

Was macht das neue Bundesnaturschutzgesetz aus der Eingriffsregelung?



Wilhelm Breuer
Stand: 01. Mai 2010

I. Vorbemerkung

Am 01. März 2010 ist das neue Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) in Kraft getreten. Es löst als ein Ergebnis der Föderalismusreform von 2006 das bisherige im Kern seit 1976 bestehende Rahmenrecht ab. Beschlossen wurde das neue Gesetz am 29. Juli 2009, also noch in der Zeit der letzten christlich-sozialen Koalition.

Die Neuregelung baut auf der umfassenden Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes von 2002 sowie der so genannten „Kleinen Artenschutznovelle“ von 2007 auf. Das neue Gesetz enthält aber auch eine Vielzahl von Neuerungen.

Die Neuerungen betreffen auch die Eingriffsregelung mit einem abweichungsfesten Kern und einem geringen Spielraum für Abweichungen der Länder. Die Stufenfolge der Verursacherpflichten ist als allgemeiner Grundsatz (§ 13 BNatSchG) verankert und insofern abweichungsfest.

Darin ist der Gleichrang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen neu, die monetäre Kompensation hingegen auch weiterhin keine Alternative zur naturalen Kompensation, sondern zu leisten, wenn die Eingriffsfolgen nicht behoben werden können.

Die Diskussion um die Gleichstellung von monetärer und naturaler Kompensation ist nicht beendet, vielmehr haben die Koalitionäre der derzeitigen Bundesregierung eine den Ländern ermöglichte Gleichstellung zum konkreten Ziel ihrer Koalition gemacht. Ob das Ziel erreicht wird, bleibt abzuwarten.

Da der Bund eine Vollregelung trifft, regelt er nun nicht mehr nur die Verursacherpflichten und die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit eines Eingriffs, sondern auch weitere Einzelheiten, die bislang die Länder geregelt hatten. Dazu zählen z. B. die Sicherung und Unterhaltung der Kompensations-

maßnahmen, Voraussetzungen für Ersatzzahlungen und Regelungen zur Anerkennung bevorrateter Maßnahmen als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Diese Regelungen sind den der bisherigen Ländernaturschutzgesetze nachgebildet.

Was macht das neue Bundesnaturschutzgesetz aus der Eingriffsregelung? Was bleibt und was ändert sich? Wird alles oder nur manches anders oder auch besser, nur scheinbar besser oder gar offenkundig schlechter? Worauf ist für die Sache des Naturschutzes zu hoffen, was ist zu befürchten? Was kommt auf die Praxis und die Akteure der Eingriffsregelung zu? Der Beitrag geht diesen Fragen bezogen auf die wichtigsten Regelungsbereiche des Gesetzes nach.

II. Die wichtigsten Regelungsbereiche

Eingriffe in Natur und Landschaft

Eingriffsdefinition

Das BNatSchG hält an der bisherigen Legaldefinition des Eingriffs fest: Eingriffe im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können (§ 14 Abs. 1 BNatSchG).

Landwirtschaftsprivileg

Nach wie vor ist die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff anzusehen, soweit dabei die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. Diesen Zielen widerspricht sie in der Regel schon dann nicht, wenn sie den in § 5 Abs. 2 bis 4 BNatSchG genannten Anforderungen sowie den sich aus § 17 Abs. 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes und dem Fachrecht ergebenden Anforderungen an die gute fachliche Praxis genügt (§ 14 Abs. 2 BNatSchG).

Die Wiederaufnahme einer land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung gilt innerhalb von 10 Jahren nach Auslaufen einer vertraglichen Vereinbarung oder nach Teilnahme an Programmen mit Bewirtschaftungsbeschränkungen ebenfalls nicht als Eingriff (§ 14 Abs. 3 BNatSchG Nr. 1). Die Länder hatten zuvor die Frist unterschiedlich selbst geregelt.

Nicht als Eingriff gilt – neu – auch die Wiederaufnahme einer Bodennutzung von Flächen, auf denen potentielle Kompensationsmaßnahmen bevorratet worden sind, wenn die Maßnahmen dann doch nicht als Kompensation in Anspruch genommen werden. Diese Wiederaufnahme ist jederzeit möglich (§ 14 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG).

Vermeidung von Eingriffsfolgen

Der Verursacher eines Eingriffs ist verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen. Beeinträchtigungen sind vermeidbar, wenn zumutbare Alternativen, den mit dem Eingriff verfolgten Zweck am gleichen Ort ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu erreichen, gegeben sind. Soweit Beeinträchtigungen nicht vermieden werden können, ist dies zu begründen (§ 15 Abs. 1 BNatSchG).

Die Regelung konkretisiert das Vermeidungsgebot, verpflichtet aber nicht zu Standortalternativen, sondern nur zu der für Natur und Landschaft günstigsten Ausführungsvariante am selben Ort. Die Begründungspflicht kann aber immerhin dazu beitragen, dass bestehende Möglichkeiten zur Vermeidung ausgeschöpft werden.

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Kompensationspflicht

Der Verursacher ist verpflichtet, unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft mit Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder zu ersetzen (Ersatzmaßnahmen) (§ 15 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG):

- Ausgeglichen ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist (§ 15 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG).
- Ersetzt ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in dem betroffenen Naturraum in gleichwertiger Weise hergestellt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet ist (§ 15 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG).

Die Inhaltbestimmung der Maßnahmen entspricht weitgehend der Regelung in § 19 Abs. 2 BNatSchG a. F. Neu ist hingegen, dass Ausgleichsmaßnahmen die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts gleichartig wieder herstellen müssen.

Neu ist zudem die räumliche Bindung der Ersatzmaßnahmen für Beeinträchtigungen des Naturhaushalts an den Naturraum. Als Naturraum ist die naturräumliche Haupteinheit zu verstehen; davon gibt es in Deutschland 69. Die Länder hatten den Bezugsraum für Kompensationsmaßnahmen zuvor höchst unterschiedlich gewählt. Angaben zum Raum für Ausgleichsmaßnahmen trifft das Gesetz nicht.

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Beeinträchtigungen von Funktionen des Naturhaushalts mussten auch bisher nicht unbedingt oder vorrangig an Ort und Stelle des Eingriffs im Sinne von Trasse, Baugrundstück oder Baugebiet erfolgen. Vielmehr kam hierfür grundsätzlich der vom Eingriff betroffene Raum und wegen der Gefahr einer Vereitelung des Kompensationserfolgs am wenigsten die unmittelbar vom Eingriff in Anspruch genommene Fläche in Frage.

Unter Umständen konnte der Kompensationserfolg aber auch an bestimmte Grundflächen oder die unmittelbar vom Eingriff betroffenen Grundflächen gebunden sein, so etwa bei Maßnahmen zum Schutz bestimmter Arten oder des Landschaftsbildes.

Dieser Grad an Differenzierung hat den Gesetzgeber offenkundig überfordert, denn er scheint von einer strikten Bindung der Ausgleichsmaßnahmen an die unmittelbar vom Eingriff veränderten Grundflächen auszugehen wie bis heute auch ein großer Teil der Praxis.

Dabei werden Maßnahmen zur geschuldeten landschaftsgerechten Wiederherstellung oder Neugestaltung des Landschaftsbildes auch künftig an Ort und Stelle des Eingriffs ansetzen müssen, da anderenfalls die Anforderungen verfehlt werden, welche die Rechtsprechung an eine solche Wiederherstellung oder Neugestaltung des Landschaftsbildes richtet.

Im Falle einer landschaftsgerechten Neugestaltung ist die Herstellung eines Zustandes verlangt, der den vorher vorhandenen Zustand in weitest möglicher Annäherung fortführt, d. h. in gleicher Art, mit gleichen Funktionen und ohne Preisgabe wesentlicher Faktoren des optischen Bezugsgefüges (BVerwG, Urteil vom 27.09.1990 – 4 C 44.87).

Es liegt auf der Hand, dass hierfür nicht der gesamte Naturraum, sondern nur Bereiche in Frage kommen, die mit den vom Eingriff betroffenen Grundflächen in einer optischen Verbindung stehen. Dies scheint auch dem Gesetzgeber klar gewesen zu sein, denn er ordnet nur die Ersatzmaßnahmen für den Naturhaushalt dem Naturraum zu.

Gleichstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Am Vorrang der Naturalkompensation vor Ersatzzahlungen hält das Gesetz zwar fest, hingegen stellt es Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gleich. Diese Gleichstellung geht auf einen Beschluss des Bundesrates zurück. Die Länder hatten sich mehrheitlich für den Gleichrang ausgesprochen (BR-Drs. 278/09, Nr. 11). Der Gesetzesbeschluss des Bundestages hat dieses Anliegen aufgegriffen (BR-Drs. 594/09, Nr. 1).

Der Bundesrat hatte sich dabei von der – wie gesagt - verbreiteten, aber falschen Annahme leiten lassen, Ausgleichsmaßnahmen seien an Ort und Stelle des Eingriffs oder jedenfalls deren unmittelbare Nähe gebunden. Einen Vorrang für Maßnahmen am Eingriffsort wollte der Bundesrat überwinden. Zudem kann der Beschluss als Reaktion auf den niedersächsischen Antrag verstanden werden, der die Gleichrangigkeit von Ersatzzahlung und Naturalkompensation zum Ziel hatte und bekanntlich scheiterte.

Die Gleichstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen darf nicht als Freibrief für das Ergreifen nach Art und Lage beliebiger Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege missdeutet werden. Denn auch das neue Bundesnaturschutzgesetz hält an der Eingriffsregelung als Folgenbewältigungsprogramm und am Ableitungszusammenhang von Eingriffsfolgen und Kompensationsmaßnahmen fest. Deshalb müssen die Kompensationsmaßnahmen auch künftig auf die tatsächlich vom Eingriff betroffenen Funktionen gerichtet sein und diese gleichartig oder gleichwertig wiederherstellen. Im Einzelfall ist zu entscheiden, ob dies gleichartig oder (lediglich) gleichwertig geschehen soll.

Geschuldet bleibt auch nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die nach den Umständen bestmögliche Kompensation der Eingriffsfolgen. Es kann deshalb nicht Sinn und Zweck der Eingriffsregelung sein, mit ihr das zu verwirklichen, was der Naturschutz oder andere schon immer einmal gerne verwirklichen wollten oder jetzt z. B. aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen verwirklichen müssen.

Gegen eine zulässige oder vermeintlich zulässige sachliche wie räumliche Flexibilisierung der Kompensation sprechen weitere Gründe:

- Soweit von Eingriffen bestimmte Arten betroffen sind, müssen auch die artenschutzrechtlichen Bestimmungen angewandt werden. Dies betrifft die europäischen Vogelarten, Arten des Anhanges IV der FFH-Richtlinie und so genannte nationale Verantwortungsarten, welche als eine Neuerung des Bundesnaturschutzgesetzes in die Liste der besonders geschützten Arten aufgenommen werden können.
- Nur bei einer Berücksichtigung des Ableitungszusammenhanges von Eingriffsfolgen und Kompensationsmaßnahmen, können diese Maßnahmen auch die Funktion vorgezogener Ausgleichsmaßnahmen nach § 44 Abs. 5 BNatSchG erfüllen. Entsprechendes gilt im Falle einer Betroffenheit von Natura 2000-Gebieten bei der Sicherung der Kohärenz des Netzes.

- Die Pflicht zu einem echten Schadensausgleich dürfte sich auch aus dem Umweltschadensrecht ergeben, das immerhin bei einer Betroffenheit der Arten und Lebensraumtypen der Anhänge von EG-Vogelschutz- und FFH-Richtlinie von Bedeutung ist.

Berücksichtigungsgebot der Landschaftsplanung

Bei der Festlegung von Art und Umfang der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind die Darstellungen der Landschaftsplanung zu berücksichtigen (§ 15 Abs. 2 Satz 5 BNatSchG).

Verhältnis von Kompensations- zu bestimmten anderen Umweltmaßnahmen

Als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können grundsätzlich auch solche Maßnahmen anerkannt werden, die als Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen in Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten, Biosphärenreservaten und Landschaftsschutzgebieten oder in Bewirtschaftungs- und anderen Plänen für Natura 2000 Gebiete festgelegt sind. Dasselbe gilt für in Programmen im Sinne des § 82 des Wasserhaushaltsgesetzes dargestellte Maßnahmen, kohärenzsichernde Maßnahmen nach § 34 Abs. 5 BNatSchG sowie vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen nach § 44 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG (§ 15 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG).

Die Regelung leistet den Bestrebungen Vorschub, Kompensationsmaßnahmen und Maßnahmen zur Sanierung und Entwicklung besonders geschützter Gebiete sowie für das Erreichen gemeinschaftsrechtlich normierter Umweltziele wechselseitig füreinander in Anspruch zu nehmen. Eine Anerkennung ist allerdings nur zulässig, sofern die Maßnahmen tatsächlich der Bewältigung der konkreten Eingriffsfolgen dienen.

Inanspruchnahme land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen

Bei der Inanspruchnahme land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen für Kompensationsmaßnahmen ist auf agrarstrukturelle Belange Rücksicht zu nehmen. Für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden sind nur im notwendigen Umfang in Anspruch zu nehmen (§ 15 Abs. Abs. 3 Satz 1 BNatSchG).

Die geforderte Rücksichtnahme gilt nicht dem Schutz einzelbetrieblicher Interessen, sondern agrarstruktureller Belange wie etwa der Sicherung angemessener Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft und der Sicherung der Nahrungsmittelproduktion. Diese Rücksichtnahme verlangt insbesondere, für die Landwirtschaft bedeutende Flächen nur in dem Umfang in Anspruch zu nehmen, wie es zur Kompensation erforderlich ist und keine geeigneten Alternativen bestehen.

Die Bestimmung ist zwar neu, fand sich aber ähnlich schon in einigen Ländernaturschutzgesetzen. Ihre Wirkung sollte nicht überschätzt werden, weil z. B. agrarisch wertvolle Ackerstandorte zumeist auch aus Naturschutzgründen wegen des hohen Aufwertungsaufwandes keine vorzugswürdigen Kompensationsflächen sind. Ausnahmen sind z. B. Flächen für eine Vermehrung naturnaher linearer oder punktueller Biotope in ausgeräumten Agrarlandschaften.

Hinsichtlich der einzelbetrieblichen Auswirkungen von Kompensationsmaßnahmen müssen diese auch bisher schon dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Die Auseinandersetzung der Zulassungsbehörden mit Einwänden im Falle einer Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen (etwa wegen einer tatsächlichen oder vermeintlichen Existenzgefährdung oder anderer schwerwiegender einzelbetrieblicher Nachteile) ist insofern nicht neu.

Neu ist allerdings, dass vorrangig zu prüfen ist, ob die Kompensation auch mit einer Entsiegelung, Wiedervernetzung von Lebensräumen oder mit der dauerhaften Verbesserung des Naturhaushalts oder Landschaftsbildes dienenden Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen erbracht werden kann, um möglichst zu vermeiden, dass Flächen aus der Nutzung genommen werden (§ 15 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG).

Diese vorrangig zu prüfenden Maßnahmen kommen aber nur in Betracht, soweit sie die vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte gleichartig oder gleichwertig kompensieren und eine dauerhafte Verbesserung herbeiführen, denn die Eingriffsregelung verlangt nach wie vor die Bewältigung der konkreten Eingriffsfolgen und nicht die Durchführung beliebiger Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Unzulässigkeit von Eingriffen

Die Bestimmung über Abwägung und Unzulässigkeit von Eingriffen (§ 15 Abs. 5 BNatSchG) entspricht der Bestimmung des Bundesnaturschutzgesetzes von 2002.

Die zusätzliche Bestimmung des § 19 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG alter Fassung, die einer Betroffenheit streng geschützter Arten ein besonderes Gewicht in der Abwägung verliehen hatte, ist allerdings entfallen.

Den Wegfall kompensieren ansatzweise die artenschutzrechtlichen Bestimmungen nach § 44 Abs. 5 BNatSchG zum Schutz der europäischen Vogelarten, der Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie sowie so genannter nationaler Verantwortungsarten, welche als eine Neuerung des Bundesnaturschutzgesetzes in die Liste der besonders geschützten Arten aufgenommen werden können (§ 54 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG).

Ersatzzahlung

Das Bundesnaturschutzgesetz enthält erstmals nähere Bestimmungen über die Erstatzung; zuvor war es den Ländern möglich, Erstatzungen zu regeln. Erstatzungen sind dann zu leisten, wenn die Beeinträchtigungen weder zu vermeiden noch zu kompensieren sind, der Eingriff aber gleichwohl zugelassen wird.

Die Höhe der Erstatzung bemisst sich nach den durchschnittlichen Kosten der nicht durchführbaren Kompensationsmaßnahmen einschließlich der durchschnittlichen Kosten für Planung, Flächenbereitstellung, Unterhaltung, Personal- und sonstigen Verwaltungskosten.

Sind die Kosten nicht feststellbar, bemisst sich die Zahlung nach Dauer und Schwere des Eingriffs unter Berücksichtigung der dem Eingriffsverursacher aus dem Eingriff erwachsenden Vorteile.

Die Erstatzung ist im Zulassungsbescheid von der zuständigen Behörde festzusetzen. Die Zahlung ist vor der Ausführung des Eingriffs zu leisten. Wenn ein anderer Zeitpunkt festgelegt wird, soll eine Sicherheitsleistung verlangt werden.

Die Zahlung ist zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst (aber nicht wie bei Kompensationsmaßnahmen zwingend) im betroffenen Naturraum zu verwenden. Die aus der Zahlung finanzierten Maßnahmen müssen zu einer realen Verbesserung der Situation von Natur und Landschaft führen.

Von der Finanzierung ausgeschlossen sind – wie im Fall von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen – Maßnahmen, zu deren Durchführung bereits eine rechtliche Verpflichtung besteht (§ 15 Abs. 6 BNatSchG).

Verordnungsermächtigung

Das Bundesumweltministerium ist ermächtigt, durch Verordnung einheitliche Regelungen zum Vollzug der Eingriffsregelung zu erlassen. Dies betrifft Inhalt, Art und Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie die Höhe der Erstatzungen und das Verfahren zu ihrer Erhebung. Solange der Bund von der Ermächtigung keinen Gebrauch macht, können die Länder eigene Regelungen erlassen. Bestehendes Landesrecht bleibt in Kraft, soweit es § 15 Abs. 1-6 BNatSchG nicht widerspricht (§ 15 Abs. 7 BNatSchG).

Die Verordnung bedarf des Einvernehmens mit mehreren Bundesministerien sowie der Zustimmung des Bundesrates. Schon deswegen ist kurzfristig mit einer solchen Verordnung nicht zu rechnen.

Verfahren

Huckepackverfahren, Benehmensregelung

Das Bundesnaturschutzgesetz unterwirft Eingriffe der Eingriffsregelung, sofern sie nach anderen Vorschriften einer behördlichen Zulassung bedürfen oder einer Behörde anzuzeigen sind oder von einer Behörde durchgeführt werden. Die Anwendung der Eingriffsregelung wird der zuständigen Behörde auferlegt. Sie trifft die Entscheidungen über die Anwendung der Eingriffsregelung im Benehmen mit der Naturschutzbehörde soweit nicht nach Bundes- oder Landesrecht eine weitergehende Form der Beteiligung vorgesehen ist oder die Naturschutzbehörde selbst zuständig ist (§ 17 Abs. 1 BNatSchG).

Eigenständiges Zulassungsverfahren

Für alle übrigen Eingriffe führt das Bundesnaturschutzgesetz nach dem Vorbild einiger Ländernaturschutzgesetze ein eigenständiges Genehmigungsverfahren ein. Die Genehmigung ist schriftlich zu beantragen. Die Entscheidungen über den Eingriff trifft die Naturschutzbehörde (§ 17 Abs. 3 BNatSchG).

Die Länder können von dieser Vorschrift abweichen. Dabei ist zu beachten, dass nur die Anwendung der Eingriffsregelung in einem Zulassungsverfahren zur Enthftung nach § 19 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG für etwaige Umweltschäden führt und insofern das Risiko einer Sanierungspflicht bei Eintritt eines Umweltschadens besteht.

Darlegungspflichten des Eingriffsverursachers

Der Eingriffsverursacher muss die zur Beurteilung des Eingriffs erforderlichen Angaben über Ort, Art, Umfang und zeitlichen Ablauf des Eingriffs sowie Angaben zur Kompensation der Eingriffsfolgen machen. Dies schließt Angaben über die rechtliche und tatsächliche Verfügbarkeit der zur Kompensation benötigten Flächen ein.

Die zuständige Behörde kann die Vorlage von Gutachten verlangen, soweit dies zur Bewertung von Eingriffsfolgen und Kompensationsmaßnahmen erforderlich ist. Bei Eingriffen, die aufgrund eines nach öffentlichem Recht aufgestellten Fachplanes vorgenommen werden, soll der Eingriffsverursacher die erforderlichen Angaben im Fachplan oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan in Text und Karte darstellen.

Dieser soll auch Ausführungen treffen über Maßnahmen zur Kohärenzsicherung des Netzes Natura 2000 sowie vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen nach § 44 Abs. 5 BNatSchG, soweit der Eingriff solche Maßnahmen erfordert. Der Begleitplan ist Bestandteil des Fachplanes (§ 17 Abs. 4 BNatSchG).

Sicherung des Kompensationserfolges

Rechtliche Sicherung und Unterhaltung

Kompensationsmaßnahmen sind in dem jeweils erforderlichen Zeitraum zu unterhalten und rechtlich zu sichern. Der Unterhaltungszeitraum ist von der Zulassungsbehörde im Zulassungsbescheid festzusetzen. Für die Ausführung, Unterhaltung und Sicherung der Kompensationsmaßnahmen ist der Verursacher des Eingriffs oder dessen Rechtsnachfolger verantwortlich (§ 15 Abs. 4 BNatSchG).

Mit Unterhaltung ist die Herstellungs- und Entwicklungspflege, aber auch eine dauerhafte Unterhaltungspflege gemeint, soweit diese selbst Gegenstand der Kompensation ist.

Im Zulassungsbescheid sind die Pflichten des Verursachers in zeitlicher Hinsicht darzustellen. Die Zulassungsbehörde muss insofern das zu entwickelnde Kompensationsziel eindeutig bestimmen, weil nur dann der erforderliche Zeitraum angegeben werden kann. Bei von vornherein absehbaren Unsicherheiten kann ggf. ein Auflagenvorbehalt in den Zulassungsbescheid aufgenommen werden.

Die rechtliche Sicherung kann mit einer Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit erfolgen, soweit es sich um Unterhaltungspflichten handelt. Für nicht lediglich einmalige Handlungspflichten ist die Eintragung einer Reallast möglich.

Sicherheitsleistung

Die Zulassungsbehörde kann eine Sicherheitsleistung fordern. Die Leistung soll die Durchführung der im Zulassungsbescheid festgelegten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sicherstellen (§ 15 Abs. 5 BNatSchG).

Kompensationsverzeichnis

Das Bundesnaturschutzgesetz verpflichtet die für die Zulassung und Durchführung des Eingriffs zuständigen Behörden, die für die Führung eines Kompensationsverzeichnisses erforderlichen Angaben an die das Verzeichnis führende Stelle zu übermitteln (§ 15 Abs. 6 BNatSchG). Die zur Führung des Verzeichnisses zuständige Behörde muss das Landesrecht bestimmen.

Kontrolle der Maßnahmen

Die für die Zulassung und Durchführung des Eingriffs zuständige Behörde prüft die frist- und sachgerechte Herstellung der im Zulassungsbescheid festgelegten Vorkehrungen zur Vermeidung sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Hierzu kann sie von Eingriffsverursacher die Vorlage eines Berichts verlangen (§ 15 Abs. 7 BNatSchG).

Die Zulassungsbehörde kann nur kontrollieren, was sie dem Eingriffsverursacher zur Bewältigung der Eingriffsfolgen auferlegt hat. Die Kontrolle beschränkt sich auf eine bloße Erstellungskontrolle; sie erstreckt sich nicht auf etwaige Funktions- oder Zielerreichungskontrollen. Wenn der Verursacher die Vorgaben des Zulassungsbescheids erfüllt hat, treffen ihn keine weiteren Verpflichtungen, soweit nicht der Zulassungsbescheid weitergehende Auflagen (z. B. über Funktionskontrollen oder Nachbesserungsvorbehalte) enthält.

Ungenehmigte Eingriffe

Wird ein Eingriff ohne die erforderliche Zulassung oder Anzeige vorgenommen, soll die zuständige Behörde den Eingriff untersagen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass in diesen Fällen begonnene Vorhaben nicht weitergeführt werden. Die Untersagung schließt damit auch die Einstellung mit ein. Soweit nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können (etwa mit einer Zulassung des Eingriffs), hat sie Kompensationsmaßnahmen oder die Wiederherstellung des früheren Zustandes anzuordnen. Dies kann Sanierungspflichten nach dem Umweltschadengesetz einschließen, denn eine Enthaltung ist mangels Anwendung der Eingriffsregelung im Zulassungsverfahren nicht eingetreten (§ 15 Abs. 8 BNatSchG).

Beendigung oder Unterbrechung von Eingriffen

Die Beendigung oder eine länger als ein Jahr dauernde Unterbrechung eines Eingriffs ist der zuständigen Behörde anzuzeigen. Eine nur unwesentliche Weiterführung des Eingriffs steht einer Unterbrechung gleich. Wird der Eingriff länger als ein Jahr unterbrochen, kann die Behörde den Verursacher verpflichten, vorläufige Maßnahmen zur Sicherung der Kompensationsmaßnahmen durchzuführen oder, wenn der Abschluss des Eingriffs in angemessener Frist nicht zu realisieren ist, den Eingriff in dem bis dahin vorgenommenen Umfang zu kompensieren (§ 15 Abs. 9 BNatSchG).

Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen

Bereits vor einem Eingriff können Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Hinblick auf eine spätere Anrechenbarkeit auf Kompensationspflichten bevorratet werden. Schon nach dem Bundesnaturschutz von 2002 konnten die Länder Vorgaben zur Anerkennung solcher Maßnahmen treffen; diese trifft nun der Bund (§ 16 Abs. 1 BNatSchG).

Die Maßnahmen sind anzuerkennen, wenn

- sie die beeinträchtigten Funktionen und Werte gleichartig wiederherstellen oder gleichwertig im Naturraum herstellen,

- sie ohne rechtliche Verpflichtung hergestellt wurden,
- keine öffentlichen Fördermittel beansprucht wurden,
- den Darstellungen der Landschaftsplanung nicht widersprechen,
- eine Dokumentation des Ausgangszustandes der Flächen vorliegt.

Bestimmungen über Einzelheiten wie die konkrete Buchung, Anrechnung oder auch Handelbarkeit solcher Maßnahmen überlässt der Gesetzgeber dem Landesrecht (§ 16 Abs. 2 BNatSchG).

Verhältnis zum Baurecht

Das Verhältnis der Eingriffsregelung zum Baurecht entspricht inhaltlich unverändert § 21 BNatSchG a. F. Insofern ist in der Bauleitplanung im Fall zu erwartender Eingriffe wie bisher über die Vermeidung, den Ausgleich und den Ersatz nach den Vorschriften des Baugesetzbuches zu entscheiden.

III. Spielraum der Länder

Das neue Bundesnaturschutzgesetz misst den Ländern einen begrenzten Spielraum für Abweichungen zu. Da der Bund die Eingriffsregelung als Vollregelung ausgestaltet hat, können sich Abweichungen auf Ergänzungen und Konkretisierungen beschränken.

Die meisten Bundesländer beabsichtigen, noch in diesem Jahr Abweichungen, Ergänzungen oder Konkretisierungen vorzunehmen. Einige Länder haben dies bereits getan. So z. B. Niedersachsen in einem Ausführungsgesetz (NAGBNatSchG) vom 19. Februar 2010 zum Bundesnaturschutzgesetz.

Dieses Gesetz

- erklärt bestimmte Vorhaben zum Nicht-Eingriff und schließt ein eigenständiges Zulassungsverfahren für Eingriffe aus (§ 5 NAGBNatSchG).
- erlaubt den Naturschutzbehörden auch weiterhin, die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf Kosten des Verursachers durchzuführen, falls Verursacher und Behörde eine solche Vorgehensweise vereinbart haben (§ 7 Abs. 3 NAGBNatSchG).
- beschränkt die Höhe der Ersatzzahlung, wenn die Kosten für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht feststellbar sind, auf höchstens 7 Prozent der Investitionssumme (§ 6 Abs. 1 Satz 1 NAGBNatSchG).
- gestattet die Verwendung der Ersatzzahlung auch für bestimmte andere Umweltmaßnahmen (nämlich in bestimmten Schutzgebieten) und in und an Gewässern (§ 6 Abs. 1 Satz 2 NAGBNatSchG).
- trifft weitere Vorgaben für die Verwendung der Ersatzzahlung (§ 7 Abs. 4-6 NAGBNatSchG), welche die landesrechtlichen Bestimmungen von 2004 weitgehend fortführen.
- schließt eine Anwendung der Ermächtigung des Bundes, Einzelheiten der naturalen und monetären

Kompensation zu regeln, für Niedersachsen aus (§ 6 Abs. 2 NAGBNatSchG).

- bestimmt die untere Naturschutzbehörde zur das Kompensationsverzeichnis führenden Stelle. Diese Pflicht ist eine der wenigen Neuerungen, vielleicht die einzig positive Neuerung für Niedersachsen (§ 7 Abs. 2 NAGBNatSchG).
- trifft ergänzende Vorschriften über die Eingriffsregelung beim Bodenabbau (4. Abschnitt NAGBNatSchG).

IV. Schlussfolgerungen und Herausforderungen für die Praxis

Durchgreifende Verbesserungen für die Sache des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind von der zur Vollregelung ausgestalteten Eingriffsregelung nicht zu erwarten.

Auf die für den Artenrückgang hauptverantwortliche landwirtschaftliche Bodennutzung findet die Eingriffsregelung nach wie vor keine Anwendung. Da auch die artenschutzrechtlichen Bestimmungen zugunsten der Landwirtschaft weitgehend eingeschränkt sind, schrumpft z. B. der Grünlandanteil und weitet sich der Energiepflanzenanbau ungesteuert und kompensationslos aus.

Auch mit einer Überwindung der Schwierigkeiten auf einem anderen Feld der Eingriffsregelung ist nicht zu rechnen: Die Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung bleibt die Sache der Städte und Gemeinden mit den bekannten Durchsetzungsproblemen aufgrund der dort wirksamen Sonderbedingungen zu Lasten des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Immerhin konnte aber die weitere Zerfaserung und Zersplitterung der Eingriffsregelung abgewendet und Rechtseinheit zurück gewonnen werden. Nicht zuletzt hat der Bund den Vorrang der naturalen Kompensation vor der Ersatzzahlung erfolgreich verteidigt - allerdings zum Preis der Gleichstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Mit der Gleichstellung steht zu befürchten, dass sich die Kompensationspraxis noch mehr als bisher vom Anspruch einer bestmöglichen Kompensation löst. Dabei ist es mit der Eingriffsregelung doch so:

Wer im Haushalt eines anderen die Waschmaschine beschädigt, muss sie reparieren, falls dies nicht möglich ist, eine neue beschaffen, die mindestens ebenso leistungsfähig und schön ist wie die alte und in den Haushalt passt. Geht auch dies nicht, hat der Geschädigte Anspruch, seine schmutzige Wäsche in der Wäscherei waschen zu lassen.

Ein Teil der Praxis entfernt sich zusehends von diesem Prinzip: Niemand denkt daran, die Waschmaschine zu reparieren, eine neue anzuschaffen,

eine Wäscherei zu bemühen. Stattdessen gibt es irgendetwas für den Haushalt - Hauptsache überhaupt etwas. Das entspricht ungefähr dem Niveau einer sozialistischen Tauschwirtschaft.

Dieser Handel basiert vielerorts auf einer besonderen Währung, nämlich einem System von Punktwerten, die bestimmten Biotoptypen zugeordnet im Falle des Eingriffs mit der Größe der betroffenen Fläche multipliziert einen „Eingriffswert“ abbilden sollen, dem nur noch das Produkt aus Fläche und Wertpunkt des angestrebten Biotoptyps als „Ausgleichswert“ bis zu rechnerischem Gleichstand oder „Überkompensation“ oder – jetzt „gleichwertigen Kompensation“ entgegengehalten werden muss. Auf diese Weise werden die Eingriffsfolgen nicht wirklich bewältigt, sondern Natur und Landschaft nur den vier Grundrechenarten zugeführt.

Die Bemühungen, Eingriffsfolgen tatsächlich und nicht nur rechnerisch zu kompensieren, werden mit dem neuen Bundesnaturschutzgesetz nicht leichter, sondern nur noch drängender.

Die Tendenz, in der Eingriffsregelung ein bloßes Finanzierungsinstrument für Maßnahmen des Naturschutzes zu sehen und sie auf Maßnahmen anzurechnen, die schon aus anderen Rechtszusammenhängen geschuldet sind, dürfte zunehmen.

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Ing. Wilhelm Breuer
Gesellschaft
zur Erhaltung der Eulen e. V. (EGE)
 Breitestr. 6
 53902 Bad Münstereifel
 Telefon 02257-958866
 e-Mail eggeulen@t-online.de
www.eggeulen.de