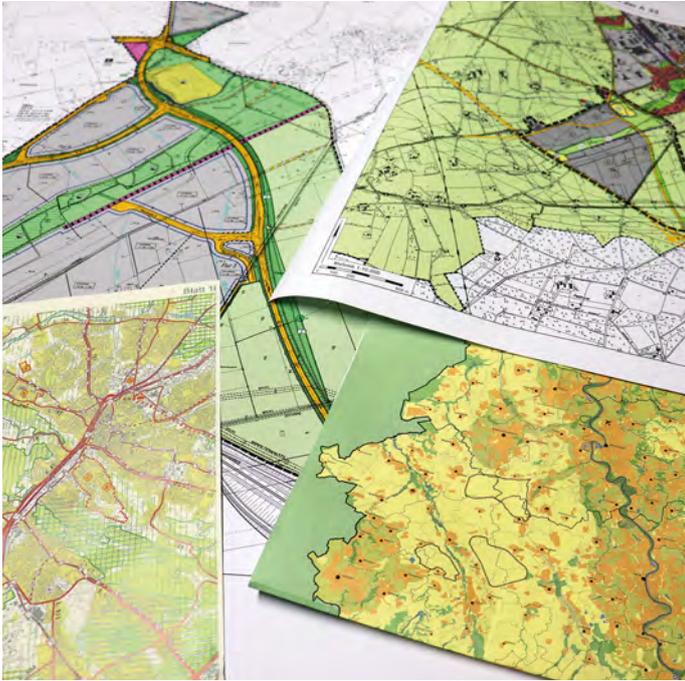


LANDESBÜRO DER NATURSCHUTZVERBÄNDE NRW

Beratung . **Mitwirkung** . Koordination



RUNDSCHREIBEN
47 | Dezember 2020



- ▶ Flächenverbrauch gefährdet zukunftsfähige Raumentwicklung
- ▶ Planungsbeschleunigung und Deregulierung
- ▶ Bremsenfallen
- ▶ FFH-Verträglichkeitsprüfung
- ▶ Bundeskompensationsverordnung

IMPRESSUM

Landesbüro der Naturschutzverbände NRW
Ripshorster Str. 306
46117 Oberhausen
0208 880 59 0
Fax 0208 880 59 29
info@lb-naturschutz-nrw.de
www.lb-naturschutz-nrw.de

Oberhausen, Dezember 2020
Redaktion: Martin Stenzel, Sybille Müller (V.i.S.d.P.)
Layout und Satz: Jörg Hänisch, Bochum
Druck: basisdruck, Duisburg

Druck auf 100% Recycling-Papier,
ausgezeichnet mit dem „Blauen Umweltengel“

Titelblatt

Planunterlagen (Foto: S. von Kampen)

Besonders geschützte Arten wie der Hauhechel-
Bläuling kommen in den Bremsenfallen zu Tode
(Foto: K. Pohlschmidt)

FFH-Lebensraumtyp: Glatthafer- und Wiesenknopf-
Silgenwiese Glatthafer- und Wiesenknopf-Silgenwiese
(Foto: M. Stenzel)

Neue Gesetze und Verordnungen – Überblick.....	4
Reduktionsziele verfehlt – Flächenverbrauch gefährdet zukunftsfähige Raumentwicklung	6
Planungsbeschleunigung und Deregulierung: Mit voller Kraft voraus!	9
Bremsenfallen: Todesfalle für viele Insektenarten	13
FFH-Verträglichkeitsprüfung – häufige Fragen aus der Verfahrenspraxis	16
Die neue Bundeskompensationsverordnung.....	21
Kurzmeldungen.....	33

Neue Gesetze und Verordnungen – Überblick

Katharina Pohlschmidt



Im Folgenden wird eine Auswahl von umweltrechtlichen Neuerungen und Änderungen dargestellt, die im Zeitraum Dezember 2019 bis Oktober 2020 auf Bundesebene sowie in NRW erfolgt und im Kontext der Verbandsbeteiligung in NRW von Interesse sind.

NRW

Verordnung zur Änderung der Landesdüngeverordnung vom 24. März 2020, GV. NRW. S. 198, in Kraft getreten am 31. März 2020

Mit der Änderung wurden Bereiche, in denen aufgrund der hohen Nitratbelastung weitergehende Maßnahmen gelten, Feldblöcken als Referenzquellen nach der Flächen-VO zugeordnet.

Bund

Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom 3. März 2020, BGBl I S. 433, in Kraft getreten am 13. März 2020, Artikelgesetz zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG), Bundesfernstraßengesetzes (FStrG), Eisenbahnkreuzungsgesetzes (EB-KrG), Personenbeförderungsgesetzes (PBefG)

Vgl. den Beitrag von Simone von Kampen auf Seite 9 in diesem Rundschreiben. Weitere Informationen finden sich auf der Website des Landesbüros unter www.lb-naturschutz-nrw.de » Aktuelle Meldung vom 1. Oktober 2020.

Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 4. März 2020, BGBl I S. 440, in Kraft getreten am 14. März 2020

Mit der Gesetzesänderung wurden erstmals Regelungen zum Umgang mit dem Wolf in das besondere Artenschutzrecht aufgenommen. Des Weiteren können nach § 45 Abs.7 Nr.1 BNatSchG anstatt von erheblichen nun ernste Schäden einen Ausnahmegrund darstellen.

Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften vom 28. April 2020, BGBl I S. 846, in Kraft getreten am 1. Mai 2020

In Reaktion auf das EuGH-Urteil vom 21. Juni 2018 (C-543/16) und zur vollständigen Umsetzung der europäischen Nitrat-Richtlinie legt das Gesetz bundesweit einheitliche Maßnahmen in nitratbelasteten Gebieten fest und schafft Regelungen zur Dokumentation von Düngungsmaßnahmen.

Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Planungssicherstellungsgesetz – PlanSiG) vom 20. Mai 2020, BGBl I S. 1041, in Kraft getreten am 29. Mai 2020

Das Gesetz enthält Regelungen bezüglich der Bekanntmachung, der Auslegung und zur Durchführung von Erörterungsterminen bei Planungs- und Genehmigungsverfahren in Zeiten von Corona. Mit Ausnahme der Übergangsregelungen tritt das Gesetz mit Ablauf des 31. März 2021 außer Kraft. Weitere Informationen hierzu finden sich auf der Website des Landesbüros unter www.lb-naturschutz-nrw.de » Aktuelle Meldung vom 9. Juli 2020.

Verordnung über die Vermeidung und die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft im Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung (Bundeskompensationsordnung – BKompV) vom 14. Mai 2020, BGBl I S. 1088, in Kraft getreten am 3. Juni 2020

Vgl. den Beitrag von Sybille Müller und Martin Stenzel auf Seite 21 in diesem Rundschreiben.

Erstes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) vom 19. Juni 2020, BGBl I S. 1408, in Kraft getreten am 30. Juni 2020

In Reaktion auf das EuGH-Urteil vom 21. Juni 2018 (C-543/16) und zur vollständigen Umsetzung der europäischen Nitrat-Richtlinie hat der Bundesgesetzgeber Neuregelungen zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrate geschaffen. Davon umfasst sind unter anderem Regelungen zu landwirtschaftlich genutzten Flächen mit Hangneigung an Gewässern.

Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen vom 8. August 2020, BGBl I S. 1795, in Kraft getreten am 14. August 2020

Der Bundesgesetzgeber verfolgt mit dem Artikelgesetz das Ziel, den Strukturwandel in den gesetzlich definierten Strukturwandelregionen zu fördern. In NRW betrifft dies das Rheinische Revier. Weitere Informationen hierzu finden sich auf der Website des Landesbüros unter www.lb-naturschutz-nrw.de » Aktuelle Meldung vom 1. Oktober 2020 zu Planungsbeschleunigung und Deregulierung und vom 31.08.2020 zum Strukturwandel im Rheinischen Revier.

Das Gesetzes- und Verordnungsblatt NRW (GV. NRW) ist abrufbar unter: www.landtag.nrw.de/portal/WWW/home.jsp » Dokumente & Recherche » Gesetzgebungsportal & Haushaltspläne » Verkündungsblätter NRW

Hier finden sich verkündete Gesetze und Verordnungen; zudem ist es im Gesetzgebungsportal des Landtages möglich, den Beratungsverlauf laufender sowie abgeschlossener Gesetzgebungsverfahren nachzuverfolgen.

Einzelne Landtagsdrucksachen (LT-Drs.), beispielsweise Gesetzesentwürfe samt Gesetzesbegründung, lassen sich abrufen unter: www.landtag.nrw.de/portal/WWW/home.jsp » Dokumente & Recherche » Dokumentenabruf.

Entsprechende Onlinerecherchemöglichkeiten gibt es auch auf Bundesebene; das Bundesgesetzblatt (BGBl) ist abrufbar unter: www1.bgbl.de » Kostenloser Bürgerzugang

Bundestagsdrucksachen (BT-Drs.) finden sich unter: www.bundestag.de » Dokumente » Dokumentations- und Informationssystem (DIP) » Dokumente

Bundesratsdrucksachen (BR-Drs.) finden sich unter www.bundesrat.de » Dokumente

Im Portal des Bundestages (DIP) können Beratungsverläufe laufender sowie abgeschlossener Gesetzgebungsverfahren nachverfolgt werden.



Reduktionsziele verfehlt – Flächenverbrauch gefährdet zukunfts-fähige Raumentwicklung

Martin Stenzel



Der „Stopp des Flächenverbrauchs“ gehört seit langem zu den zentralen Forderungen der Naturschutzverbände. So werden in der aktuell in NRW laufenden Volksinitiative „Artenvielfalt“ verbindliche raumordnerische Regelungen und Instrumente gefordert, die den Flächenverbrauch im Land bis 2025 verbindlich auf maximal 5 Hektar pro Tag und bis 2035 ganz auf null absenken.¹

Flächenverbrauch: Definition und Folgen

Die Flächeninanspruchnahme – im weiteren als Flächenverbrauch bezeichnet – wird definiert als Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV), die Gebäude- und Freiflächen, Betriebsflächen, Erholungs- und Friedhofsflächen und Verkehrsflächen umfasst und somit – etwa zur Hälfte – auch nicht versiegelte Flächen einschließt. Abbauflächen für energetische und nichtenergetische Rohstoffe gehören nach der Flächenstatistik nicht zu den „SuV-Flächen“, angesichts der Flächeninanspruchnahme und der damit verbundenen Zerstörung der Erdoberfläche sollten die Abbauflächen aber dem „Flächenverbrauch“ zugerechnet werden.

Durch den Flächenverbrauch gehen Böden mit ihren wichtigen ökologischen Funktionen, wie denen als Lebensgrundlage für Pflanzen und Tiere oder als Teil der Wasser- und Nährstoffkreisläufe, verloren. Der Flächenverbrauch geht in großen Teilen zu Lasten landwirtschaftlich genutzter Acker- und Grünlandflächen und schränkt damit langfristig die Optionen für eine nachhaltige und extensive landwirtschaftliche Wirtschaftsweise ein. Die Wirkungen des Flächenverbrauchs gehen dabei weit über die direkt beanspruchten Flächen hinaus. Zu den indirekten Folgen

gehören unter anderem Zerschneidungen von Landschaften, Beeinträchtigungen angrenzender Lebensräume, Lärm- und Lichtverschmutzung sowie Veränderungen des (Klein-)Klimas und des Wasserhaushalts. Auch führt der Flächenverbrauch zu Konflikten mit dem Kulturlandschaftsschutz, da sich die historisch gewachsene Verteilung von Siedlungs- und Offenlandflächen auflöst und regionaltypische ländliche Siedlungsformen und Strukturen zerstört werden.²

Der Flächenverbrauch führt zu grundsätzlich nicht umkehrbaren Verlusten und Beeinträchtigungen von Ökosystemen und trägt damit maßgeblich zum Verlust der Biodiversität bei. Die Auswirkungen auf Klimaschutz und Klimaanpassung sind gravierend, wenn Flächen mit Funktionen als CO₂-Senken wie Wälder, Moore oder Grünland verloren gehen, Kaltluftentstehungsgebiete und -schneisen beeinträchtigt werden und durch die zunehmende Versiegelung in den Siedlungsbereichen die Wärme-/Hitzeauswirkungen verstärkt werden.

Entwicklung des Flächenverbrauchs

Bei den deutschlandweiten Zahlen zur Entwicklung des Flächenverbrauchs sind die Höchstwerte für die 1990er-Jahre mit festgestellten täglichen Anstiegen bis zu 129 ha zu verzeichnen. In den 2000er-Jahren lagen die Werte im Vierjahresdurchschnitt zumeist über 100 ha, ab 2010 verringerte sich der tägliche Anstieg auf zuletzt 56 ha im Zeitraum 2015 bis 2018. Das Tempo des Flächenverbrauchs geht also zurück, insgesamt bleibt es aber bei einer stetigen Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen.³

In Nordrhein-Westfalen werden täglich durchschnittlich etwa 10 Hektar Fläche in Anspruch genommen, so festzustellen für den Zeitraum 2011–2015. Für das Jahr 2018 wird ein

Wert von 5,2 ha und für das Jahr 2019 eine Zunahme von 8,1 ha pro Tag benannt.⁴ Der Rückgang ist allerdings vor allem auf die Umstellung der Datenerhebung in 2016 zurückzuführen, durch die u. a. Flächenkategorien aus den SuV ausgekoppelt und nun in anderen Kategorien verbucht werden wie bspw. Verkehrsbegleitflächen. Real ist also kein großer Fortschritt zu verzeichnen.⁵

Verfehlt und neue Ziele

Die von der Bundesregierung erstmals im Jahr 2002 beschlossene und seitdem regelmäßig fortgeschriebene Nachhaltigkeitsstrategie beinhaltete das Ziel, den täglichen Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 bundesweit auf 30 Hektar zu begrenzen. Die aktuelle Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (2016) und der Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung formulieren nun das Ziel, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha/Tag zu begrenzen. Aus der 30 ha-Zielsetzung wurden länderspezifische Vorgaben ermittelt, für NRW das „5-Hektar-Ziel“. Wie die derzeit vorliegenden Zahlen zur Flächeninanspruchnahmen zeigen, werden diese Ziele sowohl im Bund als auch in Nordrhein-Westfalen verfehlt.

Instrumente zum Flächenschutz defizitär

Die Forderungen zum Flächenverbrauch waren sowohl in der Fachöffentlichkeit als auch in der Politik von Anfang an eindeutig. So wurde bereits im Jahr 1984 im „Freiraumbericht NRW“ die Forderung nach einem Stopp des weiteren Freiraumverbrauchs erhoben und im Jahr 1985 wurde in der „Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung“ eine Trendwende im Flächenverbrauch gefordert. Diese Zielsetzungen fanden dann auch Eingang in gesetzliche Regelungen, wie beispielsweise die Vorgaben zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden in der Bodenschutzklausel des Baugesetzbuches (§ 1a BauGB) oder in die Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG). Im Jahr 1998 sollten mit dem Bundesbodenschutzgesetz die Bodenfunktionen



Flächenverbrauch durch Wohnsiedlungsbau (Foto: S. von Kampen).

nachhaltig und umfassend geschützt werden, in NRW wurde dem Freiraumschutz ein eigener sachlicher Teil des Landesentwicklungsplans gewidmet.

Diese rechtlichen Maßnahmen zur Stärkung des Boden- und Freiraumschutzes konnten jedoch nicht erfolgreich sein, wurden sie doch schon seit Beginn der 1990er-Jahre durch gesetzliche Regelungen konterkariert, die den Boden- und Freiraumschutz an anderer Stelle entscheidend schwächten. Dazu gehörten im Baurecht unter anderem die Aufweichung des Außenbereichsschutzes in § 35 BauGB und die Option, durch Satzungen den baulichen Innenbereich (§ 34 BauGB) in den Freiraum auszudehnen sowie die Abschaffung der Genehmigungspflicht von Bebauungsplänen.

Auch die Raumordnung verstärkte zuletzt im Jahr 2017 den Grundsatz zum Flächenschutz. Danach sollen zur Verringerung der erstmaligen Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke neben der Innenentwicklung jetzt auch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme gemacht werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG). In NRW führte dies im Landesentwicklungsplan von 2017 zu einer Aufnahme eines Grundsatzes mit der Vorgabe, den Flächenverbrauch in NRW bis zum Jahr 2020 auf 5 ha täglich und langfristig auf „Netto-Null“ zu reduzieren. Die Änderung des LEP

im Jahr 2019 führte zur Streichung dieses Grundsatzes, obwohl eine quantifizierte Zielvorgabe zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme für NRW angesichts des hohen SuV-Anteils von 23,6% der Landesfläche und einem täglichen Flächenverbrauch von nahezu 10 ha dringend geboten ist.⁶

Aktuelle Situation und Anforderungen

Der Widerspruch zwischen der fortwährend gültigen Notwendigkeit und Zielsetzung zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und der gleichzeitigen Forcierung kontraproduktiver Maßnahmen setzt sich fort. So stellt die Umweltministerkonferenz in ihrer aktuellen Sitzung am 13.11.2020 in einem Beschluss fest, „dass sich die Flächenneuanspruchnahme (...) weiterhin auf einem hohen Niveau befindet“ und das „30 ha-Ziel“ nicht eingehalten wird.⁷ Sie bittet zugleich den Bund, Vorschläge zu unterbreiten, wie die Ziele durch rechtliche Instrumente und geeignete finanzielle Anreize erreicht werden können. Entgegen dieser Ziele hat die Bundesregierung am 4.11.2020 einen Gesetzentwurf für ein „Baulandmobilisierungsgesetz“ beschlossen, das u. a. das Bauen im Außenbereich weiter erleichtern soll (§ 13 b Baugesetzbuch) und gleichzeitig mittels Einführung des Ersatzgeldes für städtebauliche Eingriffe die Eingriffsregelung schwächt (s. dazu in diesem Rundschreiben den Beitrag von Kampen, S. 9 ff).

Um endlich eine Trendwende beim Flächenverbrauch zu erreichen, bedarf es insbesondere einer Stärkung der Landes- und Regionalplanung. Diese planerischen Instrumente müssen ihrer Aufgabe zur Steuerung einer zukunftsfähigen und nachhaltigen Nutzung der Flächen nachkommen. Dies kann effektiv nur durch die Vorgabe strikt am Flächenreduktionsziel ausgerichteter Bedarfsermittlungen sowie einer flächensparenden Umsetzung der Bedarfe in Flächen für Wohn- und Industriegebiete erfolgen. Dabei reichen die bekannten Maßnahmen zur vorrangigen Innenentwicklung mit der Nutzung von Brachen, Leerständen und Konversionsflächen nicht aus. Es gilt den Flächenverbrauch durch Sied-

lungen auch durch Vorgaben zur Wohndichte und zur vertikalen Verdichtung zu begrenzen. Die grundlegende Steuerung von Siedlungsflächen in Lage und Größe durch die Raumordnung darf zudem nicht fortwährend durch rechtliche Änderungen zur Erleichterung des Bauens im Außenbereich unterlaufen werden.

Tipps zum Weiterlesen

NABU-Website: Das Null-Hektar-Ziel: Es bleibt viel zu tun. Wie sieht nachhaltige Stadtentwicklung aus? unter www.nabu.de » Umwelt & Ressourcen » Bauen & Siedlung » Hintergrund.

BUND-Website: Flächenverbrauch bekämpfen: Keine neuen Versiegelungen zulassen unter www.bund.net » Natur & Landwirtschaft » Lebensräume » Flächenverbrauch.

¹ vgl. Volksinitiative „Artenvielfalt“ NRW, Website: <https://artenvielfalt-nrw.de>.

² vgl. Fachbeiträge Kulturlandschaftsschutz zur Landesplanung NRW und zu den Regionalplänen der Landschaftsverbände Westfalen (LWL) und Rheinland (LVR), abrufbar auf der Website des LWL unter www.lwl.org/dlbw » Service » Publikationen » Kulturlandschaft sowie auf der Website des LVR unter www.lvr.de » Kultur » Kulturlandschaft » Raumplanung » Fachbeiträge.

³ vgl. die Angaben des Umweltbundesamtes zum Thema „Fläche“ unter www.umweltbundesamt.de » Daten » Fläche, Boden, Land-Ökosystem » Fläche » Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie den Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung (IÖR-Monitor) des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung unter www.ioer-monitor.de.

⁴ vgl. die Angaben des LANUV NRW unter www.lanuv.nrw.de » Umwelt » Bodenschutz und Altlasten » Flächenverbrauch.

⁵ Im Jahr 2016 erfolgte die Umstellung der Datenerhebung von der Auswertung der Automatisierten Liegenschaftsbücher (ALB) auf die neuen Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssysteme (ALKIS).

⁶ vgl. die Stellungnahmen der Naturschutzverbände zum Landesentwicklungsplan, veröffentlicht auf der Website des Landesbüros unter www.lb-naturschutz-nrw.de » Aktuelles » Aktuelle Meldung vom 18.7.2018.

⁷ Das Protokoll der Umweltministerkonferenz ist abrufbar unter www.umweltministerkonferenz.de » Dokumente » UMK-Protokolle.

Planungsbeschleunigung und Deregulierung: Mit voller Kraft voraus!

Simone von Kampen



Im Rahmen zahlreicher Gesetzesänderungen werden Planungsbeschleunigung und Deregulierung schon seit vielen Jahren vorangetrieben. Über fünf Entfesselungspakete¹ verfolgt die NRW Landesregierung diese Ziele weiter. Die beschlossenen Maßnahmen beziehen sich bisher in erster Linie auf die Bauleitplanung, die ein wesentlicher Treiber der Flächeninanspruchnahme im Land ist, sowie auf Verkehrsvorhaben.

Auch die im Rahmen des Strukturwandels im Rheinischen Revier (Kreise Düren, Euskirchen, Rhein-Erft, Heinsberg, Rhein-Kreis-Neuss, Städteregion Aachen und Mönchengladbach) vorgeschlagenen und teils bereits umgesetzten Maßnahmen entfalten einen großen Vorschub in diese Richtung. Mit der im Wirtschafts- und Strukturprogramm für das Rheinische Revier (WSP 1.0)² vorgesehenen Verankerung einer räumlich und zeitlich befristeten Sonderplanungsmöglichkeit soll eine Modellregion für den Strukturwandel eingerichtet werden, die u. a. der Erprobung neuer, beschleunigter Planungswege und Verfahrensstrukturen dient. Die Übertragung von effizienten und machbaren Maßnahmen auf andere Transformationsregionen und das gesamte Land NRW ist erklärtes Ziel.

Erkennbar sind vier Maßnahmenkategorien, die jeweils mit einigen Beispielen vorgestellt werden.

1. Weiterer Abbau von Verfahrens- und Beteiligungsstandards

In den Planungs- und Zulassungsverfahren muss abschließend geklärt werden, in welchem Ausmaß die Belange von Natur und Landschaft beeinträchtigt werden und ob diese Beeinträchtigung einer Zulassungsentcheidung entgegensteht. Die bestehenden

Verfahrens- und Beteiligungsstandards tragen mit ihren festgelegten Prüf- und Beteiligungsvorgängen dabei auch zur Durchsetzung der Naturschutzbelange bei. Insbesondere die Beteiligung der Naturschutzverbände kann hierzu regelmäßig wichtige Beiträge leisten.

Für die Raumplanung, die eine große Bedeutung für die Sicherung von Flächen für Umwelt- und Naturschutz hat (s. Kasten S.10), sieht der Entwurf zur Änderung des Landesplanungsgesetzes NRW (LPIG NRW)³ nun neben einer Verkürzung der Beteiligungsfristen für Verfahren zur Neuaufstellung oder Änderung von Raumordnungsplänen vor, dass eine Erörterung nicht mehr im Regelfall stattfindet, sondern nur noch als Möglichkeit bestehen bleibt und auch auf einzelne Aspekte der Stellungnahmen beschränkt werden kann.

Für die Naturschutzverbände ist der Erörterungstermin in den Regionalplanverfahren ein zentrales Element, bei dem die eingebrachten Bedenken noch einmal dargelegt werden können, die Regionalplanungsbehörde ihre Antwort darauf vorträgt und unter Einbeziehung aller Verfahrensbeteiligter über mögliche Lösungen diskutiert wird. Mit dem bisher gesetzlich vorgegebenen Ziel, möglichst einen Ausgleich der Meinungen anzustreben (§ 19 Abs. 3 LPIG NRW), wurde ein lösungsorientierter Ansatz in den Raumplanungsverfahren in NRW verfolgt. In den Erörterungen konnten naturschutzfachliche Belange bisher angemessen zur Geltung gebracht und zumindest in Teilen auch durchgesetzt werden. Zur Transparenz trägt bei, dass das Ergebnis der Erörterung bisher schriftlich und unter Angabe der Anregungen, über die keine Einigkeit erzielt wurde, dem Regionalrat bzw. der Verbandsversammlung beim RVR als Entscheidungsgrundlage vorgelegt werden muss.

Bedeutung der Raumordnung und ihre Durchsetzung

Die Raumordnung hat die Aufgabe, die unterschiedlichen Nutzungsansprüche an den Raum im Sinne der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit in Einklang zu bringen (§ 1 ROG). Sie leistet damit in Deutschland auch einen entscheidenden Beitrag zur Durchsetzung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Sie legt über den Regionalplan für jede Region verbindlich fest, wofür welche Fläche genutzt werden darf. Das betrifft neben den Flächen für Wohnen, Gewerbe-/Industrie und Rohstoffabgrabungen auch die Flächen, die für den Freiraumschutz freizuhalten sind.

Das in seinen einzelnen Schritten gesetzlich festgelegte, behördliche Kontroll- bzw. Anpassungsverfahren nach § 34 LPIG NRW sowie das Zielabweichungsverfahren nach §16 LPIG NRW überprüfen Bebauungspläne darauf, ob sie mit den Zielen der Raumordnung übereinstimmen. Wenn die Prüfung ergibt, dass die geplante Nutzung diesen Zielen entgegensteht, wäre ein Beschluss zu dem Bebauungsplan rechtswidrig und dieser Beschluss würde sehenden Auges vom Regionalrat getroffen. Diese Instrumente dienen also dazu, die Ziele der Raumordnung in der Bauleitplanung durchzusetzen.

Durch die Option des Verzichts auf eine Erörterung, der durch die Streichung des Meinungsausgleichs auch die Lösungsorientierung genommen wird, und der Streichung der Berichtspflichten, können Verfahren zwar verkürzt werden. Das Erkennen und Ausräumen entscheidungsrelevanter Belange, um am Ende einen sachgerechten und ausgewogenen Beschluss zu erreichen, wird aber deutlich geschwächt.

Der Entwurf zur Änderung des Landesplanungsgesetzes sieht zur Verfahrensbeschleunigung mit dem neuen §38 außerdem die Einführung einer Experimentierklausel für die Erprobung weiterer Verfahrensvereinfachungen bei Anzeige- und Abweichungsverfahren (s. Kasten) für die Planung von Vorhaben zur

Energiewende, zur Bewältigung der Auswirkungen des Klima- und des Strukturwandels oder im Bereich Digitalisierung vor. Hier sollen per Rechtsverordnung u. a. Erprobungsräume und die Ausgestaltung der zu erprobenden Verfahren und Instrumente bestimmt werden, die bei Bewährung dann möglicherweise auch im Rest des Landes Anwendung finden werden.

Darüber hinaus schlägt das WSP 1.0 im Rahmen der Bewältigung des Strukturwandels im Rheinischen Revier weitere Möglichkeiten in diese Richtung vor, die z. B. durch Verkürzung oder Verzicht von Prüfschritten oder auf die Umweltprüfung Vereinfachungen für die Bauleitplanverfahren bringen sollen.⁴

2. Weitere Erschwerung des Rechtsschutzes

In der Tendenz wird die Durchsetzung von Naturschutzbelangen über die zuvor beschriebenen Maßnahmen zunehmend auf den Rechtsschutz verlagert. Gleichzeitig werden die Möglichkeiten für den Rechtsschutz derzeit insbesondere bei Verkehrsplanungen durch bundesweit geltende Gesetze weiter eingeschränkt.

So wurde 2020 das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG)⁵ verabschiedet, das für zahlreiche Projekte in Deutschland die Zulassung per Gesetz ermöglicht, was die Klagemöglichkeiten der anerkannten Umweltvereinigungen mindestens erheblich einschränkt. Dazu zählen z. B. der Ausbau und Neubau der Schienenstrecke von Hannover nach Bielefeld und alle Schienenprojekte im Rheinischen Revier, deren Neu- und/oder Ausbau über das Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen beschlossen wurde (s. u.).

Weitere Gesetze, die von 2018–2020 auf Bundesebene verabschiedet wurden oder kurz davor stehen regeln ebenfalls einen Abbau von Beteiligungsstandards sowie eine Erschwerung oder Verkürzung des Rechtsschutzes im Hinblick auf die Zulassung bestimmter Infrastrukturvorhaben.

3. Verlassen gesetzlich festgelegter Planungs- und Entscheidungswege

Insbesondere für den Strukturwandel im Rheinischen Revier werden Planungswege außerhalb der üblichen Verkehrs- und Raumplanung beschritten. Das Strukturstärkungsgesetz für die Kohleregionen in Deutschland⁶, das die Grundlagen für die Verteilung der Fördermittel regelt, legt daneben durch die Änderung von Verkehrswegegesetzen verschiedene Aus- und Neubauprojekte und zugleich deren Bedarfe als Vorgaben für Planfeststellungsverfahren fest. Eine Rückkoppelung an die bestehenden Bedarfsplanungen auf Bundes- und Landesebene oder eine sachlich fundierte, räumliche Gesamtplanung für die Verkehrsentwicklung im Revier ist nicht erkennbar. Auch eine Begründung dazu, wie diese Projekte zur Bewältigung des Strukturwandels beitragen und die gesetzlichen Förderbedingungen erfüllen, findet sich nicht.

Über das Plankonzept für die Planungsregion Köln⁷ werden „Akutstandorte“ ausgewiesen und vorgezogene Regionalplanänderungen angekündigt, die für den Strukturwandel erforderlich sind und schnellstmöglich entwickelt werden müssen. Sie wurden bereits im Rahmen eines Gewerbeflächenkonzeptes ermittelt, das sich zwar auch mit den regionalplanerischen Bedarfen als Ausgangspunkt beschäftigt, am Ende aber Flächen nach ihrer möglichst schnellen und unkomplizierten Umsetzbarkeit auswählt.⁸ Das ist ein regionalplanerisch nicht relevanter Belang, der in Regionalplanverfahren nicht zur Planrechtfertigung herangezogen werden kann. Grundlage ist die gesamtregionale Bedarfsberechnung. Auch hier müsste die Frage, inwiefern diese Flächen zur Bewältigung des Strukturwandels beitragen, geklärt und fachlich hergeleitet werden – zumal das Plankonzept schon in großem Umfang Gewerbegebiete im gesamten Revier vorsieht.

4. Weitere Reduzierung von Naturschutzstandards

Neben diesen verfahrensbezogenen Maßnahmen sorgen letztlich auch reduzierte Natur-

schutzstandards für eine weitere Deregulierung und in der Folge auch Beschleunigung. So wurden mit der letzten Änderung des Landesentwicklungsplans u. a. die Vorgaben zum Flächensparen abgeschwächt. Die Aufgabe des 5-ha-Grundsatzes entbindet von dem Anspruch, sich mit dem Thema Flächensparen in den Verfahren auch in Bezug auf konkrete Flächenkontingente auseinandersetzen zu müssen.

Auch die geltenden gesetzlichen und fachlich konkretisierten Standards zur Grundsicherung und Entwicklung von Natur und Landschaft werden fortwährend abgebaut. Zum Beispiel rückt man von dem Ziel, Eingriffe vorrangig über Flächen und Maßnahmen auszugleichen, immer weiter ab und reduziert die Anforderungen dazu. So werden neben den Projektflächen möglichst wenige oder keine zusätzlichen Flächen mehr benötigt, was die Verfahren deutlich beschleunigen kann. Hierzu tragen das Baulandmobilisierungsgesetz⁹ (s. Beitrag in diesem Heft, S. 34), das für die Bauleitplanung nun auch die Möglichkeit für Ersatzgeld statt realem Ausgleich schafft, und die Bundeskompensationsverordnung¹⁰ bei (s. Beitrag in diesem Heft, S. 21), die Anforderungen zum Ausgleich deutlich reduziert und z. B. ab 2021 auf alle Planungen von Bundesautobahnen anzuwenden sein wird.



Planunterlagen (Foto: S. von Kampen).

Es ist absehbar, dass die beschriebenen Maßnahmen zur Beschleunigung der Verfahren zu Lasten umfassender, ausgewogener und transparenter Entscheidungen und auch der Belange des Natur- und Freiraumschutzes gehen werden. Das Problem der zunehmenden Flächenkonkurrenzen im bevölkerungsreichsten Bundesland mit vielen Ballungsgebieten, die dazu führen, dass es in den Verfahren viele zu berücksichtigende entgegenstehende Belange gibt (Flächenbindungen und Restriktionen wie z. B. oberirdische Stromtrassen, Entwässerung, Immissionsschutz, Schutzregime, Artenschutz, Archäologie und Denkmalschutz, Altlasten), löst man damit nicht. Zur Bewältigung der großen umwelt- und naturschutzfachlichen Herausforderungen Biodiversitätsschutz und Klimawandelvorsorge /-anpassung, ist vor allem eines nötig: Fläche für den Naturschutz. Das 4. Entfesselungspaket der Landesregierung gibt einen guten Einblick in das Grundverständnis zur Behandlung dieser Problematik am Beispiel Artenschutz: Flächen und Dächer von Gewerbegebieten können auch für den Artenschutz genutzt werden. Schon das Erreichen der Klimaziele werde erhebliche Verbesserungen beim Artenschutz zur Folge haben, heißt es dort.

Tipps zum Weiterlesen

- ▶ Die Stellungnahme der Naturschutzverbände zum Wirtschafts- und Strukturprogramm für das Rheinische Revier (WSP 1.0), abrufbar auf der Website des Landesbüros unter www.lb-naturschutz-nrw.de » Aktuelles » Meldung vom 31.08.2020.
- ▶ Eine detaillierte Übersicht zu den einzelnen Maßnahmen / Gesetzesvorhaben / Planungsentwürfen findet sich auf der Website des Landesbüros unter Aktuelles » Meldung vom 01.10.2020.
- ▶ Die Stellungnahme des NABU Deutschland e. V., zum Maßnahmenvorbereitungsgesetz abrufbar unter www.nabu.de » Umwelt & Ressourcen » Verkehr » News » Abbau des Rechtsstaats.
- ▶ Grundlagen zur Regionalplanung in NRW finden sich auf der Website des Landesbü-

ros auf der Fachthemenseite zum Thema „Neue Regionalpläne für NRW“.

- ▶ Infopapier des NABU Deutschland e.V. zum Thema Planungsbeschleunigung (Kurzfassung und Langfassung) sowie die Stellungnahme des NABU Bundesverbands zum Gesetzentwurf zur Planungsbeschleunigung vom 19. Juni 2018 abrufbar unter www.nabu.de » Umwelt & Ressourcen » Verkehr » News » Planungsbeschleunigung ja, aber richtig.
- ▶ Die Stellungnahme der Naturschutzverbände zur Änderung des Landesentwicklungsplans (LEP NRW) findet sich auf der Website des Landesbüros unter Aktuelles » Meldung vom 26.10.2018.

¹ www.wirtschaft.nrw » Wirtschaft » Entfesselungspakete.

² www.rheinisches-revier.de » Themen » Wirtschafts- und Strukturprogramm.

³ Gesetzesentwurf derzeit in Beratung, Drucksache 17/11624, abrufbar unter www.landtag.nrw.de » Dokumente & Recherche » Gesetzgebungsprotokoll & Haushaltspläne » Aktuelle Gesetzgebung » Landesplanung.

⁴ WSP 1.0, S. 193 ff.

⁵ Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsreich, vom 22. März 2020 (BGBl. I S. 640).

⁶ Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen vom 08. August 2020 (BGBl. I S. 1795).

⁷ 2020 beschlossen vom Regionalrat Köln, noch keine rechtliche Gültigkeit, Aussagen zum Rheinischen Revier ab S. 15. Unterlagen aus der Regionalratssitzung unter www.bezreg-koeln.nrw.de » Gremien » Regionalrat » Sitzungsunterlagen des Regionalrats » Sitzung 24, 13.03.2020.

⁸ siehe dazu WSP 1.0, S. 194, Plankonzept Regionalplan Köln S. 16; Konzept zur kurzfristigen Gewerbeentwicklung und Gewerbeansiedlung im Rheinischen Revier, Vorstellung im Regionalrat Köln, Sitzung 26, 02. Oktober 2020 mit Beschlussvorschlag zu ersten vorgezogenen Regionalplanänderungen TOP 7.

⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland, Kabinettsbeschluss 04.11.2020, www.bmi.bund.de » Service » Gesetzesvorhaben.

¹⁰ Verordnung über die Vermeidung und die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft im Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung, vom 14. Mai 2020 (BGBl. I S. 1088).

Bremsenfallen: Todesfalle für viele Insektenarten

Katharina Pohlschmidt

Bremsenfallen auf Pferdeweiden sind landesweit kein ungewöhnlicher Anblick mehr. Landwirte, Hobbypferdezüchter*innen oder Campingplatzbesitzer*innen stellen die Fallen auf, um Tier und Mensch vor den Stichen der weiblichen Bremsen, die die Proteine aus dem Blut zur Eientwicklung benötigen, zu schützen. Die Fallen, bestehend aus einem dunklen Gummiball und einem Schutzschirm, simulieren einen warmen Tierkörper und sollen auf diese Art und Weise weibliche Bremsen anziehen. Die angelockten Insekten gelangen über den Schutzschirm in den Fangbehälter, der in der Regel mit Wasser sowie Tensiden befüllt ist und kommen hier zu Tode. Dabei wird oftmals verkannt, dass neben den Bremsen auch eine Vielzahl von anderen Insektenarten, teilweise mit besonderem Schutzstatus, von den Fallen angelockt und getötet werden. Eine Studie aus dem Jahr 2018 zu der Effektivität und Selektivität¹ von Bremsenfallen belegt, dass 95 % der gefangenen Individuen keine Bremsen waren. In dem Beifang befanden sich auch besonders geschützte Arten, wie beispielsweise Wildbienen, die nach der Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV) besonders geschützte Arten sind und somit unter anderem vor Zugriffen nach §44 Abs.1 Nr.1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) geschützt sind. Es ist daher dringend geboten, die Bremsenfallen im Lichte der Vorgaben des europäischen und nationalen Artenschutzrechtes kritisch zu betrachten und zu bewerten.

Vereinbarkeit mit dem Artenschutzrecht

Bremsen sind keine besonders geschützten Arten und unterliegen somit nicht den Regelungen des besonderen Artenschutzrechtes.

Daher sind die sich im Beifang befindlichen besonders geschützten Arten, wie beispielsweise Wildbienen, in den Blick zu nehmen. Gemäß § 44 Abs.1 Nr.1 BNatSchG ist es verboten, besonders geschützten Arten nachzustellen oder sie zu töten. Im Hinblick auf die Tötung einer besonders geschützten Art muss sich laut Rechtsprechung das Tötungsrisiko von Individuen einer Art durch das Vorhaben signifikant erhöhen und über das sozialadäquate Tötungsrisiko hinausgehen. Die Erhöhung des Tötungsrisikos kann unter anderem auf die Konstruktion der Anlage und/oder auf arttypische Verhaltensweisen zurückgeführt werden.² Bremsenfallen sind derart konstruiert, dass sie es sich zu Nutze machen, dass die Insekten, sobald sie sich unter dem Schirm befinden, nach oben in Richtung Fangbehälter und nicht nach unten fliegen. Die Ergebnisse der Studie spiegeln zudem die signifikante Erhöhung des Tö-



Bremsenfalle auf Pferdeweide (Foto: N. Jäckel).



Besonders geschützte Arten wie der Hauhechel-Bläuling kommen in den Bremsenfallen zu Tode (Foto: K. Pohlschmidt).

tungsrisikos besonders geschützter Arten wie Wildbienen. Somit verwirklicht die Aufstellung der nicht selektiv wirkenden Bremsenfallen in der Landschaft das artenschutzrechtliche Zugriffsverbot aus § 44 Abs. 1 Nr.1 BNatSchG.

Neben dem Zugriffsverbot nach dem BNatSchG, ist es zudem gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 BArtSchV verboten, wild lebende Tiere der besonders geschützten Art in größeren Mengen oder wahllos mit Fallen anzulocken, zu fangen und zu töten. Die Ergebnisse der eingangs erwähnten Studie haben gezeigt, dass die Fallen keinerlei selektive Wirkung entfalten und wahllos Insektenarten, teilweise mit besonderen Schutzstatus anlocken und töten. Somit erfüllt die Aufstellung der Fallen auch diesen Verbotstatbestand.

Das Artenschutzrecht sieht bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen die Möglichkeit vor, dass im Einzelfall eine Ausnahme erteilt werden kann. Die Prüfung der Ausnahmevoraussetzungen erfolgt artbezogen anhand der geschützten Arten, die von den artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten betroffen sind. Für die Prüfung der Ausnahmefähigkeit der Bremsenfallen sind daher nur die besonders geschützten Arten aus dem Beifang zu be-

rücksichtigen. Voraussetzung für die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme ist das Vorliegen eines Ausnahmegrundes aus § 45 Abs.7 BNatSchG. Die hier aufgeführten Ausnahmegründe verfolgen öffentliche Interessen, wie beispielsweise die Gesundheit der Menschen oder die Abwendung von ernsten landwirtschaftlichen Schäden. Der Ablehnungsgrund zur Abwendung von ernsten landwirtschaftlichen Schäden scheitert bereits daran, dass von den besonders geschützten Arten keine Beeinträchtigungen für die Pferde ausgehen und somit auch keinerlei Schaden entsteht. Insgesamt handelt es sich bei der Beeinträchtigung der Pferde durch Bremsen zudem um ein lästiges Problem, das die vergleichsweise hohe Hürde zur Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme nicht zu überwinden vermag. Bremsenfallen, die nicht selektiv wirken und das Tötungsrisiko für besonders geschützte Arten signifikant erhöhen sind daher nicht ausnahmefähig und dürfen in Folge dessen konsequenterweise nicht zum Einsatz kommen. Hinzukommt, dass bezüglich der Wirksamkeit der Bremsenfallen große Zweifel bestehen, weshalb der mit der Ausnahmeerteilung verfolgte Zweck gar nicht erreicht werden kann. So weist die Vereinigung der Freizeitreiter und -fahrer in Deutschland (VFD) darauf hin, dass die Wirksamkeit der Fallen von der Anzahl der Pferde abhängt. Bei zwei Pferden beträgt die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Bremsen in die Falle verirren 33%, bei zehn Pferden liegt sie nur noch bei 9%.³

Was ist zu tun?

Auf Grund des aufgezeigten Artenschutzkonflikts und des landesweiten Einsatzes von nicht selektiv wirkenden Bremsenfallen besteht akuter Handlungsbedarf.

Das MULNV NRW (Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW)⁴ hat den artenschutzrechtlichen Konflikt erkannt und Regelungen zu dem Vollzug des Artenschutzrechts beim Einsatz von Bremsenfallen erlassen. Der Erlass sieht vor, dass die Naturschutzbehörden sicherstellen sollen, dass Bremsenfallen ganzjährig

nicht innerhalb von Nationalparks, FFH- oder Naturschutzgebieten oder in gesetzlich geschützten Biotopen aufgestellt werden. Außerhalb der genannten Schutzgebiete sollen Bremsenfallen nur noch in dem Zeitraum vom 1. Juni bis 15. September aufgestellt werden dürfen.

Der Erlass greift zu kurz und steht nicht im Einklang mit den artenschutzrechtlichen Vorgaben. Wie bereits festgestellt, sind nicht selektiv wirkende Bremsenfallen unzulässig. Dieses Verbot besteht landesweit unabhängig von den Regelungen aus dem Erlass des MULNV. Die Festsetzung eines Zeitraums, in dem Bremsenfallen aufgestellt werden dürfen, ist in Ermangelung eines Ausnahmegrundes ebenfalls unzulässig.

Das Europarecht sieht zwei Schutzregime – den Artenschutz und den Gebietsschutz – zum Erhalt der Artenvielfalt vor, die getrennt voneinander zu betrachten sind. Der Artenschutz setzt unabhängig von deren Aufenthaltsort direkt an der schutzwürdigen Art an. Beim Gebietsschutz erstreckt sich der Schutz hingegen auf ein bestimmtes Gebiet. Der Schutzzweck umfasst bei Naturschutzgebieten die „Lebensgemeinschaften bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten“ und bei Landschaftsschutzgebieten/Geschützten Landschaftsbestandteilen die „Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts“, zu letzteren gehören alle Schutzgüter, also auch Tiere. Insofern verfolgt der Gebietschutz in bestimmten Schutzgebetskategorien auch den Zweck des Artenschutzes. Um dem Schutzzweck des Artenschutzes gerecht werden zu können, müssen im Hinblick auf den Einsatz von Bremsenfallen die beiden Schutzregime jedoch getrennt voneinander betrachtet werden und die Schutzmaßnahmen anhand der einzelnen Arten gebietsunabhängig ermittelt werden. Der Gebietschutzansatz des MULNV verkennt zudem, dass Insekten sich nicht nur innerhalb bestimmter Gebiete aufhalten, sondern auch über die Gebietsgrenzen hinwegfliegen. Durch die Vermengung der beiden Schutzregime kommt es zu Beschneidungen des Artenschutzes.

Da ein landesweites Verbot nichtselektiver Bremsenfallen qua Gesetzes besteht, bedarf es vielmehr eines Erlasses seitens des MULNV, der den Unteren Naturschutzbehörden klare Vollzugsregelungen zur Durchsetzung des gebietsunabhängigen Verbots mit an die Hand gibt. Auch der Vorstand der Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz und Umwelt (LNU) beabsichtigt, NRW Umweltministerin Heinen-Esser persönlich dazu aufzufordern, in dieser Hinsicht so schnell wie möglich tätig zu werden.

In der Praxis sollte anstatt auf nicht selektiv wirkende Bremsenfallen auf artenschutzkonforme Mittel zurückgegriffen werden, wie Pferdedecken, Öle zur Insektenabwehr oder selektiv wirkende Fallen. Hierbei sind die beiden erst genannten Mittel zu bevorzugen, da bei ihrem Einsatz keine Insektenarten getötet werden, kein Verstoß gegen die Vorgaben des Artenschutzes zu befürchten ist und keinerlei Insektenarten getötet werden.

1 Vgl. Jäckel/ Kraemer/Walter/Meinig: „Bremsenfallen“ – ein überflüssiger (und wahrscheinlich illegaler) Beitrag zum Insektensterben, *Natur und Landschaft*, 2020/3, S. 129.

2 Lütkes/Ewer/Heugel, *BNatSchG*, 2. Auflage 2018, § 44 Rn.8.

3 Vgl. den Zwischenbericht des VFD-Projekt „Insektensterben + Bremsenfallen“ vom 02. Juli 2020, abrufbar unter www.vfdnet.de » AK Umwelt » Zwischenbericht des VFD Projekt „Insektensterben + Bremsenfallen“.

4 Vgl. MULNV NRW Erlass vom 11.09.2020: Vollzug des Artenschutzes; Einsatz von Bremsenfallen.



FFH-Verträglichkeitsprüfung – häufige Fragen aus der Verfahrenspraxis

Regine Becker und Axel Pottschmidt



Für FFH- und Vogelschutzgebiete (Natura-2000-Gebiete) gilt ein sehr strikter und umfassender Schutz. So sind Pläne und Projekte, die in Natura-2000-Gebieten oder in deren räumlichen Umfeld realisiert werden sollen, vor ihrer Zulassung oder Durchführung daraufhin zu prüfen, ob sie einzeln oder zusammen mit anderen Plänen und Programmen die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck eines Gebietes erheblich beeinträchtigen können. Hierzu wird zunächst eine sogenannte FFH-Vorprüfung vorgenommen. Sofern auch nur eine geringe Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung besteht, ist in einer FFH-Verträglichkeitsprüfung umfassend zu ermitteln, ob die Erhaltungsziele oder der Schutzzweck des Gebietes erheblich beeinträchtigt werden können. Sofern dies der Fall ist, darf der Plan/das Projekt im Rahmen einer sogenannten Abweichungsentscheidung gemäß § 34 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) nur genehmigt werden, wenn dies aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig ist. Dabei dürfen zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sein. Im Folgenden werden einige Probleme behandelt, die regelmäßig im Zusammenhang mit FFH-Verträglichkeitsprüfungen auftreten.

Keine Berücksichtigung von Schadensvermeidungsmaßnahmen in der Vorprüfung

Bei FFH-Vorprüfungen werden häufig schadensmindernde oder schadensvermeidende Maßnahmen berücksichtigt, um die Notwendigkeit einer umfassenden FFH-Verträglichkeitsprüfung zu umgehen. Mit diesem Aspekt

der FFH-Verträglichkeitsprüfung hat sich der Europäische Gerichtshof (EuGH) schon mehrfach beschäftigt und den Mitgliedsstaaten die Unzulässigkeit dieser Praxis aufgezeigt. So dürfen Maßnahmen, die die nachteiligen Auswirkungen eines Plans oder Projekts auf das betroffene Gebiet vermeiden oder vermindern sollen, während der Vorprüfungsphase nicht berücksichtigt werden.¹ In der FFH-Vorprüfung muss also ermittelt werden, ob sich das beantragte Vorhaben ohne Schadensbegrenzungsmaßnahmen nachteilig auf die Erhaltungsziele oder Schutzzwecke des Natura-2000-Gebietes auswirken kann. Ist dies der Fall, muss eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt werden.

Abgrenzung Schadensvermeidungsmaßnahmen – Ausgleichsmaßnahmen

Bei der eigentlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung können schadensvermeidende oder schadensmindernde Maßnahmen dann berücksichtigt werden, Ausgleichsmaßnahmen hingegen nicht. Daher kommt der Unterscheidung von Schadensvermeidungs- bzw. Schadensminderungsmaßnahmen einerseits und Ausgleichsmaßnahmen andererseits eine entscheidende Bedeutung zu. Es ist also genau zu prüfen, ob die vorgesehenen Maßnahmen geeignet sind, eine Beeinträchtigung des Natura-2000-Gebietes tatsächlich wirksam zu vermeiden.

- ▶ Schadensvermeidung: Erhebliche Auswirkungen werden von vornherein verhindert
- ▶ Schadensminderung: Das Ausmaß und/oder die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung werden reduziert
- ▶ Ausgleichsmaßnahme: Es wird ein Ausgleich für durch das Projekt verursachte Schäden geschaffen

Beispiele für Schadensvermeidungsmaßnahmen	Beispiele für Ausgleichsmaßnahmen
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ausführungsalternativen (z. B. Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Verkleinerung des Baukörpers oder Trassenänderung, Tunnellösungen) ▶ Zeitpunkte und zeitliche Gestaltung der Umsetzung (z. B. Durchführung nur außerhalb der Brutzeit) ▶ Reduzierung von Emissionen ▶ Sperrung einzelner Flächen im Gebiet ▶ Lärmschutzwände 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Wiederherstellen des Lebensraums ▶ Schaffung neuen Lebensraums in einem anderen Gebiet oder Erweiterung des bestehenden Gebiets ▶ Verbesserung des verbleibenden Lebensraums entsprechend dem durch das Projekt bzw. den Plan entstandenen Verlust

Der vielfach angewandten Praxis, die Neuschaffung von FFH-Lebensraumtypen als schadensvermeidend zu deklarieren und so trotz Verlust bzw. Beeinträchtigung von FFH-Lebensraumtypen durch ein Vorhaben eine Abweichungsprüfung zu umgehen, hat der EuGH einen klaren Riegel vorgeschoben:

Pläne oder Projekte, die schädliche Auswirkungen auf einen in dem Gebiet vorhandenen natürlichen Lebensraumtyp haben, beeinträchtigen das Gebiet als solches auch, wenn Maßnahmen zur Schaffung eines gleich großen oder größeren Areals dieses Lebensraumtyps in diesem Gebiet vorgesehen sind.²

Oft wird geltend gemacht, der EuGH stelle bei seiner Rechtsprechung rein auf die Prognoseunsicherheit ab, ob der neu zu entwickelnde Lebensraumtyp die Funktion des beeinträchtigten/zerstörten Lebensraumtyps tatsächlich übernehmen kann. Daher könnten Lebensraumtypen, die sich bereits real entwickelt haben, durchaus als schadensmindernd anerkannt werden. Diese Argumentation entspricht jedoch nicht der Rechtsprechung des EuGH, der bereits wiederholt festgestellt hat, dass Maßnahmen, die eine Beeinträchtigung nur ausgleichen, im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung nicht als Schadensvermeidungs- oder Schadensminderungsmaßnahmen berücksichtigt werden dürfen.³ Den Umstand, dass sich in aller Regel der Erfolg einer Ausgleichsmaßnahme erst nach einer längeren Zeitspanne – und damit erst lange nach der erfolgten Beeinträchtigung – sicher feststellen und bewerten lässt, führt der EuGH dabei lediglich als zusätzliches Argument an.⁴ Aus der Rechtspre-

chung des EuGH kann daher keineswegs gefolgert werden, dass Ausgleichsmaßnahmen, deren Erfolg – vermeintlich – sicher ist, es im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung rechtfertigen könnten, eine erhebliche Beeinträchtigung eines Natura-2000 Gebiets zu verneinen. Insgesamt sieht der EuGH in der Praxis, Ausgleichsmaßnahmen als schadensvermeidend anzuerkennen, eine Umgehung des Schutzregimes, die nicht zulässig ist.⁵

Artenschutzmaßnahmen und Gebietsschutz

Sind von einem Projekt oder Plan geschützte Arten betroffen, ist zwischen dem besonderen Artenschutz, der unabhängig von Schutzgebieten gilt und insbesondere in §44 BNatSchG geregelt ist, und dem Schutz bestimmter Arten durch die Ausweisung von Natura-2000-Gebieten zu unterscheiden. Während bei der Anwendung des gebietsunabhängigen Artenschutzes der unzulässigen Beeinträchtigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten durch sogenannte vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen, mit denen die ökologische Funktion der betroffenen Fortpflanzungs- und Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang erhalten werden soll („Continuous Ecological Functionality-measures“, CEF-Maßnahmen) begegnet werden kann, gilt dies nicht für Beeinträchtigungen von Natura-2000-Gebieten, die dem Schutz bestimmter Arten dienen. Gleichwohl wird in Genehmigungsverfahren immer wieder geltend gemacht, dass die Betroffenheit von Tier- und Pflanzenarten, die durch das jeweilige Natura-2000-Gebiet geschützt werden sollen,



Der Schutz des Großen Mausohrs ist Erhaltungsziel verschiedener Natura-2000-Gebiete (Foto C. Buchen).

mit der Schaffung von Ersatzlebensräumen oder sonstigen Maßnahmen ausgeglichen werden könne. Dabei wird argumentiert, es komme nur darauf an, dass der Erhaltungszustand der Art günstig bleibe. Auch dieser Auffassung hat der EuGH eine Absage erteilt. Selbst dann, wenn sich der Lebensraum einer Art in dem betroffenen Gebiet durch ein Maßnahmenkonzept insgesamt nicht verringert oder sogar vergrößert, können diese im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung nicht als Schadensverminderungs- bzw. Schadensvermeidungsmaßnahmen anerkannt werden.⁶ CEF-Maßnahmen sind also nicht schadensvermeidend im Sinne des Gebietsschutzes. Selbst wenn das reine Artenschutzproblem mit CEF-Maßnahmen gelöst wird, verbleibt hinsichtlich des Gebietsschutzes eine erhebliche Beeinträchtigung, wenn ohne diese Maßnahmen eine Art, die Schutzziel des Gebietes ist, beeinträchtigt wird.

Es gilt genau hinzusehen, ob es sich bei geplanten Maßnahmen um Schadensvermeidungs- oder Ausgleichsmaßnahmen handelt, da hier eine wesentliche Weichenstellung für die Genehmigungsfähigkeit von Plänen und Projekten erfolgt.

Beteiligung der Öffentlichkeit an der FFH-Verträglichkeitsprüfung

Die FFH-Verträglichkeitsprüfung wird im Regelfall als Teil des Genehmigungsverfahrens durchgeführt, das für das jeweilige Vorhaben erforderlich ist. Dies können beispielsweise Baugenehmigungsverfahren, Verfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz oder Planfeststellungsverfahren sein. Falls ein Vorhaben, das ein Natura-2000-Gebiet erheblich beeinträchtigen könnte, keine Genehmigung oder Anzeige nach anderen Rechtsvorschriften erfordert, ist es der zuständigen Naturschutzbehörde anzuzeigen, die dann über die Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung zu entscheiden hat.

Weder das BNatSchG, noch das Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG) NRW regeln, ob und in welcher Form die Öffentlichkeit an der FFH-Verträglichkeitsprüfung zu beteiligen ist. Auch eine Mitwirkung der anerkannten Naturschutzverbände ist nicht vorgesehen. BNatSchG und LNatSchG NRW ordnen eine Beteiligung der Naturschutzverbände lediglich für den Fall an, dass im Rahmen einer sogenannten Abweichungsentscheidung ein Vorhaben zugelassen werden soll, obwohl im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung eine erhebliche Beeinträchtigung des Gebiets durch das Vorhaben festgestellt worden ist.

Eine Beteiligung der Öffentlichkeit und der anerkannten Naturschutzverbände an der FFH-Verträglichkeitsprüfung erfolgt nach der gängigen Praxis in Nordrhein-Westfalen daher nur dann, wenn nach den gesetzlichen Vorschriften, die für das jeweilige Vorhaben gelten, eine Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. eine Mitwirkung der Verbände vorgesehen ist. Dies ist beispielsweise für Baugenehmigungsverfahren sowie viele Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz nicht der Fall, sodass in diesen Verfahren auch keine (verlässliche) Beteiligung an der FFH-Verträglichkeitsprüfung erfolgt.

Diese Vorgehensweise verstößt jedoch nach der Rechtsprechung des EuGH gegen das Recht der Europäischen Union. Denn die Vorgaben der FFH-Richtlinie zur FFH-Verträglich-

keitsprüfung sehen vor, dass die zuständigen Behörden ggf. die Öffentlichkeit anzuhören haben, bevor sie auf der Grundlage einer FFH-Verträglichkeitsprüfung einem Vorhaben zustimmen (Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie). Diese Regelung ist in Verbindung mit den Bestimmungen der Aarhus-Konvention zur Öffentlichkeitsbeteiligung (hier Art. 6 der Aarhus-Konvention) zu lesen, die Bestandteile der Rechtsordnung der Europäischen Union sind.

Daraus folgt, dass die Öffentlichkeit – und damit auch die anerkannten Naturschutzverbände sowie sonstige Umweltschutzorganisationen – an der FFH-Verträglichkeitsprüfung zu beteiligen sind.⁷

Da die zuständigen Behörden zu einer europarechtskonformen Auslegung und Anwendung der nationalen Vorschriften verpflichtet sind, haben sie eine ordnungsgemäße Beteiligung der Öffentlichkeit sowie der Naturschutzverbände und sonstigen Umweltschutzorganisation bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung zu gewährleisten.

Pflichten beim Fehlen einer (ordnungsgemäßen) FFH-Verträglichkeitsprüfung

Die Verpflichtung zur Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung besteht grundsätzlich immer dann, wenn nach der Aufnahme eines Gebiets in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (Natura 2000-Liste) über die Zulassung eines Vorhabens entschieden werden soll, das zu einer erheblichen Beeinträchtigung dieses Gebietes führen könnte. Doch was gilt, wenn ein Vorhaben ohne eine (ordnungsgemäße) FFH-Verträglichkeitsprüfung genehmigt worden ist und nach der späteren Aufnahme eines beeinträchtigten Gebiets in die Natura 2000-Liste umgesetzt oder fortgeführt werden soll? In diesen Fällen stellt sich die Frage, ob eine nachträgliche FFH-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss.

Europarechtliche Grundlage einer Verpflichtung zur nachträglichen Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung ist Art. 6 Abs. 2

FFH-Richtlinie. Dieser begründet eine allgemeine Pflicht der Mitgliedsstaaten, geeignete Schutzmaßnahmen zu ergreifen, um Verschlechterungen oder Störungen eines FFH-Gebiets zu vermeiden.

Diese allgemeine Schutzpflicht steht der Verwirklichung oder Fortsetzung von Vorhaben entgegen, deren Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen für das Gebiet nicht durch eine entsprechende FFH-Verträglichkeitsprüfung geprüft worden ist. Zu beachten ist, dass Art. 6 Abs. 2 FFH-Richtlinie nicht explizit vorschreibt, welche Maßnahmen die Mitgliedsstaaten zu ergreifen haben, um ihre Pflicht zum Schutz der Natura-2000-Gebiete zu erfüllen. Nach der Rechtsprechung des EuGH besteht die Verpflichtung, eine nachträglich FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen, daher (nur) dann, wenn diese nachträgliche Prüfung die einzige geeignete Maßnahme darstellt, um zu verhindern, dass die Ausführung des Vorhabens zu einer erheblichen



FFH-Lebensraumtyp: Trockene Heide (Foto: H. Sticht).



FFH-Lebensraumtyp: Glatthafer- und Wiesenknopf-Silgenwiese (Foto: M. Stenzel).

Verschlechterung oder Störung eines FFH-Gebiets führt. Diese Voraussetzung dürfte aber vielfach erfüllt sein, da andere gleichermaßen wirksame Maßnahmen in der Regel kaum in Betracht kommen werden. Dabei ist zu beachten, dass auch in Fällen einer nachträglichen FFH-Verträglichkeitsprüfung grundsätzlich die gleichen Anforderungen gelten, wie bei der „normalen“ Verträglichkeitsprüfung. Auch bei nachträglichen Verträglichkeitsprüfungen gilt, dass Vorhaben, die ein Natura-2000-Gebiet erheblich beeinträchtigen, nur unter den engen Voraussetzungen einer sogenannten Abweichungsentscheidung zulässig sind (zwingendes überwiegendes öffentliches Interesse, Alternativlosigkeit, Erhalt der Kohärenz des Netzes der Natura-2000 Gebiete; § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG; Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie). Ein möglicherweise bereits begonnenes Vorhaben muss, wenn es diese Voraussetzungen nicht erfüllt, eingestellt bzw. zurückgebaut werden. Auch im Falle einer nachträglichen Abweichungsentscheidung darf ein Vorhaben nur zugelassen werden, wenn trotz der mit seiner Durchführung verbundenen Beeinträchtigungen der Zusammenhang (die Kohärenz) des Netzes der Natura-2000-Gebiete durch geeignete Ausgleichsmaßnahmen (Kohärenz-

sicherungsmaßnahmen) sichergestellt werden kann. Gegebenenfalls sind alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen nachträglich durchzuführen. Ist dies nicht möglich, ist das Vorhaben unzulässig.

Kohärenzsicherungsmaßnahmen müssen sowohl hinsichtlich ihrer Art und ihres Umfangs, als auch hinsichtlich ihres räumlichen und zeitlichen Zusammenhangs mit der Beeinträchtigung eines Natura-2000-Gebiets geeignet sein, diese Beeinträchtigung funktional auszugleichen. Eine Kompensation durch Ersatzzahlungen oder funktionell andere Maßnahmen ist unzulässig.⁸

1 EuGH, Urteil vom 12.04.2018 – Rechtssache C-323/17, Rn. 40.

2 EuGH, Urteil vom 15.05.2014 – Rechtssache C-521/12, Rn. 29-35, 38 und 39.

3 Vgl. z. B. EuGH, Urteil vom 21.07.2016 – Rechts-sachen C-387/15 und C/388/15, – Rn. 48; EuGH, Urteil vom 15. Mai 2014 – Rechtssache C-521/12, Rn. 29.

4 Vgl. EuGH, Urteil vom 21.07.2016 – Rechtssachen C-387/15 und C/388/15, Rn. 52.

5 EuGH, Urteil vom 21.07.2016 – Rechtssachen C-387/15 und C/388/15, Rn. 58; vgl. auch Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 34 Rn. 33 mit weiteren Nachweisen.

6 EuGH, Urteil vom 25.07.2018 – Rechtssache C-164/17, Rn. 57.

7 EuGH, Urteil vom 08.11.2016 – Rechtssache C-243/15, Rn. 49.

8 Ebenso Schumacher/Fischer-Hüftle, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, § 34 Rn. 106.

Die neue Bundeskompensationsverordnung

Martin Stenzel und Sybille Müller



Nach jahrelangem Anlauf ist im Juni dieses Jahres die Verordnung über die Vermeidung und die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft im Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung (Bundeskompensationsverordnung – BKompV) in Kraft getreten – allerdings, wie ihre Bezeichnung schon verrät, mit eingeschränktem Anwendungsbereich.¹ Eine sämtliche Eingriffsvorhaben erfassende Bundeskompensationsverordnung war zuvor an der Zustimmung der Bundesländer gescheitert. Die Verordnung konkretisiert nun länderübergreifend die Vorgaben der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung für Vorhaben, die von Bundesbehörden zugelassen werden. Zuvor mussten für sämtliche dieser Eingriffsvorhaben die zum Teil sehr unterschiedlichen bestehenden landesrechtlichen Vorschriften beachtet werden.

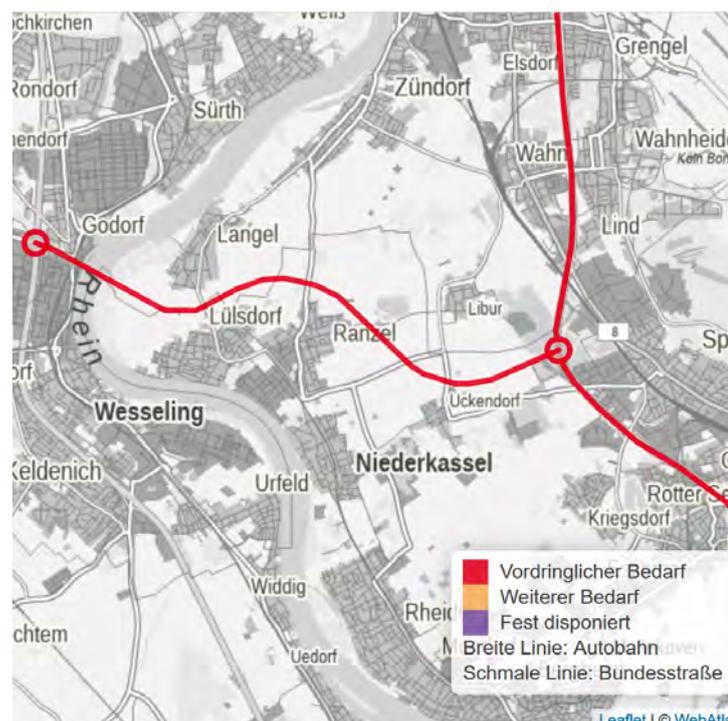
Anwendungsbereich der BKompV

Angewendet wird die neue Bundeskompensationsverordnung zur Bewältigung der Eingriffsregelung im Rahmen der Zulassung von Vorhaben, die in den Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung fallen. Hierunter fallen beispielsweise die Errichtung oder Änderung von länderübergreifenden Höchstspannungsleitungen, die von der Bundesnetzagentur zugelassen werden, Gewässerausbauvorhaben an Bundeswasserstraßen wie zum Beispiel Fahrrinnenvertiefungen des Rheins, über die die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt entscheidet sowie Bau- und Änderungsvorhaben von Betriebsanlagen einer Eisenbahn, die vom Eisenbahn-Bundesamt zugelassen werden. Ab dem nächsten Jahr wird sich der Anwendungsbereich auch auf die Bundesautobahnen erstrecken, weil deren Zulassung ab dem Jahr 2021 in die Zuständigkeit des neuen Fernstraßen-Bundes-

amts fallen wird. Keine Anwendung findet die Verordnung beispielsweise auf immissionschutzrechtliche Genehmigungen von Windenergieanlagen an Land, Tierhaltungsanlagen oder Industrieanlagen, oder auf Bauvorhaben im Außenbereich. Ebenso aus dem Anwendungsbereich fallen Bundesstraßen, für deren Zulassung weiterhin Landesbehörden zuständig sind.

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung ist ein seit Jahrzehnten im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) geregeltes Instrument zum flächendeckenden Schutz von Natur und Landschaft. Sie hat die Funktion, unabhängig von Schutzwürdigkeit und Schutzstatus der von einem Vorhaben betroffenen Bereiche, den Status Quo von Natur und



Anwendungsbeispiel für die BKompV: Neubau der Autobahn „A 553“ (Rheinspange) (Foto: S. von Kampen).

Landschaft zu erhalten. Die Eingriffsregelung soll also dafür sorgen, dass flächendeckend der gesamte Naturhaushalt bestehend aus den Naturgütern Boden, Wasser, Luft, Klima, Tiere und Pflanzen sowie dem Wirkungsgefüge zwischen ihnen und das Landschaftsbild in der „Summe“ erhalten bleiben. Der Förderung besonders schutzwürdiger Bereiche dient die Eingriffsregelung hingegen nicht – hierfür sieht das Naturschutzrecht spezielle Gebietsschutzvorschriften vor.

Um ihr Ziel zu erreichen, schreibt die Eingriffsregelung vor, dass Flächeninanspruchnahmen durch die Errichtung von Vorhaben, die erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft mit sich bringen, von Vorhabenträger*innen vorrangig zu vermeiden und bei Unvermeidbarkeit durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zu kompensieren sind. Soweit Kompensationsmaßnahmen nicht möglich sind, müssen die Beeinträchtigungen mit Ersatzgeldzahlungen kompensiert werden. Planunterlagen von Vorhaben, die der Eingriffsregelung unterliegen, liegt daher immer ein Kompensationskonzept, oft als „Landschaftspflegerischer Begleitplan“ bezeichnet, bei. Zur fachlichen Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf den Naturhaushalt und das Landschaftsbild sowie zur Ermittlung des jeweiligen Kompensationsbedarfs wurden/werden in den Bundesländern unterschiedliche Methodiken genutzt. In NRW haben sich zur Bestimmung quantitativer Größen des Kompensationsbedarfs Biotopwertverfahren etabliert. Die Ermittlung des Umfangs von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen erfolgt dabei durch die Festlegung von Wertstufen für die einzelnen Biotoptypen und die Einbeziehung der betroffenen Flächengrößen. Die Flächenwerte für Eingriff und Ausgleich/Ersatz werden in einer „Vorher-Nachher-Bilanz“ gegenübergestellt. Eine solche Eingriffsbilanzierung beruht auf einer sehr vereinfachten Wirkungsbetrachtung, so dass Ergebnisse von Biotopwertverfahren immer nur als Mindestforderungen verstanden werden sollten. Bei der Betroffenheit von abiotischen Schutzgütern besonderer Bedeutung ist in der Regel zu prüfen, ob es hierzu weiterer Kompensationsmaßnahmen bedarf, da die Funktionen

dieser Schutzgüter über den Biotopwert allein oft nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Die neue Bundeskompensationsverordnung

Das BNatSchG ermächtigt das Bundesumweltministerium – auch ohne Zustimmung des Bundesrates – methodische Standards zur Bewältigung der Eingriffsregelung zu regeln, soweit Bundesbehörden für die Zulassung von Eingriffsvorhaben zuständig sind. Dies ist mit der neuen BKompV nun erfolgt. Die Verordnung legt im genannten Anwendungsbereich konkrete Vorgaben für die Erfüllung der nach dem BNatSchG bestehenden Kompensationsverpflichtungen fest – in Form eines neu entwickelten Biotopwertverfahrens. Dieses Biotopwertverfahren stützt sich auf eine in Anlage 2 zu der Verordnung aufgeführte Biotoptypenliste, in der bundesweit geltende Biotoptypen festgelegt und bewertet worden sind. In den Ländern wurde bisher mit länderspezifischen Biotoptypenlisten gearbeitet, weshalb diesen vom Bund Übersetzungsschlüssel zur Verfügung gestellt werden, die eine Umrechnung der jeweiligen Biotoptypen sowie eine weitere Verwendung der bisher nach Landesrecht erfolgten Kartierungen erleichtern sollen.²

In der BKompV erfolgen entsprechend den durch das BNatSchG vorgegebenen Schritten der Eingriffsprüfung rechtliche und fachliche Vorgaben, die die rechtlich bindenden Bestimmungen des BNatSchG zur Vermeidung und Kompensation von Eingriffen konkretisieren. Grundlage der Realkompensation nach der BKompV ist hierbei die Differenzierung zwischen einer einfachen „erheblichen Beeinträchtigung“, für die eine biotopwertbezogene Kompensation ausreicht, und einer „erheblichen Beeinträchtigung besonderer Schwere“, die funktionspezifisch kompensiert werden muss. Welche Form der Beeinträchtigung durch einen Eingriff gegeben ist, soll die zuständige Behörde vorab „überschlägig“ einschätzen und auf Grundlage dieser Einschätzung über die für die Eingriffsbewertung erforderliche – gegebenenfalls weniger umfangreiche – Prüftiefe entscheiden.

Anlage 3 der Bundeskompensationsverordnung³

1. Feststellung der Schwere der zu erwartenden Beeinträchtigungen

Bedeutung der Funktionen des jeweiligen Schutzgutes nach Wertstufen	Stärke, Dauer und Reichweite der vorhabenbezogenen Wirkungen		
	I gering	II mittel	III hoch
1 sehr gering	–	–	–
2 gering	–	–	eB
3 mittel	–	eB	eB
4 hoch	eB	eB	eBS
5 sehr hoch	eB	eBS	eBS
6 hervorragend	eBS	eBS	eBS

–: keine erhebliche Beeinträchtigung zu erwarten

eB: erhebliche Beeinträchtigung zu erwarten

eBS: erhebliche Beeinträchtigung besonderer Schwere zu erwarten

Im Folgenden soll die Eingriffsprüfung im Zusammenspiel von BNatSchG und BKompV entlang ihrer gesetzlich festgelegten Prüfungsreihenfolge erläutert und kritisch beleuchtet werden.

Zum Eingriffsbegriff

Das BNatSchG definiert einen Eingriff als „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). Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen sind danach als Eingriff zu bewerten, wenn die Wirkungen zu erheblichen Beeinträchtigungen führen können. Die BKompV setzt hier bei der Eingriffswirkung an und macht Vorgaben zur Feststellung der Erheblichkeit von Beeinträchtigungen. Dieses erfolgt durch eine Bewertungsmatrix (Anlage 3 der BKompV), in der die Bedeutung der Funktionen der Schutzgüter in einer sechsstufigen Skala von 1 „sehr gering“ bis 6 „hervorragend“ mit der Beurteilung der „Stärke, Dauer und Reichweite der vorhabenbezogenen Wirkungen“ verknüpft werden (s. Tabelle oben).

Zu den Schutzgütern werden in Anlage 1 Bewertungsvorgaben gemacht. So sollen beim

Schutzgut „Tiere“ die Funktionen den Wertstufen 4 bis 6 zugeordnet werden, wenn Lebensräume mit Vorkommen von Tierarten betroffen sind, die für die Sicherung der biologischen Vielfalt eine hohe/sehr hohe/herausragende Bedeutung insbesondere aufgrund ihrer Gefährdung haben. Bei den Wertstufen 1 bis 3 handelt es sich um Lebensräume mit Artvorkommen, die für die biologische Vielfalt eine sehr geringe bzw. keine/geringe/mittlere Bedeutung. Am konkretesten sind die Festlegungen für die Biotoptypen in der Anlage 2. Dort werden die Biotoptypen den Wertstufen 1/„sehr gering“ bis 6/„hervorragend“ zugeordnet.

In der BKompV fehlen normative Vorgaben zu den Bewertungskriterien „Stärke, Dauer und Reichweite“ einer Beeinträchtigung, da die Methoden der einzelnen Bundesländer zur Eingriffsbewertung gravierende Unterschiede bei der Normierung von Wirkungsparemtern aufzeigen, so beispielsweise beim Straßenbau bei der Frage, in welcher Entfernung und welcher Intensität eingriffserhebliche Auswirkungen vorliegen. Hier wären also wertsetzende Vorgaben erforderlich gewesen, um der durch die BKompV angestrebten Vereinheitlichung der Eingriffsregelung näher zu kommen. Eine solche Vereinheitlichung müsste darauf ausgerichtet sein, Standards auf einem fachlich/rechtlich hohen Niveau festzulegen, um so dem in Bundesländern

wie NRW bereits erfolgten Qualitätsabbau entgegen zu wirken. In NRW erfolgte im Jahr 2009 durch eine Änderung der durch Erlass vorgegebenen Bewertungsmethodik eine drastische Reduzierung der Kompensationsflächenumfänge in Straßenbauverfahren. Das zu betrachtende Wirkungsband beidseitig von geplanten Straßen wurde von ehemals bis zu 250m auf maximal 50m reduziert und die zu berücksichtigenden Beeinträchtigungsfaktoren außerhalb des Baukörpers von zuvor 10% bis 80% auf einen pauschalen Faktor von 25% reduziert.

Wie in der Bewertungsmatrix durch die Verschneidung der abgestuften Wirkungsintensität (gering/mittel/hoch) mit der Bedeutung der in sechs Wertstufen eingeteilten Schutzgüter deutlich wird, ist die Erheblichkeit von der Intensität der Einwirkung auf die Schutzgüter abhängig, wobei die Erheblichkeitsschwelle umso eher überschritten ist, je empfindlicher das jeweilige Ökosystem und je schutzwürdiger die betroffenen Bestandteile des Naturhaushalts sind. Die BKompV setzt hier die Schwelle der Erheblichkeit sehr hoch an, was zu einer Minderung des Kompensationserfordernisses führt, weil hierdurch weniger Beeinträchtigungen überhaupt Eingriffe darstellen. So werden mittlere und hohe vorhabenbezogene Wirkungen auf Schutzgüter als unerheblich bewertet, wenn davon Schutzgüter von „nur“ sehr geringer Bedeutung bzw. bei mittleren Wirkungen auch solche sehr geringer/geringer Bedeutung betroffen sind. Bei der Eingriffsbewertung auf Grundlage von Biotoptypen führt dieses dazu, dass Beeinträchtigungen beispielsweise von „unbefestigten Feld- und Forstwegen“ (Biotopwert 3) nie, also auch nicht bei einer Flächenversiegelung, sowie Beeinträchtigungen von „Ackerbrachen auf Lehm-, Ton-, Torf-, Anmoorböden“ (8), „intensiv genutztem frischen Dauergrünland“ (8) oder „artenarmen, frischen Grünlandbrachen“ (9) nur bei hohen vorhabenbezogenen Wirkungen, wie einer unmittelbaren Flächeninanspruchnahme, bei der Eingriffsbeurteilung zu berücksichtigen sind. Aus Sicht des Naturschutzes sollten solche unmittelbar in Anspruch genommenen

Biotope oder Auswirkungen mittlerer Schwere auf Grünlandflächen oder Brachen jedoch als erheblich eingestuft werden, da diese Lebensräume als Bestandteile des Naturhaushalts zur vorhandenen Qualität von Natur und Landschaft beitragen.

In der BKompV wird zudem – anders als im BNatSchG – hinsichtlich des Erheblichkeitsbegriffs differenziert zwischen „erheblicher Beeinträchtigung (eB)“ und „erheblicher Beeinträchtigung besonderer Schwere (eBS)“. Diese Differenzierung ist nach der BKompV nun maßgeblich für die weitere Prüfungstiefe, da das Vorliegen einer „erheblichen Beeinträchtigung besonderer Schwere“ die Schwelle für eine umfassende Bestandserfassung/-bewertung sowie eine Kompensationsermittlung über die Biotoptypenbewertung hinaus auch für die einzelnen Schutzgüter darstellt.

Bestandserfassungen/Bewertungsgrundlagen

Als Grundlage für die Bewertungen von Eingriffen ist eine Erfassung des vorhandenen Zustands von Natur und Landschaft erforderlich. Nach der Verordnung sind immer die im Einwirkungsbereich des Vorhabens liegenden Biotope zu erfassen und zu bewerten (§ 4 Absatz 2).

Biotoptypen

Zu der Biotoptypenbewertung erfolgen weitere Vorgaben durch eine Festlegung der Biotoptypen und deren Zuordnung zu Biotopwertzahlen und der Bedeutung der Biotope nach den Wertstufen 1 bis 6 (Anlage 2). Die Biotoptypenwerte in der Skala von 0 bis 24 können bei überdurchschnittlicher bzw. unterdurchschnittlicher genutzter Ausprägung um bis zu 3 Wertpunkte erhöht bzw. verringert werden. Für die Beurteilung der Ausprägung sollen die Kriterien „Flächengröße“, „abiotische“ und „biotische Ausstattung“ und die Lage zu anderen Biotopen zugrunde gelegt werden (§ 2 Abs. 1).

Schutzgüter

Die für den Naturhaushalt maßgeblichen Schutzgüter Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Klima, Luft sind nur dann zu erfassen und zu bewerten, wenn eine „erhebliche Beeinträchtigung besonderer Schwere“ zu erwarten ist, beim Schutzgut Landschaftsbild soll mindestens eine erhebliche Beeinträchtigung vorliegen. Diese Entscheidung erfolgt auf Grund einer fachlichen Einschätzung der zuständigen Behörde unter Beteiligung der zuständigen Naturschutzbehörde im Rahmen einer „überschlägigen“ Prüfung.

Eine detaillierte Kommentierung der in der BKompV festgelegten Wertstufen kann hier nicht erfolgen. Nicht nachvollziehbar ist jedenfalls, dass bei den Waldbiototypen viele naturnahe Waldbiotypen in „alter Ausprägung“ nicht den Höchstwert erhalten. Eingriffe in alte Wälder werden nach der BKompV ohnehin unzureichend bewertet, da das Bewertungskriterium der Wiederherstellbarkeit bei den Biotypen mit (sehr) langer Entwicklungszeit über den „Time-Lag“-Zuschlag nur unzureichend in Bilanzierungen von Eingriffen berücksichtigt wird. So bleibt nur die Möglichkeit, darauf zu achten, dass wenigstens in einer dem Einzelfall angepassten Bewertung von den möglichen Ab- und insbesondere Zuschlägen auch Gebrauch gemacht wird.

Erfassungen der Schutzgüter von einer überschlägigen Prüfung zu erwartender „erheblicher Beeinträchtigungen besonderer Schwere“ abhängig zu machen, ist aus folgenden Gründen – aufgezeigt am Beispiel Schutzgut „Tiere“ – bedenklich. Nach der Bewertungsmatrix kann eine „erhebliche Beeinträchtigung besonderer Schwere“ nur für Schutzgüter von hoher/sehr hoher/herausragender Funktionsbedeutung erreicht werden. Bei den Tierarten wird dazu im Hinblick auf die Bedeutung der Artvorkommen für die biologische Vielfalt insbesondere auf deren Gefährdung abgestellt (s. oben). Danach würden für das Schutzgut „Tiere“ bei einer mittleren Bedeutung Bestandsaufnahmen entfallen. Darunter fallen Lebensräume aktuell noch ungefährdeter Tierarten mit spezifischen Lebensraum-

ansprüchen (vgl. BKompV, Anlage 1). Auch bei solchen Tierartvorkommen kann es im Rahmen der Eingriffsprüfung erforderlich sein Erfassungen durchzuführen, wenn sich allein auf Grundlage einer Biotoptypenkartierung nicht alle Eingriffswirkungen auf die Tierwelt beurteilen lassen. So werden beispielsweise für die Eingriffsbewertung häufig Vorkommen auch nicht gefährdeter Amphibienarten mit ihren Teillebensräumen und Wanderwegen erfasst, da eine Biotoptypenkartierung allein die Bedeutung der Biotope für das Schutzgut Tiere nicht aufzeigen würde. Nur auf der Basis von faunistischen Bestandsaufnahmen sind, wie hier beispielhaft für Amphibien aufgezeigt, eine Wirkungsprognose und die Ableitung der erforderlichen Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen sowie Kompensationsmaßnahmen möglich. Aus den in einem Untersuchungsgebiet vorkommenden Biotypen sowie den bereits bekannten Vorkommen von Arten sind die charakteristischen Arten(gruppen) abzuleiten und für jeden Einzelfall festzulegen, welche Kartierungen als Grundlage für die Beurteilung der Eingriffswirkungen auf das Schutzgut „Tiere“ erforderlich sind, dazu können neben Amphibien insbesondere auch Reptilien, Vögel, Fledermäuse, Libellen, Heuschrecken oder Tagfalter gehören. Die Eingriffsregelung muss das Schutzgut „Tiere“ umfassend betrachten, insbesondere weil ihr in der Zusammenschau mit dem besonderen Artenschutzrecht eine Auffangfunktion zukommt. Nur bei Eingriffen ohne komplexere Wirkungsfolgen und der Betroffenheit von Flächen ohne besondere Funktionen für die Schutzgüter wird allein eine Bestandsaufnahme von Biotypen zur Eingriffsbeurteilung ausreichend sein.

Da die Entscheidung über Untersuchungsraum/-inhalte immer zum Beginn eines Verfahrens erfolgt, dürften mit der Ausnahme von „einfachen Eingriffen“ zu diesem Zeitpunkt noch keine hinreichenden Kenntnisse vorliegen, die eine belastbare Prognose zur Schwere der Beeinträchtigung zulassen. Die geforderte Prognose hinsichtlich der Eingriffsschwere dürfte oft also in der Regel gar nicht möglich sein. Es gilt, die übliche Abfolge von

Erfassung und Bewertung einzuhalten. Zudem hätte die Entscheidungskompetenz der verfahrenszuständigen Behörde an dieser Stelle durch ein herzustellendes Einvernehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde eingeschränkt werden sollen.

Vermeidungsgebot

Das BNatSchG verpflichtet den Verursacher eines Eingriffs vorrangig dazu, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen und sieht die Vermeidbarkeit von Beeinträchtigungen als gegeben an, wenn es zumutbare Alternativen gibt, den mit dem Eingriff verfolgten Zweck am gleichen Ort ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu erreichen. Die Regelungen des BNatSchG ermöglichen nach ihrem Wortlaut nicht die Einbeziehung von Prüfungen – naturschutzfachlich gebotener – Standortalternativen, sondern nur die Betrachtung von Ausführungsalternativen eines Vorhabens.

Die BKompV erläutert und definiert nun zentrale Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit dem Vermeidungsgebot. Vermeidungsmaß-

nahmen sind demnach alle Maßnahmen und Vorkehrungen, die geeignet sind, bau-, anlagen- und betriebsbedingte Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes ganz oder teilweise zu verhindern. Alternativen werden nach der BKompV als unzumutbar bewertet, wenn der Mehraufwand unter Berücksichtigung der Art und Schwere des Eingriffs sowie der Bedeutung des betroffenen Schutzgutes außer Verhältnis zu der erreichbaren Verringerung und der Schwere der Beeinträchtigung steht. Des Weiteren ist der mit dem Eingriff verfolgte Zweck nach der BKompV auch dann am gleichen Ort erreicht, wenn die bei der Durchführung gewählte Alternative mit geringfügigen räumlichen Anpassungen verbunden ist, insbesondere mit Verlagerungen auf demselben Grundstück oder auf eine unmittelbare angrenzende Fläche, die der Verursacher rechtlich und tatsächlich nutzen kann.

Nach den Erfahrungen der Naturschutzverbände wird die rechtlich strikt vorgegebene vorrangige Prüfung von Vermeidungsmaßnahmen in der Planungspraxis häufig zugunsten der Festlegung von Kompensationsmaßnah-



Typische Vermeidungsmaßnahme: Grünbrücke als Querungshilfe für betroffene Tierarten (Foto: M. Stenzel).

men vernachlässigt. Daher ist es grundsätzlich positiv, wenn die BKompV diesen Prüfschritt hervorhebt und klarstellt, welche Maßnahmen als Vermeidungsmaßnahmen zu verstehen und daher im Falle ihrer Zumutbarkeit auch zu ergreifen sind. Es wäre darüber hinaus hilfreich gewesen, typischer Weise zu prüfende Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen zu benennen. Die Ausführungen der BKompV zur Zumutbarkeit von Alternativen sowie zu den im Rahmen des Vermeidungsgebots gegebenen Möglichkeiten zur geringfügigen räumlichen Anpassung von Vorhaben werden voraussichtlich wenig Auswirkungen auf die Praxis haben, da sie sich mit bereits zum Vermeidungsgebot vorhandener Kommentarliteratur decken.⁴

Ermittlung des biotopwertbezogenen Kompensationsbedarfs

Die BKompV unterscheidet – wie bereits erwähnt – zwischen einem rein biotopwertbezogenen und einem funktionsspezifischen Kompensationsbedarf, also einem Kompensationsbedarf, der über die Biotoptypenbewertung hinaus auch die Beeinträchtigungen der einzelnen Schutzgüter abbildet. Liegt der Eingriff „nur“ in einer einfachen erheblichen Beeinträchtigung, muss nach der BKompV nur der biotopwertbezogene Kompensationsbedarf ermittelt werden. Dieser wird aus der Differenz des Zustandes zwischen den Biotopwerten des vorhandenen Zustandes und des nach dem Eingriff zu erwartenden Zustandes (Ist-/Soll-Vergleich) unter Einbeziehung der beeinträchtigten Flächengröße ermittelt (§ 7 Abs. 1 BKompV). Erhebliche Beeinträchtigungen sind ausgeglichen bzw. ersetzt, wenn im betroffenen Naturraum und innerhalb einer angemessenen Frist eine Aufwertung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes erfolgt, deren Biotopwert dem ermittelten biotopwertbezogenen Kompensationsbedarf entspricht.

In der Eingriffsbewertung gibt es die fachlich-rechtliche Übereinkunft, dass nur Lebensräume mit einer Wiederherstellungsdau-

er von bis zu 30 Jahren ausgleichbar sind. Bei älteren Biotopen wird diesem Aspekt in Biotopwertverfahren oft durch einen Flächenaufschlag beim Kompensationsbedarf Rechnung getragen. In der Verordnung beträgt dieser auch als „Time lag“ bezeichnete Aufschlag 25%, sofern die Entwicklungszeit bis zur Erreichung des Zielzustandes der geplanten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen 30 Jahre überschreitet. Sofern Biotoptypen oder Zielzustände anderer Funktionen mit einem Alter von mehr als 100 Jahren erheblich beeinträchtigt werden, sind neben den langfristig wirksamen Maßnahmen mit einer Entwicklungszeit von mehr als 100 Jahren kurz- bis mittelfristige Maßnahmen mit einer Entwicklungszeit von weniger als 30 Jahren vorzusehen. Die beiden Maßnahmenanteile sollen jeweils 50% des auf die betreffende erhebliche Beeinträchtigung entfallenden Anteils am biotopwertbezogenen Kompensationsbedarf betragen.

Entsiegelungsmaßnahmen werden in der BKompV durch Bonuspunkte honoriert (30 Punkte/m²) und sollen insbesondere dazu dienen, eingriffsbedingte Neuversiegelungen und damit verbundene Beeinträchtigungen der natürlichen Bodenfunktionen zu kompensieren (§ 11 Abs 2). Vorgaben zu Entsiegelungsmaßnahmen enthält der Abschnitt B der Anlage 6. Danach gehören auch der Rückbau von Gewässern, z. B. Beseitigung von Sohlabstürzen, Rückbau von Verrohrungen, Sohl- und Uferbeseitigungen zu diesem Maßnahmentyp.

Bei Wiedervernetzungsmaßnahmen von Lebensräumen ist die mittelbare Aufwertung in angrenzenden Räumen in „angemessenen Umfang“ anzuerkennen (§ 8 Absatz 3). Dieses soll erfolgen, wenn die tatsächliche Aufwertung durch eine Vernetzung bestehender Populationen oder die Neubesiedlung bisher isolierter Lebensräume angenommen werden kann (Anlage 6, Abschnitt C). Zu den Maßnahmen gehören Querungshilfen für Tiere und zur Vernetzung von Lebensräumen an linearen Infrastrukturen zur Aufhebung von Zerschneidungswirkungen (u. a. Grünbrücken/-unterführungen), Maßnahmen zur Renaturie-

rung und Herstellung der Durchgängigkeit von Fließgewässern sowie weitere Biotopverbundmaßnahmen. Die Maßnahmen sollen vorrangig in den gesetzlich, planerisch oder konzeptionell verankerten Wiedervernetzungs-konzepten des Bundes und der Länder – u. a. Lebensraumnetzwerk des Bundesamtes für Naturschutz, Bundesprogramm Wiedervernetzung, WRRL-Maßnahmenkonzepte – erfolgen (vgl. Anlage 6, Abschnitt C). Bei militärisch genutzten Flächen, die nutzungsbedingt einen hohen Anteil hochwertiger Biotope (Wertpunktzahl 16 oder höher) aufweisen, kann eine Aufwertung von 3 bis 6 Wertpunkten erfolgen (§ 8 Absatz 4).

Eingriffe in Lebensräume mit sehr langen Zeiträumen für eine Wiederherstellung wie beispielsweise alte Wälder oder Hochmoore sind besonders schwerwiegend und sollten bei der Wahl von Standorten/Linienführungen möglichst ausgeschlossen werden. Timelag-Aufschläge für den Fall von Beeinträchtigungen solcher Biotope müssen hoch angesetzt werden, um zum einen dem Kriterium der Wiederherstellbarkeit Rechnung zu tragen und zum anderen einen Anstoß zu geben, von vornherein naturverträglichere Standorte/Trassen auszuwählen. Der in der BKompV vorgesehene Flächenaufschlag mit dem Faktor 1,25 fällt hierzu viel zu gering aus. Time-Lag-Aufschläge liegen nach verschiedenen Methodiken abgestuft für Entwicklungszeiträume bei den Faktoren 2 (z. B. bei Entwicklungszeiten 30–100 Jahre) und 3 (bei über 100 Jahre).⁵

Wertpunkte als Bonus für kostenintensive Entsiegelungsmaßnahmen, die auch das Numerische Biotopwertverfahren des LANUV NRW vorsieht, stoßen auf Bedenken, da für die um die Bonuspunkte erhöhte Bilanzierung von Kompensationsleistungen keine realen Maßnahmen und Verbesserungen in Natur und Landschaft erfolgen. Hierdurch kommt es zu einem anteiligen Verzicht auf aus rechtlicher Sicht erforderliche Kompensationsmaßnahmen.

Gegen die Anerkennung mittelbarer Aufwertungen in angrenzenden Flächen von Wiedervernetzungsmaßnahmen bestehen keine

Bedenken, solange deren Wirksamkeit tatsächlich nachgewiesen wird (Monitoring) und der funktionale Bezug zu den beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes gewahrt bleibt. Zu befürchten ist, dass für Programme, wie das Bundesprogramm Wiedervernetzung, nicht mehr ausreichend eigene Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden und stattdessen auf die Umsetzung im Rahmen von Eingriffsprojekten gesetzt wird. Für die Option, für Maßnahmen auf Truppenübungsplätzen höhere Zuschläge in Anrechnung bringen zu können, sind fachliche Gründe nicht erkennbar. Hier dürfte das Ziel, möglichst viele Maßnahmen außerhalb von landwirtschaftlichen Flächen zu verorten, maßgeblich gewesen sein. Im Übrigen stellt sich die Frage, wie Maßnahmen auf Truppenübungsplätzen dauerhaft gesichert werden sollen, um diese vor Beeinträchtigungen durch Änderungen der militärischen Nutzungen zu schützen.

Ermittlung des funktions-spezifischen Kompensationsbedarfs

Der funktions-spezifische Kompensationsbedarf ist nach der BKompV nur dann zu ermitteln, wenn bei den Schutzgütern eine „erhebliche Beeinträchtigung besonderer Schwere“ zu erwarten ist. Beim Schutzgut Landschaftsbild ist dieses erforderlich, sobald eine erhebliche Beeinträchtigung zu erwarten ist, da Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes nur begrenzt durch die Kompensation der Biotope kompensiert werden. Die Ermittlung des Bedarfs erfolgt verbal-argumentativ (§ 7 Abs. 2). Der biotopwertbezogene Kompensationsbedarf wird um den für den funktions-spezifischen Bedarf ermittelten Bedarf reduziert.

Wie zur Bestandserfassung ist auch hier der sehr eng gefasste Anwendungsbereich für eine über die Biotoptypenbetrachtung hinausgehende Bewertung der Eingriffswirkungen auf die Schutzgüter zu kritisieren. Die von der BKompV vorgegebene Vorgehensweise zur Abarbeitung der Eingriffsregelung schwächt ebendiese, da das Erfordernis funktionsbezo-

gener Kompensationsmaßnahmen hierdurch weiter reduziert wird. Die von der BKompV für dieses Erfordernis eingeführte Schwelle der „Erheblichkeit von besonderer Schwere“ erscheint nicht sachgerecht und nicht hinreichend fachlich begründet. Die als Ergebnis des Biotopwertverfahrens zur Kompensation herzustellenden Biotoptypen stehen für die Wiederherstellung der allgemeinen Funktionen des Naturhaushaltes, so dass es für die ausgewählten funktionalen Aspekte mit besonderen Funktionen zusätzlicher Maßnahmen bedarf. Zudem findet diese Differenzierung im BNatSchG keine Grundlage. Nach dem BNatSchG erfordern auch die den Ausgleichsmaßnahmen gleichgestellten Ersatzmaßnahmen eine funktionsbezogene Kompensation – auch wenn die Anforderungen an den Funktionsbezug bei Ersatzmaßnahmen im Vergleich zu Ausgleichsmaßnahmen geringer sind. Erforderlich bleibt zumindest die Herstellung ähnlicher aus dem Eingriff ableitbarer Funktionen, wobei der Bereich ähnlicher Funktionen nicht so verlassen werden darf, dass die Ersatzmaßnahme beliebig ausfällt.⁶ Die BKompV bereitet jedoch den Weg für eine beliebigere, von den konkret von einem Eingriff betroffenen Funktionen immer losgelöstere Kompensation. In der BKompV werden anstelle dieser grundsätzlich gebotenen additiven Berechnung des Gesamtkompensationsbedarfs biotopwertbezogene und funktionspezifische Kompensationsbedarfe miteinander verrechnet, eine fachliche Begründung hierzu erfolgt nicht.⁷

Maßnahmenkataloge der BKompV

In der Anlage 6 finden sich Maßnahmenkataloge für Entsiegelungen (Teil B) und Wiedervernetzung (Teil C) – s. dazu auch oben – sowie zu Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen (Teil A). Unabhängig von einer Betrachtung der Details, ist die entscheidende Frage die in jedem Einzelfall zu prüfende Eignung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen anhand der fachlich-rechtlich zu erfüllenden Anforderungen, insbesondere hinsichtlich der Aufwertungsfähigkeit, des Funktionsbezugs

und der Gewährleistung ihrer Ausführung spätestens zum Zeitpunkt des Eingriffs, sowie ihrer Unterhaltung und dauerhaften rechtlichen Sicherung.

Es gibt Maßnahmentypen, die in bestimmter Hinsicht kritisch zu prüfen sind. Für „produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen“ (PIK) muss beispielsweise eine der Dauer der Eingriffswirkung entsprechende Sicherung der landwirtschaftlich genutzten Maßnahmenflächen und eine Vollzugs- und Wirkungskontrolle erfolgen. Bei allen Maßnahmen ist auf eine ökologische Aufwertung zu achten. Diese ist bei dem bloßen Erhalt von ökologisch wertvollen Strukturen, wie dem im Maßnahmenkatalog u. a. genannten Belassen von Alt-, Totholz oder Biotop- und Höhlenbäumen im Wald, nicht gegeben.

Instrumentenübergreifende Kompensation

Nach der BKompV soll ferner eine möglichst flächensparende instrumentenübergreifende Kompensation erfolgen, in deren Rahmen zunächst ermittelt werden muss, welche Maßnahmen bereits aufgrund anderer naturschutzrechtlicher Instrumente vorgesehen sind und inwieweit diese auch die Beeinträchtigungen der Schutzgüter der Eingriffsregelung kompensieren. Betrachtet werden müssen an dieser Stelle im Rahmen des gesetzlichen Biotopschutzes vorgesehene Ausgleichsmaßnahmen, für Natura 2000 Gebiete vorgesehene Kohärenzsicherungsmaßnahmen, im Rahmen der Bewältigung des besonderen Artenschutzes erforderliche sog. CEF (continual ecological functionality)- und FCS (favorable conservation status)-Maßnahmen sowie wald-/forstrechtlich erforderliche Ausgleichsmaßnahmen. Im Rahmen der Eingriffsregelung muss dann nur noch das verbleibende Kompensationsdefizit kompensiert werden.

Diese Vorgehensweise ist bereits im Bundesnaturschutzgesetz angelegt und aus Sicht der Naturschutzverbände vertretbar, solange die

rechtlichen Anforderungen an die Kompensation nach der Eingriffsregelung vollständig berücksichtigt werden. Mit Blick auf die von einem Eingriffsvorhaben betroffenen Funktionen des Naturhaushalts darf – soweit ein funktionspezifischer Kompensationsbedarf nach der BKompV zu ermitteln ist – tatsächlich kein Kompensationsdefizit verbleiben. Bei Waldinanspruchnahmen sollte die Anerkennung von forstrechtlichen Ersatzaufforstungen als naturschutzrechtliche Kompensation kritisch geprüft werden, da die forstrechtlich erforderliche Ersatzaufforstung grundsätzlich auf alle Waldfunktionen, also auch die forstwirtschaftlichen, ausgerichtet sein wird, für den naturschutzrechtlichen Ausgleich/Ersatz von Beeinträchtigungen der Naturhaushaltsfunktionen eines Waldes aber die Wiederherstellung von Waldlebensgemeinschaften das alleinige Maßnahmenziel sein sollte. Nach dem Landesforstgesetz NRW kann auch die flächendeckende Entwicklung von Wald durch die natürliche Ansamlung von Forstpflanzen als „Ersatzaufforstung“ zugelassen werden (§ 39 Absatz 3 Satz 2 LFoG NRW), eine Option, auf Sukzessionsflächen Waldökosysteme zu entwickeln und mit dieser Maßnahme forst- und naturschutzrechtliche Kompensation zusammen zu bringen.

Aus Sicht des Naturschutzes ist zu bedenken, dass diese multifunktionalen Kompensationsmaßnahmen zum Teil anstelle der Maßnahmen erbracht werden, die aus Gründen des Gebiets-, Habitat- oder Gewässerschutzes ohnehin geboten sind, und nicht zu diesen hinzutreten, was insgesamt zu weniger Maßnahmen für den Natur- und Gewässerschutz führt.⁸ In dieses Konzept einer möglichst flächensparenden Kompensation, die nach dem Eindruck der Autor*innen auf Kosten einer möglichst funktionsbezogenen Kompensation erfolgen soll, passen auch weitere Vorschriften der BKompV: So wird dem Eingriffsverursacher nahegelegt, möglichst auf bevorratete Kompensationsmaßnahmen oder bereits mit Blick auf andere naturschutzrechtliche Instrumente ohnehin vorgesehene Maßnahmen zurückzugreifen, bzw. hilfsweise zumindest Maßnahmen zur Entsiegelung, Maßnahmen

zur Wiedervernetzung von Lebensräumen oder Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen bei der Erstellung eines Kompensationskonzeptes zu berücksichtigen.

Kompensation von Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes

Die BKompV geht davon aus, dass Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes, die von Mast-, Turm- oder sonstigen Hochbauten verursacht werden, die höher als 20 Meter sind, in der Regel nicht ausgleichbar oder ersetzbar sind und somit hierfür eine Ersatzgeldzahlung zu erheben ist. Diese Aussage stellt eine widerlegbare Regelvermutung dar, bei deren Anwendung stets eine Prüfung des Einzelfalls erfolgen muss, ob Maßnahmen zur „landschaftsgerechten Neugestaltung des Landschaftsbildes“ nicht doch möglich und damit rechtlich vorrangig vor einer Ersatzgeldzahlung sind. Neben der Möglichkeit bestehende Anlagen im räumlichen Zusammenhang zurückzubauen, die auch in der Verordnung „abweichend“ als mögliche Kompensationsmaßnahme genannt wird, muss geprüft werden, ob es noch anderweitige Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes gibt, die durch den jeweiligen Eingriff herbeigeführt werden und die ausgeglichen oder ersetzt werden können. Hierbei kann es sich beispielsweise um den Verlust oder die Veränderung landschaftsprägender Elemente wie bestimmter Gehölzstrukturen handeln.

Kompensation durch Ersatzgeld

Soweit Vermeidung und Realkompensation eines Eingriffs nicht möglich sind, muss der Verursacher eines Eingriffs Ersatzgeld zahlen. In diesem Zusammenhang regelt die BKompV insbesondere Einzelheiten im Hinblick auf Ersatzzahlungen für Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes. In diesem Zusammenhang werden die zu erhebenden Beträge je Meter Anlagenhöhe (Turm-, Mastbauten), je Kubikmeter umbauten Raums (Gebäude, Aufschüttungen) bzw. je Quadratmeter (Abgrabungen) festgesetzt, wobei die



Die BKompV reduziert zum Teil die Ersatzgelder für den Stromleitungsbau (Foto: M. Stenzel).

Beträge mit der Wertigkeit des betroffenen Landschaftsbildes steigen.

Die Regelungen der BKompV führen zu einer erheblichen Reduzierung der Ersatzgeldzahlungen. Darauf lassen jedenfalls Berechnungen anhand einer Musterfreileitung schließen.⁹ Die BKompV liegt danach mit ihrer Ersatzgeldhöhe bei der niedrigsten Wertstufe für das Landschaftsbild im Ländervergleich im unteren Drittel, bei der „höchsten Wertstufe“ etwas über dem Länderdurchschnitt. In NRW reduziert sich die Ersatzgeldhöhe in beiden Fällen des Fallbeispiels um 44%, in der niedrigsten Wertstufe liegen die Reduzierungen in drei Bundesländern zwischen ca. 70 und 80%.

Fazit

Mit der neuen Bundeskompensationsverordnung wird die Chance verpasst, die bundesweit fachlich sehr heterogenen Methoden der Eingriffsbewertung auf einem fachlich hohen Level zusammenzuführen und Defizite, u. a. bei der (vorrangigen) Prüfung der Vermeidung von Eingriffen, den Bewertungsmethoden und Maßnahmenkonzepten sowie

den Umsetzungs- und Erfolgskontrollen, abzubauen.

In der Verordnungsbegründung wird als Ziel zwar die Konkretisierung und Stärkung des Instruments „Eingriffsregelung“ als Ausprägung des Vorsorge- und Verursacherprinzips genannt, in der Ausgestaltung der Verordnung wird jedoch den dort ebenso genannten konträren Zielen – wie „wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der Investitionsbedingungen“, „Beschleunigung von Verwaltungsvorfahren“ – der Vorrang eingeräumt. Zu diesen gegensätzlichen Zielen gehört auch die Verringerung der Flächeninanspruchnahme, da damit im vorliegenden Kontext die Inanspruchnahme von land- und forstwirtschaftlichen Flächen für Kompensationsmaßnahmen gemeint ist. Die Verordnung wird im Ergebnis dazu führen, dass der Aufwand an Kompensationsflächen und Ersatzgeldern in einer Vielzahl von Zulassungsverfahren deutlich geringer ausfallen wird.

Zu Lasten des Umfangs von Kompensationsmaßnahmen gehen in der Verordnung eine sehr hoch angesetzte Schwelle der Erheblichkeit, die dazu führt, dass nach anderen Bewertungsverfahren als Eingriffe gewertete Fälle aus der Eingriffsregelung herausfallen.

Darüber hinaus werden die Fälle reduziert, in denen umfassendere Erhebungen und intensivere Prüfungen von Eingriffswirkungen erfolgen und in der Folge funktionspezifische Kompensationsmaßnahmen festgelegt werden. Hierzu dient die in der Verordnung eingeführte Schwelle der „Erheblichkeit besonderer Schwere“. Muss auch nach den Vorgaben der BKompV funktionspezifisch kompensiert werden, führt ein ermittelter funktionspezifischer Kompensationsbedarf nicht zu mehr Maßnahmen, da die biotopwertbezogenen Maßnahmen um diesen Bedarf verringert werden. Auf den Umfang an Kompensationsflächen wirkt sich ferner ein sehr geringer „Time-Lag“-Faktor für Eingriffe in Biotope mit langen Wiederherstellungszeiträumen negativ aus. Weitere „flächensparende“ Komponenten sind die instrumentenübergreifende Kompensation, die vorrangige Nutzung von Flächen der öffentlichen Hand, überhöhte Wertpunkte bei Maßnahmen auf Truppenübungsplätzen und Bonus-Punkte bei Entsiegelungs- und bestimmten wasserbaulichen Maßnahmen. Auch gehen die deutlich reduzierten Ersatzgeldzahlungen bei Eingriffen in das Landschaftsbild zu Lasten von Naturschutzmaßnahmen.

Tipp zum Weiterlesen

Mehr Informationen zu Bewertungsverfahren in der Eingriffsregelung: Handbuch Verbandsbeteiligung NRW, Bd. I, Kap. E 4.10.4

weise zur Anwendung der Eingriffsregelung beim Bau von Hoch- und Höchstspannungsfreileitungen und Erdkabeln;

Froelich und Sporbeck (2004): Leitfaden zur Erstellung und Prüfung Landschaftspflegerischer Begleitpläne zu Straßenbauvorhaben in Mecklenburg-Vorpommern, im Auftrag des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr Mecklenburg-Vorpommern;

Wirtschafts- und Umweltministerium Schleswig-Holstein (2004): Orientierungsrahmen zur Bestandserfassung-, Bewertung und Ermittlung der Kompensationsmaßnahmen im Rahmen Landschaftspflegerischer Begleitplanungen für Straßenbauvorhaben (Kompensationsermittlung Straßenbau);

Froelich und Sporbeck, Landschaftswerkstatt Nohl, Smeets und Damaschen, Ing.-Büro Valentin (1994): ARGE EINGRIFF-AUSGLEICH NRW: Entwicklung eines einheitlichen Bewertungsrahmens für straßenbedingte Eingriffe in Natur und Landschaft und deren Kompensation; im Auftrag des Ministeriums für Stadtentwicklung und Verkehr NRW und Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft NRW.

6 vgl. Beck Online Kommentar UmweltR/Schrader BNatSchG § 15 Rn. 26–28 mit weiteren Nachweisen.

7 Entwurf der BKompV, BT-Drs. 19/17344, S. 131.

8 vgl. Gellermann in Landmann/Rohmer UmweltR, BNatSchG, § 15 Rn. 31f.

9 Entwurf der BKompV, BT-Drs. 19/17344, S. 183ff.

1 *Verordnung über die Vermeidung und die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft im Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung (Bundeskompensationsverordnung – BKompV) vom 20. Mai 2020, BGBl. I 2020, 1088ff, 2. Juni 2020.*

2 *abrufbar auf der Website des Bundesamtes für Naturschutz unter www.bfn.de » Themen » Planung » Eingriffe » Eingriffsregelung.*

3 *aus dem Entwurf der Verordnung über die Vermeidung und die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft im Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung vom 24.2.20 mit Begründung, BT-Drs. 19/17344, S.70.*

4 vgl. Gellermann in Landmann/Rohmer UmweltR, BNatSchG, § 15 Rn. 4–6.

5 vgl. *Niedersächsischer Landkreistag (2011): Hochspannungsleitungen und Naturschutz. Hin-*



Pflanzenbestimmung mithilfe der App: FLORA INCOGNITA

Im Natur- und Artenschutz ist es oft nötig, Pflanzen direkt, schnell und sicher identifizieren zu können. Mithilfe bisheriger Bestimmungsbücher ist es für Anfänger aber auch Fortgeschrittene fast unmöglich, Pflanzenarten vor Ort korrekt bestimmen zu können. Um diesen Schwierigkeiten entgegen zu treten wurde im Rahmen des Forschungsprojektes Flora Incognita an der Technischen Universität Ilmenau und dem Max-Planck-Instituts für Biogeochemie Jena eine effizientere Methode zur Artenbestimmung entwickelt. Eine auf mobilen Endgeräten ausführbare App soll die bisherigen Bestimmungsmethoden ersetzen. Bis heute wurden knapp 4800 Pflanzenarten, darunter alle heimischen Wildpflanzen der Bundesrepublik Deutschland in das System eingepflegt.

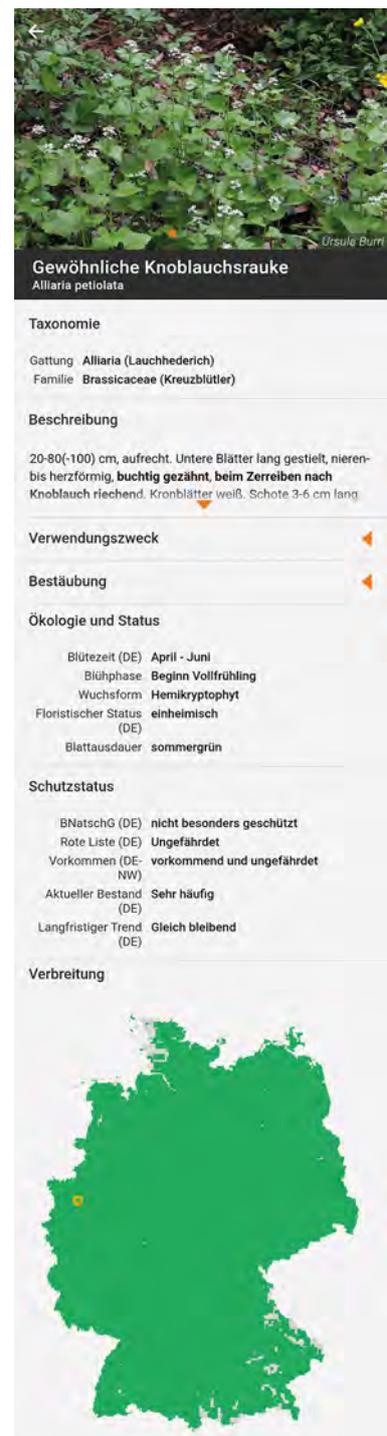
Der Bestimmungsprozess beginnt mit der Festlegung der Wuchsform. Danach erfolgt bereits die Aufnahme eines typischen Merkmals der Pflanze (s. Abb. links).

Für einige Arten ist bereits eine Aufnahme ausreichend, bei anderen müssen noch weitere Aufnahmen anderer Merkmale gemacht



werden. Im Anschluss wird die unbekannte Pflanze in Sekundenbruchteilen automatisch bestimmt. Nach Bestimmung der Art kann deren Steckbrief abgerufen werden. Dieser enthält u. a. eine Beschreibung, die

Ökologie und auch den aktuellen Schutzstatus in Deutschland (s. Abb. rechts). Jede bestimmte Art wird unter „Meine Beobachtungen“ abgespeichert. Hier werden dann auch das Datum, die Uhrzeit und der Standort der Aufnahme festgehalten. Die gewonnenen Daten werden an den Projektserver weitergeleitet und gesammelt, um die zukünftige Bestimmung dieser und weiterer Arten zu verbessern. Weiterhin bietet die App eine Such- und Filterfunktion, mit der alle im System vorhandenen Arten sowie Verbreitungskarten aller deutschen Pflanzenarten gefunden werden können. Die App dient der Bestimmung von Wildpflanzen. Zimmerpflanzen sowie deren Kreuzungen und Züchtungen werden dabei nicht erkannt. Sie ist für alle Benutzer kostenlos. Zur Nutzung kann, muss aber auch kein Konto erstellt werden. Um jedoch alle Funktionen der App vor Ort verwenden zu können, wird eine aktive Internetverbindung sowie eine aktivierte Standortfunktion benötigt.



Baulandmobilisierungsgesetz: Schatten für den Naturschutz – und ein bisschen Licht

Mit dem Entwurf zur Änderung des Baugesetzbuches (BauGB) wird genau das getan, was der Titel sagt: Bauland mobilisiert. Die Verringerung der Flächeninanspruchnahme spielt weiterhin nur am Rande eine Rolle. So wird der umstrittene § 13 b bis Ende 2022 (Beschlussfassung bis Ende 2024 möglich) verlängert, der es ermöglicht, im Außenbereich für Wohnnutzungen Flächen < 1 ha im Anschluss an im Zusammenhang bebaute Ortsteile im beschleunigten Verfahren durchzuführen. Das bedeutet: Keine Umweltprüfung und Umweltbericht, keine Anwendung der Eingriffsregelung, die Öffentlichkeitsbeteiligung kann eingeschränkt werden.

Weiteres wesentliches Element für die Baulandmobilisierung ist die Einführung der Möglichkeit zur Zahlung von Ersatzgeld für nicht real ausgleichbare Eingriffe – u. a. zur Vermeidung der übermäßigen Inanspruchnahme von Landwirtschaftsflächen. Bisher war dies für die Bauleitplanung nicht möglich. Die neue Formulierung in § 1a Abs. 3 BauGB, nach der Ersatz in Geld zu leisten ist, „soweit ein Ausgleich nicht möglich ist“, lässt die Frage offen, was das genau heißen soll. Aus Sicht des Naturschutzes muss die Kaskade zum Ausschöpfen der Möglichkeiten der nacheinander geschalteten Elemente Vermeidung, Verminderung, Ausgleich oder Ersatz an anderer Stelle im betroffenen Naturraum eingehalten werden – nur, soweit Realkompensation nicht möglich, darf Ersatzgeld an ihre Stelle treten. Ansonsten ist zu befürchten, dass die neue Regelung vor allem dazu führt, dass die Kommunen sich „freikaufen“ können und zu den Bauflächen keine weiteren Flächen für den Ausgleich mehr bereitstellen müssen – bei den zunehmenden Flächennutzungskonkurrenzen ein großes Hemmnis für die Bauleitplanung. Das Ersatzgeld ist für Maßnahmen des Naturschutzes zu verwenden, eine genauere Definition der Anforderungen dafür gibt es nicht. Die Kommunen können darüber hinaus

selbst festlegen, welche Einzelheiten für die Bemessung des Ersatzgeldes und für das Verfahren zu seiner Erhebung gelten sollen. Das leistet einem kommunalen „Preisdumping“ um die günstigsten Flächenpreise für Wohn- und Gewerbeflächen Vorschub.

Für Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB) wird ein neuer Titel in die Reihe der Beispiele für das Wohl der Allgemeinheit gestellt: Die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung. In einem neuen Absatz werden bis Ende 2024 Möglichkeiten zur Befreiung für den Wohnungsbau in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten geschaffen, die in § 201 a genauer definiert werden.

Über einen neuen Paragraphen (176 a BauGB) sollen städtebauliche Konzepte zur Stärkung der Innenentwicklung gefördert werden, allerdings wird hier nur festgelegt, dass die Gemeinde ein solches erstellen kann – was derzeit auch schon möglich ist. Eine Pflicht zur Führung eines Baulücken-, Leerstands und Brachflächenkatasters wird weiterhin nicht zur Vorgabe für die kommunale Bauplanung gemacht.

Ein bisschen mehr Grün bringt die neue Nr. 14 in § 1 Abs. 6 BauGB, nach der nun auch die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen ist. Was „ausreichend“ bedeutet, bleibt dabei offen. Die gerade in Ballungsräumen wichtige Klimaanpassung und Vorsorge müsste bei der Definition eine Rolle spielen, zumal diese Aspekte weiterhin keine gesonderte Berücksichtigung im BauGB finden.



Träger des Landesbüro der Naturschutzverbände NRW

