die UVP ist ein Prozeß von aufeinander aufbauenden Schritten, der mit der Bewertung der Umweltauswirkungen

Zunächst soll der Vorhabenträger in der UVS begründet darlegen, daß er sein Projekt unter Umweltvorsorgegesichtspunkten planerisch optimiert hat. Dazu hat er von den ersten Überlegungen zum Vorhabenkonzept über die Standort- bzw. Trassenauswahl bis hin zur Konzipierung des Betriebsablaufs darzulegen, ob und welche Alternativen er geprüft hat und ob er unter den gegebenen Rahmenbedingungen die aus Umweltsicht günstigsten Lösungen wählen konnte (und wenn nein, warum nicht). Bei aus seiner Sicht unvermeidbaren Beeinträchtigungen hat der Vorhabenträger in der UVS Vorschläge zur Schadensminimierung darzustellen (Verminderung, Ausgleich, Ersatz).

Die UVS hat also nicht nur die Aufgabe, der zuständigen Behörde, den zu beteiligenden Behörden und der Öffentlichkeit alle mit dem

<sup>1)</sup> Der Beitrag wurde als Referat beim Berufsbildungsinstitut (BBI) in Bremen am 23.2.1993 gehalten. Er enthält bereits die wesentlichen Aussagen der im Oktober 1993 vom Niedersächsischen Umweltministerium herausgegebenen UVP-Leitlinie Niedersachsen zur UVS.



Vorhaben verbundenen Auswirkungen auf die Umwelt zu verdeutlichen, sondern sie soll auch den gesamten Planungsprozeß des Vorhabenträgers, der letztlich zu dem beantragten Projekt

geführt hat, nachvollziehbar machen. Damit rücken die Inhalte der UVS bei der Betrachtung der Umweltbelange im Zulassungsverfahren in den Mittelpunkt des Interesses.

## 2 Mindestinhalte einer UVS gemäß § 6 UVPG

In § 6 Abs. 3 und 4 sind Anforderungen an die Unterlagen des Vorhabenträgers als Mindestinhalte formuliert. Diese Regelung gilt jedoch nicht bei Bauleitplanverfahren und bergbaulichen Vorhaben. Diese Mindestinhalte sind als nähere (aber nicht abschließende) Bestimmung der »entscheidungserheblichen Unterlagen« (§ 6 Abs. 1) anzusehen. Für den Inhalt einer UVS bedeutet dies folgendes:

- Der Vorhabenträger hat diejenigen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens komplett vorzulegen, die nach den Kriterien des relevanten Fachrechts für die Zulassungsentscheidung erheblich sind. Zu den in § 6 Abs. 3 aufgeführten Inhalten müssen in jedem Einzelfall Aussagen gemacht werden. Angaben zu den Inhalten nach § 6 Abs. 4 müssen nur dann zwingend in den Unterlagen enthalten sein, wenn sie nach Lage des Einzelfalls für die UVP erforderlich und dem Vorhabenträger

zuzumuten sind.

- Umfang und Detaillierungsgrad der in den Abs. 3 und 4 aufgeführten Mindestangaben werden durch die rechtliche Beschränkung auf deren »Entscheidungserheblichkeit« direkt beeinflusst. Maßstab für die erforderliche Qualität und Quantität der UVS-Unterlagen sind die vorhabenspezifisch für die Zulassung relevanten Rechtsvorschriften. Diese können von präzisen Grenzwerten bis hin zu unbestimmten Rechtsbegriffen reichen. Letztere bedürfen oft erst einer vorherigen fachlichen und räumlichen Konkretisierung, bevor sie als Maßstab für die geforderte Entscheidungserheblichkeit herangezogen werden können.

- Über die formulierten Mindestangaben hinaus können weitere Inhalte für die Zulassungsentscheidung erheblich sein und müssen vom Vorhabenträger beigebracht werden.

## 3 Die Erstellung einer UVS

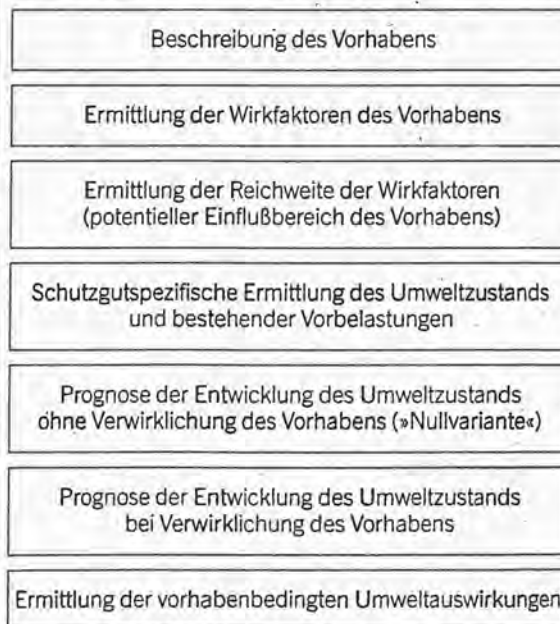
Die UVS soll in der Hauptsache die Umweltauswirkungen des Vorhabens und die erforderlichen Maßnahmen zur Umweltvorsorge (Vermeidung, Verminderung, Ausgleich, Ersatz) aus der Sicht des Vorhabenträgers beschreiben und Beurteilungsgrundlage für die Verfahrensbeteiligten sein. Die Ermittlung und Darstellung der Inhalte gemäß § 6 sollte daher gewährleisten, daß die Aussagen in logischer Abfolge entwickelt werden können und im Gesamtzusammenhang verständlich sind.

### Arbeitsschritte zur Ermittlung der Inhalte

Schema 1 enthält die Arbeitsschritte, die zur Ermittlung der Auswirkungen erforderlich sind. Ausgangspunkt ist eine lückenlose Beschreibung des Vorhabens, auf der die Überlegungen zu den potentiellen Wirkfaktoren und deren räumlicher Ausdehnung aufbauen, die ihrerseits als Ursache für Umweltauswirkungen in Frage kommen.

In punkto »Beschreibung der Umwelt« sind die Bestimmungen des § 6 nicht praxisgerecht. Da die Auswirkungen nur durch Vergleich der Prognosen der Umweltentwicklung ohne und mit Verwirklichung des Vorhabens zu erfassen sind, ist eine vorherige Ermittlung des Umweltzustands faktisch zwingend notwendig. Demzufolge hätte der Gesetzgeber diese in § 6 Abs. 3 aufführen müssen, anstatt sie in Abs. 4 mit dem

Schema 1: Arbeitsschritte zur Ermittlung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens. Entwurf: Meier 2/93



Vorbehalt der Erforderlichkeit für die UVP und Zumutbarkeit für den Vorhabenträger zu versehen. Auch in der offiziellen Begründung zum Entwurf des UVPG wird richtigerweise festgestellt, daß die Angaben zu § 6 Abs. 3 Nrn. 2 und 4 eine zumindest teilweise Beschreibung der Umwelt erfordern<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Vgl. Bundesdrucksache 11/3919, S. 24.

## Gliederung der Textdarstellung und Erläuterung der Gliederungspunkte

Mit Tab. 1 wird eine Mustergliederung für die textliche Darstellung der Mindestinhalte einer UVS vorgeschlagen, die die notwendigen strukturellen

Voraussetzungen für deren Nachvollziehbarkeit bietet. Die aufgeführten Gliederungspunkte sind **einzelfallbezogen** auf ihre Relevanz für das Vorhaben und auf ihre Erforderlichkeit für die Durchführung der UVP zu prüfen. Gegebenenfalls sind weitere Gliederungspunkte hinzuzufügen.

Tab. 1: **Mindestinhalte der Unterlagen des Vorhabenträgers gemäß § 6 UVPG**  
(soweit im Einzelfall relevant und für die UVP erforderlich).

Entwurf: Meier 2/93.

<ol style="list-style-type: none"><li><b>1. Beschreibung des Vorhabens</b><ol style="list-style-type: none"><li>1.1 Art des Vorhabens</li><li>1.2 Erforderlichkeit des Vorhabens</li><li>1.3 Geprüfte Vorhabenalternativen und Auswahlgründe</li><li>1.4 Geprüfte Standort-/Trassenalternativen und Auswahlgründe</li><li>1.5 Ausgewählte(r) Standort/Trasse (Lage im Naturraum, derzeitiger Zustand)</li><li>1.6 Erschließung</li><li>1.7 Bedarf an Grund und Boden (Lage, Flächengröße, Menge)</li><li>1.8 Baumaßnahmen, Bauzeiten</li><li>1.9 Bauwerke, Baustoffe</li><li>1.10 Betriebsablauf (z. B. technische Verfahren, Betriebsstoffe, Energie-/Wasserbedarf)</li><li>1.11 Absehbare Erweiterungen (Bauwerke, Betriebsablauf)</li></ol></li><li><b>2. Wirkfaktoren des Vorhabens auf die Umwelt</b> (bei Baudurchführung, durch Vorhandensein der Anlage selbst, bei Normalbetrieb, bei Stör- oder Unfällen und bei bzw. nach Stilllegung)<ol style="list-style-type: none"><li>2.1 Emissionen/Reststoffe (z. B. Luftverunreinigungen, Abfälle, Abwasser, Abwärme, Geräusche, Lärm, ionisierende Strahlen, Licht, Erschütterungen)</li><li>2.2 Bodenversiegelungen/Bodenentnahmen</li><li>2.3 Wasserentnahmen</li><li>2.4 Visuelle Wirkfaktoren</li><li>2.5 Sonstige Wirkfaktoren</li></ol></li><li><b>3. Untersuchungsrahmen</b><ol style="list-style-type: none"><li>3.1 Räumliche und inhaltliche Abgrenzung</li><li>3.2 Angewandte Untersuchungsmethoden</li></ol></li><li><b>4. Für die UVP relevante behördliche Vorgaben und Planungen im Untersuchungsraum</b><ol style="list-style-type: none"><li>4.1 Verbindliche Vorgaben</li><li>4.2 Unverbindliche Planungen/Zielvorstellungen</li></ol></li><li><b>5. Derzeitiger Umweltzustand und bestehende Belastungen</b><ol style="list-style-type: none"><li>5.1 Biotope (flächendeckend mit Nutzungsangabe)</li><li>5.2 Tiere/Wechselbeziehungen</li><li>5.3 Pflanzen/Wechselbeziehungen</li><li>5.4 Boden/Wechselbeziehungen</li><li>5.5 Wasser/Wechselbeziehungen</li><li>5.6 Luft, Klima/Wechselbeziehungen</li><li>5.7 Landschaft/Wechselbeziehungen</li><li>5.8 Menschen/Wechselbeziehungen</li><li>5.9 Kultur- und sonstige Sachgüter</li></ol></li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li><b>6. Entwicklungsprognose des Umweltzustands ohne Verwirklichung des Vorhabens</b><ol style="list-style-type: none"><li>6.1 Biotope (flächendeckend mit Nutzungsangabe)</li><li>6.2 Tiere/Wechselbeziehungen</li><li>6.3 Pflanzen/Wechselbeziehungen</li><li>6.4 Boden/Wechselbeziehungen</li><li>6.5 Wasser/Wechselbeziehungen</li><li>6.6 Luft, Klima/Wechselbeziehungen</li><li>6.7 Landschaft/Wechselbeziehungen</li><li>6.8 Menschen/Wechselbeziehungen</li><li>6.9 Kultur- und sonstige Sachgüter</li></ol></li><li><b>7. Umweltauswirkungen — Entwicklungsprognose des Umweltzustands bei Verwirklichung des Vorhabens</b><ol style="list-style-type: none"><li>7.1 Biotope (flächendeckend mit Nutzungsangabe)</li><li>7.2 Tiere/Wechselbeziehungen</li><li>7.3 Pflanzen/Wechselbeziehungen</li><li>7.4 Boden/Wechselbeziehungen</li><li>7.5 Wasser/Wechselbeziehungen</li><li>7.6 Luft, Klima/Wechselbeziehungen</li><li>7.7 Landschaft/Wechselbeziehungen</li><li>7.8 Menschen/Wechselbeziehungen</li><li>7.9 Kultur- und sonstige Sachgüter</li></ol></li><li><b>8. Erhebliche Umweltbeeinträchtigungen</b><ol style="list-style-type: none"><li>8.1 Biotope (flächendeckend mit Nutzungsangabe)</li><li>8.2 Tiere/Wechselbeziehungen</li><li>8.3 Pflanzen/Wechselbeziehungen</li><li>8.4 Boden/Wechselbeziehungen</li><li>8.5 Wasser/Wechselbeziehungen</li><li>8.6 Luft, Klima/Wechselbeziehungen</li><li>8.7 Landschaft/Wechselbeziehungen</li><li>8.8 Menschen/Wechselbeziehungen</li><li>8.9 Kultur- und sonstige Sachgüter</li></ol></li><li><b>9. Erforderliche Maßnahmen zur Umweltvorsorge nach geltendem Zulassungsrecht</b><ol style="list-style-type: none"><li>9.1 Vermeidung/Verminderung</li><li>9.2 Art und Umfang von unvermeidbaren erheblichen Beeinträchtigungen</li><li>9.3 Ausgleichsmaßnahmen/Wiederherstellung</li><li>9.4 Art, Umfang und Dauer nicht ausgleichbarer erheblicher Beeinträchtigungen</li><li>9.5 Ersatzmaßnahmen gemäß § 12 NNatG</li><li>9.6 Sonstige, die Umwelt unterstützende Maßnahmen</li></ol></li><li><b>10. Zusammenfassende tabellarische Gegenüberstellung der erheblichen Umweltbeeinträchtigungen und der vorgesehenen Maßnahmen zur Umweltvorsorge</b></li><li><b>11. Hinweise auf aufgetretene Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der Angaben und auf bestehende Wissenslücken</b></li><li><b>12. Allgemeinverständliche Zusammenfassung</b></li></ol>
---	---



## Erläuterungen zur Mustergliederung:

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

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

Die **Nrn. 1.3 und 1.4** sollen die ausschlaggebenden, insbesondere die umweltrelevanten Argumente für die vom Vorhabenträger favorisierte Projektalternative im Vergleich mit den anderen realistischen Lösungsmöglichkeiten aufzeigen, sofern eine Alternativenprüfung nach Fachrecht möglich bzw. erforderlich ist. Im Regelfall reicht hierzu eine generalisierte vergleichende Darstellung der wichtigsten Umweltauswirkungen der einzelnen Alternativen aus. Ein eventueller Verzicht auf eine Alternativenprüfung wird begründet.

Ferner wird hier die Standort- bzw. Trassenerkundung im Ergebnis dargestellt. Der Vorhabenträger zeigt die wesentlichen spezifischen Merkmale, insbesondere die jeweiligen Vor- und Nachteile für die Umwelt auf und begründet seine Wahl.

In **Nrn. 1.5 bis 1.11** werden die genannten Aspekte des Vorhabens detailliert beschrieben. Die bereits bei der Vorhabenplanung berücksichtigten (technischen) Vorkehrungen zur Vermeidung bzw. Verminderung von Wirkfaktoren (siehe Nr. 2) werden besonders herausgestellt (z. B. Maßnahmen zur Beschränkung des Bedarfs an Grund und Boden auf das unbedingt notwendige Maß, Auswahl bestimmter Baustoffe oder Technologien).

In **Nr. 2** beschreibt der Vorhabenträger im Rahmen des geltenden Zulassungsrechts die Wirkfaktoren als potentielle Verursacher von Umweltauswirkungen, mit denen nach Ausschöpfung der Möglichkeiten zur Vermeidung und Verminderung noch gerechnet werden muß. Er unterscheidet dabei die Angaben nach ihrer Relevanz für

- die Bauphase
- das äußere Erscheinungsbild
- den Normalbetrieb
- mögliche Stör- / Unfälle
- die Stilllegungsphase
- die Phase nach der Stilllegung des Projekts.

In **Nr. 3** wird der tatsächlich durchgeführte schutzgutspezifische Untersuchungsrahmen der UVS beschrieben. Die Ermittlungen werden räumlich, inhaltlich und methodisch dargelegt.

Sofern der Vorhabenträger das frühzeitige Beratungsangebot gemäß § 5 genutzt hat, kann er hier die Hinweise der zuständigen Behörde zum voraussichtlichen Untersuchungsrahmen verwenden. Sollte sich aufgrund aktueller Erkenntnisse während der Ermittlungsarbeiten ergeben haben, daß der von der zuständigen Behörde mitgeteilte Untersuchungsrahmen geändert werden mußte, begründet der Vorhabenträger die Abweichungen. Haben die gemäß § 5 vorgesehenen Kontakte nicht stattgefunden, beschreibt und begründet er umfassend den durchgeführten Untersuchungsrahmen.

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

In **Nr. 5** wird der derzeitige Umweltzustand inkl. bestehender Belastungen schutzgutspezifisch dargelegt. Zur Verdeutlichung des ökosystemaren Zusammenhangs der Schutzgüter und ihrer Wechselbeziehungen werden vorab die im Untersuchungsraum (entsprechend DRACHENFELS 1992) flächendeckend ermittelten Biotoptypen mit Angabe der Realnutzungen dargestellt. Biotoptypen als räumlich konkret abgrenzbare und in ihren Besonderheiten einheitlich zu beschreibende Untereinheiten im Gesamtgefüge der Umwelt sind geeignet, die jeweiligen ökosystemaren Funktionen von UVP-Schutzgütern transparenter und damit operabel zu gestalten. Eine komplexe Erfassung und Darstellung des Beziehungsgeflechts der Umwelt in ihrer Gesamtheit ist hingegen nicht leistbar.

**Nr. 6** enthält in analoger Vorgehensweise zu Nr. 5 die Darstellung der Entwicklung des Umweltzustands ohne Verwirklichung des Vorhabens (sog. Null-Variante).

In **Nr. 7** wird die Prognose der Umweltzustandsentwicklung ohne Projektrealisierung mit der bei Verwirklichung des Vorhabens verglichen. Die daraus abzuleitenden voraussichtlichen Umweltveränderungen (Auswirkungen auf die Schutzgüter und Wechselwirkungen) durch das Vorhaben werden zunächst unbewertet beschrieben.

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

In **Nr. 9** werden unter Bezug auf das jeweilige für das Vorhaben geltende Zulassungsrecht die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung, Verminderung, zum Ausgleich bzw. zur Wiederherstellung aufgeführt, sofern sie nicht schon in Nrn. 1.5 bis 1.11 dargestellt sind. Sollte das Vorhaben den Eingriffstatbestand des § 7 NNatG erfüllen, ist die Anwendung der sog. Eingriffsregelung darzustellen, die als spezielles Maßnahmeninstrumentarium des Naturschutzes starke Parallelen zu den Umweltvorsorge-Intentionen der UVP aufweist. Sind gemäß § 10 NNatG nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen zu vermuten, führt der Vorhabenträger auch die Ersatzmaßnahmen auf, die gemäß § 12 in Verbindung mit § 11 NNatG bei Vorrangigkeit des Vorhabens notwendig sind. Diese im Einzelfall mögliche Verpflichtung zu Ersatzmaßnahmen ist bisher allein im Naturschutzrecht verankert. Hingegen finden sich in unterschiedlichen Rechtsgebieten Vermeidungs- bzw. Minimierungsgebote und z. T. auch bestimmte Verpflichtungen

zum Ausgleich bzw. zur Wiederherstellung bei Umweltbeeinträchtigungen (vgl. BREUER 1991).

Mit der Gegenüberstellung in **Nr. 10** soll der Vorhabenträger den Anforderungen der Praxis nach einer übersichtlichen tabellarischen Bilanzierung der erheblichen Beeinträchtigungen und der jeweils erforderlichen Gegenmaßnahmen 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 allgemeinverständliche Zusammenfassung in **Nr. 12** ist in erster Linie für die (nicht fachlich ausgebildete) Öffentlichkeit und für diejenigen Verfahrensbeteiligten gedacht, die einen schnellen Einstieg in spezifische Problemfelder suchen.

## 4 Literatur

- BREUER, W. (1991): Gegenüberstellung der naturschutzrechtlichen Standards nach dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz und dem Niedersächsischen Wassergesetz. — Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 11, Nr. 4: 68-71. Hannover.
- DRACHENFELS, O. v.; Bearb. (1992): Kartierschlüssel für Biotoptypen in Niedersachsen unter besonderer Berücksichtigung der nach § 28a NNatG geschützten Biotope, Stand Oktober 1992. — Naturschutz Landschaftspf. Niedersachs. A/4. Hannover.
- MEIER, H. (1993): Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und ihr Verhältnis zur Eingriffsregelung in Niedersachsen. — Inform.d. Naturschutz Niedersachs. 13, Nr. 5: 205-215. Hannover.

### Zitierte Gesetze

- GESETZ ÜBER DIE UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG (UVP) = Artikel 1 des Gesetzes 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).
- GESETZ ÜBER DIE UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG — Begründung. Bundestagsdrucksache 11/3919, S. 26.

### Impressum

Der »Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen« erscheint unregelmäßig. ISSN 0934-7135.  
Bezug kostenlos über den Herausgeber für Naturschutzbehörden, deren Beauftragte und andere Behörden/Dienststellen. Diese Schrift darf nicht verkauft werden; Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Für den sachlichen Inhalt sind die Autoren verantwortlich.

1. Auflage 1993, 1 – 10.000

Titelbild: M. Papenberg ©

Fotos: U. Filbrandt (S. 152, 154, 157), R. Podlucky (S. 153, 175, 176, 177, 178), M. Schreiber (S. 167), T. Wagner (S. 179).

Gedruckt auf Recycling-Papier, Umschlag aus chlorfrei gebleichtem Papier.

Herausgabe und Bezugsadresse: Niedersächsisches Landesamt für Ökologie – Naturschutz – Scharnhorststraße 1, 30175 Hannover

Schriftleitung dieser Ausgabe: Doris Schupp, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie – Fachbehörde für Naturschutz.

Anschriften der Verfasser und Verfasserin:

Wilhelm Breuer, Richard Podlucky,  
Fachbehörde für Naturschutz.

Dr. Matthias Schreiber, Vernetzende Umweltplanung,  
Lange Straße 50, 49080 Osnabrück.

MR Dr. Erich Gassner, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Kennedyallee 5, 53175 Bonn.

Helma Spöring, Niedersächsisches Innenministerium,  
Lavesallee 6, 30169 Hannover.

Hans Meier, Niedersächsisches Umweltministerium,  
Archivstraße 2, 30169 Hannover.