

PLANERIN

MITGLIEDERFACHZEITSCHRIFT FÜR STADT-, REGIONAL- UND LANDESPLANUNG



PLANERIN HEFT 1_12 FEBRUAR 2012

Artenschutz

Vielfalt statt Einfalt

weitere Themen:

Urbane Landwirtschaft der Zukunft

Integrierte Stadtentwicklungsplanung

Freizeit und Wohnen im Stadtzentrum

Wie nachhaltig planen wir Städte im 21. Jahrhundert

Partizipation in der Klimaanpassung

Klimaschutz und Nachhaltigkeit

SRL

VEREINIGUNG
FÜR STADT-,
REGIONAL- UND
LANDESPLANUNG

Umschlagfotos: (obere Reihe: Daniela Specht; mittlere und untere Reihe: Hartwig Bröner)

Schwerpunkt	3	Artenschutz – Vielfalt statt Einfach Veronika Mook
	5	Jetzt auch noch Artenschutz – Wer soll das bezahlen Marcus Wessels
	8	Die bestmögliche Kompensation Wilhelm Breuer
	11	Vielfältig und artenreich I – Fotografien Hartwig Bröner
	15	Kurzzeitig ausgeflogen – Zur Planungsrelevanz unbesetzter Biotope Josef Settele
	17	Artenschutz ist Kopfsache – Plädoyer für mehr und bessere Wissensvermittlung Helmut Kessler
	21	Vielfältig und artenreich II – Fotografien Daniela Specht
	24	Vielfältig und artenreich III – Fotografien Helmut Kessler
	25	Artenschutzprüfung – B-Plan und Vorhabengenehmigung im Siedlungsbereich Robert Beckmann
	29	Schutz der Arten – Aber welche und warum Reinhard Piechocki
	31	Wenn ich ein Vöglein wär` – Dreiklang Bauleitplanung, Natur- und Artenschutz Guido Wallraven
	34	Seltene Tierarten in der Planung – Praxisorientierte Beispiele aus Düsseldorf Tobias Krause
	36	Artenschutzprüfung – Schreckgespenst oder Weg zu positivem Vorhabens-Image Manfred Grauthoff

Beiträge	38	Urbane Landwirtschaft der Zukunft – Es wächst was auf der Stadt Axel Dierich
	41	Partizipation in der Klimaanpassung – Szenarioworkshop am Beispiel Hamburg-Wandsbek Jannes Fröhlich, Jörg Knieling, Thomas Zimmermann
	43	Energieerzeugung aus städtischer Biomasse – Fallbeispiel: Stadt Dresden Iris Lehmann, Katrin Scharke
	45	Klimaschutz und Nachhaltigkeit – Nicht gegeneinander, sondern inklusive Rainer Bohne
	47	Klimaschutz durch Stadtgestaltung – Fallstudien in Brandenburg Lars Scharnholtz, Petra Wollenberg
	49	Die Dresdner Debatte – Dialog digital und lokal Barbara Engel
	51	Wie nachhaltig planen wir Städte im 21. Jahrhundert Gregor Grassl, Anke Jurleit
	53	Integrierte Stadtentwicklungsplanung – Ein Plädoyer für Frankfurt am Main Joachim Eckhard
	55	Visioning Future Metropolis – Was kann Hamburg von Chicago lernen Jörg Knieling, Tobias Preisig
	57	Freizeit und Wohnen im Stadtzentrum – Kreative Lösungen für Nutzungskonflikte Ina Rateniek

	59	Veröffentlichungen
	63	Nachrichten, Veranstaltungen
	67	In eigener Sache, Impressum

DIE BESTMÖGLICHE KOMPENSATION

Warum die Eingriffsregelung nicht allen und allem dienen kann Wilhelm Breuer

SRL

08

SCHWERPUNKT · PLANERIN 1_12

Die Verbesserung des ökologischen Zustands von Gewässern ist dank der Wasserrahmenrichtlinie eine gemeinschaftsrechtlich fundierte Aufgabe. Dies ist angesichts des Trends, Natur und Landschaft nur noch schützen zu wollen, wo und wie es gemeinschaftsrechtlich verlangt ist, ein nicht zu unterschätzender Vorteil. Dabei zeigt sich, wie schwer es schon sein kann, Anforderungen des Gemeinschaftsrechts bloß „eins zu eins und ohne jedes Aufsatteln“ zu verwirklichen, erfordert das Erreichen der Richtlinienziele doch beträchtliche, nicht zuletzt beträchtliche finanzielle Anstrengungen. So erklärt sich, dass Politik und Verwaltung für das Erreichen der Richtlinienziele umso mehr Instrumente, Maßnahmen und Mittel in Anspruch nehmen wollen, die bereits aus anderen rechtlichen Zusammenhängen heraus existieren, ergriffen oder bereitgestellt werden müssen. Die Erwartungen richten sich nicht zuletzt an die Eingriffsregelung – genau genommen an die Maßnahmen, die Ergebnis ihrer Anwendung sein können: nämlich Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Angesichts der Vielzahl der Eingriffe scheint sich hier ein beträchtliches Potenzial für die Gewässer- und Auenentwicklung aufzutun, wenn nicht gar aufzudrängen.

ERWARTUNGEN AN EIN INSTRUMENT

Nach Vorstellungen in Politik, Wirtschaft und Verwaltung sollen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aber auch für zahlreiche andere Ziele genutzt werden: für den Arten- und Biotopschutz, den Ankauf von Flächen, die Pflege bestimmter Biotoptypen, den Trinkwasserschutz, die Sanierung von Altlasten, die Vergrößerung des Waldflächenanteils, den ökologischen Waldumbau, den Klimaschutz, für mehr Grün im Städtebau – um nur einige Beispiele zu nennen. Und dies alles soll erreicht werden – je nach Interessenlage – vorrangig beispielsweise in Natura-2000-Gebieten, Wasserschutzgebieten, waldarmen Gebieten, im Privat-, Kommunal- oder Staatswald, auf militärischen Konversionsflächen, in der Agrarlandschaft – oder dort gerade nicht, sondern auch oder vorrangig an Gewässern. Die Liste der gewünschten Einsatzfelder ist jedenfalls lang, bisweilen widersprüchlich, und sie kann, tagespolitischen Bedürfnissen folgend, leicht angepasst werden. So schien es auf der Höhe der BSE-Krise kein wichtigeres Ziel für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu geben als die Förderung des ökologischen Landbaus. Ein gewiss nur vorläufig letztes Beispiel ist ein Beschluss des niedersächsischen Landtages, Kompensationsmaßnahmen generell auch für den Schutz der Honigbiene und die Förderung der Imkerei zu nutzen. So gesehen ist die Eingriffsregelung ein offenbar sehr erfolgreiches Instrument – zumindest wenn sich Erfolg an Nachfrage misst. Es scheint allem oder fast allem, was als gut und richtig erkannt worden ist, auch oder vorrangig dienen zu können oder dienen zu sollen. Der Gewässerschutz ist insofern ein Interessent an Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen neben anderen. Die Erwartungen an die Eingriffsregelung sollten aber insbesondere aus folgenden Gründen nicht übersteigert werden: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind keine

beliebigen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, sondern sie müssen auf die Bewältigung der prognostizierten Beeinträchtigungen gerichtet sein, die mit einem bestimmten Eingriff verbunden sind. Insoweit ist die Eingriffsregelung ein Reparaturbetrieb. Es soll als Reaktion auf neue Straßen, Baugebiete, Bodenabbaufelder, Biogas- oder Windenergieanlagen usw. nicht einfach irgendetwas Gutes für Natur und Landschaft getan werden, sondern zu heilen sind die konkreten Verletzungen, die ein solcher Eingriff der Leistungs- und Funktionsfähigkeit dem Naturhaushalt und dem Landschaftsbild zufügt. Dies verlangt nicht in jedem Fall die Rekonstruktion des an Ort und Stelle des Eingriffs vorgefundenen Zustands von Natur und Landschaft. Die Kompensation muss aber an den konkreten Eingriffs-



Gewässer nach rein technischen Gesichtspunkten ausgebaut und seiner Naturnähe beraubt (Foto: Peter Sellheim)

folgen ansetzen und auf diese gerichtet sein. Kompensation ist deshalb nicht diesem oder jenem Ziel, auch nicht irgendeiner, sondern der bestmöglichen Kompensation der infolge des Eingriffs beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes verpflichtet. Nichts anderes erwarten wir für unser Auto im Schadensfall von der Werkstatt und für uns selbst bei Krankheit vom Arzt. So ist beispielsweise für den am grauen Star erkrankten Patienten die Augenoperation vorrangig vor Blindenhund und Haushaltshilfe.

KOMPENSATION DER KONKRETEN EINGRIFFSFOLOGEN

Das neue Bundesnaturschutzgesetz hält an der Eingriffsregelung als Folgenbewältigungsprogramm und am Ablei-

tungszusammenhang von Eingriffsfolgen und ihrer Kompensation fest (§ 15 Abs. 2 BNatSchG): „Der Verursacher eines Eingriffs ist verpflichtet, unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft mit Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder zu ersetzen (Ersatzmaßnahmen). 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. 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.“

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Beeinträchtigungen des Naturhaushalts müssen insofern zwar nicht unbedingt an Ort und Stelle des Eingriffs oder in deren unmittelbarer



Windenergieanlagen mit massiven Folgen für das Landschaftsbild (Foto: Manfred Knake)

telbarer Nähe durchgeführt werden, sondern hierfür können Flächen im gesamten Naturraum infrage kommen. Als Naturraum ist die naturräumliche Haupteinheit zu verstehen; davon gibt es in Deutschland 69. Die Kompensationsmaßnahmen müssen aber die vom Eingriff tatsächlich beeinträchtigten Funktionen wiederherstellen. Im Einzelfall ist zu entscheiden, ob dies gleichartig oder (lediglich) gleichwertig geschehen soll. Diese Gleichstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geht auf einen Beschluss des Bundesrates zurück. Die Länder hatten sich mehrheitlich für die Gleichstellung ausgesprochen (BR-Drs. 278/09, Nr. 11). Mit der Gleichstellung wollte der Bundesrat einen Vorrang für Maßnahmen am Eingriffsort im Sinne von „auf der Trasse“, „im Baugebiet“ usw. ausschließen, den manche – so auch der Bundesrat – fälschlicherweise aus der alten Gesetzeslage herausgelesen hatten.

Maßnahmen zur landschaftsgerechten Wiederherstellung und Neugestaltung des Landschaftsbildes müssen aber auch künftig an Ort und Stelle des Eingriffs ansetzen, 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 Zustands 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 Beziehungsgefüges (BVerwG, Urteil v. 27.09.1990 – 4 C 44.87). Es liegt auf der Hand, dass hierfür nicht der gesamte Naturraum, sondern nur Bereiche infrage kommen, die mit den vom Eingriff betroffenen Grundflächen in optischer Verbindung stehen. Die Kompensation der Landschaftsbildbeeinträchtigungen kann also gerade nicht aus dem vom Eingriff betroffenen Raum in einen hunderte Quadratkilometer großen Naturraum ausgelagert werden.

Aus dieser Befundlage heraus ist es nicht Sinn und Zweck der Eingriffsregelung, mit ihr das zu verwirklichen, was Naturschutz oder Dritte schon immer einmal gerne verwirklichen wollten oder jetzt z. B. aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen wie der Wasserrahmenrichtlinie verwirklichen müssen. Die Gleichstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen darf nicht als Freibrief für das Ergreifen nach Art und Lage beliebiger Maßnahmen missdeutet wer-



Kompensationsmaßnahmen z. B. für Zauneidechsen müssen u. U. nah am Eingriffsort erfolgen (Foto: Richard Podloucky)

den. Geschuldet bleibt schließlich auch nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die nach den Umständen bestmögliche Kompensation der Eingriffsfolgen. Diese kann auch nach dem Vermeidungsgebot verlangt sein, wenn auf diese Weise Beeinträchtigungen vermieden oder vermindert werden. Die Kompensationspflicht ist schließlich Teil des umfassenden Vermeidungsgebots.

GRENZEN DER FLEXIBILISIERUNG

Die sachliche und räumliche Flexibilisierung des Kompensationsanspruchs stößt aus weiteren Gründen an Grenzen. Erstens: Soweit von Eingriffen bestimmte Arten betroffen sind, müssen auch die artenschutzrechtlichen Bestimmungen angewandt werden. Dies betrifft mindestens die europäischen Vogelarten (in Deutschland 466 Arten) und die Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie (in Deutschland 132 Arten). Nur bei einer Berücksichtigung des Ableitungszusammenhangs von Eingriffsfolgen und Kompensationsmaßnahmen können diese Maßnahmen auch die Funktion vorgezogener Ausgleichsmaßnahmen nach § 44 Abs. 5 BNatSchG erfüllen. Zweitens: Entsprechendes gilt im Falle einer Betroffenheit von Natura-2000-Gebieten bei der Sicherung der Kohärenz des Netzes. Drittens: Die Pflicht zu einem echten Schadensausgleich ergibt sich bei einer Betroffenheit der Arten und Lebensraumtypen der Anhänge

von EG-Vogelschutz- und FFH-Richtlinie zum Ausschluss von Haftungspflichten für Biodiversitätsschäden auch aus dem Umweltschadensrecht.

Alle diese Anforderungen gelten im Prinzip auch für die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Dort war man schon länger von einer Gleichstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ausgegangen. Diese Anforderungen richten sich an die Kompensation auch dann, wenn hierfür bevorratete Flächen oder Maßnahmen in Anspruch genommen werden sollen. Die bevorrateten Maßnahmen sind nicht automatisch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, sondern bis auf weiteres „nur“ Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Ob und in welchem Maße diese tatsächlich zur Bewältigung der Eingriffsfolgen beitragen, kann sich erst entscheiden, wenn der Eingriff und dessen Folgen feststehen.

Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen in naturschutzrechtlich besonders geschützten Gebieten (einschließlich solchen in Natura-2000-Gebieten) sowie in Programmen nach § 82 des Wasserhaushaltsgesetzes dargestellte Maßnahmen können zwar grundsätzlich als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen anerkannt werden, aber nur soweit diese Maßnahmen die konkreten Eingriffsfolgen des Eingriffs tatsächlich bewältigen. Ebenso steht es um die Entsiegelung, Wiedervernetzung von Lebensräumen oder der dauerhaften Verbesserung des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes dienende Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen, die als mögliche Kompensationsmaßnahmen nach dem Willen des Gesetzgebers zugunsten landwirtschaftlicher Interessen vorrangig zu prüfen sind.

Dass die Eingriffsregelung nicht als Flächenbeschaffungs- und Finanzierungsinstrument missdeutet werden darf, zeigt ein einfaches Beispiel: 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 aber entfernt sich zusehends von diesem Prinzip: Niemand denkt daran, die Waschmaschine zu reparieren, eine neue anzuschaffen oder wenigstens 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 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“ entgegengehalten werden muss. Auf diese Weise werden die Eingriffsfolgen allerdings nicht bewältigt, sondern Natur und Landschaft nur den vier Grundrechenarten zugeführt. Der rechnerische Gleichstand gewährleistet noch nicht die gleichwertige Kompensation, die dem Gesetz nach geschuldet ist. Manche Vorgehensweisen fördern den Eindruck, Kompensation sei zwar obligatorisch, die Art der

Kompensation aber beliebig und mithin für alles offen. Warum sollen unter diesen Umständen Eingriffsfolgen überhaupt noch prognostiziert werden? Welche Bedeutung haben dann noch SUP, UVP und Umweltprüfung, deren Hauptanliegen doch die Umweltfolgenabschätzung ist?

KOMPENSATION – EIN EINFACHES BEISPIEL

Ein zweites Beispiel soll das Eigentliche der Eingriffsregelung verdeutlichen. Stellen wir uns einen Eingriff nicht in den Naturhaushalt, sondern in das Fernstraßennetz und den Straßenverkehr vor: Ein 10 km langer Streckenabschnitt der A 7 zwischen Hamburg und Hannover soll aufgehoben und entsiegelt werden – vielleicht um zwei getrennte Rothirschpopulationen wieder in Kontakt zu bringen. Das Beispiel mag unrealistisch sein, aber wie würde die verkehrliche Kompensation aussehen? Würde man nicht versuchen, eine Umleitung einzurichten, bestehende Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen auszubauen, um die Verkehrsverbindung zwischen den beiden Städten so gut wie möglich aufrechtzuerhalten?

Die aus dem Naturschutz entlehnte Vorgehensweise hingegen würde Länge und Breite der aufgehobenen Fahrbahndecke multiplizieren und irgendwo ein anderes Stück Land derselben Größe oder – je nach Wertfaktor – kleiner oder größer mit Asphalt überziehen. Hauptsache, man kann darauf Autofahren – ganz gleich wohin oder auch nur im Kreis. Dann mag es als Fortschritt empfunden werden, wenn der Asphalt den Strecken zugutekommt, die der Bundesverkehrswegeplan als vordringlich zu bauen ausweist. Ein Fortschritt – sofern man nicht gerade von Hannover nach Hamburg will oder umgekehrt.

Anders liegen die Dinge nur im Fall der Ersatzzahlung: Ersatzzahlungen sind dann zu leisten, wenn die Beeinträchtigungen weder zu vermeiden noch zu kompensieren sind, der Eingriff aber gleichwohl zugelassen wird. 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 zur realen Verbesserung von Natur und Landschaft führen. Der für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verlangte Ableitungszusammenhang zwischen Eingriffsfolgen und Maßnahmenziel ist hier nicht verlangt. Die Ersatzzahlungen stehen insofern beispielsweise für Maßnahmen bereit, diffuse Stoffeinträge in ein Fließgewässer zu vermindern, es wieder durchgängig zu machen und Fischen darin den Aufstieg zu ermöglichen – auch, wenn der Eingriff, der zur Ersatzzahlung führte, gar kein Gewässer berührt. Allerdings sollte das Gesamtaufkommen aus der Ersatzzahlung ebenso wie der Gesamtumfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht überschätzt werden. Der ökologisch gute Zustand der Gewässer oder der Aufbau des Netzes Natura 2000 kann kaum mit den Mitteln der Eingriffsregelung erreicht werden.

Wilhelm Breuer, 1960, Dipl.-Ing. Landespflege, seit 1984 Mitarbeiter der niedersächsischen Landesnaturschutzverwaltung; Geschäftsführer der Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e. V.