

Die Eingriffsregelung als Instrument lokaler und regionaler Naturschutzpolitik

Vortrag VSÖ-Seminar

„Gelungene Kompensationsplanung – der Schlüssel zu Erfolg?“

10./11. April 2008 in Hamburg

Prof. Dr. Wolfgang Köck

Department Umwelt- und Planungsrecht

Die Eingriffsregelung als Instrument lokaler und regionaler Naturschutzpolitik

- Überblick -

- I. Thesen
- II. Zweck und Funktion der Eingriffsregelung für Naturschutz und Landschaftspflege
- III. Grundzüge der Eingriffsregelung – Effektivitätsdefizite
- Veränderungen
- IV. Folgen: Professionalisierung - Flexibilisierung – Konzeptualisierung
- V. Nutzen und Risiken der Veränderungen der Eingriffsregelung
- VI. Rechtliche Begrenzungen zur Sicherung der Grundfunktion
- VII. Ausblick: Die Eingriffsregelung im geplanten UGB

I. Thesen

1. Die Eingriffsregelung (EG) dient primär der Folgenbewältigung und nicht dem Integritätsschutz.
2. Durch die Flexibilisierungen der Folgenbewältigung in räumlicher, zeitlicher und funktioneller Hinsicht, sowie durch die Veränderungen der Verantwortungsstruktur für die Durchführung der EG sind Bedingungen geschaffen worden, die die EG über ihren Ursprungszweck hinaus zu einem Instrument lokaler und regionaler Naturschutzpolitik gemacht haben.
3. Der diagnostizierte Funktionswandel der EG hat Nutzen und Risiken; den Risiken ist durch rechtliche Vorgaben partiell begegnet worden.

II. Zweck und Funktion der Eingriffsregelung für Naturschutz und Landschaftspflege

- **Gewährleistung eines flächendeckenden Mindestschutzes**
 - Verursacherpflichten bei Eingriffen in NuL
 - weiches Verschlechterungsverbot (Ausprägung des Vorsorgeprinzips)
 - Überwindung des Reservatedenkens im Naturschutz
- Primär **Instrument der Folgenbewältigung** von Eingriffen in Natur und Landschaft
 - Vermeidung (§ 19 Abs. 2 BNatSchG)
 - Kompensation durch Maßnahmen des Naturschutzes (Ausgleichsmaßnahmen; Ersatzmaßnahmen) (§ 19 Abs. 2 BNatSchG)
 - Kompensation durch Ersatzgeldzahlung (Landesrecht)

Eingriffsregelung **als Instrument des Integritätsschutzes** (natschutzrechtl. Abwägung - § 19 Abs. 3 BNatSchG) mittlerweile **praktisch funktionslos**

III. Grundzüge der Eingriffsregelung

Grundmodell der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

- Eingriffsregelung stellt **Vorhaben**, die dem formellen Eingriffstatbestand unterliegen (§ 20 Abs. 1 BNatSchG), **unter erweiterte Pflichten**
 - Vermeidung – Realkompensation – Ersatzgeldzahlung
 - Realkompensation vorrangig durch Ausgleich (= beeinträchtigte Funktionen gleichartig wiederhergestellt)
- **Verantwortlich** für die Kompensation ist der **Vorhabensträger** (Eingriffsverursacher); § 19 Abs. 2 BNatSchG
- **Zulassungsbehörde** prüft im Rahmen des Gestattungsverfahrens, ob der Vorhabensträger die erweiterten Pflichten beachtet hat und legt im Benehmen mit der Naturschutzbehörde die Kompensationsverpflichtungen im Zulassungsbescheid fest (§ 20 Abs 2 BNatSchG)

III. Grundzüge der Eingriffsregelung

Effektivitätsprobleme des Grundmodells

- Probleme der Kompensationsflächenauswahl und -beschaffung, wenn Kompensation nicht auf eigenen Flächen des Verursachers am Eingriffsort möglich ist (→ Rückwirkungen auf Ausgleichspflicht).
- Nicht besondere Aufwertungsbedürftigkeit, sondern Aufwertungsfähigkeit und Beschaffbarkeit steuert Flächenauswahl (fehlender link zu lokalen bzw. regionalen Naturschutzzielen)
- Nach Zulassungsentscheidung kein Interesse an Kompensation.
- Probleme der Pflege der Kompensationsmaßnahmen
- Hoher behördlicher Kontrollaufwand

III. Grundzüge der Eingriffsregelung

Veränderungen des Grundmodells

- Etablierung einer **städtebaurechtlichen Eingriffsregelung** (§§ 1a Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3, § 135a-c, § 200a BauGB; § 21 Abs. 1 BNatSchG)
- Verzahnung mit der **Landschaftsplanung** (§ 19 Abs. 2 S. 4 BNatSchG)
- Anerkennung der **Flächen- und Maßnahmenbevorratung** (§ 19 Abs. 4 BNatSchG)
- Explizite Verankerung der rechtlichen Voraussetzungen für die landesgesetzliche Etablierung von **Ersatzzahlungen** (§ 19 Abs. 4 BNatSchG)

III. Grundzüge der Eingriffsregelung

Städtebaul. Eingriffsregelung („Baurechtskompromiss“)

- Ausgangspunkt: über Kompensation wird bereits auf der Ebene der Bauleitplanung und nicht erst bei der Gestattung des Vorhabens entschieden (§ 1a Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 BauGB)
- Eingriffsausgleich unterliegt dem Abwägungsgebot: Konnex von geplantem Eingriff und Kompensation wird gelockert (§ 1a Abs. 3 S. 2, § 200a BauGB)
- Neue Verantwortungsstruktur: Gemeinde ist i.d.R. zuständig für den Eingriffsausgleich (§ 135a Abs. 2 BauGB)
Vorhabenträger (Bauherr) = Kostenträger

IV. Folgen

- Veränderungen in der Verantwortungsstruktur erweitern Möglichkeiten der Flächenauswahl und –beschaffung
- Etablierung von Flächenpools (zumeist unter kommunaler Trägerschaft): Professionalisierung der Kompensation
- Flexibilisierung erfordert Konzeptualisierung der Kompensationsaufgabe: Eingriffsregelung bietet Möglichkeiten für die Verfolgung lokaler und regionaler Naturschutzziele: Komplexmaßnahmen
- Gesteigertes Eigeninteresse an Kompensation

IV. Folgen

Beispiele zur Illustration des neuen Instrumentcharakters

- Lenkung der Kompensation auf gemeindeeigene innerstädtische Brachflächen (Stadt Leipzig)
- Nutzung der Kompensation zur Entsiegelung von Brachflächen
- Aufwertung von FFH-Gebieten, insbesondere Aufwertung im Wald (Hessen)
- Einbeziehung der Landwirtschaft in Kompensationskonzepte

V. Nutzen und Risiken der Veränderungen der Eingriffsregelung

Nutzen

- * Effektivitätsgewinne durch Verbesserung der Anreize für professionelle Kompensationsanbieter (Kontrollproblem; Pflegeproblem)
- * Effektivierung des Vollzuges durch Flächen- und Maßnahmenbevorratung
- * Verbesserung der Bedingungen für die Lenkung der Kompensation in Komplexmaßnahmen

Risiken

- * Städtebaurechtliche Eingriffsregelung: Geltung des Abwägungsgebotes ermöglicht Wegwägung
- * Flexibilisierung erhöht insgesamt die Risiken einer Beliebigkeit der Kompensation
- * Maßnahmenbevorratung als Ersetzung lokaler Naturschutzpolitik
- * Insgesamt: Gefahr der Zweckentfremdung der Eingriffsregelung

VI. Rechtliche Begrenzungen zur Sicherung der Grundfunktion

- Städtebaul. Eingriffsregelung: Integritätsinteresse und Kompensationsinteresse im Vorgang der Abwägung unter den Bedingungen erweiterter Suchräume für Kompensationsflächen
- Kompensation muss Bezug zum Eingriff wahren (Realkompensation ist auf beeinträchtigte Funktionen orientiert und sollte auf den betroffenen Naturraum bezogen sein)
- Keine Anerkennung von Maßnahmen, für deren Durchführung ohnehin eine Rechtspflicht besteht oder eine Leistung gewährt wird

VI. Rechtliche Begrenzungen zur Sicherung der Grundfunktion

- Bei Kompensationsmaßnahmen im innerstädtischen Bereich: Rechtliche Sicherung der Flächen für Kompensation erforderlich
- Maßnahmenbevorratung: Dokumentation des Ausgangszustands von Flächen als Voraussetzung für die Anerkennung vorgezogener Maßnahmen
- Kompensation muss zeitlich an den Eingriffsfolgen orientiert sein und grundsätzlich solange vorgehalten werden wie der Eingriff andauert

VII. Die Eingriffsregelung im geplanten UGB

Die Eingriffsregelung im UGB III–E

- § 13 – Allgemeiner Grundsatz
- § 14 – Begriff des Eingriffs und „Landwirtschaftsklauseln“
- § 15 – Rechtsfolgenkaskade und Unzulässigkeitsmaßstab (Interessenabwägung)
- § 16 – Ökokonto
- § 17 – Formeller Eingriffstatbestand, naturschutzrechtliche Genehmigung, Verfahren, Kataster, Sicherheitsleistung, etc.
- § 18 – Verhältnis zum Baurecht

§ 13 Allgemeiner Grundsatz

- Erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind vom Verursacher vorrangig zu vermeiden, auszugleichen und zu ersetzen, in Übrigen in sonstiger Weise zu kompensieren.

VII. Die Eingriffsregelung im geplanten UGB

Allgemeine Grundsätze des Naturschutzes

- Ob eine Regelung als allgemeiner Grundsatz des Naturschutzes anzuerkennen ist, bestimmt sich nach materiellen Kriterien, nicht nach der Bezeichnung durch den Gesetzgeber
- Allgemeine Grundsätze als die grundlegenden Regelungen, die zur Gewährleistung eines effektiven Naturschutzes benötigt werden
 - allgemein, d.h. nicht auf besondere örtliche Naturschutzkonflikte bezogen
 - ausgestaltungsfähig und ausgestaltungsbedürftig

schließt Regelungen und Instrumente ein: keine Analogie zu tradierten Grundsätzen des Naturschutzes iSv § 2 BNatSchG und keine Analogie zu den allg. Grundsätzen iSv Art. 75 GG a.F.

VII. Ausblick: Die Eingriffsregelung im geplanten UGB

Eingriffstatbestand

1. Eingriffstatbestand (§ 14 Abs. 1 UGB III-E)

- entspricht bisheriger Regelung
- deskriptive und normative Elemente: Erheblichkeit
- Verzicht auf Regelbeispiele oder gar „Listenprinzip“ zur Konkretisierung der Erheblichkeit ist positiv zu bewerten
- „Landwirtschaftsklauseln“ entsprechen im Wesentlichen den bisherigen Regelungen (gilt auch für die gIP)
- Überdenken des Landwirtschaftsprivilegs durch Reintensivierung der Landwirtschaft infolge der Nachfrage nach nachwachsenden Rohstoffen erforderlich?

VII. Ausblick: Die Eingriffsregelung im geplanten UGB

Vermeidungsgebot

2. Verpflichtung zur **Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen** (§ 15 Abs. 1 UGB III-E)

- entspricht substantziell der bisherigen Regelung: keine echte Alternativenprüfung, sondern schonende Durchführung des beabsichtigten Vorhabens am gewählten Standort
- Einführung einer Legaldefinition der vermeidbaren Beeinträchtigung sichert das bisherige Verständnis und sorgt für Eindeutigkeit
- zu Recht keine Einführung des Begriffs der „funktionserhaltenden Maßnahme“ im Kontext des Vermeidungsgebotes

VII. Ausblick: Die Eingriffsregelung im geplanten UGB

Kompensation durch Maßnahmen des Naturschutzes

3. **Kompensation** durch vorrangige **Ausgleichsmaßnahmen** und durch **Ersatzmaßnahmen** (§ 15 Abs. 2 UGB III-E)
 - Grundsatz der Vollkompensation
 - Festhalten an der Unterscheidung von Ausgleich und Ersatzmaßnahme im Interesse einer möglichst lokalen naturellen Kompensation sinnvoll
 - aber wichtiger als die Konturen der Binnengrenzen von Ausgleich und Ersatz sind die Außengrenzen der Gewährleistung des Zusammenhangs von Eingriff und kompensierender Maßnahme

VII. Ausblick: Die Eingriffsregelung im geplanten UGB

3. **Kompensation** durch vorrangige **Ausgleichsmaßnahmen** und **Ersatzmaßnahmen** (§ 15 Abs. 2 UGB III-E)
 - Funktioneller Zusammenhang von Ersatzmaßnahme und Eingriff durch Anforderung an Naturraumbezug gestärkt
 - Hervorhebung der zeitlichen Dimension der Kompensation durch § 15 Abs. 3 UGB III-E (Dauerhaftigkeit der Kompensation)
 - **Überlegenswerte Ergänzung:** erleichterter Übergang zur Ersatzmaßnahme, wenn Belangen von NuL auf diese Weise besser Rechnung zu tragen ist
 - verbessert die Verwirklichung von „Komplexmaßnahmen“ und stärkt die Verknüpfung mit der Landschaftsplanung

VII. Ausblick: Die Eingriffsregelung im geplanten UGB

Vollzugspraktische Aspekte: Ökokonto

- Explizite bundesgesetzliche Anerkennung vorgezogener Kompensationsmaßnahmen schafft Flexibilität und verbessert die Bedingungen für die Erfüllung der Verursacherpflichten
- Regelungen des § 16 UGB III-E orientieren sich an bestehende Länderregelungen

VII. Ausblick: Die Eingriffsregelung im geplanten UGB

Vollzugspraktische Aspekte: Ökokonto

- Ref.-Entwurf verzichtet auf bundesgesetzliche Regelung zur Übertragung der Verursacherpflichten auf Dritte und zur Handelbarkeit der Maßnahmenbevorratung (§ 16 Abs. 2 UGB III-E)
→ diesbezüglich noch kein geronnener Bestand landesgesetzlicher Regelungen
- Will der Gesetzgeber dazu anreizen, dass sich ein Markt für die Flächen- und Maßnahmenbevorratung wesentlich (weiter) entwickelt, erscheint eine bundesgesetzliche Regelung zur Einbeziehung Dritter sinnvoll.
→ allerdings: Regelungen zur Setzung solcher Anreize sind schon durch städtebaurechtliche Eingriffsregelung geschaffen worden → § 135a BauGB

VII. Ausblick: Die Eingriffsregelung im geplanten UGB

Fazit

- Ref.-Entwurf schafft Transparenz mit Blick auf abweichungsfestes Naturschutzrecht und sichert die bisherige Grundkonzeption der Eingriffsregelung
- Ref.-Entwurf sorgt darüber hinaus für punktuelle Verbesserungen (z.B. Naturraumbezug bei Ersatzmaßnahmen)
- Ref.-Entwurf bleibt zurückhaltend bei der Einbeziehung Dritter zur Erfüllung der Verursacherpflichten (Flächen- und Maßnahmenbevorratung)
- Ref.-Entwurf gestaltet die Eingriffsregelung nicht konsequent als Institut der Folgenbewältigung aus, sondern hält an bescheidenen Funktionen der Integritätssicherung fest (Interessenabwägung)

Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit