

Eingriffsregelung im Konsens

**Methoden zur Ausgestaltung von Konsensbildungsprozessen
zur Anwendung der Eingriffsregelung am Fallbeispiel Bremen**

Von der Fakultät Architektur und Landschaft
der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover

zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Ingenieurwissenschaften (Dr.-Ing.)

genehmigte Dissertation von

Dipl.-Ing. Stefan Ott

geboren am 11. Mai 1960 in Offenbach am Main

Hannover, 2011

Referentin: Prof. Dr. Christina von Haaren

Korreferent: Prof. Dr. Helmut Scharpf

Tag der Promotion: 10. Dezember 2010

„Un compromis est parfait lorsque tous sont mécontents“
„Ein Kompromiss ist dann vollkommen, wenn alle unzufrieden sind“

ARISTIDE BRINAD (1862-1932)

Danksagung

Im Laufe der Bearbeitung der vorliegenden Dissertation bin ich von Freunden und Bekannten immer wieder gefragt worden, worüber ich meine Arbeit denn schreibe, wie der Titel heißt. "Was ist das denn", war im Regelfall die verwunderte Entgegnung auf meine Antwort – „das klingt aber langweilig“. War es nicht – und ist es nicht!

Dass ich meine Begeisterung für das Instrument der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung vor vielen Jahren entdeckt habe, dafür möchte in an allererster Stelle meinem ehemaligen Vorgesetzten und Leiter des Instituts für Landschaftspflege und Naturschutz an der Universität Hannover, Prof. Dr. Hans Kiemstedt danken, der leider bereits 1996 verstorben ist. Ohne ihn, meine langjährige Kollegin Prof. Dr. Margit Mönnecke und alle Kolleginnen und Kollegen der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA), die – neben vielen Anderen - am Gutachten 'Methodik der Eingriffsregelung' mitgewirkt haben, hätte ich mich diesem Instrument und der vorliegenden Arbeit vermutlich nie genähert.

Nicht unerwähnt lassen möchte ich die Kolleginnen und Kollegen der Bremischen Verwaltung, ‚der Gegenstand der Untersuchung‘. Die Diskussionen waren spannend und lehrreich.

Besonderer Dank gilt meinem Betreuungsteam der Arbeit, Prof. Dr. Christina von Haaren und Prof. Dr. Helmut Scharpf, die immer wieder konstruktive Vorschläge zur Ausgestaltung und für Verbesserungen gemacht haben. Und sie haben nie aufgegeben mich zu motivieren, die Untersuchung fertig zu stellen.

Außerdem wissen viele langjährigen Kolleginnen und Kollegen, die hier nicht namentlich genannt werden, dass ich ihnen viel verdanke, weil sie Wichtiges zu der Arbeit beigetragen haben.

Zu guter letzt möchte ich nicht versäumen meine Familie zu nennen, die so manche Urlaubsreise und etliche Wochenenden auf meine Anwesenheit oder Aufmerksamkeit verzichtet hat.

Den Gesetzgebern von Bund und Ländern muss ich eigentlich auch noch danken, denn sie haben dafür gesorgt, dass das Thema der vorliegenden Untersuchung so aktuell ist wie eh und je.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	I
Summary	V
Abbildungsverzeichnis	IX
Tabellenverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XII
1 Einführung	1
1.1 Ausgangspunkt der Untersuchung	1
1.1.1 Situation im Stadtstaat Bremen	3
1.2 Zielsetzung der Untersuchung	4
1.2.1 Übergeordnete Ziele und Forschungsfragen	4
1.2.2 Einzelforschungsfragen	4
2 Vorgehen, Methoden und Aufbau	7
2.1 Gegenstand der Untersuchung	7
2.2 Vorgehen und Methoden	7
2.2.1 Untersuchung der Konventionsbildungsprozesse	7
2.2.2 Untersuchung der Sachgerechtigkeit vereinbarter Lösungen	9
2.3 Aufbau der Dissertation	11
3 Ziele der Eingriffsregelung und Effektivitätsdefizite	13
3.1 Ziele der Eingriffsregelung	13
3.1.1 Verwirklichung grundlegender Prinzipien moderner Umwelt- und Naturschutzpolitik	13
3.1.1.1 Prinzip der Umweltvorsorge und der Nachhaltigkeit	14
3.1.1.2 Prinzip der Umwelthaftung, Verursacherprinzip	15
3.1.1.3 Prinzip der Verfahrensintegration	15
3.1.2 Schutz von Natur und Landschaft auf der gesamten Fläche	15
3.1.3 Erhaltung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Erholungswertes der Landschaft	16
3.1.4 Gewährleistung der Integration ökologischer Gesichtspunkten in die Vorhabensplanung	16
3.1.5 Eingriffsregelung als ergänzendes Zulassungskriterium	17
3.1.6 Erwartungen an das Instrument	17
3.2 Grundlegende Ursachen für Effektivitätsdefizite	19
3.2.1 Projekt-/ Planungs- und Vorhabensträger (Normadressaten)	19
3.2.2 Politik und Verwaltung	21
3.2.3 Naturschutz (Behörden, Verbände, Wissenschaft)	22
3.3 Rechtliche Voraussetzungen zur Anwendung der Eingriffsregelung nach BNatSchG	24
3.3.1 BNatSchG 1998	25
3.3.1.1 Anwendungsbereich und Entscheidungskaskade	25
3.3.1.2 Eingriffsdefinition	27

3.3.1.3	Landwirtschaftsklausel	29
3.3.1.4	Betrachtungsgegenstand der Eingriffsregelung – Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und Landschaftsbild	30
3.3.1.5	Vermeidung	31
3.3.1.6	Ausgleich	33
3.3.1.7	Abwägung nach § 8 Abs. 3 BNatSchG 1998	36
3.3.2	Änderungen der Novelle BNatSchG 2002	38
3.3.2.1	Änderung der Schutzgutbezeichnung	39
3.3.2.2	Erweiterung der Eingriffsdefinition	40
3.3.2.3	Streichung der Nachhaltigkeit bei der Eingriffsdefinition	40
3.3.2.4	Sicherung der Durchführung von Maßnahmen nach § 19 BNatSchG 2002	41
3.3.2.5	Bezug zu Plänen und Programmen nach § 15 und 16	42
3.3.2.6	Neubestimmung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und Neufassung der naturschutzrechtlichen Abwägung	43
3.3.2.7	Regelungsspielraum der Länder bei der Ausfüllung der rahmenrechtlichen Anforderungen an Ausgleich und Ersatz	45
3.3.2.8	Ergänzung der Zulassungsvoraussetzungen um artenschutzrechtliche Aspekte	49
3.3.2.9	Aufnahme einer weiteren Öffnungsklausel in § 19 Abs. 4 BNatSchG	50
3.3.2.10	Ergänzung der Vorschriften zu den Inhalten der Landschaftspflegerischen Begleitpläne (LBP)	52
3.3.3	Zusammenfassung und Beurteilung der Rechtsentwicklung des BNatSchG 1998 und 2002	52
3.3.4	BNatSchG 2009	54
3.3.4.1	Änderungen des Naturschutzrechts durch die Grundgesetzänderung	54
3.3.4.2	Abweichungsfeste Grundsätze	54
3.3.4.3	Ausgleich, Ersatz, Kompensation	55
3.3.4.4	Vermeidung	55
3.3.4.5	Kompensationsmaßnahmen und NATURA 2000 sowie WRRL	56
3.3.4.6	Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen	56
3.3.4.7	Sicherung der Kompensation	57
3.3.4.8	Nachweis der Flächenverfügbarkeit	57
3.3.4.9	Verzeichnis der Kompensationsflächen und –maßnahmen	57
3.3.4.10	Durchführungskontrollen	58
3.3.4.11	Ersatzgeld	58
3.3.4.12	Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen	59
3.3.4.13	Naturschutzrechtliche Zulassung von Eingriffen	59
3.3.4.14	Regelungslücken und -defizite	60
3.3.4.15	Zusammenfassende Bewertung der Novelle des BNatSchG 2009	60
3.4	Eingriffsregelung nach BauGB	61
3.4.1	Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993	62
3.4.1.1	Wesentliche Änderungen	62
3.4.1.2	Beurteilung der Änderungen	63
3.4.2	Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998	64
3.4.2.1	Wesentliche Änderungen	64
3.4.2.2	Beurteilung der Änderungen	66
3.4.3	Europarechtsanpassungsgesetz Bau 2004	67
3.4.3.1	Wesentliche Änderungen	67

3.4.3.2	Beurteilung der Änderungen	68
3.4.4	Zusammenfassende Beurteilung der Novellen des BauGB von 1993 bis 2004	71
3.4.4.1	Anwendung auf den verschiedenen Planungsebenen	72
3.4.4.2	Lockerung des Verursacherprinzips	72
3.4.4.3	Unbestimmte Rechtsbegriffe und Bezug zum Naturschutzrecht	73
3.4.4.4	Naturschutzrechtlich geschützte Arten in der Bauleitplanung	73
3.4.4.5	Sonstige Fragestellungen	74
3.5	Konkretisierung des BNatSchG durch die Bundesländer und das Bremische Naturschutzgesetz (BremNatSchG)	75
3.5.1	Verhältnis von Bundes- zu Landesrecht im Naturschutz	75
3.5.2	Inhaltliche Vollregelungen des Rahmenrechts	76
3.5.3	Interpretationsspielraum strikt formulierter Normen	77
3.5.4	Ausgestaltungsspielraum für „weitergehende Regelungen“	77
3.5.5	Ausgestaltungsoptionen ohne „echten Ausgestaltungsspielraum“	79
3.5.6	Indirekter Ausgestaltungsspielraum bei Regelungen zur Eingriffsregelung in der Bauleitplanung.	80
3.5.7	Regelungsaufträge „neuen Stils“ im BNatSchG 2002	80
3.5.8	Zusammenfassende Beurteilung der Beiträge der Länder zur Konkretisierung der gesetzlichen Normen	81
3.6	Bremisches Naturschutzgesetz 2006	82
3.6.1	Eingriffsbestimmung	83
3.6.2	Betrachtungsgegenstand der Eingriffsregelung	84
3.6.3	Ausgleich	84
3.6.4	Kompensation in sonstiger Weise (Ersatzmaßnahmen)	85
3.6.5	Nähere Bestimmung der Verhältnismäßigkeit	86
3.6.6	Unzulässigkeit des Eingriffs – Abwägung	86
3.6.7	Zulässigkeit bei Betroffenheit von Biotopen der streng geschützten Arten	87
3.6.8	Anerkennung vorzeitig durchgeführter Maßnahmen	87
3.6.9	Ersatzzahlungen	89
3.6.10	Sicherung der Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	89
3.6.11	Genehmigungspflicht für sonst nicht zulassungspflichtige Vorhaben	91
3.6.12	Beteiligung der Naturschutzbehörde im Zulassungsverfahren und Gutachtliche Stellungnahme	91
3.6.13	Entwicklungs- und Erhaltungspflege	94
3.6.14	Zusammenfassende Beurteilung der Beiträge des BremNatSchG zur Konkretisierung der gesetzlichen Normen	95
3.7	Zusammenfassende Beurteilung der rechtliche Voraussetzungen für die effiziente Instrumentenanwendung und Handlungsbedarf	96
3.7.1	Anwendungsvoraussetzungen des Naturschutz- und des Baurechts	96
3.7.2	Resultierender Bedarf nach Konkretisierung oder Konventionsbildung	98
4	Fallbeispiel Bremen – Untersuchung des Konventionsbildungsprozesses	100
4.1	Ausgangssituation im Stadtstaat Bremen - Anlass und Rahmenbedingungen zur Entwicklung einer Handlungsanleitung	100
4.1.1	Verfassungsrechtliche Besonderheiten und Verwaltungsaufbau	100
4.1.2	Wirtschaftsstruktur in Bremen	103

4.1.2.1	Investitionssonderprogramm (ISP)	104
4.1.2.2	Folgen für Verwaltung	109
4.1.3	Besonderheiten des BremNatSchG und dessen Vollzug als weitere Rahmenbedingungen	109
4.1.3.1	Verbändebeteiligung und Verbandsklage	109
4.1.3.2	Einvernehmensregelung	111
4.1.4	Auftrag zur Effektivierung der Eingriffsregelung	113
4.1.5	Zusammenfassung der Rahmenbedingungen	114
4.2	Phasen des Konsensbildungsprozesses - Überblick	115
4.3	Entwicklung der Handlungsanleitung (1. Prozessphase)	118
4.3.1	Zielsetzungen	118
4.3.2	Beteiligte Akteure und ihre Aufgaben	120
4.3.2.1	Wissenschaftliche Begleitung	120
4.3.2.2	Behördenvertreter	123
4.3.3	Ermittlung des Bedarfs nach Konventionen	125
4.3.3.1	Methodik der Ermittlung des Konventionsbedarfs	125
4.3.3.2	Ergebnisse der Interviews in inhaltlicher Hinsicht: Konventionsbedarf	127
4.3.3.3	Ergebnisse der Interviews in prozessualer Hinsicht	129
4.3.4	Organisation und Inhalte der Sitzungen	131
4.3.4.1	Auswahl der zu bearbeitenden Themen	132
4.3.4.2	Aufbereitung der ausgewählten Themen	132
4.3.5	Prozessentwicklung in der ersten Prozessphase	135
4.3.5.1	Prozessstart	135
4.3.5.2	Steuerungsprobleme	136
4.3.5.3	Entwicklung weiterer Prozesssteuerungs-Methoden	136
4.3.5.4	Ergebnisse der ersten Prozessphase	137
4.3.6	Verabschiedung der Handlungsanleitung durch die beteiligten Ressorts	142
4.3.7	Votum der politischen Gremien	142
4.3.8	Erkenntnisse und Schlussfolgerungen der Entwicklungsphase	144
4.3.8.1	Moderation des Entwicklungs- und Abstimmungsprozesses und der Sitzungen	144
4.3.8.2	Auswahl zu bearbeitender Themen durch unmittelbare Beteiligung relevanter Ressorts und Personen	144
4.3.8.3	Aufbereitung fachlicher Vorschläge für die Diskussion der PSAG	145
4.3.8.4	Bedeutung der redaktionellen Abstimmungsphase	146
4.4	Evaluation der Handlungsanleitung (2. Prozessphase)	147
4.4.1	Zielsetzung der Evaluation	147
4.4.2	Regeln für die Zusammenarbeit in der Evaluationsphase	149
4.4.3	Befragung zur Untersuchung der Anwendungserfahrungen	149
4.4.3.1	Auswahl der Interviewpartner	149
4.4.3.2	Konzeption	150
4.4.3.3	Ergebnisse der Befragung	153
4.4.4	Fortschreibungsbedarf aufgrund der Anwendungserfahrungen	157
4.4.5	Fortschreibungsbedarf aufgrund Änderungen der Rahmenbedingungen	159
4.4.5.1	Fortschreibungsbedarf aufgrund rechtlicher Änderungen	159
4.4.5.2	Fortschreibungsbedarf aufgrund neuer Rechtsprechung	160
4.4.5.3	Fortschreibungsbedarf aufgrund neuer fachlicher Grundlagen	160

4.4.6	Vergleich der Handlungsanleitung mit konkurrierenden Verfahren	160
4.4.7	Zusammenfassung der Ergebnisse der Evaluationsphase	162
4.5	Fortschreibung der Handlungsanleitung (3. Prozessphase)	164
4.5.1	Gestaltung Fortschreibungsprozesses	166
4.5.2	Regeln für die Zusammenarbeit in der 3. Prozessphase	168
4.5.3	Aufbau und Inhalte der Vorbereitungspapiere für die Sitzungen der Senats-AG	169
4.5.4	Abstimmungsprozess und Konsensfindung	172
4.5.5	Unterarbeitsgruppen der SENATS-AG	175
4.5.6	Methoden zur Gestaltung des Fortschreibungs- und Konventionsbildungsprozesses	177
4.5.7	Zusammenfassung der Ergebnisse der Fortschreibungsphase	187
5	Fallbeispiel Bremen – Inhalte und Qualität der Konventionen	188
5.1	Zulässigkeit der Evaluation und Vorgehensweise	188
5.2	Gegenstand der Evaluation	188
5.3	Themen der Untersuchung zur Herleitung und den Ergebnissen des Konventionsbildungsprozesses	190
5.3.1	Eingriffsbestimmung	192
5.3.1.1	Sachlage	192
5.3.1.2	Lösung der Handlungsanleitung	194
5.3.1.3	Beurteilung der Lösung	195
5.3.2	Kompensationsermittlung und -planung	197
5.3.2.1	Sachlage	197
5.3.2.2	Lösung der Handlungsanleitung	204
5.3.2.3	Beurteilung der Lösung	212
5.3.3	Kompensation für Beeinträchtigungen durch Bodenversiegelung	213
5.3.3.1	Sachlage	214
5.3.3.2	Lösung der Handlungsanleitung	217
5.3.3.3	Beurteilung der Lösung	218
5.3.4	Time-Lag-Effekte	220
5.3.4.1	Sachlage	220
5.3.4.2	Lösung der Handlungsanleitung	223
5.3.4.3	Bewertung der Regelung in der Handlungsanleitung	224
5.3.5	Ausgleich, Ersatzmaßnahmen, Ersatzzahlungen	224
5.3.5.1	Sachlage	225
5.3.5.2	Lösung der Handlungsanleitung	228
5.3.5.3	Beurteilung der Lösung	232
5.3.6	Sicherung der Kompensation	234
5.3.6.1	Sachlage	234
5.3.6.2	Lösung der Handlungsanleitung	241
5.3.6.3	Beurteilung der Lösung	247
5.3.7	Verfahren beim Gewässerausbau und bei Bundesvorhaben	248
5.3.7.1	Sachlage	248
5.3.7.2	Lösungen der Handlungsanleitung	251
5.3.7.3	Beurteilung der Lösungen	253
5.3.8	Pflege und Unterhaltung von Kompensationsflächen und –maßnahmen	254

5.3.8.1	Sachlage	254
5.3.8.2	Lösungen der Handlungsanleitung	254
5.3.8.3	Beurteilung der Lösungen	258
5.3.9	Verhältnis der Eingriffsregelung zu anderen Vorschriften und Instrumenten des Naturschutzrechts	258
5.3.9.1	Sachlage	258
5.3.9.2	Lösung der Handlungsanleitung	260
5.3.9.3	Beurteilung der Lösungen	264
6	Diskussion der Ergebnisse	266
6.1	Voraussetzungen und Bedarf an Konventionsbildungsprozessen für Anleitungen zur Anwendung der Eingriffsregelung	266
6.2	Übertragbarkeit der Ergebnisse	267
6.3	Entwicklungs- und Konventionsbildungsprozess	268
6.3.1	Strukturelle und personelle Voraussetzungen für erfolgreiche Entwicklungs- und Konventionsbildungsprozesse	269
6.3.1.1	Anlass und politischer Auftrag	270
6.3.1.2	Beteiligte Ressorts, Interessengruppen und Personen	270
6.3.1.3	Grundregeln der Zusammenarbeit	273
6.3.1.4	Effektivierung der Arbeit durch kompetenzgerechte Aufgabenzuweisung	273
6.3.1.5	Leitung / Federführung und Moderation von Sitzungen	274
6.3.1.6	Externe wissenschaftliche Begleitung	275
6.3.1.7	Qualifikation der wissenschaftlichen Begleitung	275
6.3.2	Aufgaben der wissenschaftlichen Begleitung	276
6.3.2.1	Zeit- und Arbeitsplanung	276
6.3.2.2	Information zur Herstellung der Konsenskompetenz	277
6.3.2.3	Transparenz der Informations- und Abstimmungsprozesse	278
6.3.3	Anwendungsbeispiele	280
6.3.4	Evaluation von Anwendungserfahrungen und Fortschreibungsbedarf	282
6.4	Verbesserung der Anwendung der Eingriffsregelung durch die Handlungsanleitung	285
6.4.1	Fachliche Voraussetzungen standardisierter Handlungsanleitungen	286
6.4.2	Positive Wirkungen der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung	288
6.4.3	Nutzen des Handlungs- und Entscheidungsmodells im Verwaltungsalltag	290
6.4.4	Zusammenfassende Bewertung	290
6.5	Grenzen von Konventionsbildungsprozessen zur Ausgestaltung untergesetzlicher Regelungen – Aufgaben der Gesetzgeber	291
7	Ausblick und Forschungsbedarf	293
7.1	Deregulierung und Flexibilisierung	293
7.2	Gleichstellung von Kompensationsmaßnahmen und Ersatzgeld	294
7.3	Produktionsintegrierte Kompensation	295
7.4	Lenkung der Kompensation in ausgewiesene Schutzgebiete	295
7.5	Entwicklungs- und Forschungsbedarf	296
	Literatur	299

Zusammenfassung

Hintergrund, Rahmenbedingungen und Anlass der Untersuchung

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung wurde bereits mit der ersten Fassung des Bundesnaturschutzgesetzes 1976 geschaffen. Sie wurde als „Durchbruch moderner Umweltpolitik“ gefeiert, als Paradigmenwechsel von der bisherigen „end of the Pipe-Politik“ hin zu vorsorgendem Umwelt- und Naturschutz. Gesichert wurde die Verwirklichung der Verursacherhaftung durch die Verpflichtung zur Wiedergutmachung von Umweltschäden. Ziel der Regelung war es und ist es weiterhin, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und das Landschaftsbild sowie den Erholungswert bei der Verwirklichung von Vorhaben zu garantieren. Dazu enthält das Gesetz Vorgaben zur Vermeidung von Beeinträchtigungen und zur Kompensation, für deren Durchführung und Finanzierung der jeweilige Antragsteller verantwortlich ist. Die Eingriffsregelung ist damit eine der wenigen naturschutzrechtlichen Vorschriften mit unmittelbaren ökonomischen Konsequenzen für die Vorhabensträger. Die Folge ist eine hohe Aufmerksamkeit der Adressaten der Rechtsnormen, verbunden mit der Tendenz zu Widerständen gegen eine wirksame Anwendung, nicht nur aus Kostengründen. Oftmals werden weitergehende Gründe benannt, beispielsweise eine zu lange Genehmigungsdauer.

Die Wirksamkeit und Bedeutung der Eingriffsregelung wird seitdem von unterschiedlichen Interessengruppen äußerst verschieden bewertet. Zum einen gilt sie als „Gefahr für den Wirtschaftsstandort Deutschland“, zum anderen als „zentrale Regelung zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung“.

Während die Eingriffsverursacher zu aufwändige Planungs- und Zulassungsverfahren, zu umfangreiche und damit teure Kompensationsmaßnahmen, die Ungleichbehandlung durch divergierende Bewertungsmethoden sowie nicht zu verantwortenden Flächenverbrauch für die Kompensation beklagen, kritisieren Naturschutzbehörden und -verbände die Regelung vorwiegend wegen vielfach fehlerhafter Anwendung und insgesamt unzureichender Wirksamkeit.

Übereinstimmung herrscht bei allen Interessengruppen seit vielen Jahren darüber, dass bei der Anwendung der gesetzlichen Regelungen im Einzelfall stark voneinander abgewichen werden kann und dieser „Ermessensspielraum“ in der Praxis unterschiedlich ausgelegt wird. Art und Umfang der Bearbeitung in Planungs- und Zulassungsverfahren differieren ebenso, wie der sich daraus ergebende Kompensationsbedarf und die ökonomische Belastung für den Eingriffsverursacher. In zahlreichen wissenschaftlichen Untersuchungen wurde wiederholt belegt, dass die unbestimmten und unvollständigen rechtlichen Vorgaben Hauptursache für diese Anwendungsschwierigkeiten sind. Die Gesetzgeber haben jedoch bisher die bekannten Lücken nicht geschlossen, die Regelungen sind noch immer nicht hinreichend präzisiert.

Bestehende Interpretationsspielräume, bundesweit unterschiedliches Vorgehen und die verschiedenen Interessenlagen der beteiligten Akteure determinieren strittige und langwierige Planungs- und Zulassungsverfahren, die von den Behördenleitungen und der Politik kritisch wahrgenommen werden und die Vorhabensträger zunehmend weniger akzeptieren wollen. Die Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung und ihre Handhabung werden häufig als „Planungshindernis und Investitionsbremse“ in die öffentliche Kritik gerückt. Verbunden wird diese Kritik mit Forderungen nach „Deregulierung“ und „Flexibilisierung“ der gesetzlichen Vorschriften und ihrer Anwendung. Gleichzeitig wird postuliert, dass ein Abbau von Umwelt- und Naturschutzstandards damit keineswegs beabsichtigt sei.

Damit steht die Frage im Raum, wie es gelingen kann, auf untergesetzlicher Ebene weitgehenden Konsens über die Anwendung der Eingriffsregelung zwischen den beteiligten Akteuren herzustellen. Dieser Konsens grundlegender Art – so die Hoffnung, niedergelegt in einer Handlungsanleitung (HA), kann dann dazu beitragen, den Verwaltungsvollzug im Einzelfall des Eingriffs effizienter zu gestalten und auf breite Zustimmung zu bauen. Dieser These geht die vorliegende Arbeit am Fallbeispiel der Entwicklung, Evaluierung und Fortschreibung der „Bremischen Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung“ nach und untersucht insbesondere, wie die Konsens- und Konventionsbildungsprozesse auszugestaltet sind, um ein solches Ergebnis und ein akzeptiertes und damit praxistaugliches Verfahren zu erreichen.

Untersucht wird außerdem, wieweit solche konsensorientierten Entwicklungsprozesse geeignet sind, sachgerechte Regelungen zu treffen sind, die rechtlichen, fachlichen und administrativen Anforderungen gleichermaßen gerecht werden und dennoch möglichst hohen Umweltstandards entsprechen.

Daher stellt die vorgelegte Untersuchung folgende übergeordnete Forschungsfragen:

- Wie sind Entwicklungsprozesse auszugestalten, um sachgerechte untergesetzliche Anleitungen zur Anwendung der Eingriffsregelung zu entwickeln (Handlungsanleitungen, HA), die im Konsens der jeweils beteiligten Akteure zur Grundlage künftiger Planungs- und Zulassungsverfahren gemacht werden können?
- Inwieweit sind konsensorientierte Entwicklungsprozesse zur Ausgestaltung solcher Handlungsanleitungen zur Anwendung der Eingriffsregelung geeignet, sachgerechte Regelungen zu treffen, die zugleich rechtlichen, fachlichen und administrativen Anforderungen gerecht werden?
- Welche grundlegenden Intentionen der Gesetzgeber im Kontext der Anwendung der Eingriffsregelung bedürfen einer präzis(er)en (bundes-)einheitlichen Regelung?

Diesen Fragestellungen wurde im Rahmen der Untersuchung über mehrere Jahre im Rahmen einer Praxis begleitenden Untersuchung nachgegangen. Evaluierend begleitet wurden mehrere Forschungsaufträge des Instituts für Umweltplanung. Das Institut war von der Freien Hansestadt Bremen mit der wissenschaftlichen Konzeption und Ausgestaltung eines Konsensbildungsprozesses beauftragt, eine einvernehmliche Handlungsanleitung für die Anwendung der Eingriffsregelung zu verabschieden.

Entwicklungs- und Konsensbildungsprozesse

Der anfänglichen Ausgestaltung der Entwicklungs- und Konsensbildungsprozesse wurden v. a. Erfahrungen mehrerer im Vorlauf durchgeführter Expertenworkshops des Vorhabens „Methodik der Eingriffsregelung“ (1994 bis 1996) zugrunde gelegt (Vorphase; KIEMSTEDT ET AL. 1994, 1996A, 1996B).

Die erste Untersuchungsphase zu den prozessualen Fragestellungen war gekennzeichnet von der parallel laufenden Konzeption und Anwendung / Erprobung unterschiedlicher Methoden der Prozesssteuerung und –gestaltung sowie der begleitenden Evaluation erprobter Methoden. Zwischenergebnisse wurden während des laufenden Prozesses sukzessive umgesetzt und in den begleitenden Evaluationsprozess einbezogen.

In einer zweiten Untersuchungsphase erfolgte die Beurteilung der Entwicklungsprozesse in prozessualer Hinsicht anhand von Dokumenten, die während der ersten Arbeitsphase zur Vorbereitung, Begleitung und Nachprüfung erstellt wurden. Beispiele sind Vorbereitungspapiere für Sitzungen, Protokolle sowie der vorliegende Schrift- und Emailverkehr.

Daneben sind die durch die Teilnahme am gesamten Prozess gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen in die Auswertung des Konventionsbildungsprozesses eingeflossen.

Untersuchung der Sachgerechtigkeit

Auch die Untersuchung der Sachgerechtigkeit der erzielbaren Lösungen der Konsensprozesse wurde in zwei Phasen bearbeitet. Forschungsbegleitend wurden im Rahmen umfassender Literaturlauswertungen (wie Fachliteratur, Rechtskommentar, Rechtsprechung, andere Praxisleitfäden und Praxisbeispiele) Kriterien sachgerechter Lösungen erarbeitet. Dabei wurde als Maßstab der Sachgerechtigkeit stets von einer mehrdimensionalen Betrachtung ausgegangen, maßgeblich bestimmt durch die:

- Rechtskonformität,
- Fachliche Eignung und
- Praktikabilität.

Die Erkenntnisse dieser beiden Untersuchungsfelder mündeten im Rahmen der Forschungsarbeiten in Vorschläge, die in den Entwicklungsprozess zur Konsensbildung eingespeist wurden. Die Gremien der Auftraggeberseite haben diese Vorschläge diskutiert und darüber entschieden, welche Anregungen aufzugreifen waren und welche unberücksichtigt blieben.

In der ersten Untersuchungsphase konnte auf diese Weise die erste Fassung der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung entwickelt und 1999 konsensual verabschiedet und in Kraft gesetzt werden.

2003 wurde das Institut für Umweltplanung mit einem weiteren Forschungsauftrag beauftragt, die bis dahin vorliegenden Anwendungserfahrungen zu evaluieren und die HA fortzuschreiben. Dabei wurden auch geänderte rechtliche Rahmenbedingungen berücksichtigt (wie z. B. Novellen der gesetzlichen Grundlagen).

Bei der Fortschreibung der Handlungsanleitung wurde die Ausgestaltung des Konsensfindungsprozesses aufgrund der Zwischenergebnisse der Untersuchung optimiert und die dabei erzielten Ergebnisse wiederum begleitend untersucht und bewertet.

Die von den beteiligten Gremien beschlossenen Änderungen und Ergänzungen der Handlungsanleitungs-Fortschreibung, 2006 in Kraft gesetzt, werden im Rahmen der hier vorliegenden Untersuchung ebenfalls auf ihre Sachgerechtigkeit unter Anwendung der o. g. bereits genannten Kriterien beurteilt.

Wesentliche Ergebnisse

Zu den wesentlichen Ergebnissen der vorgelegten Arbeit gehören konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung und Durchführung von Konsensbildungsprozessen, die bei Standardisierungsvorhaben für andere naturschutzrechtliche Vorgaben und Instrumente Anwendung finden können.

Weiter zeigt die Untersuchung auf, wie eine Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung ausgestaltet werden kann, die rechtlich, fachlich und administrativ abgesicherte Lösungskonzepte bietet, und die durch die Mitwirkung aller entscheidenden Akteure an ihrer Entstehung hohe Akzeptanz bei der Anwendung genießt.

Ebenso weist die Arbeit nach, dass das vereinbarte konsensuale Handeln (hier bei der Eingriffsbeurteilung) politisch abgesichert werden muss, in dem die Beschlussfassung durch Entscheidungsträger erfolgt und damit das erarbeitete Ergebnis (hier HA) für alle damit Befassten verbindlich wird.

So lassen sich aus dem positiven Beispiel des Landes Bremen im Umgang mit der Eingriffsregelung auch für andere Akteure Vorgehensweisen und fachlich-methodisches Handeln ableiten, um zu verbindlichen Regelungen zu gelangen, die bei korrekter Anwendung geeignet sind, die Verfahrensabläufe zu beschleunigen und rechtssichere Ergebnisse zu erzielen.

Die Ergebnisse werden ex-post beurteilt, um beurteilen zu können, ob und wie die Methoden, die in den Aushandlungs- und Konsensbildungsprozessen erprobt werden konnten, im Ergebnis zu konsensualen Regelungen führen, die auch der Praxisanwendung genügen. Dies ist möglich und zulässig, obwohl der Autor, der an dem Entstehen in prozessualer wie fachlicher Hinsicht mitgewirkt hat, da die Entscheidungen über Inhalte der HA abschließend und allein von den beteiligten Akteuren auf der Grundlage der Vorschläge der wissenschaftliche Begleitung getroffen wurden.

Anforderungen an Konsensbildungsprozesse

Nachfolgend werden zusammenfassend die wichtigsten Anforderungen an solche Prozesse benannt, die in der Arbeit im Einzelnen ausgeführt und diskutiert werden. Dazu gehört:

- Dass eine wissenschaftlich-fachliche Begleitung sowie eine von allen Seiten respektierte Moderation hilfreich sind, bestätigt die Untersuchung.
- Sie zeigt aber vor allem auch, dass die mitwirkenden Akteure bei der Erarbeitung der Handlungsanleitung kontinuierlich zu beteiligen sind und Entscheidungskompetenzen erhalten und mitbringen müssen, die es gestatten, zielorientiert in zu gemeinsamen Vereinbarungen zu gelangen.
- Diese Ergebnisse sind in einem abgesteckten Zeitrahmen zu erreichen, um in einem absehbaren Rahmen Erfolge sichtbar zu machen. Dafür müssen die Moderatoren gemeinsam mit der wissenschaftlichen Beratergruppe Verantwortung übernehmen.

Allerdings wird in der vorliegenden Arbeit auch aufgezeigt, mit welchen Schwierigkeiten gerechnet werden muss, wo die Grenzen für eine untergesetzliche Einigungen liegen und wo weiterhin die Gesetzgeber gefordert sind, Rechtsklarheit zu schaffen.

Abschließend werden die Entwicklungen der Eingriffsregelung aufgrund der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes 2009 und ersten Anpassungen durch Bundesländer sowie aktuellen Tendenzen zur Weiterentwicklung des Instrumentes vor dem Hintergrund der Erfahrungen und Ergebnisse der Untersuchung diskutiert. Es werden Ausblicke für weiteres Vorgehen angerissen, um Perspektiven zu entwickeln. So werden die Tendenzen diskutiert den Flächenbedarf für Kompensationsmaßnahmen weiter zu reduzieren, z. B. durch so genannte produktionsintegrierte Kompensation oder die verstärkte Lenkung von Kompensationsmaßnahmen in bereits existierende Schutzgebiete. Beleuchtet werden in diesem Kontext auch die sich stetig wiederholenden Forderungen nach weiterer Flexibilisierung und Deregulierung der gesetzlichen Vorschriften und der Anwendung der Eingriffsregelung. Dass zu diesen Themen weitere Untersuchungen erforderlich sind, bleibt unbestritten. Im Rahmen dieser Arbeit können hierzu nur erste Hinweise gegeben werden.

[Schlagwörter: Eingriffsregelung, Handlungsanleitung, Konsensbildung]

Summary

The impact regulation under nature protection law was established in the first version of the German Nature Protection Law (Bundesnaturschutzgesetz) of 1976. It was celebrated as a „breakthrough in modern ecological policy“, as a paradigm shift from the existing „end of the line practice“, towards precautionary environmental conservation. The realization of causal liability was secured through the statutory obligation to compensate for environmental damage. Furthermore the objective of the regulation was and continues to be to guarantee the functional capabilities and capacity of the ecosystem and landscape, as well as the recreational value, during development projects. To enable this the law contains guidelines for impact prevention and for compensation for unavoidable damage, the execution and financing of these are responsibilities of the project developer. The impact regulation is therefore one of the few nature conservancy regulations with direct financial consequences for developers. The result is a lot of attention from the receiving end of the regulations, together with a tendency towards resistance, not only for financial reasons, against effective application. Frequently wider reaching reasons are stated, for example an approval process that is too long.

The effectiveness and relevance of the impact regulation has received very different assessments from various interest groups: on the one side „danger for Germany as a business location“, on the other side „an important regulation to protect sustainable development“.

While the developers complain about the complex planning application process, too extensive and therefore too expensive compensation measures, the unequal treatment due to different evaluation methods, and the unjustifiable land consumption for compensation requirements, the nature conservation authorities and groups criticise the regulation predominantly because of incorrect application in many cases and overall inadequate effectiveness.

All interested groups have been united in agreement for several years over the fact that the application of the legal regulations can vary widely in individual cases, and that this „scope for decision“ is open to various interpretations in practice. The method and extent of the processing of the planning approval applications vary, as well as the subsequent compensation requirements and financial burden for the developer. Numerous technical investigations have repeatedly documented that vague und incomplete legal guidelines are the main reason for these difficulties in application. The legislative body has not until now closed the known gaps, the regulation is still not adequately defined.

Existing latitude in interpretation, different proceedings countrywide and the various interests of the participating parties determine a controversial and protracted planning application process, which public authority leaders and politicians regard critically, and which developers are increasingly unwilling to accept. The specifications for the application of the impact regulations and their administration are frequently criticised publicly as „planning obstacle and investment restraint“. This criticism is frequently linked with the demand for deregulation and flexible practice when implementing the law, while at the same time claiming that a reduction in ecological and conservation standards is not intended.

The question is, how is it possible to obtain a consensus between the various parties taking part in the implementation of the guidelines at a level prior to the legal requirement? It is hoped that consensus at an elementary level, stipulated in a code of practice can be used to improve efficiency of administrative enforcement, allowing individual cases to be handled effectively, building a wider acceptance.

In this thesis, using the case study of the development, evaluation and updating of the „Bremische Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung“ (Bremen code of practice for implementation of the impact regulations), it in particular examined how such guidelines for a consensus orientated process should be devised in order to reach a universally acceptable and practical procedure.

It also looks at how far such consensus orientated development processes are suitable for reaching a professional ruling, with equal consideration for legal, professional and administrative demands, at the same time complying with the highest environmental standards.

Therefore the submitted study asks the following important research questions:

- How can the development processes be organised, so that appropriate pre-legal guidelines for the implementation of compensation measures be developed, that can be used as a basis for future planning and project applications under the agreement of all participating parties?
- How suitable are consensus oriented development processes for use in the compensation guidelines, reaching the appropriate requirements which are equally even-handed, professional, and administratively just?
- Which of the legislator's elementary intentions in the context of the implementation of compensation measures needs a country-wide standardised regulation?

These questions have been followed over several years in the form of a practically applied investigation. Several research projects of the Institute for Ecological Planning have been evaluated. The Institute was commissioned to draft and define a scientific concept for a consensus building process as part of an approved code of practice for the implementation of the impact regulations.

Development and consensus creation processes

The initial form of the development and consensus creation process was mainly based on the experience of several advanced specialist workshops under the title 'Impact Regulation Methods' ('Methodik der Eingriffsregelung') (1994 to 1996) (KIEMSTEDT ET AL. 1994, 1996A, 1996B).

The first research phase of the process inquiry was characterised by the conception and practical trial of various methods of process regulation and presentation running parallel with the evaluation of tried methods. Interim results were introduced gradually during the running trials and included in the accompanying evaluation.

In a second research phase the appraisal of the research process followed in procedural respect in the basis of documents that were written during the first work phase for preparation, monitoring and revision. Exemplar are preparatory papers for conferences, records and available post and e-mail documents.

Adjacent to this the insight and experience gained through participation in the entire process is integrated in the analysis.

Suitability Analysis

The suitability analysis of the solutions attainable in the consensus process occurs in two phases. Parallel to the research a comprehensive evaluation of literature (specialist literature, legal commentaries, other practical guidelines and examples), criteria for suitable solutions were made. Whereby the standard for suitability originates in multidimensional observation, mainly defined through:

- legality,
- technical suitability and
- practicality.

In the framework of the research project the results of these two fields of examination were incorporated in proposals which were fed into the development process for consensus building. The commissioning bodies discussed the proposals and decided which to take over and which to turn down. During the first phase of the enquiry a first version of the code of practice for the implementation of the impact regulations was developed in this way, and in 1999 adopted by consensus and put into force.

In 2003 the Institute for Environmental Planning was entrusted with a further research project to evaluate the implementation practice currently in use, and to update the code of practice. Whereby changes in the legal framework were taken into allowance (e.g. amendments in the legal foundations). In updating the code of practice, the definition of the consensus process was optimised on the basis of intermediate research data and the results so reached were processed concurrently. In the framework of the current enquiry the modifications and additions agreed by the participating bodies, which went into force in 2006, were also appraised for their suitability in practice under the above mentioned criteria.

Significant Results

Among the significant results presented in the submitted work are the concrete suggestions for the design and implementation of the consensus building processes that could be used as a standard for other nature conservation guidelines or instruments.

Further the study shows how such guidelines for the implementation of impact regulations can be equipped, offering legal, professional and administrative solutions, and through the cooperation of all participants in their creation, can reach a high level of acceptance in their application.

Likewise, this thesis demonstrates that negotiated consensus processes (in this case the impact assessment) must be politically backed, that policy makers carry out the resolutions, so that the results are binding for all involved. The positive example of the State of Bremen's handling of the impact ruling can be a model for other professional negotiators, to reach binding rules that when applied correctly are able to speed up the procedure and achieve legal certainty for the applicants.

The results are evaluated ex post, in order to be able to evaluate whether and how the methods that were tried in the negotiation and consensus building process could lead to a consensual regulation with practical utilisation. This is possible and permissible although the author worked on the development in procedural and specialist aspect, because the decisions about the contents of the code of practice were made by the participants purely on the grounds of proposals from the scientific colleagues.

Demands on the consensus building process

Subsequently a summary of the most important requirements for these processes, that are discussed separately in this study. They are:

- The study confirms that a professional scientific accompaniment, along with a moderator who is respected by all participants are helpful,
- The study also shows that the participants should be continually informed during the preparation of the code of practice, and that they should be competent to reach the necessary decisions and work towards the goal of the joint agreement,

- To make a successful framework these results are to be reached in a set period of time, for which the moderation and the scientific advisors must take joint responsibility.

However, this study also shows which difficulties have to be reckoned with, where the limits of a pre-legal agreement lie, and where the legislators are required to clarify the legal situation.

In conclusion, the development of the impact regulations on the basis of the amendment of the Bundesnaturschutzgesetz (German Nature Protection Law) in 2009, and the first amendments by state parliaments are discussed. Current tendencies for the further development of this instrument are shown against the background of the experience and results of this study. The outlook for further action is touched on, developing future prospects.

The tendency to further reduce the area required for compensation is discussed, for example through the so-called production-integrated compensation or the increased direction of compensation provisions in already existing protected areas. In this context the oft repeated demand for further flexibility and deregulation of the legal rules and of the impact regulation practice are illustrated. That further research on this subject is necessary, goes without argument. In the framework of this thesis only initial indicators can be given.

[Keywords: impact regulation, decision-making by consensus, code of practice].

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Das magische Dreieck der Einflussfaktoren der Eingriffsregelung	9
Abb. 2:	Beurteilung der Bedeutung der Eingriffsregelung in der Fachliteratur	18
Abb. 3:	Sinkende Umweltwirksamkeit der Eingriffsregelung im Ablauf ihrer Anwendung	24
Abb. 4:	Ablaufschema/ Entscheidungskaskade der Anwendung der Eingriffsregelung nach den Rechtsvorschriften des BNatSchG	27
Abb. 5:	Der Verwaltungsaufbau in Bremen (Stand: Mai 2007); Senator für Wirtschaft und Häfen nicht dargestellt	101
Abb. 6 :	Organisationsplan des SBUV	102
Abb. 7:	Finanzieller Umfang von Infrastrukturprojekten des ISP als Teilprogramm des WAP in Bremen 1994 – 2004	106
Abb. 8:	Städtische Schwerpunktprojekte aus Mitteln des IFP 2010 in Bremen – Gewerbeflächenentwicklung	107
Abb. 9:	Städtische Schwerpunktprojekte aus Mitteln des IFP 2010 in Bremen – Sonstige Erschließungsprojekte	107
Abb. 10:	Vorgesehen Erschließung von Gewerbeflächen mit Mitteln des WAP/ ISP in Bremen 1999-2000	108
Abb. 11:	Gesamtprozess und wesentliche Arbeitsschritte der einzelnen Prozessphasen	117
Abb. 12:	Ziele für die Handlungsanleitung zur Eingriffsregelung in Bremen	119
Abb. 13:	Struktur des Prozesses der Entwicklung der Handlungsanleitung	122
Abb. 14:	Beispiel für die Darstellung von Ergebnissen der Ermittlung zu bearbeitender Themen	128
Abb. 15:	Beispiel für eine Abstimmungstabelle der ersten Prozessphase	138
Abb. 16:	Beispiel für eine Protokolltabelle der ersten Prozessphase	139
Abb. 17:	Beispiel für eine Protokolltabelle der ersten Prozessphase - Biotopwertliste	140
Abb. 18:	Kernziele und –methoden der Evaluation der Handlungsanleitung	151
Abb. 19:	Konzept und Aufbau des Interviewleitfadens	152
Abb. 20 :	Zufriedenheit mit der Anwendung der Handlungsanleitung 1998	154
Abb. 21:	Zeit- und Arbeitsplanung für die dritte Prozessphase; Zusammenführung von Themen zu Themenkomplexen und Zuordnung zu Sitzungsterminen	167
Abb. 22:	Zeit- und Arbeitsplanung mit zugeordneten Themenkomplexen/ Themen	168
Abb. 23:	Grundstruktur / Aufbau der Vorbereitungspapiere für die Sitzungen der Senats-AG	171
Abb. 24:	Tagesordnung zu einer Arbeits- und Entscheidungssitzung der Senats-AG (personenbezogene Angaben gelöscht)	173
Abb. 25:	Protokollgestaltung einer Arbeits- und Entscheidungssitzung der Senats-AG	174
Abb. 26:	Redaktioneller Abstimmungsprozess im Konsensfindungsprozess	179
Abb. 27:	Methoden/ Tabellen für die redaktionellen Bearbeitung der Handlungsanleitung – Gesamtübersicht	181
Abb. 28:	Zusammenführung von Voten der PSAG-Mitglieder in eine Abstimmungstabelle	182
Abb. 29:	Entscheidungstabelle als Grundlage und Protokoll entscheidender Sitzung im Rahmen der redaktionellen Abstimmungs- und Konsensfindungsprozesses	185
Abb. 30:	Auszug / Beispiel aus der Tabelle der Entscheidungspunkte zur Sitzung der PSAG über die redaktionellen Änderungen und Ergänzungen am 2.3.2005.	186
Abb. 31:	Regel/ Formel zur Ermittlung des Kompensationsumfangs	208
Abb. 32/ a:	Ermittlung des Kompensationsbedarfs und von Kompensationsmöglichkeiten in Abhängigkeit von Vorwertigkeiten und Aufwertung	209
Abb. 32/ b:	Ermittlung des Kompensationsbedarfs und von Kompensationsmöglichkeiten in Abhängigkeit von Vorwertigkeiten und Aufwertung	209
Abb. 32/ c:	Ermittlung des Kompensationsbedarfs und von Kompensationsmöglichkeiten in Abhängigkeit von Vorwertigkeiten und Aufwertung	210

Abb. 32/ d: Ermittlung des Kompensationsbedarfs und von Kompensationsmöglichkeiten in Abhängigkeit von Vorwertigkeiten und Aufwertung	210
Abb. 32/ e: Ermittlung des Kompensationsbedarfs und von Kompensationsmöglichkeiten in Abhängigkeit von Vorwertigkeiten und Aufwertung	211
Abb. 33/ a: Privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Sicherungsinstrumente	245
Abb. 33/ b: Privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Sicherungsinstrumente - Fortsetzung	246
Abb. 34: Zeitliche Zuordnung der Begriffe aus der Pflege und Unterhaltung von Kompensationsflächen	256
Abb. 35: Konventionsbildungsprozesse – Voraussetzungen und Anforderungen	269
Abb. 36: Anforderungen an Akteure und die Ausgestaltung eines erfolgreichen Entwicklungs- und Konsensbildungsprozesses im Überblick	284

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Überblick über die Untersuchungsphasen	8
Tab. 2:	Staatsorgane und ihre Funktionen/ Aufgaben und Bezeichnungen im Stadtstaat Bremen	100
Tab. 3:	Zielsetzungen bei der Entwicklung einer Handlungsanleitung in Bremen	118
Tab. 4:	Zu bearbeitenden Themen und Arbeitsschritte in Prozessphase 1	126
Tab. 5:	Übersicht der Gesprächspartner in den Experteninterviews	127
Tab. 6:	Einschätzung der Dringlichkeit zur Erarbeitung von Arbeitshilfen	129
Tab. 7:	Änderungsvorschläge zur Handlungsanleitung	141
Tab. 8:	Zusammensetzung der PROJEKTBEGLEITENDEN SENATS-AG – 2. Prozessphase	148
Tab. 9:	Positive Erfahrungen/ Effekte aufgrund der Anwendung der Handlungsanleitung in Planungs- und Zulassungsverfahren	154
Tab. 10:	Änderungs- und/ oder Ergänzungswünsche zur Handlungsanleitung aufgrund der Anwendungserfahrungen	155
Tab. 11:	Gegensätzliche oder Abweichende Änderungs- und/ oder Ergänzungswünsche aufgrund von Erfahrungen mit der Anwendung der Handlungsanleitung in der Probephase	156
Tab. 12:	Themenfelder/ Themen der Fortschreibung der Handlungsanleitung aufgrund der Ergebnisse der Befragung zu den Anwendungserfahrungen in der Probephase	157
Tab. 13:	Grundstruktur / Aufbau der Vorbereitungspapiere für die Sitzungen der Senats-AG	170
Tab. 14:	Unterarbeitsgruppen (UAGs) und ihre Aufträge parallel zu dritten Prozessphase	176
Tab. 15:	Untersuchungsthemen zur Eingriffsregelung mit besonderem Bedarf bei der Anwendung und der Konsensfindung	191
Tab. 16:	Regelfallfeststellung keine Eingriffe	195
Tab. 17:	Biotopwertliste der Handlungsanleitung	206
Tab. 18:	Kompensationsbedarf nach Biotopwertverfahren der HANDLUNGSANLEITUNG sowie ergänzende Direktiven	207
Tab. 19:	Kompensation für Flächen mit Böden besonderer Funktionsausprägung	217
Tab. 20:	Bestimmung der Ausgleichbarkeit	229
Tab. 21:	Bestimmung der Ausgleichbarkeit bei Anwendung des Biotopwertverfahrens	230
Tab. 22:	Ersatzziele und Ersetzbarkeit – Naturhaushalt	231
Tab. 23:	Ersatzziele und Ersetzbarkeit – Landschaftsbild/Landschaftserlebnisfunktion	232
Tab. 24:	Bestimmung der Ersetzbarkeit bei Anwendung des Biotopwertverfahrens	232
Tab. 25:	Beurteilung eines Gewässervorhabens	252
Tab. 26:	Vergleich von SUP, UVP, Eingriffsregelung und FFH-VP	262
Tab. 27:	Vor- und Nachteile einer zeitlich verzögerten oder parallelen Bearbeitung von Eingriffsregelung und FFH-VP	263

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
AG-ER	Arbeitsgruppe Eingriffsregelung der Landesanstalten/ -ämter und der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (BFANL)
Amtsbl.	Amtsblatt (amtliche Mitteilungen)
Ausgleichs-B-Plan	Ausgleichsbebauungsplan
BArtSchV	Bundesartenschutzverordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BaumSchVO	Verordnung zum Schutze des Baumbestandes im Lande Bremen (Baumschutzverordnung)
BauNVO	Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung)
BauO	Bauordnung
BauROG	Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechtes der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz)
BbgNatSchG	Brandenburgisches Naturschutzgesetz = Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege im Land Brandenburg
BBN	Bundesverband Beruflicher Naturschutz
BBodSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundesbodenschutzgesetz)
Bd.	Band (eine Zeitschrift = Jahrgang)
bes. Bed.	besondere Bedeutung
Beschl.	Beschluss
BFANL	Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Bundesgerichtshof in Zivilsachen (Entscheidungssammlung)
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundesimmissionsschutzgesetz)
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
B-Plan	Bebauungsplan / Bauleitplan
Br.-Drs.	Bundesratsdrucksache
BremLBO	Bremische Landesbauordnung
BremNatSchG	Bremisches Naturschutzgesetz
BremUVPG	Bremisches Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
BrWG	Bremisches Wassergesetz
bspw.	beispielsweise
Bt.-Drs.	Bundestagsdrucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz e. V.
BVerfG	Bundesverfassungsgericht (der Bundesrepublik Deutschland)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Amtliche Sammlung)
BW	Biotopwert
DSchG	Denkmalschutzgesetz (Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmäler Bremen)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

EAG Bau	Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz)
EAK	Eingriffs-Ausgleichs-Konzept
EF	Eingriffsfläche
Eingriffs-B-Plan	Eingriffsbebauungsplan
ER	Eingriffsregelung
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FÄ	Flächenäquivalent(e)
FFH-RL	Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie)
FFH-VP	Verträglichkeitsprüfung nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
F-Plan	Flächennutzungsplan = vorbereitende Bauleitplanung
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GG	Grundgesetz (der Bundesrepublik Deutschland)
GNUU	Gesamtverband Natur- und Umweltschutz Bremen
GRZ	Grundflächenzahl
HB	Hansestadt Bremen
i.d.F.v.	in der Fassung von
i.d.R.	in der Regel
i.S.d.G.	im Sinne des Gesetzes
i.V.m.	in Verbindung mit
ILN	Institut für Landschaftspflege und Naturschutz
InvWoBauLG	Investitions- und Wohnbaulandgesetz
IUP	Institut für Umweltplanung
KF	Kompensationsfläche
KFK	Kompensationsflächenkataster
LANA	Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LaPro	Landschaftsprogramm
LBP	Landschaftspflegerischer Begleitplan
LNatSchG SH	Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturschutzgesetz) Schleswig Holstein
LSG	Landschaftsschutzgebiet
Lt.-Drs.	Landtagsdrucksache
LUNG-MV	Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern
LUNV-NW	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen
MU Nds.	Niedersächsisches Umweltministerium
MURL	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft Nordrhein-Westfalen
MWMTV	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr Nordrhein-Westfalen
NABU	Naturschutzbund Deutschland e. V.
NAGBNatSchG	Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz
NatSchG LSA	Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
Nds.	Niedersachsen
NLÖ	Niedersächsisches Landesamt für Ökologie
NMELV	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
NSG	Naturschutzgebiet
NuL	Natur und Landschaft
NuLP	Naturschutz und Landschaftsplanung (Fachzeitschrift)
NuR	Natur und Recht
NuR	Natur und Recht (Fachzeitschrift)

NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o. O.	ohne Ort (-angabe)
ÖKOPLAN	Gesellschaft für Umweltforschung und ökologische Planungssysteme mbH
OVG	Oberverwaltungsgericht
PflSchG	Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen = Pflanzenschutzgesetz
PSAG	Projektbegleitende Senatsarbeitgruppe
RL	Richtlinie
RL-Status	Rote-Liste-Status
saP	spezielle artenschutzrechtliche Prüfung
s. o.	siehe oben
SBU	Senator für Bau und Umwelt
SBUV	Senator für Bau, Umwelt und Verkehr
SenFin HB	Senator für Finanzen Bremen
SFGJSU	Senator für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz Bremen (1993 – 1996)
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Sachverständigenrat für Umweltfragen)
SUBVE	Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa Bremen (1996 – 2010)
SUP	Strategische Umweltprüfung
SUS	Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung Bremen (1989 – 1993)
SWH HB	Senator für Wirtschaft und Häfen Bremen
u.a.	unter anderem
u.v.a.m.	und viele andere mehr
UH-RL	Umwelthaftungsrichtlinie
UmwKostV	Umweltkostenverordnung der Umweltverwaltung Bremen
UP	Umweltprüfung
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UP-RL	Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
Urt.	Urteil
Urt.begr.	Urteilsbegründung
USchadG	Umweltschadensgesetz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VG	Verwaltungsgericht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
W	Wertstufe
WFA	Wirtschaftsförderungsausschüsse Bremen
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)
z. B.	zum Beispiel
ZfB	Zeitschrift für Baurecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

1 Einführung

1.1 Ausgangspunkt der Untersuchung

“Das deutsche Umwelt- und Planungsrecht gilt als ausufernd und kompliziert. Es erschwert und verzögert Planungs- und Zulassungsprozesse und verhindert wichtige Investitionen für den Wirtschaftsstandort Deutschland.“ So oder ähnlich lauten oft die Befunde aus dem Bereich der Wirtschaftsverbände und Parteien. Dabei werden zu hohe Schutzstandards selten beklagt. Häufiger in der Kritik stehen zu komplexe und dadurch aufwändige sowie im Ergebnis zu langwierige Planungs- und Zulassungsverfahren.

Eines der Instrumente, das in der öffentlichen Wahrnehmung - neben den Vorschriften zum Europäischen Schutzgebietsnetz Natura 2000 - ganz besonders als rechtliches Vehikel zur Be- und Verhinderung von Investitionen gesehen wird, ist die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung.

Damit steht ein ganz grundlegendes Naturschutzinstrument im Focus der Kritik, das bei seiner Einführung im Naturschutzrecht im Jahr 1976 von Umwelt- und Naturschutzseite hoch gelobt und als Durchbruch gefeiert wurde. Aufgrund dieser Einschätzung könnte man (voreilig) zur Einschätzung kommen, dass die Kritik von Seiten der Wirtschaft, die die Interessen der Eingriffsverursacher und damit der so genannten Regelungsadressaten vertritt, dann auch nicht verwundert, wäre da nicht gleichzeitig auch Unzufriedenheit auf Seiten der Umweltlobby. Die (Vor-)Freude von Naturschutzverbänden und -behörden über das neue Instrument zur Sicherung von Natur und Landschaft währte verhältnismäßig kurz. Bereits Ende der 1980er Jahre wurde der Regelung eine unzureichende Anwendung und im Ergebnis verfehlte Wirksamkeit attestiert.

Das Instrumente und seine Anwendung rückten aufgrund der Kritik stärker in den Focus der Evaluationsforschung. Ein Großteil der zahlreichen Studien bestätigt die defizitäre Anwendung und nennt als Ursache für die Vollzugsprobleme vorrangig unzureichend bestimmte und lückenhafte rahmenrechtliche Vorgaben, deren Steuerungsdefizite durch Landesrecht und untergesetzliche Regelungen der Bundesländer weiter verstärkt werden. Aufgrund der fehlenden Präzision hinsichtlich Formulierung und Ausgestaltung der Regelungen ist bundes- wie landesrechtlich ein breites Interpretationsfeld eröffnet, das in der Praxis großen Anwendungsspielraum zulässt.

Für die an den Planungs- und Zulassungsverfahren beteiligten Akteure eröffnen sich damit eine Reihe von Möglichkeiten der interessengeleiteten Auslegung der Regelungen. Während die Vorhabensträger und an der Umsetzung der Projekte interessierte Behörden(-teile) eher eine geringe Motivation für eine anspruchsvolle Abarbeitung aufbringen, liegt das Interesse auf Seiten des Naturschutzes vor allem auf einer qualitativ hochwertigen Durchführung zum größtmöglichen Nutzen für Natur und Landschaft.

Anderen Institutionen, z.B. die für Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung zuständigen Behördenteile, aber auch den Verwaltungsspitzen und politischen Akteuren, ist besonders an einer einfachen und schnellen Abwicklung der Verfahren bei privaten Vorhabensträgern gelegen. Geringer Aufwand bei der Bearbeitung, schnelle Abwicklung der Planungs- und Zulassungsverfahren mit möglichst geringen Widerständen und Belastungen für Investoren werden als Vorteile im Konkurrenzkampf um die Ansiedlung von Firmen und Neubürgern gesehen.

Die in hohem Maße interpretationsfähigen gesetzlichen Vorgaben treffen bei der Anwendung in der Praxis auf weitgehend konträre Interessen der Regelungsadressaten, die in den Planungs- und Zulassungsverfahren beteiligt sind. Dies führt in mehrfacher

Hinsicht zu unerwünschten Wirkungen innerhalb der Planungs- und Zulassungsverfahren und zu divergierenden Ergebnissen - je nach politischer Kräfteverteilung im Einzelfall. Dies gilt insbesondere für Eingriffe, die hinsichtlich ihrer Bedeutung für Natur und Landschaft gleich oder vergleichbar sind und steigert die Unstimmigkeiten und das gegenseitige Unverständnis noch.

Daher lassen sich nachfolgende Problembefunde zusammenfassen:

- Umfang, Dauer und insgesamt der Aufwand für die Anwendung der gesetzlichen Vorschriften im Einzelfall sind von Fall zu Fall sehr unterschiedlich.
- Voneinander abweichende und interpretationsfähige materielle Vorgaben führen - verstärkt durch unterschiedliche Anforderungen in den Verfahren - zu divergierenden Maßgaben hinsichtlich Art und Umfang der Maßnahmen zur Vermeidung und zur Kompensation¹.
- Die genannten Abweichungen im Verfahren führen zu Unterschieden im Aufwand und den Kosten der Verfahren für die Eingriffsverursacher und damit zu einer Ungleichbehandlung.
- Neben dem Aufwand für die Verfahren wirken sich verschiedene Maßgaben zur Vermeidung und zur Kompensation in gleicher Weise aus.
- Oft führt die anspruchsvollere Anwendung im Verfahren zu zusätzlichen Anforderungen an Art und Umfang der Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen; diese Effekte ergänzen und verstärken sich, die Ungleichbehandlung der Verursacher nimmt zu.
- Die Auseinandersetzungen der unterschiedlichen Interessengruppen führen aufgrund unpräziser und voneinander abweichender Vorgaben oftmals zu langwierigen Planungs- und Zulassungsverfahren, da aufgrund immer wieder auftauchender Diskussionen über die Auslegung der Regelung die Zusammenarbeit erschwert wird und Konfliktparteien zunehmend die Fähigkeit verlieren, (möglichst rasch) zu konsensfähigen Lösungen zu gelangen.
- Im Ergebnis werden so für ähnlich beeinträchtigende Vorhaben, je nach Ausgang der geführten Diskussion, mehr oder weniger unterschiedliche Anforderungen an die Kompensation gestellt.
- Dies bedeutet für die betroffenen Projektträger einen nur schwer kalkulierbaren Umfang und/ oder finanziellen Aufwand für die erforderlichen Maßnahmen.
- Die in der Praxis wahrnehmbaren Unterschiede führen – quasi in einem Zirkelschluss – zu weiteren Verzögerungen der Verfahren, weil für die unterschiedlichen Interessengruppen belegt ist, dass es sich auszahlen kann, um die Auslegung der gesetzlichen Vorschriften zu diskutieren und je nach Standpunkt mehr oder weniger Kompensationsauflagen zu erreichen.

Je nachdem welche Interessengruppe im Einzelfall unterliegt, ist die Ursache für ihre Niederlage i.d.R. leicht herzuleiten: sie wird in den unpräzisen Rechtsvorschriften gesehen, die eine nachvollziehbare Interpretation unmöglich erscheinen lassen. Dies mündet regelmäßig in der Forderung, die Vorschriften zu ändern.

1 Der Begriff „Kompensation“ wird zusammenfassend für Ausgleich und Kompensation in sonstiger Weise (Ersatzmaßnahmen) gebraucht, wenn im jeweiligen Zusammenhang keine Unterscheidung erforderlich ist.

Allerdings gehen die Vorstellungen dann sofort diametral auseinander. Offen bleibt, ob die Vorschriften verschärft oder dereguliert, beseitigt, zumindest verschlankt werden müssten.

Möglicherweise sind die gravierenden Interessenunterschiede eine Ursache, weshalb die Gesetzgeber, trotz in der Literatur vielfach vorliegender zutreffender Diagnosen, in der Vergangenheit kaum tätig geworden sind und das Rechtinstrumentarium weiterhin zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe kennt.

1.1.1 Situation im Stadtstaat Bremen

Die aufgezeigten Probleme mit der Anwendung der Eingriffsregelung, wie die Ungleichbehandlung der Vorhabensträger, langwierige und Konflikt beladene Planungs- und Zulassungsverfahren, sind aufgrund spezifischer Rahmenbedingungen in Bremen besonders gut zu beobachten.

Bremen verfügte über ein Naturschutzrecht, das zur Anwendung der Eingriffsregelung den charakteristischen allgemein gehaltenen Kanon an Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen enthielt.

Entsprechende Ausführungsbestimmungen in untergesetzlichen Regelungen lagen darüber hinaus bis 1997 nicht vor.

Die Verantwortung für die Führung von Planungs- und Zulassungsverfahren für private wie öffentliche Projekte war überwiegend gebündelt bei verschiedenen Bremer Verwaltungsteilen und lag nicht, wie vielfach sonst, bei unterschiedlichen Verwaltungen. Die Auseinandersetzungen über die Interpretation der vagen Rechtsvorschriften und ihrer Anwendungen wurden daher vornehmlich verwaltungsintern und oftmals sehr kontrovers geführt. Strittige Fragen zum Vorgehen und zum angemessenen Umfang von Vermeidung und Kompensation konnten vielfach nicht mehr auf der Arbeitsebene geklärt werden, da die Fronten „ausdiskutiert“ und entsprechend verhärtet waren. Die Erwartungen der Verwaltungsspitze und der Politik, die Verfahren zügig und konfliktfrei durchzuführen, waren so nicht zu erfüllen.

Wie in anderen Teilen der Bundesrepublik, wurde daher auch in Bremen der Entschluss gefasst, untergesetzlich Verfahrensweisen zum Vorgehen bei der Anwendung der Eingriffsregelung einzuführen, die möglichst viele Handlungen und Entscheidungen der unterschiedlichen Verwaltungsteile und der beteiligten Personen steuern sollten.

Als Fallbeispiel „Ausgestaltung der Anwendung der Eingriffsregelung“ wird der im Land Bremen durchgeführte Prozess zur Vereinheitlichung des Umgangs mit der Eingriffsregelung herangezogen, um so eine Vorgehensweise zur erfolgreichen Umsetzung der Eingriffsanforderungen darzustellen. Dies dokumentiert zum einen ein erfolgreiches Vorgehen der Konsensfindung, aus dem sich allgemeingültige Aussagen auch für andere Akteure ableiten lassen, zum anderen aber die unterstützende Prozessbegleitung durch das INSTITUT FÜR LANDESPFLEGE UND NATURSCHUTZ in einer Arbeitsgemeinschaft mit dem PLANUNGSBÜRO MITSCHANG, die diesen Prozess von Anfang an begleiten konnten. Die so gewonnen wissenschaftlichen Erkenntnisse werden in dieser Arbeit kritisch beleuchtet und hinterfragt und bieten ebenfalls die Chance daraus Faktoren für ein vergleichbares Handeln anderer Institutionen ableiten zu können.

1.2 Zielsetzung der Untersuchung

1.2.1 Übergeordnete Ziele und Forschungsfragen

Zentrales Ziel dieser Arbeit ist die Formulierung von Vorschlägen für die Ausgestaltung von Konsens-/ Konventionsbildungsprozessen² zur Herleitung von Verfahren zur Anwendung der Eingriffsregelung, die fachlichen, rechtlichen und administrativen Anforderungen gerecht werden.

Darüber hinaus wird mit Blick auf die Neugestaltung des Naturschutzrechts aufgrund der Föderalismusreform dargestellt, welche Aspekte der Eingriffregelung einer präzisen und abweichungsfesten Festlegung bedürfen, weil sie Konventionsbildungsprozesse überfordern. Dazu erfolgt abschließend eine kritische Einschätzung.

Als These steht im Hintergrund dieser Zielsetzung,

- dass die Existenz des Instrumentes und seine sachgerechte Anwendung nur gewährleistet werden kann, wenn Regelungen gefunden und vereinbart werden, deren Beachtung und Einhaltung durch die Akzeptanz der an der Anwendung beteiligten Kräfte gesichert ist und
- die in ihrer Anwendung sachgerecht, aber dennoch leicht anwendbar bleiben.

Daher werden Vorschläge für die nachhaltige Verbesserung der Anwendung der Eingriffsregelung und die Sicherstellung ihres Erfolges gesucht. Für die genannte Zielsetzung werden in der vorliegenden Untersuchung folgende übergeordnete Forschungsfragen verfolgt:

- Wie sind Entwicklungsprozesse auszugestalten, um sachgerechte untergesetzliche Anleitungen zur Anwendung der Eingriffsregelung zu entwickeln (Handlungsanleitungen), die im Konsens der jeweils beteiligten Akteure zur Grundlage künftiger Planungs- und Zulassungsverfahren gemacht werden können?
- Inwieweit sind konsensorientierte Entwicklungsprozesse zur Ausgestaltung solcher Handlungsanleitungen zur Anwendung der Eingriffsregelung geeignet, sachgerechte Regelungen zu treffen, die gleichzeitig rechtlichen, fachlichen und administrativen Anforderungen gerecht werden?
- Welche grundlegenden Intentionen der Gesetzgeber im Kontext der Anwendung der Eingriffsregelung bedürfen einer präzisen (bundes-)einheitlichen Regelung?

Diese drei Forschungsaspekte werden gegliedert in weitere Forschungsfragen, denen vertiefend nachgegangen werden soll.

1.2.2 Einzelforschungsfragen

Die übergeordnete Forschungsfrage, wie weit in konsensorientierten Prozessen sachgerechte Vorgehensweisen zur Anwendung der Eingriffsregelung erzielt werden können, gliedert die Bearbeitung der Untersuchung in mehreren Prozessphasen (vgl. Kap. 2). Innerhalb der ersten längeren Untersuchungsphase zur Entwicklung der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen (1997 und 1998) waren im Laufe der Untersuchung bereits eine Reihe von Einzelforschungsfragen zu beantworten, die nachfolgend benannt werden:

2 Unter Bezugnahme auf die Bezeichnungen im untersuchten Fallbeispiel wird der Prozess im Folgenden als „Konventionsbildungsprozess“ und das Ergebnis, die schriftliche Fassung des Leitfadens für die künftige Anwendung der Eingriffsregelung als „Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung“ bezeichnet (kurz: „Handlungsanleitung“).

- Welches sind Kernziele der Anwendung des Instrumentes und die grundlegenden rechtlichen Regelungen?
- Welche Defizite zeigen sich in der Anwendung der Eingriffsregelung in der Praxis und welches sind die wesentlichen Ursachen für eine unzureichende oder ineffiziente Anwendung?
- Welche Bemühungen existieren von Seiten der Gesetzgeber, um erkannte Defizite zu beheben?
- Welche effizienteren Lösungen für die Anwendung der Eingriffsregelung können unter Berücksichtigung der aktuellen rechtlichen Vorgaben vorgeschlagen werden?

Dabei sind insbesondere auszuloten:

- die Ausgestaltungsspielräume im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften,
- die Ausgestaltungsoptionen unter Berücksichtigung von Gesetzeskommentierung und Rechtsprechung,
- die Ausgestaltungsvarianten unter Heranziehung von Beispielen aus der Anwendungspraxis,
- der Regelungsbedarf aufgrund von Anwendungserfahrungen der beteiligten Stellen und Institutionen sowie sonstiger Akteure,
- die Regelungsmöglichkeiten im Hinblick auf konsensuale Vereinbarungen.

Wie ein Entwicklungs- und Konventionsbildungsprozess auszugestalten ist, um möglichst effizient zu sachgerechten Lösungen hinsichtlich der Anwendung der Eingriffsregelung zu kommen, auf die sich die verschiedenen Interessengruppen und beteiligten Akteure in einer schriftlichen Anleitung festlegen, wird über alle Prozessphasen hinweg begleitend untersucht. Wichtige Erkenntnisse und Zwischenergebnisse werden im Laufe der weiteren Prozessgestaltung berücksichtigt und im Hinblick auf die Optimierung des Ergebnisses begleitend evaluiert.

Zu den Einzelforschungsfragen, denen in diesem Kontext nachgegangen wird, gehören weiterhin folgende Fragestellungen:

- Welche Institutionen, Verwaltungsteile und/ oder Personen, sind unbedingt zu beteiligen?
- Welche Regeln, Formen und Methoden der Zu- und der Zusammenarbeit müssen gelten, um einen erfolgreichen Konsensprozess durchzuführen?
- Wie kann der Prozess durch externe Zuarbeit unterstützt werden; welche Qualifikationen, Aufgaben und Rollen sollen übernommen werden?

Die Ergebnisse der Untersuchung (inhaltlich wie prozessual) werden abschließend vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen diskutiert. Dabei wird ausgewertet, welche Anforderungen und Regelungen im Kontext der Anwendung der Eingriffsregelung von so grundlegender Bedeutung sind, dass Konventionsbildungsprozesse bei unbestimmter gesetzlicher Normensetzung mit der Konkretisierung überfordert sind und / oder die Prozesse dadurch erheblich erschwert werden.

Es handelt sich im Umkehrschluss um Regelungstatbestände, für die die Untersuchung die Notwendigkeit einer bundesweit einheitlichen, abweichungsfesten und ausreichend bestimmten, präzisen gesetzlichen Regelung im Naturschutzgesetz ergeben hat (nach erneutem Scheitern eines Umweltgesetzbuches).

Da auch neuere Umfragen, wie z.B. die 2007 durchgeführte Befragung des DEUTSCHEN RATES FÜR LANDESPFLEGE (WURZEL 2009) gezeigt haben, besteht sowohl bei Planungsbüros als auch in der vollziehenden Verwaltung ein hohes Interesse an einer Standardisierung der Handhabung der Eingriffsregelung. Dabei werden nicht nur fachlich-inhaltliche Fragen benannt, insbesondere wird auch Wert gelegt auf die Verfahrens- und Vorgehensweise. Hierzu will diese Arbeit einen weiterführenden Beitrag leisten.

2 Vorgehen, Methoden und Aufbau

2.1 Gegenstand der Untersuchung

Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen mehrere Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, die der Autor als wissenschaftlicher Mitarbeiter des INSTITUTS FÜR UMWELTPLANUNG DER LEIBNIZ UNIVERSITÄT HANNOVER³ in den Jahren 1997-2006 im Auftrag des Bremer Senats koordiniert und federführend bearbeitet hat:

1997 – 1998	Entwicklung der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen
2003 – 2004	Evaluation der Anwendungserfahrungen mit der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen
2004 – 2006	Fortschreibung der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen

Diese entwickelte Handlungsanleitung kann als beispielhaft für eine koordinierte Vorgehensweise im Umgang mit der Eingriffsregelung angesehen werden, die zur höheren Akzeptanz des Naturschutzes beiträgt. Dem Prozess, wie es zu einer solchen vereinheitlichenden Vorgehensweise in Bremen kam und wie die Ausgestaltung solcher Prozesse aussehen sollte, wird nachfolgend nachgegangen.

Ergänzend werden grundlegende Erkenntnisse und Erfahrungen aus dem zwischen 1994 – 1996 durchgeführten Forschungsvorhaben „Methodik der Eingriffsregelung“ herangezogen, das vom Autor im Auftrag der LÄNDERARBEITSGEMEINSCHAFT NATURSCHUTZ UND ERHOLUNG (LANA) bearbeitet wurde (vgl. KIEMSTEDT ET AL. 1994, 1996A, 1996B).

Anwendungserfahrungen mit der entwickelten Handlungsanleitung (Stand 1999), die im Rahmen einer Untersuchung zu einer Eingriffs-Ausgleichs-Konzeption für die Stadtgemeinde Bremen (1999 - 2001) unter Verwendung der Vorgaben der Handlungsanleitung (Stand 1998) gemacht wurden, fließen ebenfalls in die Untersuchung ein.

2.2 Vorgehen und Methoden

2.2.1 Untersuchung der Konventionsbildungsprozesse

Aufgrund der intensiven verwaltungsinternen Auseinandersetzungen über die Art und Weise der Anwendung der Eingriffsregelung wurde von der Bremischen Senatsverwaltung die Notwendigkeit erkannt, durch eine verwaltungsexterne Untersuchung und Beratung Vorschläge für eine Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung entwickeln zu lassen. Aufgrund der „Vorgeschichte“ (siehe Kap. 5.1) bietet sich das Fallbeispiel der Entwicklung der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen (1998) in besonderem Maße für die Untersuchung und Erprobung von

³ In den ersten Jahren der Untersuchung führte das Institut noch die Bezeichnung „Institut für Landschaftspflege und Naturschutz (ILN) an der Universität Hannover“. Die Institutsbezeichnung wechselte später zu Institut für Umweltplanung (IUP) und auch die Benennung der Universität änderte sich in Wilhelm Gottfried Leibniz Universität Hannover. Im Folgenden wird einheitlich IUP und Leibniz Universität oder Uni Hannover gebraucht.

Methoden der Prozessgestaltung zur Konsensbildung bei der Erarbeitung einer Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung an.

Den übergeordneten Fragestellungen wurde kontinuierlich über mehrere Jahre im Rahmen einer Praxis begleitenden Untersuchung nachgegangen, so dass ausreichend Erfahrungen im Umgang mit den unterschiedlichen Interessen der Institutionen gesammelt werden konnten.

Um die Mitwirkungsbereitschaft der Akteure, die mit der Anwendung der Regelung befasst sein werden, an der Entwicklung zu gewinnen und die einheitliche Anwendung der Regelung in der späteren Praxis zu erreichen, musste die Untersuchung auf Routinen hin ausgerichtet werden, über die ein weitgehender Konsens der Beteiligten herbeizuführen war.

Der anfänglichen Ausgestaltung der Entwicklungs- und Konsensbildungsprozesse wurden v. a. Erfahrungen mehrerer im Vorlauf durchgeführter KIEMSTEDT ET AL. 1994, 1996A, 1996B) Expertenworkshops des Vorhabens "Methodik der Eingriffsregelung" (1994 - 1996); zugrunde gelegt (Vorphase).

Die erste Untersuchungsphase zu den prozessualen Fragestellungen war gekennzeichnet von der parallel laufenden Konzeption und Anwendung / Erprobung unterschiedlicher Methoden der Prozesssteuerung und -gestaltung sowie der begleitenden Evaluation erprobter Methoden. Zwischenergebnisse wurden sukzessive im Prozess umgesetzt und in den fortlaufenden Evaluationsprozess einbezogen.

In einer zweiten Untersuchungsphase erfolgte die nachträgliche Beurteilung der Entwicklungsprozesse in prozessualer Hinsicht anhand von Dokumenten, die während der ersten Arbeitsphase zur Vorbereitung, Begleitung und Nachprüfung erstellt wurden. Beispiele sind Vorbereitungspapiere zu den Sitzungen, Protokolle sowie Schrift- und email-Verkehr. Daneben sind die durch die Teilnahme am gesamten Prozess gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen in die Auswertung des Konventionsbildungsprozesses eingeflossen.

Tab. 1: Überblick über die Untersuchungsphasen (EIGENE DARSTELLUNG)

Prozessphasen	Zeitraum	Inhaltliches Vorgehen	Ergänzungen
Vorphase	1994 – 1996	Ergebnisse von Expertenworkshops des Vorhabens "Methodik der Eingriffsregelung"	
Phase 1	1997 – 1998	Konzeption und Anwendung / Erprobung unterschiedlicher Methoden der Prozesssteuerung und -gestaltung	Prozess begleitende Evaluation
Phase 2-1	2003 – 2004	Evaluation erprobter Methoden / Ermittlung und Beurteilung von Anwendungserfahrungen	
Phase 2-2	2004 – 2005	prozessuale Beurteilung der Entwicklung durch Dokumente der ersten Phase / Weiterentwicklung und Anwendung der Methoden der Prozesssteuerung	Prozess begleitende Evaluation

2.2.2 Untersuchung der Sachgerechtigkeit vereinbarter Lösungen

Wenn in dieser Untersuchung der Sachgerechtigkeit von Regelungen zur Anwendung der Eingriffsregelung nachgegangen wird, wird stets von einer mehrdimensionalen Betrachtung ausgegangen.

Der Sache gerecht werden Lösungen dann, wenn sie die rechtlichen Anforderungen erfüllen (wie beispielsweise Rechtskonformität, primär Landesrecht), den fachlichen Anforderungen hinreichend gerecht werden können (fachliche Eignung) und in administrativen Planungs- und Zulassungsverfahren anwendbar sind (Praktikabilität). Dies wird durch das „Magische Dreieck“ deutlich, das die drei wesentlichen Parameter in ihrer Abhängigkeit zueinander darstellt. Die rechtlichen Bedingungen üben erheblichen Einfluss aus, stehen aber selbst in der Abhängigkeit gesellschaftlicher, administrativer wie fachlicher Anforderungen (vgl. Abb. 1: Magisches Dreieck).

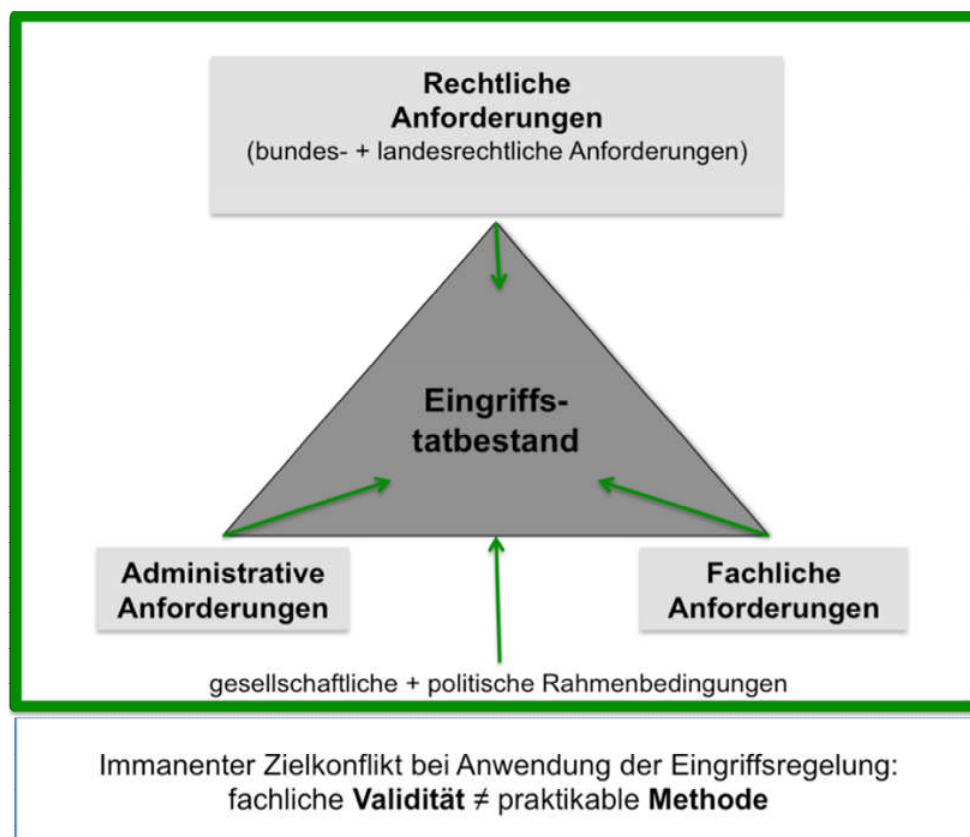


Abb. 1: Das magische Dreieck der Einflussfaktoren der Eingriffsregelung (KIEMSTEDT ET AL. 1994; verändert OTT 2010)

Zu allen drei Anforderungsbereichen ergeben sich weite Spannbreiten der Umsetzung aufgrund der möglichen Rechtsinterpretationen, der mit unterschiedlichen Methoden zu erreichenden fachlichen Lösungen und den Spielräumen für die administrative Umsetzung. Je nach Interessenlage der beteiligten Akteure tendieren diese in allen drei Anforderungsbereichen zu mehr bzw. weniger aufwändigen Lösungen.

Als Ziel rückt daher eine sachgerechte Lösung in den Mittelpunkt, die die verschiedenen Interessen der unterschiedlichen Beteiligten jeweils soweit zufrieden stellt, dass sie insgesamt Akzeptanz durch die Beteiligten erfahren, ohne dass dabei ein Mindestmaß an Sachgerechtigkeit in den einzelnen Kriterienbereichen unterschritten wird.

Wenn die Gegenpole der Akteursinteressen mit der Lösung hinsichtlich aller drei Kriterienbereichen in gleichem Maße zufrieden bzw. unzufrieden sind, ohne dass dabei rechtliche Maßgaben und fachliche Mindeststandards unterschritten werden, ist eine der Sache angemessene Lösung gefunden. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass sie sich im Rahmen der Interpretationsspielräume der rechtlichen Vorgaben bewegt, fachlich zwar nicht die höchsten Ansprüche erfüllt, aber in der Anwendungspraxis ein hohes Maß an Akzeptanz erfährt und die naturschutzfachlichen Anforderungen dennoch ausreichend beachtet; mit dem Ergebnis, dass die Planungs- und Zulassungsverfahren ohne verzögernde Auseinandersetzungen absolviert werden können und die Anwendungs- und Umsetzungsdefizite durch Abweichungen von den Regelungen minimiert werden.

Dies ist bei der Untersuchung der fachlichen Sachgerechtigkeit in besonderem Maße zu berücksichtigen. Zusätzlich fordert der Umgang mit der Situation, dass die Evaluation der Sachgerechtigkeit der Lösungen von der gleichen Person / Personengruppe durchgeführt werden soll und muss, die an der Entwicklung der Lösungen mitwirkt. Dass hierin ein innerer Widerspruch liegt - die Evaluatoren evaluieren ihre eigenen Vorschläge -, kann dennoch umgangen werden, denn dieses Problem wird methodisch wie folgt gelöst:

Als immanenter Bestandteil der Entwicklung der Anleitung wird

- die Spannbreite der möglichen Lösungen unter den Kriterien Rechtskonformität, fachliche Eignung und Praktikabilität erarbeitet.
- Gleichzeitig wird der Beurteilungsrahmen für die Lösungen bestimmt, die im Verlauf der Prozesse von den verwaltungsseitig am Prozess beteiligten Personen ausgehandelt und vereinbart.

Die Grundlagen für die Untersuchung und Beurteilung der Sachgerechtigkeit werden für die verschiedenen Beurteilungsfelder wie folgt ermittelt:

- **Rechtskonformität:**
Bundes- und bremisches Landesrecht, Gesetzeskommentare (soweit für Bremen vorliegend, ansonsten bezogen auf Bundesrecht und andere Ländern mit gleich lautenden Normen), aktuelle Rechtsprechung, juristische Fachliteratur.
- **Fachliche Eignung:**
Fachgutachten (aufgrund der großen Materialfülle primär als Metastudie ausgelegt), Leitfäden wissenschaftlicher Institutionen und von Fachbehörden, landschaftsplanerische und landschaftsökologische Fachliteratur.
- **Praktikabilität:**
Leitfäden und Verfahren anderer Institutionen von Bundes- bis lokaler Ebene, Verwaltungsvorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung, Anwendungsbeispiele (abgeschlossene Praxisfälle mit Anwendung von Leitfäden und Verfahren und eigene Musteranwendungen externer Leitfäden und Verfahren auf fiktive und / oder abgeschlossene bremische Beispielfälle).

Hinsichtlich ihrer Sachgerechtigkeit werden Vorgaben der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen, die in der Fassung von 2006 enthalten sind (in der Fortschreibungsphase entwickelt oder verändert) und Vorgaben, die in der ersten Untersuchungsphase 1997 – 1999 entwickelt wurden und in der Fassung 2006 keine Veränderungen erfahren haben, mit beachtet.

Die Beurteilung der Regelungen, die in der ersten Untersuchungsphase entwickelt, von der bremischen Verwaltung akzeptiert und vom bremischen Senat gebilligt wurden, er-

folgte in der Evaluation. Darüber hinaus werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit die Regelungen einschließlich ihrer Fortschreibung aufgrund der Evaluationsergebnisse beurteilt.

Mit dem Inkraftsetzen der Anleitung als verwaltungsinterne Arbeitsanleitung durch den SENAT DER HANSESTADT BREMEN 1999 wurde gleichzeitig eine planmäßige Evaluation der Anwendungserfahrungen festgelegt, um zu ermitteln, ob die getroffenen Regelungen sich hinsichtlich Rechtskonformität, fachlicher Eignung und Praktikabilität bewährt haben (die Evaluation erfolgt gleichzeitig, auch um erforderlichen Änderungsbedarf aufgrund weiterer Rechtsentwicklung und der Weiterentwicklung fachlicher Erkenntnisse zu erforschen). Fragen nach den eingesetzten prozessualen Methoden in der ersten Untersuchungsphase spielten bei der Evaluation der Anwendungserfahrungen 2003 / 2004 eine eher untergeordnete Rolle, da über die Notwendigkeit eines Fortschreibungsprozesses erst auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluation entschieden wurde. Als Nebenprodukt konnten bei den Befragungen der Akteure im Rahmen der Evaluation auch Erkenntnisse gewonnen werden, die in die Beurteilung der Prozessgestaltung einfließen.

Das methodische Problem, dass bei der Evaluation der Anwendungserfahrungen überwiegend die gleichen Personen aus der bremischen Verwaltung darüber urteilen, ob die Regelungen den beschriebenen Anforderungen entsprechen, die sie in der Entwicklungsphase mit beschlossen haben, wird dadurch gelöst, dass mehr und andere Institutionen und Akteure befragt werden als die Mitwirkenden der ersten Untersuchungs- und Entwicklungsphase. So wurden neben anderen Verwaltungsgliederungen zahlreiche externe Akteure beteiligt, darunter Planungsbüros, Naturschutzverbände und Vorhabensträger, die in den Prozess der Erarbeitung einer Handlungsanleitung nicht eingebunden waren. Ihre Anwendungserfahrungen werden gleichfalls ermittelt.

2.3 Aufbau der Dissertation

Die Dissertation behandelt in den Kapiteln 4 und 5 die Untersuchung und die Darstellung der wesentlichen Erkenntnisse zum Fallbeispiel Bremen. Dabei ist Kapitel 4 den prozessualen Fragestellungen gewidmet, die Untersuchung der Sachgerechtigkeit der erzielten Ergebnisse findet sich in Kapitel 5.

Zum besseren Verständnis von Hintergrund und Anlass der Untersuchung wird in Kapitel 3 des Berichtes die Entwicklung der Eingriffsregelung seit ihrer Ausgestaltung im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) 1976 näher beleuchtet. Dafür werden die Rechtsgrundlagen zu ihrer Anwendung auf Bundesebene sowie die wichtigsten Änderungen der letzten Jahre zusammengefasst dargestellt.

Da die vormals einheitlich im BNatSchG geregelte Eingriffsregelung mit den Gesetzesänderungen 1993 quasi in „zwei Eingriffsregelungen“ geteilt wird – zum einen in die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, zum anderen in die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung nach BauGB – erfolgt eine Darstellung der Regelungen sowohl des BNatSchG, als auch des BauGB.

Ein umfassender Rückblick auf ältere bundesrechtliche Regelungen und das Bremer Naturschutzrecht ist notwendig, um die Grundlagen für das Verständnis der später dargestellten Anwendungsdefizite und der Lösungen zu schaffen, die im Konventionsbildungsprozessen stehen.

Der Darstellung der Rechtsgrundlagen folgt eine Zusammenfassung der wesentlichen in der Fachliteratur dokumentierten und diskutierten Schwächen dieser Grundlagen und der sich daraus ergebenden Anwendungsprobleme und Umsetzungsdefizite in der An-

wendungspraxis. Die Darstellung konzentriert sich auf die Themen, die bei der weiteren Untersuchung in den Mittelpunkt gerückt werden, hier v. a. auf das prozessuale Vorgehen.

In Kapitel 4.1 werden zunächst die Ausgangssituation und die Rahmenbedingungen zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Freien Hansestadt Bremen dargestellt (Verwaltungsaufbau, Spezifika der Rechtsvorschriften und ihre Auslegung usw.). Dieser Teil der Untersuchung dient dem näheren Verständnis der Ausgangssituation, sowohl in prozessualer als auch in inhaltlicher Hinsicht und spielt für die für die Ausgestaltung des Prozesses und der diskutierten inhaltlichen Festlegungen eine wesentliche Rolle.

Anschließend folgt in den Kapitel 4.2 bis 4.5 ein Überblick über die Ausgestaltung, Durchführung und die wesentlichen Erkenntnisse des Konventionsbildungsprozesses in prozessualer Hinsicht. Die Entwicklung der Handlungsanleitung, die Evaluation der Anwendungserfahrungen sowie die anwendungsorientierte Fortschreibung der Handlungsanleitung bilden den Hauptteil dieses Kapitels. Untersuchte und erprobte Methoden sind in der Darstellung jeweils dem Untersuchungsteil zugeordnet, in dem sie erstmals angewandt werden. In den jeweils nachfolgenden Untersuchungsteilen werden nur die prozessualen Methoden oder erprobte neu eingeführte Methodenvarianten beschrieben.

Kapitel 6 greift die inhaltlichen Ergebnisse des gesamten Untersuchungsprozesses, das heißt seiner drei Teilprozesse auf. Bezogen auf ausgewählte Aufgabenschritte und Inhalte der Anwendung der Eingriffsregelung werden die eingangs festgestellten Probleme beschrieben, die im Prozess erarbeiteten Lösungsalternativen dargestellt und die vereinbarten Festlegungen einschließlich deren Begründungen gezeigt. Die Auswahl der dargestellten Arbeitsschritte und Inhalte erfolgt auf Grundlage der Erfahrungen bei der Untersuchung zur Methodik der Eingriffsregelung deduktiv (KIEMSTEDT ET AL. 1994 UND 1996B) und wird aufgrund der Erkenntnisse der Untersuchungen des Fallbeispiels Bremen induktiv ergänzt. Die Darstellung und Beurteilung der im Fallbeispiel festgelegten Vorgehensweisen erfolgt i.d.R. nach folgendem Schema:

- Einleitend wird im Rückgriff auf die Erkenntnisse des Kapitels 3 die "Problemlage" zu den einzelnen Inhalten und Arbeitsschritten dargestellt, zu denen es in der Untersuchung Lösungen zu finden und konsensual zu vereinbaren galt.
- Die Lösungen der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen werden nachfolgend unter Rückgriff auf die in Kapitel 4 dargestellten gesetzlichen Anforderungen und vorhandenen Spielräume zur Ausgestaltung sowie der Bandbreite der Anwendungspraxis beurteilt.

Abschließend wird das erprobte Vorgehen reflektiert und Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgeleitet. Die erzielten inhaltlichen und prozessualen Ergebnisse werden vor dem Hintergrund der Zielsetzungen, die der Untersuchung zu Grunde liegen, beurteilt (Kap. 1: Forschungsfragen).

Die Ergebnisse werden in einem Ausblick vor dem Hintergrund absehbarer Entwicklungen und bundes- wie landesweit anstehender Entscheidungen diskutiert und kritisch reflektiert.

3 Ziele der Eingriffsregelung und Effektivitätsdefizite

3.1 Ziele der Eingriffsregelung

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung gilt seit ihrer Einführung mit dem Bundesnaturschutzgesetz 1976 als eines der wichtigsten Instrumente zur Verwirklichung der naturschutzrechtlichen Ziele.

Die Eingriffsregelung dient – im Vergleich mit anderen Instrumenten des Naturschutzrechts - insbesondere der Verwirklichung folgender Aufgabenschwerpunkte:

- Verwirklichung grundlegender Prinzipien moderner Umwelt- und Naturschutzpolitik,
- umfassender Schutz von Natur und Landschaft auf der gesamten Fläche,
- der Erhaltung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und der Erhaltung des Landschaftsbildes,
- Gewährleistung der Integration von ökologischen Gesichtspunkten in die Vorhabensplanung,
- als ergänzendes Zulassungskriterium.

3.1.1 Verwirklichung grundlegender Prinzipien moderner Umwelt- und Naturschutzpolitik

Da die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bereits vor etwa 30 Jahren eingeführt worden ist, wird das Instrument häufig zu den überholten, nicht zu den modernen Regelungsmechanismen des Umwelt- und Naturschutzes gerechnet. Hin und wider wird allein mit dieser Begründung ihre Ablösung gefordert.

Vergleicht man allerdings die Aufgaben der Eingriffsregelung und die bei ihrer Anwendung üblichen Vorgehensweisen mit vermeintlich moderneren und erst in den letzten Jahren eingeführten, z. B. europarechtlichen Regelungen und Instrumenten (Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), FFH-Verträglichkeitsprüfung (FFH-VP), Strategische Umweltprüfung (SUP)), wird deutlich, dass das etablierte Instrument in vielerlei Hinsicht den Neueren gleicht und deren Ziele sogar weiterführend umsetzt. Bei genauerer Analyse des neueren Instrumentariums wird gar erkennbar, dass die Wirkung und der Erfolg ihrer Anwendung existenziell vom Instrument der Eingriffsregelung und ihrem sachgerechten Vollzug abhängen. So sichert allein die Eingriffsregelung, dass Ergebnisse und Anforderungen einer Strategischen Umweltprüfung und einer Umweltverträglichkeitsprüfung fortgeführt und konkretisiert werden. Die Eingriffsregelung gewährleistet mit ihren verbindlichen Rechtsfolgen die Umsetzung der Ergebnisse der Instrumentenanwendung auf übergeordneten Planungsebenen im Zulassungsverfahren und bei der Durchführung von Vorhaben gleichermaßen.

Gegen die Eingriffsregelung wird weiterhin ins Feld geführt, sie gehöre zu den ordnungsrechtlichen Instrumenten, die durch modernere bspw. ökonomische Instrumente abgelöst werden sollten.

Allerdings greift auch dies zu kurz, denn die Eingriffsregelung erweist sich bei genauerer Analyse als ein Instrumenten-Mix mit etablierten und modernen Regelungskomponenten (ordnungsrechtliche, planerische, ökonomische Komponenten).

Auch wenn die Eingriffsregelung schon vor 30 Jahren etabliert wurde, scheint ihr Grundkonzept mit dem Mix von Regelungskomponenten weiterhin geeignet, grundle-

gende Prinzipien der modernen Umwelt- und Naturschutzpolitik zu verwirklichen. Dazu zählen:

- das Prinzip der Umweltvorsorge und der Nachhaltigkeit,
- das Prinzip der Umwelthaftung, das Verursacherprinzip und
- das Prinzip der Verfahrensintegration.

3.1.1.1 Prinzip der Umweltvorsorge und der Nachhaltigkeit

Ziel der Anwendung der Eingriffsregelung ist, erhebliche Beeinträchtigungen und Umweltschäden bereits in der Planungsphase eines Vorhabens zu erkennen, möglichst umfassend zu vermeiden und verbindlich Vorsorge für die unvermeidbaren Folgen zu treffen. Mögliche Umweltschäden aufgrund der Durchführung von Vorhaben und Maßnahmen sowie dem bestimmungsgemäßen Betrieb von Anlagen werden bereits im Planungs- und Zulassungsverfahren ermittelt und geeignete Maßnahmen zur Vermeidung bestimmt.

Nach dem Prinzip der (selbst-)reflexiven Steuerung (vgl. SCHOLLES 2001) besteht so für den Vorhabensträger die Möglichkeit und gleichzeitig die Pflicht, seine Planung umweltgerechter auszurichten, um damit vermeidbare Umweltschäden zu verringern und in diesem Kontext den Aufwand und die Kosten für die sonst erforderliche Wiedergutmachung gering zu halten.

Für die verbleibenden unvermeidbaren Beeinträchtigungen werden vor der Zulassung des Vorhabens die notwendigen Kompensationsmaßnahmen geplant und mit der Zulassung des Vorhabens rechtsverbindlich festgelegt. In zeitlichem Kontext mit dem Eintritt der unvermeidlichen Schäden – teilweise auch im Vorlauf – erfolgt die Wiedergutmachung mit dem Ziel, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit sowie das Landschaftsbild in einem überschaubaren Zeitrahmen auf einem vergleichbaren Niveau zu halten.

Das Vorsorgeprinzip umfasst im Rahmen der Zulassungsverfahren dabei auch das Erfordernis sicherzustellen, dass die Durchführbarkeit ausreichender und geeigneter Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen gewährleistet ist (Flächenverfügbarkeit, praktische Realisierbarkeit der erforderlichen Maßnahmen).

Die Primärpflicht der Eingriffsregelung zur Vermeidung aktiviert und fordert die Verantwortlichkeit des Vorhabensträgers (als Schadensverursacher), seine Planung auf umweltgerechtere Ausführungsmöglichkeiten hin zu prüfen und diese ggf. in seine Planung zu integrieren.

Die aufwändigere und kostenintensivere Kompensation von Vorhabensplatzierungen und –ausprägungen mit starken Umweltauswirkungen veranlasst Verursacher, vorsorgend und damit gleichzeitig Kosten sparend umweltfreundlichere Varianten zu wählen.

Dieses vorhabensbezogene Prinzip entspricht dem der vorsorgenden Umweltschadens-Vermeidung, das 2007 mit dem Umweltschadengesetz (USchadG 2007) in Umsetzung der EU-Umwelthaftungsrichtlinie (UH-RL 2004) für Handlungen verbindlich wird, die in Deutschland bisher nicht von der Anwendung der Eingriffsregelung erfasst wird. Dass die Eingriffsregelung sich genau einpasst in diese aktuelle Philosophie des europäischen Umweltrechtes, ist daran zu erkennen, dass bei ihrer Anwendung berücksichtigte Umweltschäden vom USchadG ausdrücklich ausgenommen sind.

3.1.1.2 Prinzip der Umwelthaftung, Verursacherprinzip

Verantwortung, Aufwand und Kosten für die Ermittlung von Umweltauswirkungen, geeigneter Möglichkeiten der Wiedergutmachung sowie deren Durchführung und/ oder vollständige Finanzierung wird durch die Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung den Vorhabensträgern auferlegt.

Die Verursacher haften damit für die vorhersehbaren Umweltschäden, die bei Durchführung und dem bestimmungsgemäßen Betrieb ihres Vorhabens eintreten (vgl. EU-KOMMISSION 2004).

Die Anwendung der Eingriffsregelung stellt so eine der zwei Säulen der Umwelthaftung dar. Die zweite Säule bildet die Haftung bei Umweltschäden aufgrund nicht bestimmungsgemäßen Betriebs, unvorhersehbarer Beeinträchtigungen oder Unfällen, welche durch die UH-RL und das USchadG geregelt werden.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten bedeutet dieses Verantwortungs- und Kostenzurechnungsprinzip gleichzeitig einen Ansporn für die Vorhabensträger, die absehbaren Umweltauswirkungen zu minimieren, um damit die Folgekosten ihrer Vorhaben zu senken.

Gleichzeitig verwirklicht das Kostenzurechnungsprinzip die Gleichbehandlung der Verursacher und trägt damit wesentlich zur wettbewerbsrechtlichen Gleichheit bei. Einem Schadenverursacher werden die Pflicht und die Kosten auferlegt, Umweltschäden auszugleichen, die er bei Realisierung eines Vorhabens nicht vermeiden kann. Damit wird er nicht besser gestellt als ein Konkurrent, der mehr Mühe, Maßnahmen und Mittel aufwendet, Schäden im Vorfeld zu vermeiden.

Das Verursacherprinzip sichert so, dass Umweltschäden durch private Investitionen nicht der Öffentlichkeit übereignet und ggf. mit Steuergeldern wieder gut gemacht werden müssen (Internalisierung von Umweltkosten).

3.1.1.3 Prinzip der Verfahrensintegration

Die Pflichten zur Vermeidung und Wiedergutmachung unvermeidbarer Umweltschäden bei der Durchführung von Vorhaben erfolgt nicht in einem eigenständigen naturschutzrechtlichen Prüfverfahren, sondern ist integriert in das Planungs- und Zulassungsverfahren, welches für das jeweilige Vorhaben vorgesehen ist (Huckepackverfahren; vgl. GASSNER 1995A).

Die Anwendung der Eingriffsregelung ist damit vom Prinzip auf einen effizienten Verfahrensvollzug ausgerichtet. Es ist kein Naturschutzinstrumentarium, das im Nachgang angewandt oder einem fachrechtlichen Zulassungsverfahren ohne Bindung an die Seite gestellt wird. Die Verfahrensintegration aktiviert unmittelbar die Verantwortung der Verfahren leitenden Behörden, Natur- und Umweltschutzbelange nicht als gegnerische Belange zu verstehen, sondern sie sich als integrative Teile einer Zulassung nachhaltiger Entwicklungen zu Eigen zu machen.

3.1.2 Schutz von Natur und Landschaft auf der gesamten Fläche

Während andere Instrumente des Naturschutzrechtes auf die Erhaltung bestimmter Flächen ausgerichtet sind (Schutzgebiete, bestimmte Biotoptypen) und / oder auf den Schutz von Tier- und Pflanzenarten, richtet sich die Anwendung der Eingriffsregelung auf die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie auf die Sicherung des Landschaftsbildes einschließlich seines Erholungswertes (Schutzgüter). Zudem erfasst die Eingriffsregelung Vorhaben auf der gesamten Fläche, insbesondere auch

außerhalb anderweitig geschützter Gebiete (Schutz von Natur und Landschaft auf der gesamten Fläche).

Bei der Planung bzw. Zulassung von Vorhaben außerhalb von naturschutzrechtlich geschützten Flächen kommt die Eingriffsregelung grundsätzlich zur Anwendung, soweit die Tatbestandsvoraussetzungen des § 18 BNatSchG erfüllt sind. Dies gilt ebenso für vormals geschützte Flächen, die für die Vorhabensplanung aus ihrem Schutzstatus entlassen wurden. Inwieweit die Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung auf Vorhaben anzuwenden sind, die innerhalb von Schutzgebieten aufgrund von Ausnahmegenehmigungen realisiert werden können, oder zumindest eine adäquate Vorgehensweise geboten ist, ist weitgehend offen. Jedenfalls enthalten die Naturschutzgesetze auf Bundes- und Landesebene für diese Fälle keine entsprechende, der Eingriffsregelung vergleichbare Regelungskaskade. Ausnahmen finden sich in einigen landesrechtlichen Vorschriften über die besonders geschützten Biotope und die Regularien zur Kompensation, wenn eine Beeinträchtigung oder Beseitigung als Ausnahme zugelassen wird (vgl. dazu beispielsweise § 22a Abs. 4 BremNatSchG 2002).

3.1.3 Erhaltung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Erholungswertes der Landschaft

Während mit anderen Umweltgesetzen sowie anderen Vorschriften und Instrumenten des Naturschutzrechts einzelne Schutzgüter, Flächen, Objekte oder Gegenstände von Natur und Landschaft erhalten werden sollen, ist der Schutz durch die Vorschriften zur Eingriffsregelung umfassender: die „Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes“ und die „Erholungsfunktion der Landschaft“ sollen - als Schutzguts- und/ oder Funktionskomplexe - durch die Anwendung der Regelungen erhalten bleiben. Die zentralen Schutzgüter entsprechen von ihrem Ansatz her viel eher den natürlichen Prozessen von Natur und Landschaft mit all ihren Wechselbeziehungen und -wirkungen. Schutzgüter werden hier als Schutzkomplexe bezeichnet, da die Schutzgüter wie Boden, Wasser etc. im Zusammenwirken die Funktionen des Naturhaushaltes ausmachen und insofern als Komplex anzusprechen sind. Unstimmigkeiten bestehen allerdings weiterhin im Verhältnis zum UVPG (aktuelle Fassung), da dort weiterhin von Schutzgütern gesprochen wird, die Funktionen nicht ausdrücklich genannt werden.

In der praktischen Handhabung sind die Schutzgutkomplexe allerdings ungleich schwieriger zu bearbeiten und beurteilen, so dass bei der Bearbeitung im Einzelfall - zumindest bei der Datenermittlung - wieder auf einzelne Naturgüter abgezielt werden muss. Der Ansatz der Eingriffsregelung gebietet dann allerdings eine Zusammenführung der Daten und ihre Interpretation als Wirkungsgefüge im Hinblick auf Funktionen und (potenzielle) Leistungen, die durch das Naturschutzrecht erhalten und entwickelt werden sollen. Gefordert ist damit das, was andere Instrumente des Umwelt- und Naturschutzes als „Berücksichtigung der Wechselwirkungen“ fordern.

3.1.4 Gewährleistung der Integration ökologischer Gesichtspunkten in die Vorhabensplanung

Während andere Instrumente auch oder primär der Entwicklung und Verbesserung von Natur und Landschaft dienen (z.B. die Landschaftsplanung), steht im Mittelpunkt der Eingriffsregelung⁴ die Erhaltung der Landschaftsfunktionen, insbesondere bei Durchführung von Vorhaben, die unvermeidbar mit erheblichen Beeinträchtigungen verbunden sein können. Die Eingriffsregelung dient damit primär dazu, nach Fach-, Bau- und Na-

⁴ Aus Gründen der Verständlichkeit wird an vielen Stellen von „der Eingriffsregelung“ gesprochen, obgleich es korrekterweise die **Anwendung** der Eingriffsregelung betrifft.

turschutzrecht zulässige Projekte planerisch so zu optimieren bzw. durch Vermeidungs- oder Kompensationsmaßnahmen so zu ergänzen, dass das oben genannte Kernziel „Erhalt der Leistungs- und Funktionsfähigkeit“ erreicht werden kann.

Die voraussichtlichen Umweltauswirkungen zulässiger Vorhaben sollen minimiert (Vermeidungsgebot) und die unvermeidbaren Umweltauswirkungen durch geeignete Entwicklungsmaßnahmen kompensiert werden (Kompensationsgebot⁵).

Damit ist die Eingriffsregelung das wichtigste Instrument, die Ziele einer ökologisch nachhaltigen infrastrukturellen und wirtschaftlichen Entwicklung zu gewährleisten, das lange vor der Etablierung des Themas Nachhaltigkeit Anfang der 1990er Jahre im Naturschutzrecht eingeführt ist.

Da zu den zu berücksichtigenden Schutzgütern auch Tiere, Pflanzen und Biotope gehören, dient sie damit zugleich auch der Erhaltung der Biodiversität.

3.1.5 Eingriffsregelung als ergänzendes Zulassungskriterium

Die Bedeutung der Eingriffsregelung als ergänzender Prüfstein für die Zulässigkeit eines Vorhabens ist sekundär und wird mittlerweile nur dann relevant, wenn erhebliche unvermeidbare Beeinträchtigungen nicht ausgeglichen und auch nicht in sonstiger Weise kompensiert werden können⁶. In der Diskussion um die Novelle des BNatSchG 2002, mit der diese Regelung eingeführt wurde, vertrat der RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (SRU) zu Recht die Auffassung, dass aufgrund der Anwendungspraxis der bisherigen Regelung mit einer Unzulässigkeit aufgrund nicht in sonstiger Weise kompensierbarer Beeinträchtigungen kaum mehr zu rechnen sei (SRU 2002A: 47).

Die Eingriffsregelung ist zudem nie primär auf die Verhinderung von Eingriffen ausgelegt (vgl. BVerwG, Urt. v. 7.3.1997, 4 C 10.96, OVG Lüneburg, Beschl. v. 4.12.1997, 7 M 1155/97), sondern vorrangig auf die Vermeidung von Beeinträchtigungen und die Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit durch funktionale Kompensation gerichtet - allerdings auf eine vollständige Wiederherstellung ohne wesentliche Verluste (vgl. KIEMSTEDT ET AL. 1996B: 77).

3.1.6 Erwartungen an das Instrument

Die Eingriffsregelung war das erste gesetzliche Instrument, das für die Ermittlung von Umweltauswirkungen in der Bundesrepublik etabliert wurde. Mit der Einführung der rahmenrechtlichen Vorschriften wurde im Bundesnaturschutzgesetz 1976 ein Instrument geschaffen, welches gewährleisten sollte, die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und das Landschaftsbildes zu erhalten⁷. Ziel sollte sein, den „Status quo“ an Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und die Landschaftsbildqualität trotz Durchführung zulassungsbedürftiger Vorhaben zu sichern, die mit unvermeidbaren Beeinträchtigungen der Schutzgüter verbunden sind. Hingenommen werden sollen nur unerhebliche und damit

⁵ Aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Regelungen und Bezeichnungen wird für den vorgeschriebenen Ausgleich, die Ausgleichsmaßnahmen und die Kompensation in sonstiger Weise (Ersatz, Ersatzmaßnahmen) zusammenfassend der Begriff Kompensation oder Kompensationsmaßnahme gebraucht, wenn es nicht erforderlich ist, diese im Hinblick auf Rechtsvorschriften zu unterscheiden.

⁶ Erhöhte Abwägungsvorbehalte bestehen bei Vorhaben, bei denen unvermeidbar Biotope der streng geschützten Arten zerstört werden können (§ 19 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG 2002).

⁷ Präziser und mit Blick auf die gesetzlichen Ziele wäre eher vom Erhalt der Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlage des Menschen und Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft zu sprechen. Der Gesetzgeber selbst verwendet allerdings – ohne diese weiter zu erläutern – als Schutzgegenstand / Schutzgut im § 8 BNatSchG (2002) nur noch den Begriff des „Landschaftsbildes“, der auch in der vorliegenden Arbeit gebraucht wird.

unwesentliche Verschlechterungen⁸. Das Instrument richtet sich dabei auf den gesamten Landschaftsraum und soll insbesondere die nicht anderweitig naturschutzrechtlich gesicherten Bereiche und Flächen vor wesentlichen und anhaltenden Verschlechterungen bewahren. Hierin wird eines der wesentlichen Fortschritte des Naturschutzrechts gegenüber dem bis dahin geltenden Reichsnaturschutzgesetz gesehen, das lediglich auf den Naturschutz in Schutzgebieten abhob (vgl. GASSNER 1995B).

Kommentare zur Eingriffsregelung

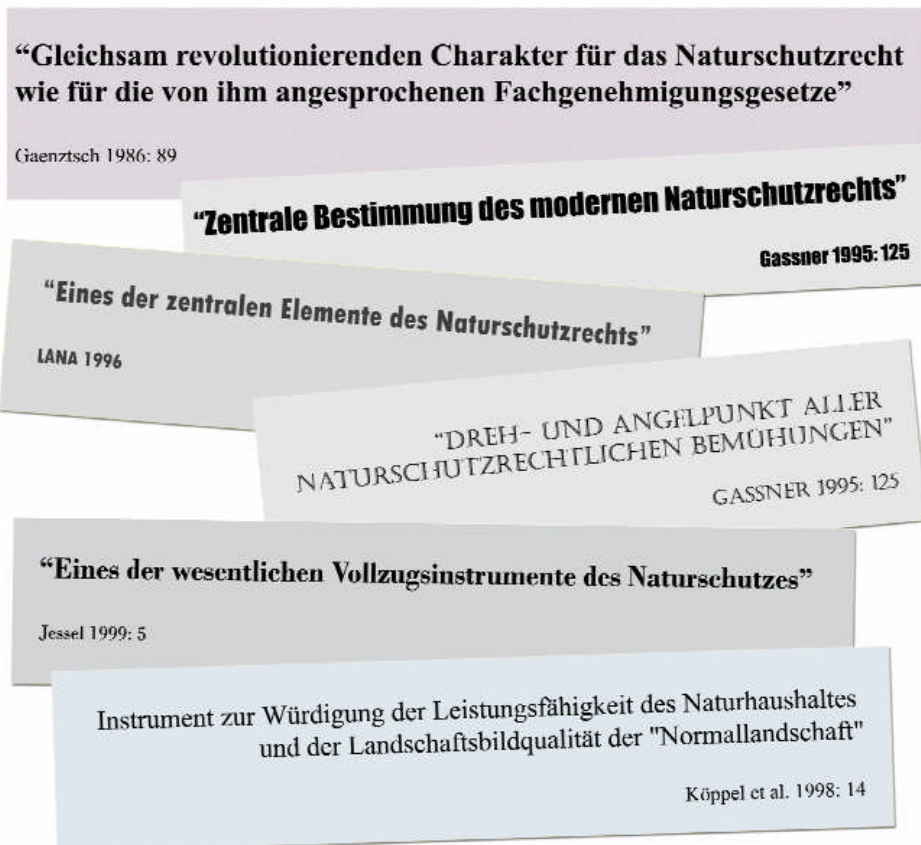


Abb. 2: Beurteilung der Bedeutung der Eingriffsregelung in der Fachliteratur (EIGENE DARSTELLUNG)

Der Einführung dieses naturschutzrechtlichen Instrumentes wurde eine hohe Bedeutung beigemessen. Es werden hohe Erwartungen an seine Anwendung geknüpft. Die Eingriffsregelung gilt neben der Landschaftsplanung als das entscheidende Instrument zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege (vgl. BREUER 1980, GAENZTSCH 1986: 89, GASSNER 1988B: 68, GASSNER 1995A: 125, KIEMSTEDT ET AL. 1996B: Vorwort, GARBE 1997: 309, KÖPPEL ET AL. 1998: 14, JESSEL 1999: 5, BENDER ET AL. 2000: 85).

⁸ Als unerhebliche/unwesentliche Beeinträchtigungen rechnete man solche, die nur temporär auftraten und durch Selbstregeneration wieder verschwanden. Außerdem Beeinträchtigungen, die im Einzelfall das jeweilige natürliche Wirkungsgefüge nur unwesentlich verändern konnten, wichtige Bestandteile oder Prozesse nicht tangierten. Ein der Eingriffsregelung immanentes Problem konnte auf der Zulassungsebene bislang praktisch nicht beseitigt werden: die Entwicklung erheblicher Beeinträchtigungen durch kumulative Effekte im Einzelnen unerheblicher Beeinträchtigungen. Auf übergeordneten Planungsebenen und den dort anwendbaren Instrumenten, z. B. UVP und der FFH-VP ist mittlerweile vorgeschrieben, dass diese Effekte zu beachten sind. Die Umsetzung in der Praxis bleibt jedoch – auch bei diesen Instrumenten – weiterhin problematisch.

Vermutlich gerade weil die Erwartungen an die Eingriffsregelung und ihre Wirkungen seit Einführung hoch waren und sind, steht das Instrument hinsichtlich seiner Anwendung und Wirksamkeit seit vielen Jahren auch in der Kritik.

3.2 Grundlegende Ursachen für Effektivitätsdefizite

Die Effektivität der Eingriffsregelung ist seit 1976 von unterschiedlichen Verfahrensbeteiligten und Interessengruppen wiederholt kritisiert worden. Bemerkenswert ist dabei, dass die Kritik an den Rechtsvorschriften und ihrer Anwendung von verschiedenen Akteure kommt, denen weitgehend abweichende bis gegensätzliche Motive und Ziele unterstellt werden können. Dabei reichen die Argumente der Kritiker von harscher Kritik an verfehlter Umsetzung und defizitärer Kompensation bis zu inakzeptablem Aufwand und untragbaren Belastungen und Kosten. Diese sollen im Folgenden etwas genauer analysiert werden; sie sind in einer pauschalierenden Abgrenzung folgenden Kritikergruppen zuzuordnen:

- Planungs- und Vorhabensträger,
- Politik und Verwaltung,
- Naturschutz (Behörden, Verbände, Wissenschaft).

Die Kritik an einem der wichtigsten Instrumente des Naturschutzrechts dauert mittlerweile über Jahrzehnte an. Als Ursache wird wiederholt auf die unzureichenden gesetzlichen Grundlagen hingewiesen. Daher werden die Naturschutzrechtsnovellen, die während des Bearbeitungszeitraumes der vorliegenden Arbeit durchgeführt wurden daraufhin untersucht, ob erkannte Defizite von den Gesetzgebern beseitigt worden sind oder nicht. Dabei wird das Bundesrecht und – mit Hinblick auf das Fallbeispiel Bremen – das entsprechende Landesrecht analysiert (vgl. Kap. 3.3 bis 3.5). Das BauGB ist zu untersuchen, weil die Rechtsvorschriften zur Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung für den Bereich der Bauleitplanung mit den Novellen des BNatSchG und des BauGB 1998, 2003 und 2004 schrittweise vom Naturschutz in das Baurecht überführt worden sind.

3.2.1 Projekt-/ Planungs- und Vorhabensträger (Normadressaten)

Dass so genannte Normadressaten von der Anwendung „belastender“ Rechtsvorschriften nicht erbaut sind, ist verständlich – so auch bei der Eingriffsregelung.

Die Anwendung der Vorschriften ist regelmäßig mit Ressourcen- und Zeitaufwand verbunden und „belastet“ öffentliche wie private Planungen und Vorhaben mit zusätzlichem Aufwand und Kosten, denen kein unmittelbarer ökonomischer Nutzen gegenüber steht. Der Aufwand für die Ermittlung von Beeinträchtigungen und deren Kompensation mindert die Rentabilität privater Investition und liegt schon deshalb nicht im Interesse der Betroffenen. In Zeiten knapper Kassen und der Budgetierung der öffentlichen Haushalte wachsen auch die Bemühungen öffentlicher Vorhabensträger, diese Kosten möglichst gering zu halten. Obgleich sich viele private und die meisten öffentlichen Vorhabensträger zum Prinzip der nachhaltigen Entwicklung bekennen, werden die notwendigen Maßnahmen im Einzelfall von betriebswirtschaftlichen Rentabilitätsüberlegungen bestimmt und konterkarieren so das Bestreben der Eingriffsregelung.

Mit dem sich verschärfenden Kampf um private Investitionen ist das naturschutzrechtliche Instrumentarium außerdem zunehmend in den Ruf geraten, durch zu aufwändige und langwierige Ermittlungen sowie zu hohe zusätzliche Kosten für Vermeidung und Kompensation notwendige, und von Politik und Verwaltungsspitzen erwünschte Investitionen zu behindern.

Auf Seiten privater Vorhabensträger werden die Auflagen zur Vermeidung und Kompensation besonders auch deshalb kritisiert, weil die Verursacher bei vergleichbaren Projekten (Vorhaben, die vergleichbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft auslösen) häufig nicht gleich behandelt werden. Unterschiede im Vorgehen aufgrund unterschiedlicher Verfahrensweisen, ungleicher Anforderungen an die Ermittlung und die daraus abgeleiteten Auflagen zur Vermeidung und zur Kompensation bei vergleichbaren Projekten (s. o.) führen dazu, dass Verursacher mit unterschiedlichen Aufwendungen und Kosten belastet werden. Vor dem Hintergrund globaler Märkte kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen, da beispielsweise umliegende europäische Nachbarländer entsprechende Auflagen teilweise nicht oder nicht in gleichem Maße kennen. Selbst innerhalb von Deutschland sind die Belastungen bei vergleichbarer Inanspruchnahme von Natur und Landschaft trotz einheitlicher rahmenrechtlicher Vorgaben vielfach sehr unterschiedlich (die Ursachen dafür werden nachfolgend in Kap. 4 dargelegt).

Im Mittelpunkt der Kritik stehen dabei häufig noch nicht einmal die absoluten finanziellen Belastungen durch im Verfahren festgelegte Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit⁹. Von Seiten der Planungs- und Vorhabensträger werden viel mehr die im Einzelfall erheblich voneinander abweichenden Herangehensweisen, Anforderungen und Aufwendungen in den Verfahren (Ermittlungsaufwand und –dauer) und für die Kompensation vergleichbarer Vorhaben als unangemessen und als Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz beanstandet. Besonders eklatant erleben dies Vorhabensträger, die bundesländerübergreifende Projekte planen: Trotz einheitlicher rahmenrechtlicher Vorgaben treten erhebliche Unterschiede in der Handhabung der Eingriffsregelung auf. Dies führt zu der bereits dargestellten Ungleichbehandlung, zu Wettbewerbsverzerrungen und in der Folge zu einer mangelnden Akzeptanz der Regelung. So wird von Großinvestoren während der Bearbeitung des LANA-Vorhabens am Rande betont, dass eine Kostenbelastung in Höhe von 10% oder mehr der Gesamtkosten für ein Vorhaben nicht das grundsätzliche Problem sei, so lange gewährleistet ist, dass ein vergleichbares Vorhaben eines konkurrierenden Projektträgers, das mit vergleichbaren Beeinträchtigungen verbunden ist, mit dem gleichen Aufwand und den gleichen Kosten belastet wird - und zwar mindestens im bundesweiten, wenn nicht sogar im europäischen Wettbewerb (KIEMSTEDT ET AL. 1996A).

Von mindestens ebenso großer Bedeutung für die Investoren ist ein verlässlicher und kalkulierbarer Aufwand, die gesetzlichen Vorschriften zur Eingriffsregelung im Einzelfall abzuarbeiten, und zwar besonders unter zeitlichen Gesichtspunkten (Dauer der Planungs- und Zulassungsverfahren).

Von den Regelungsadressaten und der politisch-wirtschaftlichen Seite wird eine Regelung der vorbeugenden Schadensvermeidung und -beseitigung bei der Durchführung von Vorhaben grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Die Forderungen nach Veränderung konzentrieren sich von dieser Seite auf:

- eine einfachere und schnellere Ermittlung der Beeinträchtigungen und der notwendigen Maßnahmen,
- eine zügigere Festlegung nachvollziehbarer Vermeidungs- und Kompensationsauflagen,
- einheitliche Standards bei der Ermittlung der Beeinträchtigungen und der Kompensationsmaßnahmen (in Abhängigkeit vom Schadensumfang),

⁹ Nach realistischen Schätzungen liegt der Aufwand für die Kompensationsmaßnahmen für ein Vorhaben bei durchschnittlich ca. 7% der Gesamtinvestitionskosten (vgl. GRANDJOT 2005).

um die Gleichbehandlung der Antragsteller zu gewährleisten und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Die stark voneinander abweichende Ermittlung von Beeinträchtigungen und Herleitung angemessener Kompensationsanforderungen hat bei den Normadressaten außerdem den Eindruck erweckt, die Vollzugsbehörden und die dort zuständigen Mitarbeiter hätten offensichtlich große individuelle Entscheidungsspielräume, so dass durch eine geschickte Verhandlungsstrategie oder (politische) Einflussnahmen auf die Entscheidungsträger die Anforderungen zugunsten des Projektträgers verändert werden können. Aufgrund dieses Eindrucks konzentrieren die Vorhabensträger ihre Energie vielfach verstärkt auf die Verhandlung über Vorgehensweisen und nicht auf die Erfüllung von Anforderungen. Der zügigen und effizienten Abwicklung von Planungs- und Zulassungsverfahren dürfte dies in vielen Fällen keinesfalls dienlich sein. Dies fällt einerseits auf die Vorhabensträger selbst zurück und konterkariert ihr eigenes Ziel einer zügigen Verfahrensabwicklung. Andererseits werden auch die beteiligten Zulassungs- und maßgeblich mitwirkenden Naturschutzbehörden zunehmend an einer reibungslosen und schnellen Verfahrensführung gemessen und geraten in die Kritik.

3.2.2 Politik und Verwaltung

Von Seiten der Politik und der Verwaltungsspitzen wird die Eingriffsregelung in ihrer Gesamtheit als naturschutzrechtliches Planungshemmnis und Investitionshindernis angeprangert. Es werden wesentliche Vereinfachungen der normativen Vorgaben und eine flexiblere Anwendung gefordert (Deregulierung).

Eine „Nachhaltige Entwicklung“ zu steuern, liegt jedoch – auf verschiedenen Ebenen vom Bund über die Länder bis zu den Kommunen –, letztendlich in der Hand der Gesetzgeber, der Politik und der für die Ausführung zuständigen Verwaltungsleitung. Dort muss der Ausgleich gefunden werden zwischen vielfach widerstrebenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen, nicht jedoch auf der Ebene der Einzelentscheidungen der jeweiligen Organe der Planungs- und Zulassungsbehörden auf ihren Arbeitsebenen.

In wirtschaftlich, strukturell und soziodemographisch schwierigen Zeiten droht in dieser Abwägung eine Vernachlässigung der ökologischen Belange. Dies betrifft insbesondere Regelungen und Instrumente für den Umwelt- und Naturschutz, deren Anwendung unmittelbar ökonomische Auswirkungen haben.

Verstärkt wird diese Tendenz dadurch, dass sich der Wettbewerb zwischen Bundesländern und Kommunen um die Ansiedlung von Betrieben und neuen Mitbürgern verschärft hat. Um Anreize für ansiedlungswillige Firmen und Familien zu schaffen, sollen vermeintliche Hindernisse wie die Anwendung der Eingriffsregelung mit ihren einhergehenden Folgekosten gering gehalten werden. Vielfach wird die Eingriffsregelung in ihrer Gesamtheit als naturschutzrechtliches und –fachliches Planungshemmnis und Investitionshindernis gesehen. Politiker, Verwaltungsspitzen und Wirtschaftsförderer von Ländern und Kommunen befinden sich in einem ständigen und zunehmenden Wettbewerb, darauf hinzuwirken, Verfahrensanforderungen zu senken. Stichworte in diesem Kontext sind Deregulierung, Reduktion der Anforderungen, Vereinfachung, Verschlinkung und Flexibilisierung der Verfahren. Sie fordern eine Beschleunigung von Planungs- und Zulassungsprozessen durch zügigere und flexiblere Behandlung in den Verwaltungen, ohne dass dies - dem Vernehmen nach - jedoch zu Lasten von Naturschutz und Bürgerbeteiligung geht (vgl. z. B. CDU/ CSU, SPD 11.11.2005 – Koalitionsvertrag: 63).

Die Kritik der Regelungsadressaten wird auch von Lobbyorganisationen und der Politik aufgegriffen und eine Beschleunigung, Vereinfachung und „Verschlinkung“ der Pla-

nungs- und Zulassungsverfahren gefordert (vgl. dazu BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT 1994; auch HANDELSKAMMER HAMBURG 2002).

Die vorgenannten Forderungen werden allerdings nicht durch Ergebnisse empirischer Untersuchungen belegt, im Gegenteil. Die wenigen Analysen, die in diese Hinsicht durchgeführt worden sind, deuten darauf hin, dass die vorgeschlagenen Veränderungen die Probleme nicht reduzieren, sondern vergrößern würden. So kommt bspw. der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) zur Erkenntnis, dass „gerade Verzögerungen in Genehmigungs- und anderen Zulassungsverfahren [...] viel häufiger Folgen von Normenmangel als eine Folge von Normenfülle [sind]. Zusätzliche Vorschriften [...] beispielsweise Standardisierungen für die richtige Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung [...] würden hier nicht als zusätzlicher bürokratischer Ballast, sondern im Gegenteil als hilfreiche und verfahrensbeschleunigende Entlastung [...] wirken“ (SRU 2002B: 123f., vgl. auch LÜBBE-WOLFF 1996).

Dass an der Anwendung der Eingriffsregelung etwas verändert werden muss, steht allerdings auch außer Frage, auch für Vertreter der Naturschutzseite. So formulierte KIEMSTEDT bereits 1995, dass "in nächster Zeit [...] für die Eingriffsregelung auf Bundesebene vereinheitlichte und plausible Vorgehensweisen gefunden werden [müssen], um mehr Akzeptanz zu erreichen" denn "mit der Eingriffsregelung steht der Naturschutz insgesamt auf dem Prüfstand" (KIEMSTEDT 1995: 55).

3.2.3 Naturschutz (Behörden, Verbände, Wissenschaft)¹⁰

Seit Einführung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sind im wesentlichen nur noch kleine und daher genehmigungsfreie Vorhaben mit unerheblichen oder nicht nachhaltigen Beeinträchtigungen sowie die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung entsprechend der guten fachlichen Praxis von der Pflicht ausgenommen, bei ihrer Verwirklichung den Status quo an Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie die Landschaftsbildqualität zu gewährleisten¹¹.

Würde die Eingriffsregelung ihrer Intention und den Zielen des Gesetzgebers entsprechend umgesetzt, so hätte sich die Situation von Natur und Landschaft seit 1976 also nicht wesentlich verschlechtern dürfen (vgl. HABER ET AL. 1993).

Da jedoch weiterhin eine Verschlechterung des Naturzustands z.B. durch fortschreitenden Flächenverbrauch festzustellen ist, wird von Seiten des Naturschutzes die Wirksamkeit des Instrumentes wiederholt kritisiert und in insgesamt Frage gestellt¹². „Die großen Hoffnungen, die bei Einführung in die Eingriffsregelung gesetzt wurden, haben sich in vielen Teilen nicht erfüllt“ (HEINKE 1997: 1). MAUCKSCH bezeichnet die Eingriffsregelung als „eine recht wirkungslose Regelung, ein[en] recht zahnlosen Papiertiger“ (1995: 298).

Allerdings kann eine Verschlechterung des Zustandes von Natur und Landschaft nicht ohne weiteres und alleine dem „Versagen“ der Vorschriften des § 18 BNatSchG angelastet werden¹³. Die Sicherung des Naturpotenzials, das anderweitig naturschutzrechtlich geschützt ist, wie beispielsweise durch Schutzgebiete oder –objekte, ist primär Aufgabe der anderen Instrumente und mit ihrem Vollzug betrauten Stellen.

¹⁰ Vgl. dazu auch SRU 2002: 232 mit Hinweisen auf gleich lautende Feststellungen des SRU in den Jahren 1987, 1994 und 1996, JANSEN 1984, DEPPE 1988, HOFFMANN & HOFFMANN 1990 in BREUER 1991b, HEMPEN ET AL. 1991, PETERS 1991, DASE 1991, HABER ET AL. 1991b, KOLODZIEJOK 1992: 309, JESSEL 1996: 9, BENDER ET AL. 2000: 185.

¹¹ Vgl. § 18 (3) BNatSchG 2002.

¹² Vgl. bspw. SRU 1987, Ziffer 463.

¹³ Die gleichen Argumente werden auch herangezogen, um die unzureichende Wirksamkeit der Landschaftsplanung und der Schutzgebietsausweisungen zu belegen (so bspw. KNEBEL 1999: 154).

Die Anwendung der Eingriffsregelung ist per Gesetz bei den meisten Vorhaben an ein fachrechtliches Planungs- oder Zulassungsverfahren gekoppelt. Man spricht daher von einem Vollzug im so genannten „Huckepackverfahren“. Die Verantwortung für die Durchführung der Verfahren, die Prüfung der vom Verursacher vorgelegten Unterlagen und die Entscheidungen liegen damit bei Planungs- und Zulassungsbehörden, die in ihrer inhaltlichen Ausrichtung häufig der jeweiligen Fachplanung näher stehen als dem Naturschutz. EKhardt kommt daher zum Ergebnis, dass eine Ursache für den unzureichenden Vollzug der Regelungen deren „einseitige“ Auslegung zu Ungunsten von Natur und Landschaft durch die zuständigen Behörden ist, weil ihnen eine unzureichende „Vollzugsmotivation“ unterstellt werden kann (vgl. EKhardt 2001: 137f.). Gestützt werde diese durch eine geringe Wirksamkeit direkter und indirekter „Kontrollmechanismen, wie Pflichten zur Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung und entsprechenden Zugangsmöglichkeiten zu den Gerichten (vgl. EKhardt 2001: 139f.).

Untersuchungen zur Eingriffsregelung haben gezeigt, dass deren Vollzug im Einzelfall in der Tat oft unzureichend ist¹⁴.

Dabei bedeutet „Vollzug der Eingriffsregelung“ in diesem Zusammenhang die Umsetzung der bundesrechtlichen Rahmenvorschriften durch verschiedene Institutionen auf allen „Umsetzungsebenen“ (vgl. LAHL 1993: 249f.):

- Konkretisierung, Ausfüllung und Ergänzung durch Landesrecht,
- untergesetzliche Ausführungsvorschriften und Normungen,
- Anwendung der gesetzlichen Vorschriften im Planungs- oder Zulassungsverfahren,
- sachgerechte Realisierung festgesetzter Kompensationsmaßnahmen (Herstellung, Entwicklung und Erhaltung).

Die Kritik bezieht sich mithin auf die Defizite bei der Formulierung der gesetzlichen Vorschriften, bei vereinheitlichten fachlichen und methodischen Standards und auf Vollzugsproblemen bei der Sicherung und Kontrolle der Kompensationsmaßnahmen in Natur und Landschaft (vgl. JESSEL 1999: 5).

KUCHLER beklagt schon 1991, also vor über 15 Jahren, aber eben so lange nach Einführung der Eingriffsregelung im Bundesrecht, dass ihre Anwendung schwierige Probleme aufwirft. „In rechtlicher Hinsicht ist umstritten und im Ergebnis ungeklärt, welche Pflichten den Verursacher eines Eingriffs auf den einzelnen Stufen der Eingriffsregelung treffen, was insbesondere mit der Vielzahl der verwendeten neuartigen unbestimmten Rechtsbegriffe zu erklären ist“ (KUCHLER 1991: 466). HEINKE sieht auch zum Ende der 1990er Jahre noch die "in höchstem Maß unbestimmte Rechtsbegriffe" bei einer Untersuchung zur Auslegung der wesentlichen Begriffe des § 8 BNatSchG an "erster Stelle der Ursachen der Anwendungsprobleme" (HEINKE 1997: 1).

Diese Vielzahl höchst unbestimmter Rechtsbegriffe erlaubt eine weite Interpretation vieler Vorschriften und führt bereits bei der Umsetzung der rahmenrechtlichen Vorgaben in die Ländernaturschutzgesetze vielfach zu voneinander abweichenden Regelungen gleicher Aspekte.

Bei der Umsetzung in Landesrecht hätten die Landesgesetzgeber die Möglichkeit, diese Probleme zu mindern. Aber auch für die Länderebene liegen keine günstigeren Befunde vor (vgl. JESSEL 1999: 5).

¹⁴ Z.B. SCHWOON 1996, WERNICK 1993, LAHL 1993, ÖKOPLAN 1992, KIEMSTEDT ET. AL 1994: 1 mit weiteren Quellenangaben, HABER ET AL. 1991.

Fasst man die Kritik der verschiedenen Interessengruppen zusammen, lässt sich folgende Kette an Ursachen für eine unzureichende Wirksamkeit der Eingriffsregelung feststellen (vgl. dazu Abb. 3 auf der folgenden Seite):

- Der Gesetzgeber formuliert zum Teil unpräzise Normen, die einen weiten Auslegungsspielraum schaffen.
- Dadurch kommt es zu länderspezifischen Unterschieden und zu Defiziten in der Anwendung der Regelung.
- Die Folge sind Ungleichbehandlung der Vorhabensträger sowie langwierige und konflikträchtige Abstimmungsprozesse im Einzelfall, was mit Akzeptanzverlust einhergeht.
- Es ist keine Kontrolle durch entsprechende Rechtsprechung vorhanden, da den Gerichten fachliche Standards fehlen, auf die sie als Begründung für ihre Rechtsprechung zurückgreifen können.

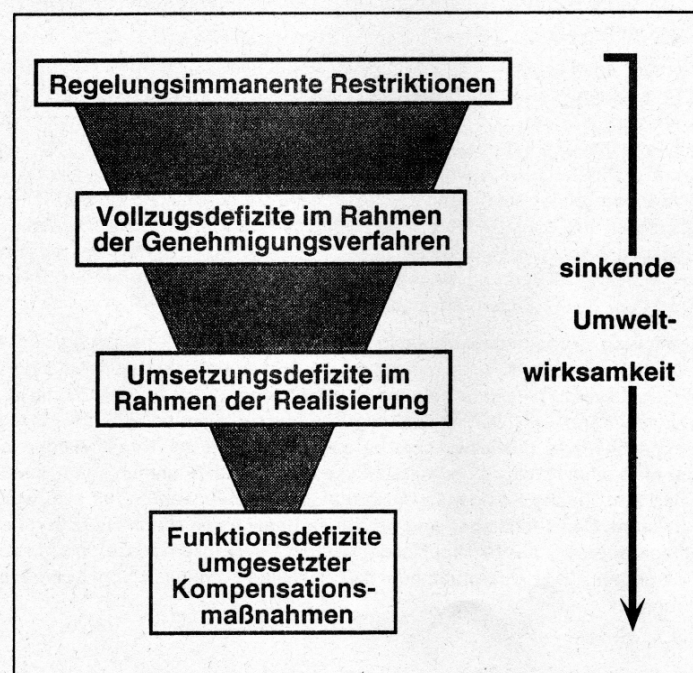


Abb. 3: Sinkende Umweltwirksamkeit der Eingriffsregelung im Ablauf ihrer Anwendung (WERNICK 1993: 18)

Im folgenden Kapitel wird an Beispielen genauer untersucht, wie groß die Interpretationsspielräume aufgrund der gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen für den Vollzug wirklich sind.

3.3 Rechtliche Voraussetzungen zur Anwendung der Eingriffsregelung nach BNatSchG

Ausgangspunkt der Beurteilung ist die Fassung des BNatSchG, die mit dem 3. Gesetz zur Änderung des BNatSchG am 21.9.1998 neu bekannt gemacht wurde (BGBl. I S. 2994; daher wird die Bezeichnung ‚BNatSchG 1998‘ verwendet). Diese Fassung bildet auch die Grundlage, auf der die Handlungsanleitung für die Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen entwickelt wird und auf der der erste Teil dieser Untersuchung

fußt¹⁵. Diese heute für die praktische Anwendung der Eingriffsregelung formal unmaßgebliche Fassung des BNatSchG wird dennoch ausführlich dargestellt, da anhand dieser Fassung die Regelungen grundlegend dargestellt und erläutert werden. Sie stellt gleichzeitig die Fassung des Bundesnaturschutzrechts dar, die Maßgeblich für die Ausgestaltung des Bremischen Naturschutzrechts zu Beginn der Bearbeitung der ersten Fassung der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen war. Das Bundesrecht in dieser Fassung setzte den Rahmen für die Konkretisierungsmöglichkeiten und –erfordernisse auf der Landesebene. Das darauf basierende Landesrecht setzt den Rahmen für die Konkretisierungsmöglichkeiten und –erfordernisse in der zu entwickelnden untergesetzlichen Regelung, der Handlungsanleitung.

Untersucht wird anschließend die Novelle des BNatSchG 2002, um zu ermitteln, wie weit der Bundesgesetzgeber auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Ursachen für verschiedene Anwendungsprobleme der Eingriffregelung und die Kritik einer unzureichenden Gesetzgebung angemessen reagiert und die Normen entsprechend verbessert hat. Aus der Fassung des BNatSchG 2002 werden dazu nur noch die Passagen dargestellt, die gegenüber der Fassung von 1998 geändert oder ergänzt worden sind. Gleichzeitig wird mit der Betrachtung dargelegt, welche gesetzlichen Vorgaben zur Anwendung der Eingriffsregelung weiterhin unpräzise oder unvollständig normiert waren und deshalb landesrechtlich und/oder untergesetzlich präziser geregelt werden müssen, um einen einheitlichen, sachgerechten und gleichzeitig effizienten Vollzug zu gewährleisten.

Mit dem Naturschutzrecht des Landes Bremen wird entsprechend verfahren (Kap. 3.6).

Die Fassung des BNatSchG 2009, die erst nach Abschluss des untersuchten Modellvorhabens in Bremen verabschiedet worden ist, wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit dennoch analysiert um beurteilen zu können, inwieweit sich der Bedarf an untergesetzlichen Regelungen evtl. durch diese aktuellere Novelle verändert hat. Dies ist u. a. auch für die Beurteilung der Aktualität der vorliegenden Erkenntnisse und Empfehlungen und für die Frage der Übertragbarkeit von Relevanz.

3.3.1 BNatSchG 1998

Bei der Analyse werden die wichtigsten Regelungen des BNatSchG 1998 in den Vordergrund gestellt, die die Anwendung der Eingriffsregelung steuern. Die Auswahl erfolgt in Anlehnung an die zentralen Arbeits- und Entscheidungsschritte nach KIEMSTEDT ET AL. (1996B).

3.3.1.1 Anwendungsbereich und Entscheidungskaskade

Die wesentlichen normativen und inhaltlichen Vorgaben zur Anwendung der Eingriffsregelung finden sich in wenigen Passagen des § 8 BNatSchG 1998¹⁶.

Die Eingriffsregelung ist demnach nur auf Vorhaben anzuwenden, welche die so genannte Legaldefinition erfüllen (§ 8 Abs. 1 BNatSchG 1998).

§ 8 Abs. 2 BNatSchG 1998 regelt zudem, dass die Eingriffsregelung nach BNatSchG auf Vorhaben anzuwenden ist, die nach anderen Rechtsvorschriften zugelassen¹⁷ oder von Behörden durchgeführt werden.

¹⁵ Die Vorschriften für Eingriffe, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuches (BauGB) geplant und zugelassen werden (so genannte „naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nach BauGB“) und ihre Entwicklung werden in Kap. 3.4 beschrieben).

¹⁶ Bei den nachfolgenden Ausführungen zum BNatSchG 1998 werden die Vorschriften ausschließlich im Präteritum dargestellt, auch wenn sie grundsätzlich in der BNatSchG-Novelle 2002 erhalten geblieben sind.

Eine Beschränkung des Anwendungsbereichs der Eingriffsregelung existierte durch die so genannte Landwirtschaftsklausel des § 8 Abs. 7 BNatSchG 1998, der die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung, die den Anforderungen an die gute fachliche Praxis entspricht, von der Anwendung der Eingriffsregelung ausklammert.

Eine weitere wichtige verfahrensrechtliche Regelung trifft § 8 Abs. 2 BNatSchG 1998, der festlegt, dass "die Verpflichtung [zu Vermeidung und/oder Ausgleich] durch die für die Entscheidung oder Anzeige zuständige Behörde ausgesprochen" wird. Damit wird das so genannte „Huckepack-Verfahren“ für die überwiegende Zahl der Anwendungsfälle konstituiert, bei dem die Naturschutzbehörden nur entsprechend landesrechtlicher Verfahrensregelungen im Benehmen oder im Einvernehmen zu beteiligen sind. Für Verfahren, bei denen Behörden des Bundes beteiligt sind, regelt § 9 BNatSchG 1998 grundsätzlich die Beteiligung der zuständigen Naturschutzbehörden im Benehmen.

Die Regelung des § 8 Abs. 3 BNatSchG 1998 hat ebenfalls eher verfahrensrechtlichen Charakter:

§ 8 Abs. 3 BNatSchG 1998

Der Eingriff ist zu untersagen, wenn die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder¹⁸ nicht im erforderlichen Maße auszugleichen sind und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft im Range vorgehen¹⁹.

Die wesentlichen Vorschriften des § 8 BNatSchG 1998 sind folgender Abbildung in der vom Gesetzgeber vorgesehenen Prüfabfolge zusammenfassend dargestellt (im Folgenden: Entscheidungskaskade).

Während sämtliche Regelungen, die sich auf die verfahrensrechtlichen Aspekte der Eingriffsregelung beziehen, verhältnismäßig eindeutig und bestimmt formuliert sind, werfen die Absätze 1 und 2 der Regelung, die die wesentlichen normativen Anforderungen fixieren, viele Fragen auf. Die gesetzlichen Vorgaben enthalten eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe und Anforderungen, die für eine fachgemäße Anwendung einer Erläuterung bzw. Konkretisierung bedurften.

¹⁷ Für die verschieden bezeichneten Zulassungsmöglichkeiten eines Vorhabens wird in der Arbeit zusammenfassend der Begriff der "Zulassung" gebraucht.

¹⁸ Bei dem Begriff "oder" an dieser Stelle handelte es sich wohl um ein redaktionelles Versehen des Gesetzgebers (so bezeichnet von PLOGMANN 2000: 70). Es muss unstreitig "und" heißen, da der Gesetzgeber eine naturschutzrechtliche Abwägung nur bei nicht ausgleichbaren, nicht aber auch bei nicht vermeidbaren Beeinträchtigungen einführen wollte.

¹⁹ Bei der Frage, ob ein Eingriff ausgeglichen ist, handelt es sich ebenfalls um eine fachlich-normative Frage. Sie taucht bereits im Rahmen der Verpflichtung durch den § 8 Abs. 2 BNatSchG 1998 auf, der fordert, dass die Beeinträchtigungen auszugleichen sind.

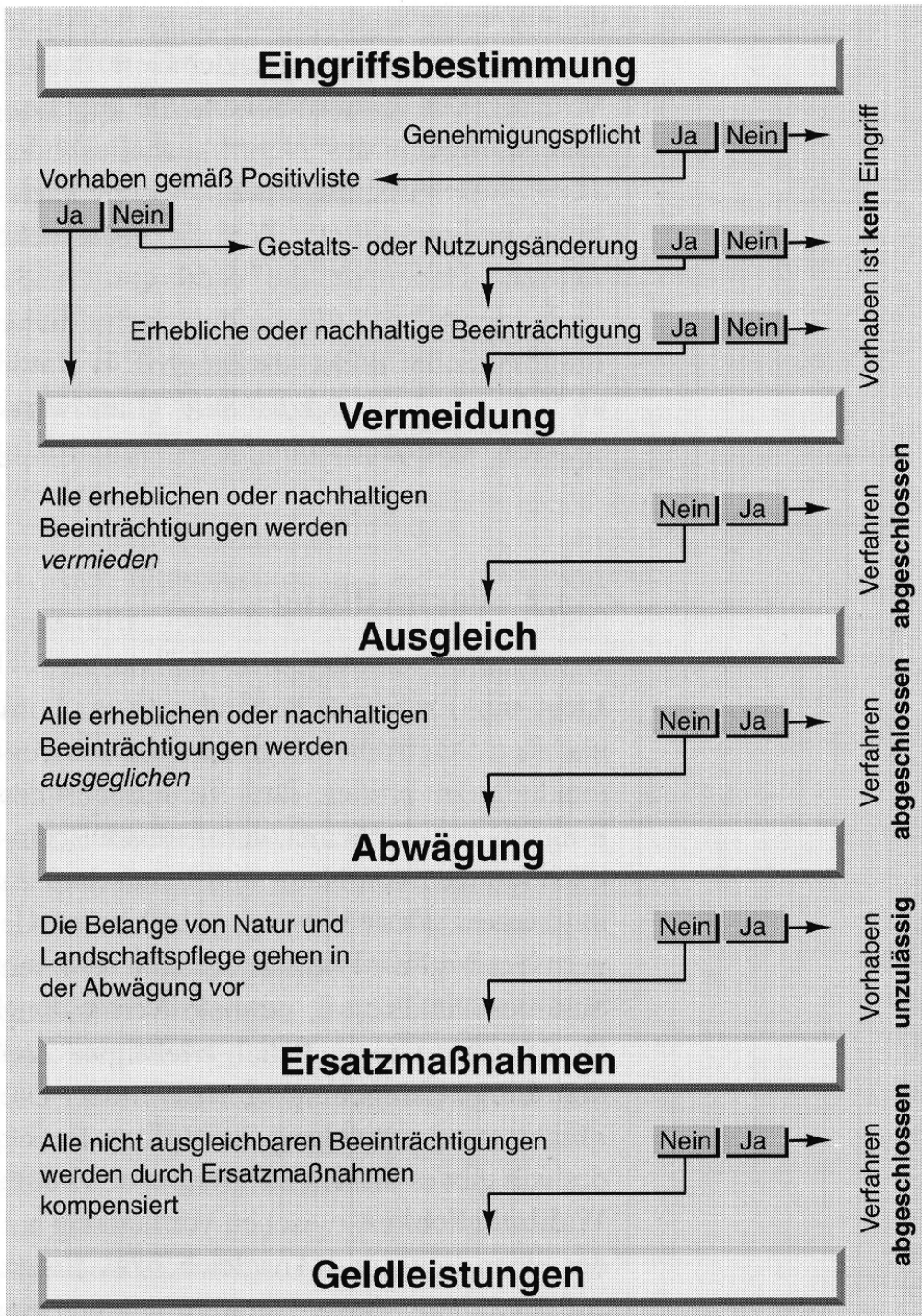


Abb. 4: Ablaufschema/ Entscheidungskaskade der Anwendung der Eingriffsregelung nach den Rechtsvorschriften des BNatSchG (KIEMSTEDT ET AL. 1996B: 6 verändert von KÖPPEL ET AL. 1998: 23).

3.3.1.2 Eingriffsdefinition

§ 8 Abs. 1 BNatSchG 1998

(1) Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können.

Die so genannte Eingriffsdefinition beschreibt die Voraussetzungen, die **ein Vorhaben** erfüllen muss, um die weiteren gesetzlichen Vorschriften auf das Vorhaben im Rahmen der Zulassung anzuwenden. Zugleich bestimmt die Vorschrift die Voraussetzungen, die **einzelne Beeinträchtigungen** der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes erfüllen müssen, um den Vorschriften über die Rechtsfolgen zu unterliegen. Ein Vorhaben ist in der Regel mit verschiedenen einzelnen Beeinträchtigungen verbunden. Eine einzige Beeinträchtigung, die die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 BNatSchG 1998 erfüllt, verpflichtet dazu, die Eingriffsregelung auf das Vorhaben anzuwenden²⁰.

Die Voraussetzungen, die nach den bundesgesetzlichen Vorgaben für eine Anwendung der Eingriffsregelung gegeben sein mussten, unterscheidet GASSNER (1995B: 16) in einen "Verletzungs- und einen Sachfolgentatbestand".

Der **Verletzungstatbestand** des § 8 Abs. 1 BNatSchG 1998 fordert, dass ein Vorhaben zu einer "Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen" führt. Offen lässt die Norm, ob nur direkte oder auch indirekte Gestaltänderungen unter diese Regel fallen sollten, z.B. durch (direkte) Veränderung abiotischer Verhältnisse (z.B. Erhöhung der Emissionen einer Anlage mit der Folge der Erhöhung der Immissionen in der umgebenden Landschaft).

Der **Sachfolgentatbestand** bedeutet, dass nicht jede Gestalt- oder Nutzungsänderung der Eingriffsregelung unterliegt, sondern ausschließlich solche, "die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können" (ebd.).

Mit diesen Aussagen führt der Gesetzgeber einen Maßstab hinsichtlich des Schädigungspotenzials ein, den eine Beeinträchtigung erfüllen muss. Der Maßstab ist jedoch weiterhin recht unbestimmt und lässt Auslegungsspielraum zu. BERKEMANN (1993: 99) spricht in diesem Kontext vom „rechtlich allein interessanten Störpotenzial des Eingriffs“, kritisiert dabei allerdings die "fast allgemein gültige Umschreibung".

Der Bundesgesetzgeber war sich der Problematik der Unbestimmtheit der Vorschriften an dieser Stelle vermutlich bewusst und räumte den Bundesländern die Möglichkeit ein, durch Landesrecht genauer zu bestimmen, welche Vorhaben die bundesrechtlichen Voraussetzungen im Regelfall erfüllen und welche nicht (§ 8 Abs. 8 BNatSchG 1998; so genannte Positiv- und Negativlisten). Dabei wird den Ländern keine die Möglichkeit eröffnet, die Voraussetzungen für die Feststellung des Eingriffstatbestandes zu verändern (vgl. auch § 8 Abs. 9 BNatSchG 1998), sondern lediglich ermöglicht, landestypische Beispiele zu definieren, bei denen die Voraussetzungen im Regelfall zutreffen oder im Regelfall nicht zutreffen.

Soweit die Länder davon keinen Gebrauch machten, bleibt für die Anwendung im Einzelfall die Frage nach dem Maßstab bestehen, der angelegt wird, um Erheblichkeit oder Nachhaltigkeit von Beeinträchtigungen zu beurteilen. Den Entscheidungen müssen aufgrund der sich daraus ergebenden Konsequenzen (Bestandsaufnahmen von Natur und Landschaft, Beeinträchtigungsprognosen usw.) - im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Verursacher - weitgehend einheitliche Beurteilungskriterien zu Grunde gelegt werden. Die gesetzlichen Vorschriften dazu sind im BNatSchG 1998 eher vage.

²⁰ Eine besondere Schwierigkeit besteht nach wie vor darin, dass die Entscheidung, ob es sich bei einem Vorhaben um einen Eingriff i.S.d.G. handelt, zu einem frühen Zeitpunkt der Planung getroffen werden muss. Zum Zeitpunkt, zu dem die Entscheidung zu treffen ist, liegen in der Regel noch keine Ergebnisse einer Tatsachenermittlung (Bestandsaufnahme) vor. Diese wird durch die Entscheidung erst ausgelöst – auf einer oft vagen Datenbasis.

3.3.1.3 Landwirtschaftsklausel

§ 8 Abs. 7 BNatSchG 1998

Die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung ist nicht als Eingriff anzusehen, soweit dabei die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. Die den Vorschriften des Rechts der Land- und Forstwirtschaft einschließlich des Rechts der Binnenfischerei und § 17 Abs. 2 des Bundesbodenschutzgesetzes entsprechende gute fachliche Praxis bei der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung widerspricht in der Regel nicht den in Satz 1 genannten Zielen und Grundsätzen. Nicht als Eingriff gilt auch die Wiederaufnahme einer land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung, die auf Grund vertraglicher Vereinbarungen zeitweise eingeschränkt oder unterbrochen worden war.

Von der Anwendung der Eingriffsregelung grundsätzlich ausgenommen ist rahmenrechtlich die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung.

Bis zum 3. Änderungsgesetz zum BNatSchG im Jahr 1998 gilt die so genannte Landwirtschaftsklausel für die „ordnungsgemäße Bodennutzung“ (§ 1 Abs. 3 und § 8 Abs. 7 BNatSchG 1998).

Mit der Gesetzesänderung 1998 wird der Grundsatz des § 2 Abs. 3 BNatSchG 1998 neu gefasst und die Landwirtschaftsklausel angepasst. Demnach ist die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung weiterhin nicht als Eingriff anzusehen, "soweit dabei die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt" sind. Ergänzend wird bestimmt, dass eine dem Recht der Land- und Forstwirtschaft und dem Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) entsprechende „gute fachliche Praxis“ der Bodennutzung diesen Zielen in der Regel nicht widerspricht. Klar gestellt ist mit § 8 Abs. 7 Satz 3 BNatSchG 1998, dass auch die Wiederaufnahme entsprechender Bodennutzungen, die aufgrund vertraglicher Vereinbarungen zeitweise eingeschränkt oder unterbrochen ist, von der Anwendung der Eingriffsregelung freigestellt wird.

Die Landwirtschaftsklausel wird insbesondere vor der Novelle des BNatSchG 2002 immer wieder als eine Hauptursache für die unzureichende Wirksamkeit des gesamten Instrumentes gesehen (vgl. auch EKhardt 2001: 81). CZYBULKA bezeichnet die Landwirtschaftsklausel sogar als „fatalsten Fehler der Eingriffsregelung“ (1988: 220).

Unstreitig hat die Landwirtschaft über Jahrzehnte hinweg die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und das Landschaftsbild nachhaltig geschädigt. So benennt auch das BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ die Intensivierung der Landwirtschaft als wesentlich Ursache für den Artenrückgang und Gefährdungen im Gewässerbereich (vgl. BFN 2002: 18, 72).

Die Ursache dafür ist, nach Ansicht des Verfassers, allerdings nicht die Landwirtschaftsklausel an sich, sondern die unzureichende untergesetzliche Ausführung, die unbestimmt ließ, welche Tätigkeiten nicht als „ordnungsgemäß“ gelten und somit auch nicht von der Eingriffsregelung freigestellt sind.

Erst im Laufe der Zeit wird in einigen Bundesländern durch Ergänzungen der gesetzlichen Normen oder untergesetzliche Regelungen klargestellt, dass beispielsweise der Umbruch von (Dauer-)Grünland zu Ackerland nicht zur ordnungsgemäßen Bodennutzung gehört und daher einen Eingriff darstellt (vgl. Zusammenstellung bei KIEMSTEDT 1996A: 23ff.). Ähnliches gilt beispielsweise auch für die Beseitigung (Landschaftsbild prägender) Gehölzbestände zu Gunsten landwirtschaftlicher Intensivierungen, die von verschiedenen Ländern in ihre so genannten Positivlisten aufgenommen sind. Die Klärung, welche zu errichtende Gebäude auf landwirtschaftlichen Betrieben vom Freistel-

lungsprivileg profitieren und welche wiederum nicht, gehört ebenfalls zu den zu präzisierenden Tatbeständen.

Die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung von der Eingriffsregelung freizustellen, wenn sie bei der Bewirtschaftung des Bodens die Ziele des Naturschutzrechts ausreichend berücksichtigt, ist sinnvoll und quasi zwangsläufig. Alles andere würde erfordern, die tägliche Arbeit der Land-, Forst- und Fischereiwirte genehmigungspflichtig zu machen und entsprechenden Beurteilungen als Einzelfall zu unterziehen - eine in der Praxis nicht umsetzbare Lösung. Seit der Einführung der "guten fachlichen Praxis" als Beurteilungsniveau in das BNatSchG 1998 existiert das Problem einer genaueren Definition dieses Terminus.

3.3.1.4 Betrachtungsgegenstand der Eingriffsregelung – Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und Landschaftsbild

Der Schutz der Eingriffsregelung kommt – gemäß dem Wortlaut des BNatSchG 1998 – sachlich-inhaltlich zwei komplexen Betrachtungsgegenständen zugute:

1. der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und
2. dem Landschaftsbild.

Aufgrund dieses Wortlautes kann von zwei "Schutzgütern" der Eingriffsregelung gesprochen werden (vgl. z. B. GASSNER 1995A: 128). Allerdings eigneten sich die Schutzgutkomplexe kaum für die praktische Handhabung in den Ermittlungs- und Planungsprozessen.

BERKEMANN hält sie 1993 auch für kaum justitiabel. Der Gesetzgeber greift, nach seiner Auffassung hierbei zur Beurteilung von Veränderungen von Natur und Landschaft auf Begrifflichkeiten zurück, die sich bereits in den §§ 1 und 2 des BNatSchG 1998 finden und dort auch ihren Sinn hatten. Im Zusammenhang mit der Anwendung der Eingriffsregelung sind diese jedoch nicht hinreichend anwendungsbezogen und insbesondere zur Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Eingriffsregelung „rechtspraktisch kaum tauglich“ (BERKEMANN 1993: 98). Die von BERKEMANN bereits 1993 getroffenen Feststellungen behalten auch weiterhin Gültigkeit.

Andere Autoren weisen auf die Notwendigkeit hin, die Schutzgüter (und Funktionen) als Gegenstand der Anwendung der Eingriffsregelung unter Rückgriff auf die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes genauer zu bestimmen, denn das Instrument dient vorrangig der Verwirklichung dieser Ziele (HAAREN & HORLITZ 2002, HAAREN 2004).

Teilweise wird darauf verwiesen, dass zur Präzisierung des Begriffs des Naturhaushalts auf die Definition des Pflanzenschutzgesetzes (PflSchG) zurückgegriffen werden müsse (vgl. § 2 Nr. 6 PflSchG). So wird der Begriff „Naturhaushalt“ des Naturschutzrechtes nicht dort, aber im v. g. PflSchG definiert und hilfsweise dann auch naturschutzrechtlich entsprechend weiter verwendet.

Mit der Definition der Schutzgüter sind mit Blick auf den Vollzug der Eingriffsregelung eine Reihe praktischer Fragen verbunden. Diese beziehen sich insbesondere auf Inhalt, Art und Umfang der vom Verursacher vorzulegender Daten und ggf. durchzuführenden Erhebungen vor Ort sowie der Art und Ausgestaltung der Prognosen der erheblichen Beeinträchtigungen.

Auch die ergänzende Regelung des § 8 Abs. 4 BNatSchG 1998 bringt hier keine weitergehende Aufklärung. Sie besagt lediglich, dass der Planungsträger, die zum Ausgleich erforderlichen Maßnahmen „im Einzelnen im Fachplan oder in einem land-

schaftspflegerischen Begleitplan in Text und Karte darzustellen [hat]“. Auch die gesetzlich geforderten Maßnahmen zur Vermeidung werden im Gesetz nicht genannt.

Besonders im Hinblick auf die zu untersuchenden Schutzgüter und Funktionen sowie die Veränderungen des Landschaftsbildes stehen die Vorgaben des BNatSchG in einem steten Spannungsverhältnis mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. KIEMSTEDT 1996A, STADLER 2002: 180f., SCHUMACHER & FISCHER-HÜFTLE 2003), der - wie bei allen Verwaltungs - auch bei der Anwendung der Eingriffsregelung zu beachten ist.

Ein grundsätzliches Problem besteht darin, dass im engen naturwissenschaftlichen Sinn keine vollständige Erfassung des Naturhaushalts möglich ist bzw. wegen Unverhältnismäßigkeit nicht in Frage kommt. Die notwendige und sinnvolle Selektion der zu erhebenden Sachverhalte sowie der angemessene Detaillierungsgrad müssen so gewählt werden, dass die Einzelfallbezogenheit und -gerechtigkeit sowie ein Mindestmaß an fachlicher Eignung gewahrt bleiben (vgl. KIEMSTEDT ET AL. 1996A: 7).

Über die Eignung der entsprechenden Methoden soll ein fachlicher Konsens gefunden werden. Ansonsten ist die Rechtssicherheit der Ergebnisse gefährdet, die mit den angewandten Methoden ermittelt werden.

3.3.1.5 Vermeidung

§ 8 Abs. 2 BNatSchG 1998

Der Verursacher eines Eingriffs ist zu verpflichten, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen [...]

Der Wortlaut dieser gesetzlichen Vermeidungspflicht erscheint auf den ersten Blick keinen oder nur sehr geringen Interpretationsspielraum zu eröffnen²¹. Dennoch ist auch der Inhalt dieser Norm jahrelang in mehrfacher Hinsicht strittig.

Folgende Fragen dazu werden kontrovers diskutiert (vgl. KIEMSTEDT ET AL. 1994):

- Ist unter dem Vermeidungsgrundsatz auch die Erforderlichkeit des Vorhabens nachzuweisen und in diesem Kontext darzulegen, warum das vorgesehene Vorhaben sowie die damit verbundenen Beeinträchtigungen nicht vollständig unterlassen werden können (Null-Variante)?
- Gebietet der Vermeidungsgrundsatz regelmäßig auch mehr oder weniger vom vorgesehenen Vorhaben abweichende Varianten/ Alternativen zu untersuchen (z.B. Standort- oder Trassenalternativen)?
- Gilt die Pflicht zur Vermeidung nur, wenn die Beeinträchtigungen gänzlich unterlassen werden können (vermieden) oder sind die Beeinträchtigungen so gut wie möglich zu mindern – also anteilig zu vermeiden (vermindern/ mindern)?
- Inwieweit sind vom beantragten Vorhaben mehr oder weniger grundsätzlich abweichende Alternativen und Varianten zu untersuchen und, vorbehaltlich der Verhältnismäßigkeit, ggf. der ursprünglichen Version vorzuziehen?

Einige dieser Interpretationsstreitigkeiten hätten sich bei genauem Studium des Wortlautes bereits erübrigt. Dies wird im Folgenden an drei Teilaspekten der gesetzlichen Vorgaben gezeigt.

²¹ Die Begriffe der Verminderung oder Minderung werden vielfach neben dem Begriff der Vermeidung gebraucht. Das Naturschutzrecht kennt jedoch nur den Begriff der Vermeidung und markiert damit auch das Ziel jeglicher Minderung bzw. Verminderung unter dem üblichen Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit.

Minderung als Teil der Vermeidungspflicht

Die Auffassung, dass vermeidbare Beeinträchtigungen unterlassen werden müssen, auch wenn die Beeinträchtigungen – unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit – nicht gänzlich vermieden werden können, setzt sich relativ schnell fachlich sowie in der Rechtsprechung durch.

Vollständige Vermeidung/ Planrechtfertigung / Null-Variante

Die Frage, ob die Planung/ Zulassung eines Vorhabens gerechtfertigt ist, richtet sich nach den Maßgaben des jeweiligen Fachgesetzes, nach dem die Zulassung erfolgt. Fachgesetzlich gerechtfertigte Vorhaben gelten grundsätzlich als unvermeidbar (MEßERSCHMIDT 2003). Bereits aus dem Wortlaut des Gesetzes ergibt sich ja, dass es um die Vermeidung von Beeinträchtigungen und nicht des Vorhabens geht. Demnach ist auch nicht Gegenstand der Anwendung der Eingriffsregelung, die Folgen einer so genannten Null-Variante als optimale Möglichkeit zur Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen zu untersuchen. Allerdings ist die Ermittlung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit von Natur und Landschaft ohne Verwirklichung des Vorhabens unverzichtbar als Grundlage für die Prognose möglicher Beeinträchtigungen.

Standort- oder Trassenalternativen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen

Während in den ersten Jahren nach der Etablierung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung die Untersuchung mehr oder weniger vom vorgesehenen Vorhaben abweichenden Alternativen oder Varianten als wesentliche Errungenschaft zur Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft gesehen wird, hat sich die Rechtsprechung in Zwischenzeit kontinuierlich zur gegenteiligen Auffassung hin entwickelt.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) zum BNatSchG hat – nach Auffassung des BVerwG selbst - mittlerweile geklärt, dass das „naturschutzrechtliche Vermeidungsgebot nur innerhalb des konkret geplanten Vorhabens gilt“. Weitergehende Vermeidungsmaßnahmen, z.B. andere räumliche Ausführungsvarianten, sind lediglich im Rahmen der fachplanerischen Abwägung zu prüfen und nicht durch das Vermeidungsgebot gefordert (BVerwG Urteile z. B. vom 7.3.1997, vom 19.3.2003 und 3.3.2005).

Die Interpretation des naturschutzrechtlichen Vermeidungsgebotes durch die Rechtsprechung reicht mittlerweile also so weit, dass lediglich unwesentliche Änderungen am Vorhaben selbst hinsichtlich der Beiträge zur Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen zu prüfen sind. Der Wirksamkeit des naturschutzrechtlichen Vermeidungsgebotes scheint durch die Rechtsprechung damit weitgehend die Grundlage entzogen, denn der strikten Vorgabe, vermeidbare Beeinträchtigungen auch zu unterlassen, werden die wirksamsten Möglichkeiten einer anderen Standort- und Trassenwahl entzogen. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Verpflichtung zur Untersuchung und Erwägung entsprechender Alternativen nicht gänzlich entfallen ist: Bei Vorhaben, bei denen dies von besonderer Bedeutung ist, ist diese Aufgabe i.d.R. Gegenstand vorlaufender Planungen auf übergeordneter Planungs- und Prüfungsebenen, ggf. auch im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen oder (Strategischen) Umweltprüfungen (z.B. Gegenstand der Flächennutzungsplanung oder der Bedarfsplanung im System der Bundesfernstraßenplanung). Außerdem ist die Frage nach angemessenen Alternativen auch auf der Zulassungsebene noch Gegenstand der Planung, wenn auch nur nach den Maßgaben des jeweiligen Fachrechts und als Abwägungsgegenstand, nicht als strikte Pflicht. Allerdings kann bezweifelt werden, dass sich die strikte Verpflichtung jemals wirksam

durchsetzen konnte (auch vor der „korrigierenden“ Rechtsprechung), denn auch das strikte Gebot stand unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit.

Aufgrund der vorliegenden Rechtsprechung zum bundesrechtlichen Vermeidungsgebot scheint einer einheitlichen Handhabung und Anwendung dieses Teils der Normen zur Anwendung der Eingriffsregelung nichts mehr im Weg zu stehen. Wären da nicht einzelne Landesgesetze, die eine Prüfung von Standortvarianten im Kontext des Vermeidungsgebotes vorschreiben, z.B. § 7a LNatSchG Schleswig-Holstein i.d.F.v. 16.6.1993. Ähnlich auch § 19 NatSchG LSA: „Eingriffe werden genehmigt, wenn und soweit nicht [...] der Eingriff an anderer Stelle mit geringeren Beeinträchtigungen durchgeführt werden kann und wenn ein damit verbundener Aufwand nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Erfolg steht“ § 19 NatSchG LSA i.d.F.v. 23.7.2004).

Die Regelungen könnten hinsichtlich ihrer Rahmenrechtskonformität fraglich sein. Allerdings mögen sie auch als „weitergehende Regelung“ gelten, zu der die Länder nach § 8 Abs. 2 BNatSchG 1998 ermächtigt sind.

3.3.1.6 Ausgleich

§ 8 Abs. 2 BNatSchG 1998

Der Verursacher eines Eingriffs ist zu verpflichten, [...] unvermeidbare Beeinträchtigungen innerhalb einer zu bestimmenden Frist durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen, soweit es zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. [...] Ausgeglichen ist ein Eingriff, wenn nach seiner Beendigung keine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushalts zurückbleibt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist.

Nach § 8 Abs.2 BNatSchG 1998 sind nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen durch einen Eingriff auszugleichen. Der vollständige Ausgleich gilt – wie die Vermeidung – ebenfalls als „strikttes Recht“ unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit.

Hinsichtlich der Frage, wann ein Ausgleich i.S.d.G. erreicht sei, ist das Gesetz – jedenfalls bezogen auf den Naturhaushalt – vermeintlich eindeutig: „Wenn nach seiner Beendigung keine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushaltes zurückbleibt (...)“ (§ 8 Abs. 2 BNatSchG 1998)²².

Damit wird jedoch auf zwei bereits erwähnte, recht unbestimmte Kriterien zurückgegriffen:

- auf das komplexe System des Naturhaushalts als Betrachtungsgegenstand und
- auf die bestimmungsbedürftigen Maßstäbe der Erheblichkeit und Nachhaltigkeit.

Als problematisch erweist sich auch die Bestimmung des Zeitpunktes der „Beendigung des Eingriffs“: Rechnet man nur die Herstellungs- und Bauphase eines Vorhabens oder umfasst die Dauer des Eingriffs den Zeitraum, in dem erheblichen Beeinträchtigungen auftreten, die durch das Vorhaben und den bestimmungsgemäßen Betrieb ausgelöst werden (verkehrsbedingte Emissionen eines Straßenbauvorhabens, erhöhte Mortalitätsrate querender Tiere, dauerhafte Wirkungen durch die Flächenversiegelung usw.)? Rechnet man diese Phase hinzu, ist ein Ende des Eingriffs vielfach nicht zu bestimmen, da die Mehrzahl der Vorhaben auf Dauer angelegt ist und die Zulassungen entsprechend unbefristet sind (Ausnahmen z.B. bei Windkraftanlagen).

²² Dabei mag es ein redaktionelles Versehen sein, dass der Gesetzgeber bei der gesetzlichen Bestimmung der Voraussetzungen der Ausgleichbarkeit (nur) auf den "Naturhaushalt" abstellt und nicht – wie bspw. bei der Eingriffsbestimmung – auf die "Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts".

Erforderlich ist daher die untergesetzliche Bestimmung eines Zeitpunktes oder Zeitraumes nach Beginn oder Abschluss der Herstellung eines Vorhabens (Bauphase) als Prüfkriterium für das Erreichen des Ausgleichs. Man nennt diese Frist auch die **zeitliche Komponente** des Ausgleichs.

Die Ausgleichspflicht richtet sich konkret auf die Entwicklung und Aufwertung der Schutzgüter und Funktionen, die durch den jeweiligen Eingriff erheblich beeinträchtigt werden. Dabei bestimmen Art und Umfang der Beeinträchtigungen wesentlich das erforderliche Maß der Kompensationsleistung. Auftretende Funktionsbeeinträchtigungen sind durch Verbesserung/ Aufwertungen gleicher Funktionen in gleichem Umfang wie die Beeinträchtigungen/Abwertungen zu kompensieren, um den Ausgleich zu erreichen. Nur unerhebliche Beeinträchtigungen dürfen verbleiben, sonst ist der gesetzlich geforderte Ausgleich nicht erreicht. Benannt werden als so genannte **funktionale Anforderungen** des Ausgleichs häufig die (funktionale) **Gleichartigkeit** als **qualitative Anforderung** und die **Gleichwertigkeit** als **quantitative Anforderung** der Kompensationsmaßnahmen.

Eine nach wissenschaftlichen Gesichtspunkten valide und vollständige Ermittlung des Zustandes und Prognose der Auswirkungen eines Vorhabens auf die Leistungs- (und Funktionsfähigkeit) von Natur und Landschaft ist im Rahmen der Anwendung der Eingriffsregelung i. d. R. nicht leistbar und den Vorhabenträger auch nicht zuzumuten. Notwendig ist wiederum die Reduktion der Komplexität des Untersuchungs- und Prognosegegenstandes (Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, Schutzgüter, Funktionen).

Dementsprechend ist auch die Definition des Ausgleichs an die erreichbare Aussagequalität der Erhebungen und Prognosen der Beeinträchtigungen anzupassen. So wird „funktionale Gleichartigkeit“ häufig reduziert auf „Gleichartigkeit“ und mündet in der vereinfachten Anforderung, erheblich beeinträchtigte oder beseitigte Biotope durch Biotope gleichen Typs auszugleichen. Es wird noch zu diskutieren sein, ob das den gesetzlichen Anforderungen an Ausgleich gerecht werden kann (vgl. Kap. 5.3.5).

Noch gravierender sind die Schwierigkeiten zur Feststellung der Gleichwertigkeit. Dabei erscheint es im Kontext des Ausgleichs auf den ersten Blick verhältnismäßig einfach: wenn Natur und Landschaft mit bzw. aufgrund der Ausgleichsmaßnahmen (und trotz verwirklichtem Eingriff), gemessen an den Zielsetzungen und unter Zugrundelegung von Wertmaßstäben des Naturschutzes und der Landschaftspflege von ‚gleich großem Wert‘ sind, wie Natur und Landschaft vor bzw. ohne den Eingriff, dann ist der gesetzlich geforderte Ausgleich erreicht.

Im Wege stehen einer solchen, theoretisch einfachen Bewertung in der Praxis im Wesentlichen folgende Sachverhalte:

1. Als einfachste Möglichkeit festzustellen, ob ein Ausgleich erreicht ist, sticht ein Vergleich des Zustandes von Natur und Landschaft vor und nach Durchführung ins Auge. Zwar ist in aller Regel ausgeschlossen, dass genau an der Stelle Natur und Landschaft wieder so entwickelt wird, wo der Eingriff stattfand, denn dort befindet sich ja das realisierte Vorhaben – und dies meist auch auf Dauer. Regelmäßig möglich erscheint aber, im Umfeld des Eingriffsortes Natur und Landschaft in den Zustand zu versetzen, wie er an der Stelle des Eingriffs vor Durchführung vorzufinden war. Dies ist zwar theoretisch als richtig einzustufen, jedoch ist die Praxis mit zwei weiteren Teilproblemen konfrontiert. Auf den allermeisten Flächen der Erde findet man auch vor der Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich einen Zustand vor, der – gemessen an den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege – eine Wertigkeit hat, die so genannte Vorwertigkeit, die es zu berücksichtigen gilt (vgl. Kap. 5.3.2). Das zweite Teilproblem ergibt sich aus den Natur gegebenen Entwicklungsprozessen und dadurch bedingten erforder-

lichen Zeiträumen, die unvermeidbar sind, wenn durch Kompensationsmaßnahmen werthaltige Natur und Landschaft geschaffen werden soll (vgl. Kap. 5.3.4). Dabei kann die Faustformel gelten, je wertvoller das Naturpotenzial ist, das beseitigt wurde und für das daher Ausgleich geschaffen werden muss, je schwieriger ist dies und je länger dauert es. Je strenger man die gesetzlichen Anforderungen anlegt, desto höher ist das Kompensationserfordernis anzusetzen.

2. Das Naturschutzrecht enthält keine entsprechend operationalisierten Ziele und Wertmaßstäbe und die Gerichte verweisen in ihrer Not auf außerrechtliche, wissenschaftliche und fachliche Wertmaßstäbe. Der Wissenschaft ist es jedoch bislang aus verschiedenen Gründen nicht gelungen, wissenschaftlich begründete und haltbare Standards für die erforderlichen Bewertungen und Saldierungen bereit zu stellen – falls es ihr überhaupt jemals gelingen wird (vgl. VALLENDAR 2008). „Die in Bezug genommenen außerrechtlichen Maßstäbe gibt es zurzeit gar nicht. Es gibt allenfalls eine Bandbreite unterschiedlicher Expertenmeinungen, wobei die Fachleute, wenn sie seriös sind, stets hervorheben, dass ihre Aussagen nur sehr bedingt belastbar sind“ (VALLENDAR 2008: 4). Dabei tritt dieses Bewertungsproblem bei der erforderlichen Beurteilung der Gleichwertigkeit von Ersatzmaßnahmen noch wesentlich deutlicher zu Tage, denn da gilt es Surrogate zu bilanzieren, womit die Wissenschaft eindeutig überfordert sein dürfte, weil es „letztlich keine wissenschaftliche Frage ist, sondern eine politische Wertung“ (VALLENDAR 2008: 6).

Die gesetzliche Formulierung des BNatSchG 1998, dass Ausgleich nur erreicht sei, wenn die konkreten Funktionsbeeinträchtigungen kompensiert werden, bedingt neben den zeitlichen und funktionalen ergänzende **räumliche Anforderungen** an Ausgleichsmaßnahmen. Räumliche Anforderungen an Ausgleich ergeben sich allerdings indirekt bereits aufgrund der funktionalen Anforderungen: Funktionsbeeinträchtigungen sollten nicht abstrakt, also der Bezeichnung der Funktion nach kompensiert werden. Die durch den Eingriff im Einzelfall konkret beeinträchtigten Funktionen sollen durch Aufwertungsmaßnahmen möglichst vollständig wiederhergestellt werden. Dazu werden (funktional) geeignete Maßnahmen in einem Umfang und an einer Stelle erforderlich, die eine Rückwirkung auf die geschädigten Flächen/Bereiche zulassen. Maßgeblich sind ökosystemare Wirkungszusammenhänge im von Eingriff betroffenen Raum, mithin eine fachliche Beurteilung zur Erfüllung rechtlicher Anforderungen.

Der Gesetzgeber begrenzt die Ausgleichspflicht außerdem auf Maßnahmen, "die zur Verwirklichung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege erforderlich" sind (§ 8 Abs. 2 BNatSchG 1998). Die Intention dieser Vorschrift erschließt sich selbst bei genauerer Analyse kaum. Denn es ist kaum vorstellbar, dass durch eine Kompensationsmaßnahme eingriffsbedingte Beeinträchtigungen beseitigt werden, diese Maßnahme aber nicht mit den Zielen der §§ 1 und 2 BNatSchG 1998 übereinstimmt. Sollte sich hinter der Norm nur ein ausdrücklicher Hinweis auf das Gebot der Verhältnismäßigkeit von Ausgleichsmaßnahmen verstecken, war sie überflüssig, denn dieses Gebot gilt für das Verwaltungshandeln durchweg.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Ausgleichbarkeit von erheblichen und/oder nachhaltigen Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes werfen dagegen weitere grundsätzliche fachliche Fragen auf. Denn der Ausgleich ist dann erreicht, wenn "das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt" oder - und hier besteht besonderer Klärungsbedarf - wenn es „neu gestaltet“ ist.

Eine "Wiederherstellung" des Landschaftsbildes kommt in der Mehrzahl der Eingriffsfälle bereits deshalb nicht in Frage, weil das zugelassene Vorhaben und damit auch seine beeinträchtigende Wirkung auf das Landschaftsbild auf Dauer fortbesteht und eine

Wiederherstellung im Sinne der Schaffung eines identischen Zustandes wie vor der Vorhabensrealisierung - im Sinne der ex-ante-Situation - damit grundsätzlich ausscheidet. Soweit der Gesetzgeber ausdrücken wollte, dass es um die Wiederherstellung der Qualität des Landschaftsbildes geht, ist dies im Gesetz zumindest sprachlich misslungen. Als Alternative zur Wiederherstellung lässt die Vorschrift des BNatSchG 1998 die Neugestaltung der Landschaft zu.

Nach welchen Zielvorstellungen oder Maßstäben eine Neugestaltung als Ausgleich gelten kann, wird im Gesetz allerdings nicht benannt. Ursache dafür ist u. a., dass aus dem Wortlaut der Vorschrift nicht deutlich wird, ob das Kriterium der „Landschaftsgerechtigkeit“, das im Zusammenhang mit der Wiederherstellung genannt wird, auch für die Neugestaltung gelten soll. Davon abgesehen ist auch der Begriff der „landschaftsgerechten“ Neugestaltung weiterhin interpretationsbedürftig und erreicht nicht die gewünschte Klarheit.

3.3.1.7 Abwägung nach § 8 Abs. 3 BNatSchG 1998

§ 8 Abs. 3 BNatSchG 1998

Der Eingriff ist zu untersagen, wenn die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht im erforderlichen Maße auszugleichen sind und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft im Range vorgehen.

Ein Eingriff ist nach den Vorschriften des § 8 Abs. 3 BNatSchG 1998 zu untersagen, wenn die unvermeidbaren Beeinträchtigungen nicht auszugleichen sind und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft im Range vorgehen. Die hier angesprochene Abwägungsentscheidung ist eine so genannte „naturschutzrechtliche Abwägung“, im Gegensatz zur Abwägungsentscheidung, die bei Zulassung eines Vorhabens nach anderen fach- oder baurechtlichen Vorschriften zu treffen sind (Gesamtabwägung).

Für die Unzulässigkeit des Vorhabens bzw. die Notwendigkeit der naturschutzrechtlichen Abwägung reicht es aus, wenn eine von vielen erheblichen Beeinträchtigungen nicht vollständig ausgeglichen werden kann. Damit gilt der „gesamte Eingriff“ als „nicht ausgleichbar“ i. S. d. G. und die Zulassung ist nur möglich, wenn die naturschutzrechtliche Abwägung zu Gunsten des Vorhabens entschieden wird.

Aufgrund der Regelung wird es notwendig, jede erhebliche und nachhaltige Beeinträchtigung, die nicht vermieden werden kann, auf ihre Ausgleichbarkeit hin zu prüfen. Bei den oben beschriebenen Schwierigkeiten zur Definition des Ausgleichs entpuppt sich diese Forderung als eine überaus anspruchsvolle, nahezu nicht zu lösende Aufgabe.

Wird bei der Eingriffs-Ausgleichs-Bilanzierung festgestellt, dass trotz Festlegung aller gebotenen Ausgleichsmaßnahmen erhebliche Beeinträchtigungen verbleiben, sind „die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ in der naturschutzrechtlichen Abwägung, die von der fachrechtlichen Abwägung über die Zulassung zu unterscheiden ist, „allen Anforderungen an Natur und Landschaft“ gegenüberzustellen. Mögliche weitere Kompensationsmaßnahmen (Ersatzmaßnahmen, Ausgleichszahlungen oder Ersatzgelder), zu denen § 8 Abs. 9 BNatSchG 1998 die Bundesländer ermächtigt, dürfen bei dieser Abwägung nicht zugunsten der Vorhabensrealisierung in die Waagschale geworfen werden.

Fraglich ist, welche Sachverhalte und Argumente als Belange von Naturschutz und Landschaftspflege und welche als „andere Anforderungen an Natur und Landschaft“ in die Abwägung einzustellen sind.

Das wirft die Frage auf,

- ob als Belange von Naturschutz und Landschaftspflege neben dem Integritätsinteresse alle oder nur die erheblichen und nachhaltigen Beeinträchtigungen, nur unvermeidbaren oder nur die nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft eingestellt werden können;
- oder ob auch andere Belange des Umweltschutzes oder auch Belange aus ganz anderen Bereichen, die gegen die Verwirklichung des Vorhabens sprechen, in die Waagschale gelegt werden können;
- zudem ist zu klären, ob auf dieser Seite der Waagschale oder auf der Seite der Belange, die für das Vorhaben sprechen, nur öffentliche oder auch private Belange einzubeziehen sind.

Diese Frage kann hier nicht diskutiert werden. Festgehalten werden kann hier aber vorhandener Forschungsbedarf, denn die Abwägung bleibt ohne genauere Bestimmung ein „trojanisches Pferd“, da die Gleichbehandlung von Vorhaben und die Vergleichbarkeit von Entscheidungsgrundlagen offen bleiben (vgl. auch: SRU 2003).

Zu guter Letzt steht die Entscheidung an, ob es sich (auch) bei der naturschutzrechtlichen Abwägung um eine planerische Abwägung handelt - mit den entsprechenden Abwägungsspielräumen der Entscheidungsbehörde und der verringerten Kontrolldichte der Gerichte. Oder - und auch dies erfordert eine Entscheidung - ob es sich um eine „bipolare Abwägung“ handelt, bei der „lediglich“ das objektive Gewicht der Belange eingestellt und ausgewogen werden darf.

Nach neuerer Rechtsprechung erfordert eine sachgerechte Abwägung, dass im ersten Schritt das objektive Gewicht der Belange ermittelt wird. In einem zweiten Schritt kann bei weitgehender „Gleichgewichtigkeit“ der für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange im rechtlich gebotenen Maße (aktiv) gewichtet werden (vgl. STÜER 2000). Wie groß der Spielraum für diese Gewichtung ist, unterscheidet sich allerdings nach der jeweiligen Rechtgrundlage für die Zulassung. Nach einer Entscheidung des BVerwG strahlt der Abwägungsspielraum des fachrechtlichen Zulassungsverfahrens auch auf die naturschutzrechtliche Abwägung aus (BVerwG Urteil vom 13.12.2001, 4 C 3/ 01). Demnach kommt (bei gebundenen Entscheidungen, z.B. nach BImSchG) eine völlige Einschränkung des Abwägungsspielraums in Frage. Gleichermäßen ist eine naturschutzrechtliche Abwägung mit echtem planerischen Abwägungsspielraum und nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolldichte möglich (z.B. bei wasserrechtlicher Planfeststellung).

Zu untersagen ist ein Vorhaben nur dann, wenn in der Abwägung die Belange des Naturschutzes überwiegen. Dass noch nicht einmal bei einer Gleichgewichtigkeit der Belange eine Untersagung in Frage kommt, wurde von Naturschutzseite vielfach kritisiert. Da die Feststellung der Gewichtigkeit aufgrund der Schwierigkeit, die zu beurteilenden Sachverhalte zu bewerten, ohnehin einen großen Spielraum zulässt, scheint dies eher ein symbolischer Nachteil.

Mit den Vorschriften zur naturschutzrechtlichen Abwägung erschöpfen sich die gesetzlichen Vorgaben des Bundes für die Anwendung der Eingriffsregelung im Wesentlichen. Bemerkenswert ist dies besonders deshalb, weil damit die vollständige Kompensation von nicht ausgleichbaren aber vorrangigen Eingriffen mittels Ersatzmaßnahmen oder -zahlungen durch Bundesrecht nicht zwingend geboten ist.

Mit § 8 Abs. 9 BNatSchG 1998 ermöglichte der Bundesgesetzgeber den Ländern außerdem, zu Absatz 2 (Vermeidung, Ausgleich, Ausgleichbarkeit, zuständige Behörde,

Zulassung als Voraussetzung für die Anwendung) und Absatz 3 (naturschutzrechtliche Abwägung) weiter gehende Vorschriften zu erlassen (sog. Öffnungsklausel). Die Interpretation des Begriffs der „weiter gehenden Regelungen“ lässt ebenfalls Spielraum, ob hier andere, zusätzliche oder nur solche Regelungen erlaubt sind, die ein höheres Anwendungsniveau sichern, also strengere Maßstäbe bestimmen.

Die Länder werden durch § 8 Abs. 9 BNatSchG 1998 also ermächtigt, aber nicht verpflichtet, „weitergehende Vorschriften zu erlassen, insbesondere über Ersatzmaßnahmen der Verursacher bei nicht ausgleichbaren aber vorrangigen Eingriffen“. Sie sind noch nicht einmal rahmenrechtlich dazu verpflichtet und können auf Ersatz für nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen bei vorrangigen Eingriffen auch gänzlich verzichten. Ohne weitergehende Regelung der Länder wären Eingriffe nicht nur nicht vollständig kompensiert worden, sondern erhebliche Beeinträchtigungen hätten sogar teilweise un kompensiert hingenommen werden müssen. Das Ziel der gesamten Regelung, die Wiedergutmachung unvermeidbarer Umweltschäden, wäre bereits auf dieser Ebene grundlegend in Frage gestellt. Auch das Basisprinzip der Gleichbehandlung von Eingriffsverursachern wäre eklatant in Frage gestellt, und zwar insbesondere bei offensichtlich so schwerwiegenden Eingriffen, bei denen ein Ausgleich nicht möglich ist²³.

Die bundesrechtlichen Vorschriften zur Bestimmung eines Eingriffs nach § 8 Abs. 1 BNatSchG 1998 werden von der Öffnungsklausel ausdrücklich ausgenommen. Die Definition, wann ein Eingriff vorliegt, wird lediglich der Ausgestaltung zugeführt, nicht der Änderung des Maßstabs oder des Anwendungsbereiches. Die Ermächtigung des § 8 Abs. 8 BNatSchG 1998 eröffnet den Ländern die Möglichkeit, gesetzlich so genannte Positiv- oder Negativlisten zu bestimmen, denen die Funktion von Regelbeispielen zukommt, für die rahmenrechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung der Eingriffsregelung „in der Regel“ vorliegen (gesetzliche Vorabvermutungen).

3.3.2 Änderungen der Novelle BNatSchG 2002

Bis 2002 scheitern mehrere Versuche, das BNatSchG umfassend zu novellieren (z. B. 1997 aufgrund der fehlenden Zustimmung des Bundesrates; vgl. Br.-Drs. 421/ 97).

Erst 2002 gelingt die Erneuerung, deren wesentliches Ziel es war, das Naturschutzrecht des Bundes zu „modernisieren und an die heutigen und künftigen Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege anzupassen“ (Bt.-Drs. 14/ 6378: 1). Der Bundesgesetzgeber hat also die hohe Bedeutung der Eingriffsregelung für die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege auch 2002 noch einmal betont und - nach eigenem Verlautbaren - etliche Dinge klar gestellt und vollzugsfreundlicher gestaltet. Dazu sind auch die Vorschriften zur Eingriffsregelung, die auch nach Auffassung des Gesetzgebers „von erheblicher praktischer Bedeutung sind, ... insgesamt modifiziert und im Interesse von Rechtsklarheit und Vollzugsfreundlichkeit neu geordnet“ worden (Bt.-Drs. 14/ 6378: 29). Der „Anwendungsbereich der Eingriffsregelung [wurde] erweitert“ (Bt.-Drs. 14/ 6378: 2) und „aus Gründen der Klarstellung [...] ausdrücklich um Änderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels erweitert“ (Bt.-Drs. 14/ 6378: 29).

Die Prüfung der Zulässigkeit eines Eingriffs wurde durch „Zusammenfassung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ... flexibler und praktischer gestaltet“ (Bt.-Drs. 14/

²³ Erst durch das BNatSchG 2002 wird Kompensation in sonstiger Weise (Ersatzmaßnahmen) als weitergehende Kompensationspflicht rahmenrechtlich vorgegeben.

6378: 2), indem die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einheitlich vor der Abwägung geprüft werden. „Dabei bleibt der Vorrang der Ausgleichsmaßnahmen erhalten“ (ebd.).

Eingedenk dessen, was zwischen Einführung der Vorschriften 1976 und der Novelle im Jahr 2002 an Defiziten in der Anwendung der Normen und deren Ursachen ermittelt und in der Fachliteratur dokumentiert ist, sind hohe Erwartungen geweckt worden, dass die Novelle die vielen bekannten Regelungsunschärfen und -lücken beseitigt. Die o. g. Ausführungen in der Begründung zum Gesetz ließen dies auch hoffen.

Im Folgenden wird untersucht, ob die Erwartungen erfüllt und die Defizite in der Ausgestaltung der rahmenrechtlichen Anforderungen mit der Novellierung des BNatSchG verringert werden konnten. Diskutiert werden nur die wesentlichen Änderungen des BNatSchG 2002 (vgl. Kap. 3.3.2) und BNatSchG 2009 (vgl. Kap. 3.3.4). Für unverändert fort geführte Normen gelten die oben stehenden Ausführungen und Bewertungen.

3.3.2.1 Änderung der Schutzgutbezeichnung

§ 18 Abs. 1 BNatSchG 2002

Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.

Über die Leistungsfähigkeit hinaus wird im neuen § 18 Abs. 1 BNatSchG 2002²⁴ die „Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes“ neben dem Landschaftsbild (einschließlich des Erholungswertes, s. u.) als Schutzgegenstand der Eingriffsregelung genannt. Dabei handelt es sich um eine Folgeänderung aufgrund der Neufassung des § 1 Abs. 1 BNatSchG 2002. Für die Anwendung der Regelung bedeutet dies allerdings keinen Unterschied, da auch nach der bisherigen Fassung von 1998 die „Leistungsfähigkeit“ zur Bearbeitung bereits in Schutzgüter und Funktionen unterteilt und die Funktionsfähigkeit beurteilt wurde.

Immerhin hat der Bundesgesetzgeber einen der Schutzgutbereiche aufgrund der Neuerungen in den Zielen des BNatSchG konsequent bei den Vorschriften zur Eingriffsregelung angepasst. Fraglich ist, warum er nicht mit gleicher Sorgfalt den zweiten Schutzgutbereich der Eingriffsregelung, nämlich das Landschaftsbild den Zielen und ggf. Grundsätzen begrifflich angepasst hat, obwohl auch zu diesem Bereich § 1 und 2 ergänzt worden sind. Während durch den § 1, Abs. 4. nun geboten ist, „Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie den Erholungswert von Natur und Landschaft“ auf Dauer zu sichern, schreibt § 18 weiterhin vor, erhebliche Beeinträchtigungen „des Landschaftsbildes“ zu vermeiden oder zu kompensieren. Auch die Begrifflichkeiten des Grundsatzes in § 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG 2002 „Erlebnis- und Erholungsraum“, „Erlebnis- und Erholungswert der Landschaft“ sind bei der Normierung der Schutzgüter der Eingriffsregelung nicht aufgenommen worden. Insofern hat der Bundesgesetzgeber mit der Novelle in dieser Hinsicht nicht zur Klarstellung der gesetzlichen Normen beigetragen.

Die rahmenrechtlichen Vorgaben bieten sogar mehr Spielraum für unterschiedliche Interpretationen bei der Umsetzung in den Ländern und bei der Anwendung im Einzelfall. Abhängig ist dies vorwiegend davon, ob man den Begriff des Landschaftsbildes im § 18 BNatSchG 2002 sehr eng oder, bezogen auf die o. g. Ziele und Grundsätze, sehr weit auslegt. Für eine weite Definition spricht, dass die Eingriffsregelung eines der In-

²⁴ Geändert wird mit der Novelle des BNatSchG auch die Bezifferung der für die Eingriffsregelung einschlägigen Paragraphen. Statt in § 7ff. sind die Regelungen nun in § 18ff. zu finden.

strumente ist, die Ziele und Grundsätze zu verwirklichen. Dem entsprechend müssten bei der Anwendung des Instrumentes auch alle in den Zielen und Grundsätzen genannten Schutzgüter erfasst und abgearbeitet werden. Eine enge Auslegung durch Beschränkung auf den Wortlaut des § 18 BNatSchG 2002 kann damit gerechtfertigt werden, dass es sich bei diesen Vorgaben um eine speziellere Regelung handelt, die den Ausführungen der Ziele und Grundsätze vorgeht. Der Verfasser tendiert zu einer weiten Auslegung, denn weder in den Gesetzgebungsunterlagen noch der Fachliteratur sind überzeugende Argumente für eine enge Auslegung zu finden.

3.3.2.2 Erweiterung der Eingriffsdefinition

Vor der Novelle des BNatSchG 2002 war Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen, ob die Veränderung des Grundwasserspiegels ohne ursächliche Veränderung der Gestalt oder Nutzung einer Grundfläche - also beispielsweise die Erhöhung der Fördermengen bei einer Grundwasserentnahme - einen Eingriff i.S.d.G. darstellt.

In den Landesnaturschutzgesetzen war dies zwischenzeitlich unterschiedlich geregelt und von Gerichten wurde dies in Einzelfällen ebenso unterschiedlich bewertet (vgl. BREUER 2002).

Mit der Novelle des BNatSchG 2002 wird nun klargestellt, dass auch „die Veränderung des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwassers“ (auch ohne gleichzeitige Änderung der Gestalt oder Nutzung einer Grundfläche) eine erhebliche Beeinträchtigung darstellen kann, aufgrund derer die Rechtsfolgenregelung zur Eingriffsregelung greift (§ 18 Abs. 1 BNatSchG 2002). Die Regelung entscheidet damit einen Meinungsstreit, der in der Fachliteratur geführt wurde und korrigiert u. a. die Rechtsauffassung, die das OVG Lüneburg in einem Urteil vom 24.6.1996 vertreten hat. Insoweit ist die bundesrechtliche Klarstellung dieses Eingriffstatbestandes zu begrüßen (BREUER 2002: 100/ 101).

3.3.2.3 Streichung der Nachhaltigkeit bei der Eingriffsdefinition

Vom Wortlaut her wird die Eingriffsdefinition mit der Novelle des BNatSchG 2002 um die „nachhaltigen“ Beeinträchtigungen reduziert.

Dagegen ist die Tatbestandsvoraussetzung der Erheblichkeit erhalten geblieben. Eine qualitative Reduktion hat sich hierdurch jedoch nicht ergeben, denn die bisherigen Begrifflichkeiten führten eher zu Schwierigkeiten bei der Interpretation und Abgrenzung der beiden Begriffe gegeneinander. Der niedersächsische Gesetzgeber vertritt bereits langjährig die Auffassung, eine erhebliche Beeinträchtigung müsse zwangsläufig mit einer bestimmten Nachhaltigkeit im Sinne einer Mindestdauer verknüpft sein und hat daher im Landesrecht die rahmenrechtliche Vorgabe der Nachhaltigkeit nie aufgenommen.

Die begriffliche Reduktion ist als Klarstellung zu begrüßen, zumal der Begriff der Nachhaltigkeit mittlerweile – im Kontext der nachhaltigen Entwicklung – gesellschaftlich und umweltpolitisch eher positiv belegt ist.

3.3.2.4 Sicherung der Durchführung von Maßnahmen nach § 19 BNatSchG 2002

§ 18 Abs. 4 BNatSchG 2002

Die Länder können zu den Absätzen 1 bis 3 nähere Vorschriften erlassen. Sie können bestimmen, dass in Absatz 1 genannte Veränderungen bestimmter Art, die im Regelfall nicht zu einer Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes führen, nicht als Eingriffe anzusehen sind. Sie können gleichfalls bestimmen, dass Veränderungen bestimmter Art als Eingriffe gelten, wenn sie regelmäßig die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllen.

§ 18 Abs. 5 BNatSchG 2002

Die Länder erlassen weitere Vorschriften nach Maßgabe der §§ 19 und 20 sowie zur Sicherung der Durchführung der im Rahmen des § 19 zu treffenden Maßnahmen. Schutzvorschriften über geschützte Teile von Natur und Landschaft im Sinne des Abschnitts 4 bleiben unberührt.

§ 19 Abs. 4 BNatSchG 2002

Die Länder können zu den Absätzen 1 bis 3 weitergehende Regelungen erlassen; insbesondere können sie Vorgaben zur Anrechnung von Kompensationsmaßnahmen treffen und vorsehen, dass bei zuzulassenden Eingriffen für nicht ausgleichbare oder nicht in sonstiger Weise kompensierbare Beeinträchtigungen Ersatz in Geld zu leisten ist (Ersatzzahlung).

Mit der Novelle des BNatSchG sind die bisherigen Öffnungsklauseln des § 8 Abs. 8 und Abs. 9 BNatSchG 1998 auf die §§ 18 Abs. 4 und 5 sowie § 19 Abs. 4 BNatSchG 2002 verteilt worden.

§ 18 Abs. 4 BNatSchG 2002 enthält - weitgehend unverändert - die Ermächtigungsklausel für die Bundesländer, so genannte Positiv- und Negativlisten für Vorhaben und Maßnahmen zu erstellen, die regelmäßig die Voraussetzungen der gesetzlichen Eingriffsdefinition erfüllen oder diese im Regelfall nicht erfüllen und daher nicht als Eingriffe i. S. d. G. anzusehen sind.

§ 19 Abs. 4 BNatSchG 2002 ermöglicht den Ländern, zu den Abs. 1 bis 3 des § 19 weitergehende Regelungen zu erlassen; insbesondere zur Anrechnung von Kompensationsmaßnahmen und zu Ersatzzahlungen (s. u.).

Durch § 18 Abs.5 BNatSchG 2002 werden die Länder (ergänzend) verpflichtet, „weitere Vorschriften nach Maßgabe der §§ 19 und 20“ zu erlassen. Aus der Begründung dazu ergibt sich, dass die bundesrechtlichen Vorgaben dieser Paragraphen - anders als der alte § 8 - „erkennbar als ausfüllungsbedürftige Rahmenvorschriften“ formuliert sind, so dass von den Bundesländern „weitere“ Vorschriften zu erlassen sind (Bt.-Drs. 14/ 6378: 48). Diese sollen die Rahmenvorschriften ausfüllen, also innerhalb des vorgegebenen Rahmens konkretisieren.

Durch § 18 Abs.5 BNatSchG 2002 obliegt es ausdrücklich den Ländern, Vorschriften zur Sicherung der Durchführung von Maßnahmen einzuführen, die nach § 19 BNatSchG 2002 vorgesehen sind und im Einzelfall festgelegt werden. Gemeint sind gesetzliche Regelungen, die die Durchführung im Einzelfall erforderlicher Maßnahmen zur Vermeidung, zum Ausgleich, zur Kompensation in sonstiger Weise (Ersatzmaßnahmen) gewährleisten oder die Zahlung festgelegter Ersatzabgaben sichern.

Damit sollten die in den zurück liegenden Jahren vielfach dokumentierten gravierenden Vollzugsdefizite gemindert werden (vgl. Kap. 3.2). Welche Art von Regelungen zur Sicherung die Länder treffen sollen, wird rahmenrechtlich nicht weiter ausgeführt. Als Beispiele für geeignete Regelungen bzw. Maßnahmen werden in der Begründung „die Einrichtung von Kompensationskatastern oder [...] Eintragung in Baulastenverzeichnisse bzw. dingliche Sicherungen“ genannt (Bt.-Drs. 14/ 6378: 48).

In der Begründung zum BNatSchG 2002 wird deutlich, dass der Bundesgesetzgeber im Rahmenrecht teilweise wesentlich konkretisierungsbedürftige Regelungen belassen hat und diese aufgrund des Art. 75 GG auch belassen musste.

Im Gegensatz zur vorherigen Fassung des BNatSchG 1998, in dem den Ländern Möglichkeiten für weitergehende Regelungen eingeräumt wurden, sind sie 2002 per Gesetz dazu verpflichtet worden. Welche oder wie viele Regelungen sie erlassen, ist im Gesetz nicht festgelegt und bleibt den Ländern überlassen, wobei ihnen in der Begründung einige Möglichkeiten aufgezeigt werden.

Der Bundesgesetzgeber hat hier offensichtlich auf die Kritik vieler Untersuchungen reagiert und gesetzgeberisch eine Maßnahme ergriffen, eines der wesentlichen Vollzugsdefizite bei der Anwendung der Eingriffsregelung zu mindern. Aufgrund Art. 75 GG muss es der Bundesgesetzgeber allerdings dabei belassen, den Ländern aufzutragen "tut etwas" und kann nur in der Begründung zum Gesetz einzelne Beispiele nennen, was dies sein könnte.

3.3.2.5 Bezug zu Plänen und Programmen nach § 15 und 16

§ 19 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG 2002

Bei der Festsetzung von Art und Umfang der Maßnahmen sind die Programme und Pläne nach den §§ 15 und 16 zu berücksichtigen.

Bei der Festsetzung von Kompensationsmaßnahmen sind nach § 19 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG 2002 die Programme und Pläne der Landschaftsplanung nach Abschnitt 2 des Gesetzes zu berücksichtigen. Gemeint sind wohl die Entwicklungsziele der Programme und Pläne sowie mögliche Entwicklungs- und Maßnahmenvorschläge, ggf. auch auf regionaler und örtlicher Ebene entwickelte Konzepte der Flächen- oder Maßnahmenbevorratung.

Die Vorschrift ist eindeutig als Verbesserung zu sehen, weil sie deutlicher als die bisherige Formulierung des § 8 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG 1998 klarstellt, dass Kompensationsmaßnahmen zwar primär aus den prognostizierten Beeinträchtigungen abzuleiten sind, aber auch mit den räumlich und sachlich konkretisierten Entwicklungsziele von Natur und Landschaft konform gehen müssen.

Fachlich klärungsbedürftig ist, inwieweit die Landschaftsplanungen nicht nur bei der Festsetzung der Art der Kompensation berücksichtigt werden muss, sondern auch bei der Bestimmung des Umfangs. Abgesehen davon, dass der Umfang der Kompensation natürlich mit der Art korrespondiert, weil je nach Art auch der Aufwand zur Umsetzung der Maßnahmen unterschiedlich sein kann, erschließt sich nicht ohne weiteres, in welcher Art und Weise Entwicklungsziele der Landschaftsplanung auf die Festsetzung des Umfangs erforderlicher Kompensationsmaßnahmen Einfluss nehmen könnten.

3.3.2.6 Neubestimmung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und Neufassung der naturschutzrechtlichen Abwägung

§ 19 Abs. 3 BNatSchG 2002

Der Eingriff darf nicht zugelassen oder durchgeführt werden, wenn die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht in angemessener Frist auszugleichen oder in sonstiger Weise zu kompensieren sind und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft anderen Belangen im Range vorgehen. Werden als Folge des Eingriffs Biotope zerstört, die für dort wild lebende Tiere und wild wachsende Pflanzen der streng geschützten Arten nicht ersetzbar sind, ist der Eingriff nur zulässig, wenn er aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses gerechtfertigt ist.

Mit der Novelle des BNatSchG 2002 werden die Vorschriften zur Zulässigkeit eines Vorhabens, dessen Beeinträchtigungen nicht vollständig kompensiert werden können, geändert. Während zuvor die naturschutzrechtliche Abwägung bei nicht vollständig ausgleichbaren Beeinträchtigungen vorgeschrieben war, ist sie nun erst dann vorgeschrieben, wenn die Beeinträchtigungen auch nicht in sonstiger Weise zu kompensieren sind (durch Ersatzmaßnahmen).

Nach den Gesetzgebungsunterlagen wird mit der „Zusammenfassung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen die Prüfung der Zulässigkeit eines Eingriffs flexibler und praktikabler gestaltet“ (Bt.-Drs. 14/ 6378: 2). Die höhere Praktikabilität werde durch die Zusammenfassung der „Maßnahmen zur Naturalkompensation als einheitlich vor der Abwägungsentscheidung zu prüfenden Tatbestandsvoraussetzungen“ erreicht. „Zugleich soll damit der Vollzug erleichtert, die Rechtsklarheit verbessert und so insgesamt ein wesentlicher Beitrag zur verbesserten Akzeptanz und Anwendung der Eingriffsregelung in der Vollzugspraxis geleistet“ werden (Bt.-Drs. 14/ 6378: 49).

Ob die genannten Ziele mit der gewählten Lösung erreicht werden, muss bezweifelt werden. Der Wortlaut der Norm bietet jedenfalls Grund für Zweifel. Denn von einer (vollständigen) „Zusammenfassung der Maßnahmen zur Naturalkompensation“ kann nicht gesprochen werden.

Unvermeidbare Beeinträchtigungen sind nach § 19 Abs. 2 BNatSchG 2002 weiterhin vorrangig auszugleichen. Ist dies nicht in vollem Umfang möglich, folgt nicht zuerst die naturschutzrechtliche Abwägung über die Zulässigkeit des Vorhabens (frühere naturschutzrechtliche Abwägung nach § 8 Abs. 3 BNatSchG 1998), sondern die verbleibenden, nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen sind „in sonstiger Weise zu kompensieren (Ersatzmaßnahmen)“ (§ 19 Abs. 2 BNatSchG).

Immerhin ist nun bundesrechtlich die (vollständige) Kompensation durch Ersatzmaßnahmen vorgegeben, was bislang (nur) durch weiter gehende Regelungen der Länder gesichert war (vgl. Kap. 3.3.1).

Dass der „vorrangige Ausgleich“ mit den Ersatzmaßnahmen mit einem „oder“ verbunden wurde und nicht mit einem „andernfalls“ (oder ähnlichem), hat die Auslegung der Norm in der Praxis nicht vereinfacht. Denn auch in der Begründung des Gesetzes heißt es dazu, „die vorgegebene Verpflichtung zum vorrangigen Ausgleich führt dazu, dass Beeinträchtigungen hochwertiger Funktionen des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes, sowie naturschutzfachlich angemessen und verhältnismäßig, hochwertig wiederhergestellt werden müssen und andernfalls auf sonstige Weise gleichwertig zu ersetzen sind“ (Bt.-Drs. 14/ 6378: 49).

Grundsätzlich kann lediglich als sicher gelten, dass die naturschutzrechtliche Abwägung durch die Novelle des BNatSchG 2002 verschoben wurde.

Die erste naturschutzrechtliche Abwägung ist nun erst vorzunehmen, wenn die unvermeidbaren und nicht vollständig ausgleichbaren Beeinträchtigungen nicht vollständig gleichwertig ersetzt werden können. Die naturschutzrechtliche Abwägung wird damit erhalten und ist weiterhin von der fachrechtlichen Abwägung zu unterscheiden.

Sie umfasst allerdings dabei alle Belange, die auch bei der fachrechtlichen Abwägung über die Zulässigkeit eines Vorhabens einzustellen sind. Lediglich erhebliche Beeinträchtigungen, die durch Naturalmaßnahmen nicht vollständig kompensiert werden können, dürfen nicht eingestellt werden. Der Definition, was als „gleichwertiger Ersatz“ gelten soll, kommt damit eine herausgehobene Bedeutung zu.

Der SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (SRU) hat umgehend Zweifel geäußert, ob überhaupt noch Fälle auftreten werden, bei denen eine naturschutzrechtliche Abwägung vorzunehmen ist, weil eine lediglich gleichwertige Kompensation durch naturale Kompensationsmaßnahmen in aller Regel möglich sein sollte (vgl. SRU 2002). Auch LOUIS hielt die Zusammenfassung im Kontext mit der Verlagerung der naturschutzrechtlichen Abwägung für eine erhebliche Abwertung der Belange von Natur und Landschaft (LOUIS 2002: 13).

Auch wenn man diese Einschätzung auf den ersten Blick teilen mag, bei genauerem Hinsehen – und exakter Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften – muss der Gesetzgeber jedenfalls von einer relevanten Fallzahl ausgehen. Andernfalls kämen landesrechtliche Regelungen über Ausgleichszahlungen und Ersatzgelder auf der Basis des § 19 Abs. 4 BNatSchG 2002 nicht zum Zuge. Dass diese Möglichkeit in den Ländern intensiv erwogen wurde, wird später dargestellt. Oder hat der Bundesgesetzgeber hier eine Neuregelung geschaffen, bei der er für sich in Anspruch nehmen kann, die Vorrangigkeit der Naturalrestitution (vor der finanziellen Lösung) beibehalten zu haben, gleichzeitig aber auf eine gewisse Großzügigkeit und Autonomie der Länder vertraut, dass diese mit der Einführung von Ersatzgeldern ihnen passende Lösungen schaffen können? Die so entstandene schwierige Regelung führt dazu, dass i.d.R. die Bundesländer gezwungen sind, ihre eigenen Lösungswege zu definieren. In der Praxis zeigt sich, dass den Ländern wiederum „alle Wege“ offen stehen: Verbesserung durch präzisere Regelung, Beibehaltung der unpräzisen Vorschrift oder die Zusammenführung von Ausgleich und Ersatz im Begriff Kompensation.

Unsicherheiten bestehen bei der Neuregelung 2002 hinsichtlich der Vorrangstellung von Ausgleichs- vor Ersatzmaßnahmen. Folgt man der Gesetzesbegründung, sind Vorhabensträger und Verfahrensbehörden weiterhin gesetzlich verpflichtet, Ausgleich vor Ersatzmaßnahmen zu prüfen. Sind durch die Beeinträchtigungen hochwertige Funktionen des Naturhaushaltes oder Landschaftsbildes betroffen²⁵, soll die Norm sicherstellen, dass diese nicht nur durch Ersatzmaßnahmen gleichwertig kompensiert, sondern durch Ausgleichsmaßnahmen gleichartig und gleichwertig wiederhergestellt werden. Die „Abgrenzung zwischen Ausgleichsmaßnahmen [...] und Ersatzmaßnahmen“ entfällt dabei keinesfalls, denn sonst wären die Ausgleichs- den Ersatzmaßnahmen nicht vorzuziehen. Die entsprechende Feststellung der Gesetzesbegründung ist lediglich dahingehend zutreffend, dass die Notwendigkeit der Unterscheidung im Hinblick auf die alte naturschutzrechtliche Abwägung entfallen konnte (vgl. Bt.-Drs. 14/ 6378: 49). Die Einschränkung auf Maßnahmen, die „verhältnismäßig und angemessen“ sind (Bt.-Drs. 14/ 6378: 49), ist als Selbstverständlichkeit eigentlich verzichtbar, aber insofern nicht uninteressant, als dass der Bundesgesetzgeber noch einmal ausdrücklich daran erinnert.

²⁵ gemeint sind wohl hochwertige Ausprägungen von Funktionen.

Es stellt sich also die Frage, was sich im Vergleich zu der alten Gesetzesregelung verändert hatte, wenn man diese Aussagen der Gesetzesbegründung zur Interpretation heranzieht.

Vor der Novelle galt der Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen als „striktes Recht“; natürlich ebenfalls bereits „gedeckt“ durch die Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahmen. D. h., dass auch bisher für den Ausgleich von Beeinträchtigungen unangemessener Aufwand nicht geboten war.

Bezieht man andere Passagen der Gesetzesbegründung ein, könnte man auch zu einem abweichenden Ergebnis kommen.

Das genannte Ziel der „Zusammenfassung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen“ bzw. der „Maßnahmen zur Naturalkompensation“ (Bt.-Drs. 14/ 6378: 2 u. 49) sowie die Verpflichtung des Verursachers aus § 19 Abs. 2 BNatSchG 2002, unvermeidbare Beeinträchtigungen „[...] auszugleichen oder in sonstiger Weise zu kompensieren (Ersatzmaßnahmen)“, deutet darauf hin, dass zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht mehr unterschieden werden soll. Der Gesetzgeber hätte es aber dann an der letzten Konsequenz fehlen lassen, die er 1998 im BauGB angewandt hat: den Verzicht auf die Unterscheidung zwischen Ausgleich und Ersatz (zu Gunsten von ‚Ausgleich‘ wie im BauGB, oder zu Gunsten von ‚Kompensation‘; auch wenn hierzu lange strittig war, ob zur Interpretation des baurechtlichen Ausgleichs auf die Definitionen von Ausgleich und Ersatz des BNatSchG zurückgegriffen werden muss; vgl. Kap. 3.4.4).

Nun liegt mit dem BNatSchG 2002 eine Art „Zwitterregelung“ vor, welche die Widersprüche bereits im Wortlaut des Gesetzes und der Gesetzesbegründung in sich trägt. Dies stellt weiterhin keine günstigen Voraussetzungen für eine unstrittige Umsetzung in den Ländern dar und für untergesetzliche Hilfestellungen sowie die Anwendung in der Praxis.

Als Beitrag zur „Verbesserung der Rechtsklarheit“, zu mehr „Praktikabilität“ der Anwendung und damit „Akzeptanz“ der gesetzlichen Regelung – wie in der Gesetzesbegründung selbst versprochen - können diese Veränderungen kaum bezeichnet werden.

3.3.2.7 Regelungsspielraum der Länder bei der Ausfüllung der rahmenrechtlichen Anforderungen an Ausgleich und Ersatz

§ 19 Abs. 2 BNatSchG 2002

Der Verursacher ist zu verpflichten, unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorrangig auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder in sonstiger Weise zu kompensieren (Ersatzmaßnahmen). Ausgeglichen ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts wieder hergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist. In sonstiger Weise kompensiert ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichwertiger Weise ersetzt sind oder das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet ist. [...]

In der Begründung zum BNatSchG 2002 werden die Länder ausdrücklich auf „substantielle Regelungsspielräume“ bei der „Ausfüllung der bundesrechtlichen Vorgaben zur Naturalkompensation“ hingewiesen (vgl. Bt.-Drs. 14/ 6378: 47).

Dieser Ankündigung des Bundesgesetzgebers stand allerdings die höchstrichterliche Rechtsprechung zum BNatSchG 1998 entgegen, die besagt, dass "im Interesse eines notwendigen Mindestmaßes an Rechtseinheit in der Bundesrepublik Deutschland, was als Eingriff in Natur und Landschaft zu gelten hat, und ebenso die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein solcher Eingriff als ausgeglichen anzusehen ist, nur übereinstim-

mend beantwortet werden" darf (BVerwG, Urteil vom 27.9.1990 = 4 C 44.87, vgl. auch PLOGMANN 2000: 33).

Die Frage, wie die Gerichte die Neuregelung vor dem Hintergrund der in der Begründung dargelegten Intention bewerten werden, muss vorläufig offen bleiben.

Prüft man die wesentlichen rahmenrechtlichen Kriterien für Ausgleich und Ersatz allerdings in einem ersten Schritt auf die avisierten Regelungsspielräume, ergeben sich bereits interessante Ergebnisse.

Funktionale Anforderungen

Sowohl die neue Definition des Ausgleichs wie auch die des Ersatzes verpflichtet den Verursacher zur Kompensation der „beeinträchtigten Funktionen“ des Naturhaushaltes (§ 19 Abs. 2 BNatSchG 2002). Um Ausgleich zu erreichen, sind genau diese Funktionen „wiederherzustellen“. Die Gesetzesbegründung spricht von einer „gleichartigen Wiederherstellung [...] des Status-quo von Natur und Landschaft“ (Bt.-Drs. 14/6378: 47). „In sonstiger Weise kompensiert ist eine Beeinträchtigung“, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen „in gleichwertiger Weise ersetzt sind“. Die Bindung an die beeinträchtigten Funktionen ist beim Ausgleich wie bisher sehr eng, hingegen sind bei der Bestimmung von Ersatzmaßnahmen die Anforderungen gelockert (Gleichwertigkeit).

Während in der Gesetzesbegründung an einer Stelle ebenfalls von hochwertigen Funktionen [...] (des Landschaftsbildes) gesprochen wird (Bt.-Drs. 14/6378: 49), findet der Funktionsbegriff ansonsten keine Anwendung im Kontext dieses Schutzgutbereiches (insoweit sind funktionale Anforderungen auch nur schwerlich auf Regelungsspielräume zu überprüfen). Das Rahmenrecht fordert als Ausgleich die „landschaftsgerechte Wiederherstellung oder Neugestaltung“ und als Ersatz die „landschaftsgerechte Neugestaltung“ (§ 19 Abs. 2 BNatSchG 2002). Ob bei der Umsetzung in Landesrecht hier entsprechender Regelungsspielraum besteht, ist kaum einschätzbar; der Spielraum mag z. B. in der Korrektur von Ungereimtheiten liegen, die sich bei der Definition der Anforderungen eingeschlichen haben (vgl. JESSEL 2003).

Die avisierten „substanzielle Regelungsspielräume“ sind jedenfalls bei den bundesrechtlichen Vorgaben zu den funktionalen Anforderungen nicht zu erkennen, die nachfolgend für die zeitlichen, funktionalen sowie ausführlich für die räumlichen Anforderungen diskutiert werden.

Zeitliche Anforderungen

Ein Definitionsproblem für die Bestimmung des Ausgleichs bzw. der Ausgleichbarkeit bestand bereits bei der Regelung des BNatSchG 1998 in der erforderlichen Festlegung des „Endes des Eingriffs“, denn dieser galt gesetzlich als zeitlicher Maßstab für die Wiederherstellung der erheblich oder nachhaltig beeinträchtigten Funktionen und des Landschaftsbildes. Dieses Problem hat der Gesetzgeber mit der Novelle des BNatSchG 2002 nunmehr beseitigt:

Er hat auf einen entsprechenden Maßstab zur Beurteilung der Ausgleichbarkeit unter zeitlichen Gesichtspunkten einfach verzichtet. Ausgleich ist nach der Neuregelung erreicht, „wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet sind“ (§ 19 Abs. 2 BNatSchG 2002). Vereinfacht ausgedrückt: Ausgleich ist unter zeitlichen Gesichtspunkten erreicht, wenn die Wiederherstellung der Funktionsausprägungen gelungen ist oder „Ausgeglichen ist, wenn der Ausgleich wirksam ist“.

Letztendlich bedeutet dies, dass das zeitliche Kriterium als Maßstab für die Feststellung der Ausgleichbarkeit aufgegeben wurde.

Auf der Grundlage des § 19 Abs. 3 BNatSchG 2002 - der eigentlich die naturschutzrechtliche Abwägung beinhaltet - könnte indirekt gefolgert werden, dass die Zulassungsbehörde nun bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens gefordert ist, die unter Absatz 3 genannte „angemessene Frist“ zu bestimmen, innerhalb derer Ausgleich zu erreichen ist, weil diesbezüglich normative Vorgaben des Gesetzgebers fehlen. Dies führt jedoch zu einem eklatanten Fehlschluss. Die Formulierung zur Fristsetzung war im BNatSchG 1998 bereits neben dem Kriterium vorhanden, dass Ausgleich die Wiederherstellung der beeinträchtigten Funktionen mit Beendigung des Eingriffs erforderte. Mit der Frist, welche die Zulassungsbehörde setzen soll, kann nur der (späteste) Zeitpunkt gemeint sein, zu dem der Verursacher zur Durchführung der Kompensationsmaßnahmen verpflichtet wird. Bei der Beurteilung, ob es sich bei den Maßnahmen im Einzelnen um Ausgleichsmaßnahmen handelt und der Gesamteingriff ausgleichbar ist, war allein aus Gründen der Gleichbehandlung der Verursacher ein einheitlicher Maßstab anzuwenden. Da dies eine der entscheidenden Schritte über Zulässigkeit oder Ablehnung des gesamten Projektes ist, ist hier eine eindeutige Bestimmung durch den Gesetzgeber zu leisten. Da der zeitliche Maßstab ein Teilmaßstab zur Bestimmung des Ausgleichs darstellt, ist eine bundeseinheitlich einheitliche Regelung erforderlich (vgl. Urteil des BVerwG vom 27.9.1990 - 4 C 44.87). Der Maßstab kann daher nicht durch eine Vollzugsbehörde im Einzelfall gesetzt werden, wohingegen die Feststellung, ob die vorgesehenen Maßnahmen als Ausgleich zu deklarieren sind, nur im Einzelfall getroffen werden kann.

Aus dem Wortlaut des BNatSchG 1998 erschließt sich nicht, ob die Vorgaben unter zeitlichen Aspekten auch für die Kompensation in sonstiger Weise (Ersatz) gelten. So ist es offen, ob das BVerwG in Zukunft bezogen auf die Ersatzmaßnahmen auch zur Feststellung kommt, die Anforderungen, was als gleichwertige Kompensation anzusehen ist, müsse bspw. im Hinblick auf die Gleichbehandlung von Eingriffsverursachern bundeseinheitlich sein.

Im Rahmenrecht wird hinsichtlich der Beurteilung der Ausgleichbarkeit, evtl. auch der Ersetzbarkeit, die Regelungsdichte durch die Novelle des BNatSchG reduziert. Eine vorhandene Regelung, die in ihrer Bestimmtheit Defizite aufwies, ist einfach gestrichen worden. Im Ergebnis führt dies allerdings nicht zu mehr Klarheit, sondern verlagert und verändert lediglich den Klärungsbedarf.

Ob für die Bundesländer durch die Reduktion der Regelungsdichte Spielraum für landesrechtliche Konkretisierungen entstanden ist, der von den Ländern tatsächlich genutzt wird, kann nicht zuverlässig beantwortet werden. Dies werden erst die nachfolgenden landesrechtlichen Regelungen zeigen müssen; dies ist jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit.

Räumliche Anforderungen

Gesetzliche Kriterien, wo Kompensationsmaßnahmen - bezogen auf den jeweiligen Eingriff oder die ausgelösten Beeinträchtigungen - realisiert werden müssen, um als Ausgleichsmaßnahmen gelten zu können, enthält auch das BNatSchG 2002 nicht.

Da sich die gesetzlichen Anforderungen an den Ausgleich in funktionaler Hinsicht im BNatSchG von 2002 nicht von denen der vorherigen Fassung unterscheiden, gelten die beschriebenen Anforderungen weiter.

In der Begründung zur Novelle des BNatSchG 2002 wird außerdem ausdrücklich darauf hingewiesen, dass „Vorgaben zum räumlichen Zusammenhang zwischen dem Eingriffsort und der Naturalkompensation“ unterlassen worden sind, um den Ländern „substantziellen Regelungsspielraum“ zu eröffnen (Bt.-Drs. 14/ 6378: 47).

Allerdings ist dies durch die Ausgestaltung des Gesetzeswortlauts nur eingeschränkt gelungen. In der Begründung werden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als „Naturalkompensation“ zusammengefasst. Dies wird in der Konsequenz im Gesetz allerdings nicht umgesetzt (s. o.). Demnach müsste es weiterhin Kriterien geben, um Ausgleichs- von Ersatzmaßnahmen unterscheiden zu können.

Unzweifelhaft ist nach dem BNatSchG 2002 weiterhin als Ausgleich die Wiederherstellung der konkret beeinträchtigten Funktionen gefordert. Dass sich demnach auch räumliche Anforderungen an die Lage geeigneter Ausgleichsmaßnahmen ergeben, ist zwangsläufig. Die Vorgaben des Rahmenrechts erlauben den Ländern in dieser Beziehung kaum Spielraum, bereits beim Ausgleich hinsichtlich der räumlichen Kriterien substantziell abzuweichen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil die Länder durch Nutzung eines solchen Spielraumes leicht in Konflikt mit den strikten funktionalen Anforderungen zu kommen drohen.

Anders ist die Lage bei den räumlichen Anforderungen im Bereich der Ersatzmaßnahmen einzuschätzen. Einerseits ist in der Vergangenheit durch höchstrichterliche Urteile bestätigt worden, dass auch bei Ersatzmaßnahmen (nach BNatSchG 1998 und Landesrecht) gewisse räumlich-funktionale Beziehungen zwischen den Eingriffswirkungen und den Ersatzmaßnahmen bestehen müssen (vgl. BVerwG Beschl. v. 10.09.98, 4 A 35.97, BVerwG 27.09.90, 4 C 44.87, BVerwG Ur. v. 27.10.00, 4 A 18.99). Andererseits werden im Landesrecht selbst ganz unterschiedliche Anforderungen an die Lage von Ersatzmaßnahmen gestellt). Sie reichen von recht engen Anforderungen (vgl. § 12 Abs. 1 NNatG, Stand 26.4.2007: „... an anderer Stelle des von dem Eingriff betroffenen Raumes...“) bis zu sehr offenen Regelungen (vgl. § 15 Abs. 5 LNatG M-V, Stand 14.7.2006: „... in der vom Eingriff betroffenen Großlandschaft...“).

Da aufgrund der Regelung im BNatSchG 2002 Zweifel aufkamen, ob Ersatzmaßnahmen ebenfalls dazu beitragen müssen, die konkreten Funktionsbeeinträchtigungen zu kompensieren oder sie auch ähnliche oder andere Funktionen aufwerten dürfen, kann sich hier der vom Bundesgesetzgeber avisierte Spielraum ergeben²⁶.

Ob für die Länder der in der Begründung zum BNatSchG 2002 dargelegte substantielle Spielraum für die Länder geschaffen worden ist, muss – zumindest für den Ausgleich - erheblich bezweifelt werden.

In der Begründung selbst wird als untere Grenze des Spielraums für die Lage von Ersatzmaßnahmen der „betroffene Eingriffsraum“ als möglicher enger räumlicher Zusammenhang genannt (Bt.-Drs. 14/ 6378: 47). Diese Lösung erscheint allerdings zweifelhaft, wenn nicht gar irreführend. Dieser Maßstab gilt unter räumlichen Gesichtspunkten bereits für den Ausgleich. Im Sinne einer konsistenten, aufeinander aufbauenden Kaskade ist diese Anforderung daher als ungeeignet einzustufen. Außerhalb dieses Raumes sind allerdings einige Formulierungen und damit Maßstabsetzungen denkbar (beispielsweise: „im gleichen Landschafts- oder Naturraum“, „in der gleichen oder angren-

²⁶ Der Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass eine weite Definition des Raumes (außerhalb des betroffenen Eingriffsraumes) in Frage kommt, „wenn Maßnahmen innerhalb des Eingriffsraumes nicht durchführbar sind oder aus naturschutzfachlicher Sicht nicht zweckmäßig“, deutet allerdings darauf hin, dass dem Bundesgesetzgeber vor dem Hintergrund der erwähnten Rechtsprechung die Problematik der Erweiterung des Eingriffsraumes durchaus bewusst war (Bt.-Drs. 14/6378: 47).

zenden Landschaftseinheiten“), die als weiterführende Lösungen gelten können. Diese ließen einen gewissen Spielraum erkennen - bleiben teilweise aber ebenfalls unbestimmt hinsichtlich der konkreten Verortung und i. d. R. unter Inkaufnahme des Verlustes der funktionalen Beziehung zum Eingriffsort.

Grundsätzlich ist also bei der Bestimmung des räumlichen Kriteriums für Ersatzmaßnahmen ein gewisser, wenn auch kein „substanzieller“ Spielraum für die Landesgesetzgeber festzustellen.

Dieser gibt den Landesgesetzgebern, wie bereits in der Begründung zum BNatSchG angekündigt, eine indirekte Steuerungsmöglichkeit an die Hand, die Häufigkeit von Ersatzabgaben zu bestimmen. Wird die „räumliche Grenze“ für Ersatzmaßnahmen durch landesrechtliche Bestimmungen eng gezogen, steigt die Zahl der Ersatzgeldfälle, wird sie weit definiert, geht die Anwendungszahl gegen Null.

Nicht erklärbar ist, warum laut Begründung zum BNatSchG 2002 und Hinweis für die Bundesländer die „räumliche Entkoppelung“ davon abhängig gemacht werden kann, dass Maßnahmen im Eingriffsraum nicht zweckmäßig sind und die Verfügbarkeit außerhalb gelegener geeigneter Kompensationsflächen vom Verursacher nachgewiesen werden. Hier wird unterstellt, der Zugriff auf näher am Eingriffsort gelegene Kompensationsflächen sei - warum auch immer - leichter und daher solle der Nachweis der Verfügbarkeit nur für weiter entfernte, entkoppelte Flächen gefordert werden. Alle bisherigen Untersuchungen zur Umsetzung der Eingriffsregelung gehen dagegen davon aus, dass die Flächenverfügbarkeit grundsätzlich nachgewiesen werden soll, und zwar vor Zulassung eines Vorhabens. Außerdem liegt es in der Natur der Sache, dass die Verfügbarkeit bei Erweiterung des Suchraumes für Kompensationsflächen in der Regel auf ein größeres Flächenangebot trifft und daher besser ist.

Fraglich bleibt grundsätzlich, ob es in den verschiedenen Landesnaturschutzgesetzen überhaupt stark von einander abweichende Regelungen geben darf oder geben sollte. Die Rechtsprechung des BVerwG zu dieser Frage ist oben erwähnt. Ob die höchstrichterliche Einschätzung künftig unter den geänderten Rahmenbedingungen (GG-Änderung, Abweichungsgesetzgebung) dieser Auffassung folgt, muss sich erst noch zeigen.

3.3.2.8 Ergänzung der Zulassungsvoraussetzungen um artenschutzrechtliche Aspekte

§ 19 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG 2002

Werden als Folge des Eingriffs Biotop zerstört, die für dort wild lebende Tiere und wild wachsende Pflanzen der streng geschützten Arten nicht ersetzbar sind, ist der Eingriff nur zulässig, wenn er aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses gerechtfertigt ist.

Diese naturschutzrechtliche Abwägung wird mit der Novelle des BNatSchG 2002 in der Entscheidungskaskade verschoben und damit vermeintlich geschwächt (vgl. Kap.3.3.2.6).

Allerdings werden nach Auffassung des Gesetzgebers gleichzeitig die Zulassungsvoraussetzungen dadurch verschärft, dass die „allgemeine Abwägungsklausel“ für den Fall der Zerstörung nicht ersetzbarer Biotop streng geschützter Arten modifiziert ist (Bt.-Drs. 14/ 6378: 49). Nach § 19 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG 2002 kann ein solcher Eingriff nur dann als zulässig abgesehen werden, wenn zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses dies rechtfertigen. Dem widerspricht BREUER wie folgt:

„Die strengeren Zulassungsbedingungen sind an sich gut gemeint; sie verbessern die Position des Naturschutzes, aber sie sind in mehrfacher Hinsicht nicht zufrieden stellend“ (BREUER 2003: 103).

Zunächst wird darauf hingewiesen, dass es auch dieser Regelung an Bestimmtheit fehlt und sich vielfach erst im Laufe ihrer Anwendung und einschlägiger Rechtsprechung erweisen wird, wie die verschiedenen gesetzlichen Begriffe einzuordnen und zu interpretieren sind. Beispielsweise reicht möglicherweise für die Anwendung der Regelung eine „erhebliche Beeinträchtigung“ eines entsprechenden Biotops nicht aus um ihn zu untersagen, denn es ist ausdrücklich seine „Zerstörung“ gefordert.

Dem Wortlaut der Norm entsprechend greift die Regelung ebenfalls nicht, wenn die „zerstörten Biotope“ für die entsprechenden Arten „ersetzt“ werden können. Den Begriff des Ersatzes aus dem § 19 Abs. 2 BNatSchG 2002 hier zur Anwendung zu bringen, scheint hierbei aber völlig unzureichend. Eine lediglich gleichwertige Kompensation in sonstiger Weise, wie es der Ersatz fordert, kann in aller Regel nicht ausreichen, den durch die Regelung zu schützenden Arten gerecht zu werden. Dass der Bundesgesetzgeber an dieser Stelle nicht mindestens auf den eingeführten Begriff des Ausgleichs zurückgegriffen hat, eröffnet erheblichen Spielraum für Auslegungen und erschwert einen effizienten Vollzug in der Anwendungspraxis.

Neben (vermeintlichen) semantischen Schwächen wirft die Regelung grundsätzlich Fragen im Verhältnis zwischen den Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung und der Anwendung der artenschutzrechtlichen Verbote des § 42 BNatSchG 2002 auf.

Die Regelung des § 19 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG gebietet, streng geschützten Arten (vgl. Definition des § 10 Abs. 2 Nr. 11 BNatSchG 2002) bei der Zulassung eines Vorhabens im Rahmen der Anwendung der Eingriffsregelung zu berücksichtigen. Die Frage, ob dies auch für die weniger streng geschützten Arten (§ 10 Abs. 2 Nr. 10 BNatSchG 2002) gilt und welche Auswirkungen deren Betroffenheit auf die Abwägung hat, bleibt in der Novelle 2002 offen. Der Gesetzgeber hat damit die Möglichkeit vertan, das Verhältnis zwischen dem Artenschutz nach § 42f. BNatSchG 2002 und der Anwendung der Eingriffsregelung bei der Zulassung von Vorhaben weitergehend oder abschließend zu klären (vgl. HARREN & OTT 2005, HARREN & OTT 2006).

Geht man davon aus, dass artenschutzrechtliche Verbote bereits auch Gegenstand der bisherigen artenschutzrechtlichen Regelung bei der Vorhabenzulassung waren, hebt die Neuregelung 2002 die Zulassungshürden nur in geringem Maße an. Und dies zudem mit einer Regelung, die an sich in Teilen unpräzise ist, weil sie nur einen Teil des Artenschutzes in die Anwendung der Eingriffsregelung integriert und im Verhältnis zu den Regelung des § 42f. keine abschließende Klarheit bringt.

Auf die weitere Diskussion im Kontext des EU-Artenschutzes wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen (vgl. dazu LORZ, 2003, STÜER 2006).

3.3.2.9 Aufnahme einer weiteren Öffnungsklausel in § 19 Abs. 4 BNatSchG

§ 19 Abs. 4 BNatSchG 2002

Die Länder können zu den Absätzen 1 bis 3 weitergehende Regelungen erlassen; insbesondere können sie Vorgaben zur Anrechnung von Kompensationsmaßnahmen treffen und vorsehen, dass bei zuzulassenden Eingriffen für nicht ausgleichbare oder nicht in sonstiger Weise kompensierbare Beeinträchtigungen Ersatz in Geld zu leisten ist (Ersatzzahlung).

Das Rahmenrecht eröffnet den Bundesländern 2002 die Möglichkeit, zu den Absätzen 1-3 des § 19 BNatSchG „weitergehende Regelungen zu erlassen“. Da der Gesetzgeber

hier einen anderen Begriff gewählt hat, als in § 18 Abs. 4 BNatSchG 2002 (dort „nähere Vorschriften“), kommen nun ggf. auch landesrechtliche Regelungen in Frage, die das Mindestniveau, das durch Bundesrecht geregelt wird, zu Gunsten von Natur und Landschaft anheben.

Dabei ist der Ermächtigungsspielraum für eine „weitergehende Regelung“ nach einem Urteil des BVerwG (27.9.1990 – 4 C 44.87) nicht unbegrenzt: Der Bundesgesetzgeber hat den Ländern „in gewissem Umfang“ die Möglichkeit für "verschärfende Bestimmungen" der bundesgesetzlichen Regelungen geöffnet.

Als „weitergehende Regelungen“ werden im Rahmenrecht selbst zwei Möglichkeiten ausdrücklich genannt:

- Vorgaben der Länder zu Anrechnung vorgezogener Kompensationsmaßnahmen und
- Ersatz in Geld (Ersatzzahlungen) bei nicht vollständig in sonstiger Weise zu kompensierenden Beeinträchtigungen durch zugelassene Vorhaben.

Das Rahmenrecht weist die Ländern damit ausdrücklich auf die Möglichkeit hin, die Regelungen, die unter der Bezeichnung „Ökokonto“ im Kontext der Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung bekannt geworden sind, durch Landesrecht künftig auch für den übrigen Anwendungsbereich der Eingriffsregelung vorzusehen (Fachrechtsvorhaben).

Die Länder sollen dazu insbesondere die Voraussetzungen für die Anrechnung vorzeitig durchgeführter Kompensationsmaßnahmen bei der Zulassung eines Eingriffs regeln. Es ist davon auszugehen, dass mit diesen Regelungen zur Anrechnung auch die wesentlichen rechtlichen Grundlagen für die Einrichtung und Führung von Ökokonten geschaffen wurden.

Die Öffnungsklausel ist dabei so allgemein gehalten, dass auch Regelungen zur Anrechnung spezieller anderer Kompensationsleistungen getroffen werden können, beispielsweise zur Anrechnung so genannter „freiwilliger produktionsintegrierter Maßnahmen“ im Rahmen der land- oder forstwirtschaftlichen Bodennutzungen (vgl. Kap. 6.6.3).

Aufgrund der bundesrechtlichen Regelung der Ersatzmaßnahmen 2002 bezieht sich eine Öffnungsklausel nun auf die Einführung von Ersatzzahlungen. Auch nach dem BNatSchG 2002 ist die Vollkompensation für die Länder noch immer nicht obligatorisch; sie können noch immer gesetzlich bestimmen, Eingriffe teilweise kompensationsfrei zuzulassen. Dies wäre allerdings verfassungsrechtlich zu überprüfen.

Entscheiden sie sich für die Einführung von Ersatzgeldern, ist dies rahmenrechtskonform nur für die Beeinträchtigungen möglich, die nicht durch naturale Ersatzmaßnahmen gleichwertig kompensiert werden können. In der Begründung des Gesetzes werden die Länder jedoch ausdrücklich auf die Möglichkeiten hingewiesen, wie über eine landesrechtliche Präzisierung der Anforderungen an Ersatzmaßnahmen die Fallzahl und das Aufkommen an Ersatzzahlungen gesteuert werden kann (vgl. Bt.-Drs. 14/6378: 47).

Dass die Erträge aus möglichen Ersatzgeldregelungen „für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwenden sind“, wie in der Begründung des Gesetzes ausgeführt, ergibt sich aus dem Wortlaut des Rahmenrechts allerdings nicht, wäre jedoch eine Regelung von ganz zentraler Bedeutung (vgl. Bt.-Drs. 14/6378: 49).

Faktisch bringt diese Öffnungsklausel nichts wesentlich Neues, denn die Länder haben alle Ersatzgeldregelungen eingeführt – gleichwohl recht unterschiedlich ausgestaltet. In

einigen Ländern werden die Ersatzgelder bislang aufgrund fehlender Verordnungen über die Ermittlung und Verausgabung jedoch nicht erhoben z. B. in Bremen). Offensichtlich gelingt es also nicht nur den Flächenländern im Regelfall alle Kompensationspflichten in Natura zu erledigen. Eine zwingende Notwendigkeit der Ersatzgeldeinführung ist daher nicht belegt. Im Gegenteil verschaffen die 2002 rahmenrechtlich eingeführten Möglichkeiten der Entkoppelung so viel Spielraum für die Kompensation in Natura, dass zwingende Gründe für Ersatzgelder kaum zu formulieren sind.

3.3.2.10 Ergänzung der Vorschriften zu den Inhalten der Landschaftspflegerischen Begleitpläne (LBP)

§ 20 Abs. 4 BNatSchG 2002

Bei einem Eingriff, der auf Grund eines nach öffentlichem Recht vorgesehenen Fachplans vorgenommen werden soll, hat der Planungsträger die zur Vermeidung, zum Ausgleich und zur Kompensation in sonstiger Weise nach § 19 erforderlichen Maßnahmen im Fachplan oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan in Text und Karte darzustellen. Der Begleitplan ist Bestandteil des Fachplans.

§ 20 Abs. 4 BNatSchG 2002 stellt klar, dass zu den Inhalten eines nach öffentlichem Recht vorgesehenen Fachplanes oder eines LBPs zu einem solchen Plan neben der Darstellung der Maßnahmen zur Vermeidung und zum Ausgleich auch die Ersatzmaßnahmen gehören. Dieser Absatz ist keine „Folge aus der Zusammenfassung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen“, wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt (vgl. Bt.-Drs. 14/ 6378: 49). Damit zeichnet der Bundesgesetzgeber lediglich die eingeübte Anwendungspraxis nach, der bislang die ausdrückliche Rechtsgrundlage fehlte. De facto hat sich durch diese Klarstellung nichts geändert.

3.3.3 Zusammenfassung und Beurteilung der Rechtsentwicklung vom BNatSchG 1998 zum BNatSchG 2002

Der überwiegende Teil der Anwendungsprobleme und der Umsetzungsdefizite bei der Anwendung der Eingriffsregelung wird in der wissenschaftlichen Literatur auf die Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen zurückgeführt. Dem Bundesgesetzgeber liegen bei der Änderungsnovelle 2002 ausreichend Hinweise auf verbesserungsbedürftige Regelungen und erforderliche Ergänzungen vor, die er offensichtlich überwiegend nicht umsetzt oder – aufgrund politischer Entscheidungszwänge – nicht umsetzen kann.

Gleichzeitig muss konstatiert werden, dass der Bundesgesetzgeber bei seinen (möglichen) Bemühungen, bestimmte und umfassende Regelungen vorzusehen, stets die Beschränkungen im Auge haben muss, die ihm vom Grundgesetz der entsprechenden Rechtsprechung auferlegt wurden. So wird zwar durch das BVerfG und das BVerwG in den zurückliegenden Jahren darauf hingewiesen, dass rahmenrechtliche Regelungen von so großer Bedeutung für den einheitlichen Vollzug von Vorschriften sein können, dass sie präzise auszugestalten sind und im Landesrecht nur eine enge Auslegung geboten ist. Dies gilt für den Eingriff und die Beurteilung der Erheblichkeit ebenso wie für den erforderlichen Ausgleich, bzw. die gleichwertige Kompensation – v. a. auch zum Schutz und der Gleichbehandlung der Vorhabensträger.

Beurteilt man die Neuregelung, sollten auch die Ziele des Bundesgesetzgebers aus der Gesetzesbegründung als Maßstab herangezogen werden. Sie deuten darauf hin, dass wesentliche Defizite der bisherigen Regelung durchaus zur Kenntnis genommen wurden. Als Ziele werden in der Gesetzesbegründung konkret benannt:

- „der Anwendungsbereich der Eingriffsregelung wird erweitert“ (Bt.-Drs. 14/ 6378: 2),
- „die Prüfung der Zulässigkeit eines Eingriffs [wird] flexibler und praktikabler gestaltet“ (Bt.-Drs. 14/ 6378: 2),
- „die Vorschriften zur Eingriffsregelung [...] werden insgesamt modifiziert und im Interesse der Rechtsklarheit und Vollzugsfreundlichkeit neu geordnet“ (Bt.-Drs. 14/ 6378: 29),
- Abschnitt 3 wird „aus Gründen der Übersichtlichkeit neu gefasst“ (Bt.-Drs. 14/ 6378: 47),
- „im Interesse der Rechtsklarheit [werden] diskutierte Fragen [...] normativ entschieden“ (Bt.-Drs. 14/ 6378: 48),
- „durch [...] wird die Eingriffsregelung praktikabler. [...] Zugleich soll damit der Vollzug erleichtert, die Rechtsklarheit verbessert und so insgesamt ein wesentlicher Beitrag zur verbesserten Akzeptanz und Anwendung der Eingriffsregelung in der Vollzugspraxis geleistet“ [werden] (Bt.-Drs. 14/ 6378: 49).

Fasst man die Untersuchungsergebnisse unter Zugrundelegung dieser Aussagen und der vorliegenden Kritik an den bisherigen Vorschriften zusammen, ist das Ergebnis ernüchternd:

- Der Anwendungsbereich wird praktisch nicht erweitert; die Vorschriften zu Veränderungen des Grundwasserspiegels haben lediglich klarstellenden Charakter (vgl. auch Bt.-Drs. 14/ 6378: 47/ 48).
- Die „Zusammenfassung“ von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als „naturale Kompensation“ unter Beibehaltung der beiden Begriffe und Normierung des Vorrangs von Ausgleich vor Ersatzmaßnahmen bringt keine Rechtsklarheit; eine Erleichterung des Vollzugs dieser Vorschriften ist somit nicht zu erwarten. Die Zusammenfassung im Kontext der Verlagerung der naturschutzrechtlichen Abwägung birgt eher die Gefahr einer erheblichen Abwertung der Belange von Natur und Landschaft.
- Die Mehrzahl der unbestimmten Rechtsbegriffe und Regelungen ist erhalten geblieben, darüber hinaus werden zusätzlich neue eingeführt.

Die rahmenrechtlichen Voraussetzungen für die einheitliche Ausgestaltung der Vorschriften durch die Landesgesetzgeber sind damit weiterhin nicht optimal, denn den Landesgesetzgebern bleiben erhebliche Ausgestaltungsmöglichkeiten, die zu einem breiten Spektrum unterschiedlicher Anforderungen und einem differierenden Niveau der im Einzelfall anzuwendenden Normen führen können. Diese Vorgaben werden letztendlich zu einer Interpretationsvielfalt führen, die auch als Dismultifunktionalität beschrieben werden kann. Der Gesetzgeber stellt – vielleicht eine späte Selbsterkenntnis - ausdrücklich fest, dass „die rahmenrechtlichen Vorschriften auf Ausfüllung durch das umsetzende Landesrecht angewiesen sind, wobei den Ländern substanzieller Regelungsspielraum verbleibt“ (Bt.-Drs. 14/ 6378: 47). Interpretiert man unbestimmte rahmenrechtliche Vorschriften als den ‚verbleibenden Regelungsspielraum für die Landesgesetzgeber‘, besteht dieser in der Tat – und zwar in erheblichem Umfang. Dabei handelt es sich vielfach weniger um einen „Spielraum“, sondern eher um eine übertragene Pflichtaufgabe, die gründlich und engagiert betrieben werden muss, um die Ziele, die der Bundesgesetzgeber formuliert hat, durch Landesrecht zu erreichen.

3.3.4 BNatSchG 2009

Die Novelle des BNatSchG 2009, erfolgte drei Jahre nach Abschluss der Untersuchung des Fallbeispiels der Handlungsanleitung Bremen und spielte daher für diese Untersuchung keine unmittelbare Rolle. Auch zur Beurteilung der in der Anleitung getroffenen Vereinbarungen kann sie nicht unmittelbar herangezogen werden. Die Novelle wird daher nicht in der gleichen Art und Intensität ausgewertet, wie die vorherigen Novellen. Auf eine kursorische Darstellung und Beurteilung der Neuerungen kann jedoch mit Blick auf das Resümee der Arbeit und die Vorschläge für die Zukunft nicht verzichtet werden.

3.3.4.1 Änderungen des Naturschutzrechts durch die Grundgesetzänderung

Aufgrund der Einigung über die Föderalismusreform wurde 2004 das Grundgesetz geändert und damit die Kompetenzen von Bund und Ländern für die Gesetzgebung in verschiedenen Themenfeldern grundsätzlich neu geregelt. Eines der Themenfelder ist der Naturschutz. Die Rahmenrechtskompetenz des Bundes wurde mit der Grundgesetzänderung in eine konkurrierende Gesetzgebung umgewandelt. Damit hat der Bund nun das Recht eine umfassende abschließende Regelung zu treffen, die bundesweit einheitlich anzuwenden ist. Von der Grundkonzeption her kann das Naturschutzrecht nun also so ausgestaltet werden, dass länderspezifische Regelungen zur Anwendung der Eingriffsregelung zurückgedrängt werden, da der Bund eine bundesweit abschließende Regelung schaffen kann. Davon grundsätzlich ausgenommen sind lediglich Verfahrensfragen. Unverändert hat der Bundesgesetzgeber dabei auch die Möglichkeit, erkannte Regelungsdefizite und –lücken zu beseitigen. Inwieweit dieses Grundkonzept in Bundesrecht umzusetzen ist, hängt allerdings davon ab, ob sich für die angestrebten Regelungen im Bundesrat eine Mehrheit finden lässt und inwieweit dies für die die Regelungen gelingt, die im BNatSchG als abweichungsfest ausgestaltet werden.

Ist das Bundesrecht verabschiedet, gilt für die Länder eine Frist – nach BNatSchG von 6 Monaten – in der die Bundesländer vom Bundesrecht abweichende Regelungen treffen können. Davon ausgenommen sind lediglich die so genannten „abweichungsfesten Grundsätze“ des BNatSchG. Welche Regelungen dazu gehören ist ebenso umstritten wie die Frage, wie weit das Abweichungsrecht der Länder reicht.

Nachdem die große Koalition aus CDU und SPD in der 16. Legislaturperiode mit dem zweiten Anlauf gescheitert war, ein einheitliches Umweltgesetzbuch (UGB) zu schaffen, wurde 2009 noch einmal das BNatSchG novelliert. Wegen der erforderlichen Zustimmung des Bundesrates wurde im Gesetzgebungsverfahren vom Bund die Strategie verfolgt, solche Regelungen in Bundesrecht aufzunehmen, die sich in mehreren Landesnaturschutzgesetzen bereits bewährt hatten (LÜDKES MDL. 2008). Bei der Ausgestaltung der abweichungsfesten Grundsätze wurden die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes aufgrund der Zustimmungsbedürftigkeit der Länder auf ein sehr geringes Maß reduziert.

Im folgenden werden die wichtigsten Änderungen und Ergänzungen der Vorschriften des BNatSchG zur Anwendung der Eingriffsregelung in aller Kürze dargestellt und abschließend hinsichtlich ihrer voraussichtlichen Beiträge zur Lösung der aufgezeigten Probleme bewertet.

3.3.4.2 Abweichungsfeste Grundsätze

Welche konkreten Regelungen des BNatSchG 2009 abweichungsfest gegenüber nachfolgenden landesrechtlichen Regelungen sind, ist in der Fachliteratur strittig (vgl. dazu APPEL 2010, BERGHOFF & STEG 2010). Die Frage kann hier nicht weiter beleuchtet werden. Letztendlich werden auch erst Gerichte entscheiden, wenn Bundesländer von bestimmten Regelungen abweichen und dies verfassungsrechtlich geprüft werden sollte.

Als einziger unstrittiger abweichungsfester Grundsatz im Kontext der Anwendung der Eingriffsregelung findet sich lediglich § 13: „Allgemeiner Grundsatz: Erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind vom Verursacher vorrangig zu vermeiden. Nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder, soweit dies nicht möglich ist, durch einen Ersatz in Geld zu kompensieren“.

Mit dieser Regelung wird sicher gestellt, dass die bisherige Kaskade der Rechtsfolgen weitgehend erhalten bleibt: die Zahlung eines Ersatzgeldes ist nur zulässig, wenn die Kompensation unvermeidbarer Beeinträchtigungen durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen nicht möglich ist. Gleichzeitig gilt nun als Grundsatz, dass erhebliche Beeinträchtigungen durch einen Eingriff vollständig zu kompensieren sind. Wie lange dieser Grundsatz bestand haben wird, ist allerdings offen. Niedersachsen war im Gesetzgebungsverfahren mit seinen Vorstößen, dies zu ändern noch gescheitert (vgl. dazu WULFF 2008). Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung von 2009 ist die Gleichstellung von Naturalrestitution und Ersatzgeld durch eine weitere Änderung des BNatSchG 2010 als Ziel verankert. Im Rahmen der Novellierung des Niedersächsischen Naturschutzrechts 2010 war die Gleichstellung in ersten Entwürfen bereits enthalten, wurde jedoch wegen Bedenken zur Bundesrechtskonformität einstweilen zurückgestellt.

3.3.4.3 Ausgleich, Ersatz, Kompensation

Die Kaskade der Rechtsfolgen bei Eingriffen in Natur und Landschaft wurde doch an einer Stelle im Wortlaut geändert: dass unvermeidbare Beeinträchtigungen „vorrangig“ auszugleichen sind; „oder zu ersetzen“ wurde gestrichen. Durch die alleinige Verbindung des Ausgleichs mit den Ersatzmaßnahmen muten die beiden Möglichkeiten, die über Jahrzehnte in der Fachwelt und bei den Gerichten höchst umstritten waren, nun auf den ersten Blick als gleichwertige Alternativen an, wären da nicht die Erläuterungen zum Ausgleich und zu den Ersatzmaßnahmen in den Sätzen 2 und 3 des § 15 Abs. 2 BNatSchG. Der Bundesgesetzgeber weist hiermit darauf hin, dass es noch einen Unterschied zwischen den auch sprachlich noch unterschiedenen Kompensationsmöglichkeiten gibt, geht damit allerdings eindeutig einen weiteren Schritt hin auf die Zusammenfassung und Gleichstellung von Ausgleich und Ersatz. Die Regelung lässt aufgrund dieser Unklarheiten weiterhin Interpretationsspielraum.

3.3.4.4 Vermeidung

Dass vermeidbare Beeinträchtigungen unterlassen werden, ist weiterhin primäre Verursacherpflicht (striktes Recht). Dass bei Anwendung dieses Vermeidungsgebotes nur (zumutbare) Alternativen am gleichen Ort zu prüfen sind, setzt übliche Rechtsprechung in eine entsprechende gesetzliche Vorgabe um. Allerdings geht das Bundesrecht damit hinter die Anforderungen einiger Landesnaturschutzgesetzes zurück, die bisher zumindest Standortalternativen zur Prüfung vorsehen (vgl. Kap. 3.3.1.5). Die weiter gehende Alternativenprüfung bleibt übergeordneten Planungsebenen und entsprechenden Instrumenten vorbehalten (z. B. SUP, UVP, ROV). Unter systematischen Gesichtspunkten eine verständliche Lösung. Aufgrund der Bedeutung der Alternativenprüfung für die Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen stellt sich allerdings die Frage, ob der Gesetzgeber ausreichend Kontroll- und ggf. Rechtsschutzmöglichkeiten geschaffen hat, den sachgerechten Vollzug der Prüfung auf übergeordneten Ebenen zu gewährleisten.

Zu begrüßen ist, dass der Gesetzgeber nun wörtlich ausführt, dass zur Begründung ist, wenn Beeinträchtigungen nicht vermieden werden können (§ 15 Abs. 1 Satz 3 BNatSchG 2009). Allerdings lässt der Wortlaut der Vorschrift offen, an wen die Pflicht

adressiert ist, an den Antragsteller oder die Zulassungsbehörde. Dies wird voraussichtlich Anlass zu Auseinandersetzungen sein.

3.3.4.5 Kompensationsmaßnahmen und NATURA 2000 sowie WRRL

§ 15 Abs. 2 BNatSchG 2009 regelt wörtlich: „Festlegungen von Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen für Gebiete im Sinne des § 20 Absatz 2 Nummer 1 bis 4 und in Bewirtschaftungsplänen nach § 32 Absatz 5, von Maßnahmen nach § 34 Absatz 5 und § 44 Absatz 5 Satz 3 dieses Gesetzes sowie von Maßnahmen in Maßnahmenprogrammen im Sinne des § 82 des Wasserhaushaltsgesetzes stehen der Anerkennung solcher Maßnahmen als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht entgegen.“

Bisher war juristisch unstrittig, dass als Kompensation und für die Verwendung von Ersatzgeldaufkommen keine Maßnahmen in Betracht kommen, zu deren Durchführung anderweitige rechtliche Pflichten bestehen. Aus § 16 Abs. 1 Nr. 2 BNATSchG 2009 ergibt sich, dass dies weiterhin gilt - jedenfalls im Kontext mit vorzeitig durchgeführten Kompensationsmaßnahmen.

Die o. g. Regelung des § 15 wird diese Einschränkung in den Fällen, in denen die Kompensation in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit dem Eingriff durchgeführt wird, im praktischen Vollzug in Frage stellen. Auch wenn die Vorschrift vom Wortlaut her die Erhaltungsmaßnahmen von der Anwendung ausnimmt, für die in den Fällen des § 20 und § 32 BNATSchG 2009 sowie § 82 WHG 2009 regelmäßig eine rechtliche Pflicht bestehen wird, sind Auseinandersetzungen über die Zulässigkeit von Maßnahmen in den Planungs- und Zulassungsverfahren vorprogrammiert. Denn in vielen Fällen wird in den Pflege- und Entwicklungs- und den Management- oder Bewirtschaftungsplänen nicht ausreichend präzise zwischen den unterschiedlichen Maßnahmentypen unterschieden. Vergleichbare Schwierigkeiten sind hinsichtlich des Einsatzes des Ersatzgeldaufkommens zu erwarten.

3.3.4.6 Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen

Die Regelungen des § 15 Abs. 3 BNatSchG 2009 sind der wachsenden Konkurrenz um landwirtschaftliche Produktionsflächen geschuldet, die u. a. durch den Anstieg des Biomasseanbaus (Energiepflanzen) hervorgerufen sind. Dabei führen die Regelungen z. T. Vorschriften aus, die bisher bereits aufgrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen waren; Sie sind sie lediglich eine Klarstellung.

Die Vorschriften des § 15 Abs. 3 Satz 2 BNATSchG 2009 lassen ebenfalls das Bemühen erkennen, landwirtschaftlich besonders produktive Flächen zu schützen. Allerdings sind die Maßgaben in vielerlei Hinsicht fraglich. So ist die Entsiegelung bei der Anwendung der Eingriffsregelung schon traditionell eine wichtige Forderung zum Ausgleich unvermeidlicher Versiegelungen. Dieser Maßnahmentyp scheiterte bisher allerdings überwiegend an den fehlenden Entsiegelungspotenzialen sowie dem Übermaßverbot²⁷. Ob die Hervorhebung durch das neue BNatSchG hier Besserung bringen kann, ist fraglich.

Ebenso schwierig zu handhaben dürfte die Vorschrift sein, dass „Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen, die der dauerhaften Aufwertung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes dienen“. Dauerhafte Aufwertung erfordert oft auch dauerhafte Pflege oder Bewirtschaftung. Bisher war strittig, in welchen Fällen dies vor dem Hintergrund des Übermaßverbotes angeordnet werden kann. Ebenso umstritten war, ob Bewirt-

²⁷ Verhältnis der Kosten der Entsiegelung im Vergleich zu dem dadurch zu erzielenden ökologischen Nutzen, Zumutbarkeit gegenüber dem Eingriffsverursacher wegen kostengleicher ökologisch günstigerer Alternativen.

schaftungs- und Pflegemaßnahmen ohne vorhergehende Erstinstandsetzungs-/ Aufwertungsmaßnahmen als Kompensation anerkannt werden dürfen. Gesetzlich ist dies bis heute nicht eindeutig klar gestellt (vgl. § 15 Abs. 4 BNATSchG 2009). Insbesondere bei privaten Vorhabensträgern dürfte eine entsprechende zeitlich unbefristete Belastung regelmäßig am Übermaßverbot scheitern.

Soweit „Beiträge zur Wiedervernetzung von Lebensräumen“ zum gesetzlich geforderten Biotopverbund beitragen (§ 20 Abs. 1 BNATSchG 2009; Grundsatz) ist ihre Realisierung als Kompensationsmaßnahmen nicht zulässig. Sicher umsetzbar ist die Regelung also erst, wenn ein Bundesland bzw. in einer Region die geforderten 10 % Biotopverbundflächen geschaffen sind. In Frage kommen Beiträge zur Biotopvernetzung nach § 21 Abs. 6, die über die Maßgaben des Biotopverbundes hinaus gehen.

Nur indirekt in den gesetzlichen Vorschriften verankert ist das Ziel der „produktionsintegrierten Kompensation“ (vgl. HECK ET AL. 2008). Entsprechende Modelle befinden sich derzeit allerdings erst in der Entwicklung. Mit der rechtssicheren Implementation als Kompensationsmaßnahme ist in den nächsten Jahren wegen vielfältiger fachlicher wie rechtlicher Fragen kaum zu rechnen.

3.3.4.7 Sicherung der Kompensation

Die äußerst knappen Vorschriften zur rechtlichen und tatsächlichen Sicherung der Kompensationsflächen finden sich in § 15 Abs. 4 BNatSchG 2009. Nur die Begründung zum Gesetzentwurf vom 20.5.2008 präzisiert, was gefordert ist. Aber auch dort werden nur „Möglichkeiten“ aufgezeigt (beschränkt persönliche Dienstbarkeit und Reallast). Was der Regelfall sein soll, was die Ausnahme findet keine Erwähnung.

Dies gilt auch für die wichtige Frage des Zeitraumes, über den die Maßnahmen und ihre Funktionsfähigkeit zu sichern sind (Unterhaltung und Pflege). Obwohl dem Gesetzgeber bekannt ist, dass Eingriffe im Regelfall auf Dauer zugelassen werden und damit auch die überwiegende Zahl der Beeinträchtigungen dauerhaft wirkt, verzichtet er weiterhin auf die gesetzliche Klarstellung, dass im Regelfall eine dauerhafte Sicherung erforderlich ist und nur in besonderen Fällen eine Befristung in Frage kommt. Selbst in der Gesetzesbegründung wird dies nicht ausgeführt. Die Verantwortung wird den Vollzugsbehörden überlassen. Der Gesetzgeber lässt hiermit an entscheidender Stelle weiterhin Interpretations- und Handlungsspielraum, der eine effiziente Anwendung erschwert und eine Gleichbehandlung der Verursacher gefährdet.

3.3.4.8 Nachweis der Flächenverfügbarkeit

Nach § 17 Abs. 4 Nr. 2 BNatSchG 2009 hat der Verursacher eines Eingriffs zur Vorbereitung der Entscheidungen über die Zulassung des Vorhabens u. a. Angaben zu machen über die „tatsächliche und rechtliche Verfügbarkeit der für Ausgleich und Ersatz benötigten Flächen“.

Diese Regelung ist als Klarstellung zu begrüßen, weil nun die Verfügbarkeit der Flächen gewährleistet sein müsste, so dass festgesetzte Maßnahmen auch (rechtzeitig) durchgeführt werden können.

3.3.4.9 Verzeichnis der Kompensationsflächen und –maßnahmen

Nach § 17 Abs. 6 BNatSchG 2009 hat die Behörde, die für die Zulassung des Eingriffs zuständig ist, der Behörde, die (nach Landesrecht) für das Führen des Kompensationsverzeichnisses zuständig ist, die Angaben zu den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu übermitteln.

Auch diese Klarstellung ist zu begrüßen. Wünschenswert, wäre eine untergesetzliche Ergänzung, dass zur Meldung der o. g. Daten auch Angaben zur erforderlichen Unterhaltung und Pflege zu übermitteln sind. Aufgenommen werden sollten in dieses Kataster auch Flächen und Maßnahmen die aus dem Ersatzgeldaufkommen entwickelt werden.

3.3.4.10 Durchführungskontrollen

Mit § 17 Abs. 7 BNatSchG 2009 werden die jeweiligen Zulassungsbehörden verpflichtet, die frist- und sachgerechte Durchführung der Vermeidungs- und der Kompensationsmaßnahmen, einschließlich angeordneter Unterhaltungsmaßnahmen zu prüfen. Dazu können die Behörden vom Verursacher einen entsprechenden Bericht anfordern

Die Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen. Die verwaltungsinterne Gewährleistung, dass die zuständigen Behörden über den erforderlichen Sachverstand verfügen, die Prüfung durchzuführen bzw. die Berichte zu überprüfen, ist Sache der Länder. Ungeklärt hat der Gesetzgeber mit der Regelung gelassen, inwieweit der Verursacher eines Eingriffs für den Erfolg der Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen haftet; zu Belegen ist weiterhin nur die Durchführung der angeordneten Maßnahmen.

3.3.4.11 Ersatzgeld

Bei Eingriffen, die zugelassen werden, obwohl gleichwertiger Ersatz nicht möglich ist, wird durch Bundesrecht die Zahlung eines Ersatzgeldes angeordnet um die Beeinträchtigungen vollständig zu kompensieren bzw. kompensieren zu können.

Klar gestellt wird in den §§ 15 Abs. 2 und Abs. 6 BNatSchG 2009, dass

- sich die Höhe der Ersatzzahlung im Regelfall nach den Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen richtet;
- die erforderlichen Kosten für die Planung, die Flächenbereitstellung und die (an sich) erforderliche Unterhaltung zu den Kostenbestandteilen gehören, die bei der Bemessung zu berücksichtigen sind;
- soweit die Kosten für die nicht durchführbaren Maßnahmen nicht feststellbar sind, sich die Bemessung nach Dauer und Schwere des Eingriffs unter Berücksichtigung der dem Verursacher daraus erwachsenden Vorteile zu ermitteln ist;
- die Festsetzung der Höhe des Ersatzgeldes und die Zahlung vor Durchführung des Eingriffs zu leisten ist oder
- eine Sicherheit verlangt werden soll, wenn ein anderer Zahlungszeitpunkt festgelegt wird;
- die Mittel aus der Ersatzgeldzahlung zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege verwendet werden - möglichst in dem betroffenen Naturraum- für die nicht bereits nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht;
- sich die Höhe des Ersatzgeldes nach Dauer und Schwere des Eingriffs unter Berücksichtigung der dem Verursacher daraus erwachsenden Vorteile richtet, wenn sie nach den o. g. Kriterien nicht zu ermitteln ist.

Die Klarstellungen sind in jeder Hinsicht zu begrüßen. Hinsichtlich der Vorschriften zur Bemessung der Höhe von Ersatzgeldzahlungen geht nun auch der Bundesgesetzgeber den zu bevorzugenden Weg der Orientierung an den nicht durchführbaren Maßnahmen unter Einschluss aller Kostenkomponenten.

Dabei hat der Bundesgesetzgeber erkannt, dass es zusätzlich einige Details zur Ersatzgelderhebung auf untergesetzlicher Ebene zu regeln gilt und hat mit § 15 Abs. 7 eine entsprechende Verordnungsermächtigung aufgenommen.

Die Zahl der Fälle, in denen sich die Höhe eines Ersatzgeldes nicht unter Rückgriff auf die gesetzliche determinierten Kriterien ableiten lassen, sind – bei korrektem Vollzug - gering²⁸.

Weitgehend ungeklärt scheint die Frage, inwieweit das Übermaßverbot einer (gutachtlichen) Ermittlung der fiktiven Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Wege steht, um auf dieser Basis lediglich die Höhe eines Ersatzgeldes zu bestimmen. Diese Konstellation kommt allerdings auch nur dann zum Tragen, wenn – aus welchen Gründen auch immer – frühzeitig erkennbar wird, dass Kompensation in Natura nicht in Frage kommt. Eine Fallkonstellation, die wegen der Möglichkeiten der Maßnahmenbevorratung und der räumlichen Flexibilität bei der Bestimmung von Ersatzflächen allerdings auch überwiegend in den Stadtstaaten Relevanz erlangen kann.

Einzig kritischer Punkt ist die Öffnungsklausel der Mittelverwendung für Maßnahmen in Gebieten nach § 20 Absatz 2 Nummer 1 bis 4 und in Bewirtschaftungsplänen nach § 32 Absatz 5 sowie von Maßnahmen in Maßnahmenprogrammen im Sinne des § 82 des WHG.

3.3.4.12 Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen

Die Regelungen zur Bevorratung von Maßnahmen sind weitgehend unverändert geblieben. Konsequenterweise wird geregelt, dass vorzeitig nur Maßnahmen anerkannt werden können, zu deren Durchführung keine anderweitige rechtliche Verpflichtung besteht.

Überraschend fehlen im Kontext der Regelungen zur vorgezogenen Kompensationsmaßnahmen die Öffnungsklauseln, wie sie sich in § 15 Abs. 2 BNatSchG 2009 finden.

Nicht geklärt ist auch eine etwaige Meldung der anerkannten vorzeitigen Maßnahmen an die Behörden, welche die Kompensationsverzeichnisse führen.

3.3.4.13 Naturschutzrechtliche Zulassung von Eingriffen

§ 17 Abs. 3 BNATSchG 2009 führt die so genannte Auffangklausel bundesweit ein. Demnach sind Vorhaben, die mit erheblichen Beeinträchtigungen verbunden sein können (Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen) und die keiner anderweitigen Zulassung oder Anzeige bedürfen von der zuständigen Naturschutzbehörde zuzulassen.

Diese Regelung setzt den Grundsatz des § 13 BNATSchG 2009 konsequent um, auch wenn der Vollzug in der Praxis aus vielerlei Gründen nicht einfach sein dürfte. So ist z. B. der Normadressat selber gefordert, seine Maßnahme als (vermeintlichen) Eingriff zu erkennen, zu bewerten und anzuzeigen um die erforderlichen Beurteilungen auszulösen.

²⁸ Das in der Begründung zum Gesetzentwurf vom 20.5.2008 genannten Beispiel der Landschaftsbildbeeinträchtigungen durch sehr hohe Bauwerke, ist jedenfalls kein taugliches Beispiel, weil in der Vergangenheit viele Festsetzungen bei vergleichbaren Vorhaben auf der Basis von Fachgutachten ergangen sind. Entsprechende Bewertungsverfahren gehören in vielen Bundesländern zu den methodischen Standards, sind teilweise ausdrücklich für solche Vorhabentypen entwickelt worden (vgl. NOHL 1993). Anwendungsfälle der Regelung könnten allerdings entsprechende Beeinträchtigungen bei Offshore-Windkraftanlagen sein.

3.3.4.14 Regelungslücken und -defizite

Etliche in der Literatur seit vielen Jahren benannte Regelungsdefizite auf gesetzlicher und untergesetzlicher Ebene, die auch durch die vorliegende Untersuchung bestätigt worden sind, werden auch durch das BNatSchG 2009 nicht beseitigt.

Im Folgenden werden beispielhaft zwei wichtige Aspekte dargestellt, zu denen sich in Entwürfen des UGB noch Regelungen fanden, auf die im BNatSchG dann aber verzichtet worden ist.

Eingriffsbestimmung

Trotz der wiederholt vorgetragenen Sinnhaftigkeit der Aufnahme einer so genannten Positivliste in das Bundesnaturschutzrecht, und obwohl bis auf zwei alle Bundesländer entsprechende Listen in ihren Landesgesetzen auch etabliert haben, hat der Gesetzgeber wiederum darauf verzichtet.

Eine wichtige Möglichkeit der bundesweiten Vereinheitlichung und der Beschleunigung der Anwendung der Eingriffsregelung wurde damit vertan. Dies ist umso unerklärlicher, als dass das Ziel der Verfahrensvereinfachung und –beschleunigung natürlich auch oder sogar in besonderem Maße für die Ausgestaltung des neuen UGB gilt.

Time-Lag

Die Frage, ob bei der Bemessung des Umfangs von Kompensationsmaßnahmen die Dauer eine Rolle spielen muss, die ins Land geht, bis eine Maßnahme die angestrebten Funktionen gleichwertig übernehmen kann, ist eine, die in Planungs- und Zulassungsverfahren regelmäßig verzögernde Diskussionen hervorruft. Darüber hinaus wirkt sich die Entscheidung auf den Umfang und die Kosten der Maßnahmen aus und ist daher im Hinblick auf die gebotene Gleichbehandlung der Eingriffsverursacher relevant.

Gesetzestechnisch angemessen mag es sein, dass Ob auf Gesetzesebene und das Wie auf untergesetzlicher Ebene zu regeln. Im Hinblick auf eine bundesweite Einheitlichkeit anzustreben wäre auch hier allerdings eine gemeinsame länderübergreifende Regelung bspw. auf der Grundlage des § 15 Abs. 7 BNatSchG 2009.

Die Notwendigkeit einer solchen Regelung hat das zuständige Bundesministerium offensichtlich auch erkannt. Der Gesetzentwurf vom 20.5.2008 enthielt eine Regelung, dass der Zeitraum zwischen Eingriff und dem Eintritt der vollständigen Wirkung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme bei der Bemessung des Umfangs Rechnung zu tragen sei. Im Gesetzentwurf vom 11.11.2008 fand sich diese Regelung nicht mehr. Dies deutet, wie der Verzicht auf Positivlisten (vgl. oben) darauf hin, dass offensichtlich das Bestreben nach vollzugstauglichen und vollzugsfreundlichen, weil bestimmten Regelungen, seine Grenzen hat.

3.3.4.15 Zusammenfassende Bewertung der Novelle des BNatSchG 2009

Gegen den Widerstand einiger Bundesländer konnte im Bundesrecht die bisherige Kaskade der Rechtsfolgen, insbesondere der Vorrang von Kompensation in Natura vor eine Ersatzgeldzahlung als abweichungsfestem Grundsatz durchgesetzt werden, dies ist zu begrüßen. Weitere Grundsätze, welche die Bundesvorschriften vor abweichenden Regelungen der Länder bewahren, konnten im BNatSchG leider nicht umgesetzt werden.

Inwieweit die Änderung des Grundgesetzes aufgrund der Ergebnisse der Föderalismusreform letztendlich zu bundesweit einheitlicheren gesetzlichen Vorgaben zur Anwendung der Eingriffsregelung führt und Regelungsdefizite und –lücken reduziert werden, kann erst beurteilt werden, wenn die Länder von ihren Abweichungsrechten Gebrauch

gemacht haben – oder auch nicht. Die ersten Gesetzgebungsverfahren für Abweichungs-/ Ausführungsgesetze der Länder weisen darauf hin, dass der Kompromiss des BNatSchG vom 29.7.2009 zwar vom Bundesrat mitgetragen wurde, einzelne Ländern aber weiterhin individuelle Lösungen anstreben und die Einheitlichkeit der bundesrechtlichen Vorgaben damit wieder aufbrechen werden (vgl. z. B. Niedersachsen; NAGB-NatSchG vom 19.2.2010).

Dem Bundesgesetzgeber muss man zusammenfassen attestieren, dass im BNatSchG einige Regelungsdefizite und –lücken aufgegriffen worden sind, die in den zurückliegenden Jahren, ja z. T. Jahrzehnten wiederholt in wissenschaftlichen Studien belegt wurden. Dies gilt z. B. für die Regelungen zu den Durchführungskontrollen und den Nachweis von Kompensationsflächen zur Zulassung.

Zu vielen anderen, auch zu wichtigen Teilaspekten der Anwendung der Eingriffsregelung, ist der Bundesgesetzgeber seinem Regelungsauftrag wiederum nicht im erforderlichen Umfang nachgekommen bzw. konnte ihm nicht nachkommen. Dies ist umso bedauerlicher, weil er erstmals eine bundesweit abschließende Regelung geschaffen hat.

Im Gegenteil wurden im BNatSchG 2009 neue Vorschriften aufgenommen, z. B. die Neuregelungen des § 15 BNatSchG 2009, die in der Praxis zu erheblichen Anwendungsproblemen führen und sich auch in Verzögerungen der Planungs- und Zulassungsverfahren niederschlagen werden weil ihre Interpretation schwierig und die rechtskonforme Anwendung im Einzelfall immer wieder Anlass zu Diskussionen und Rechtstreitigkeiten bieten wird.

Dies gilt z. B. für die offensichtlich angestrebte produktionsintegrierte Kompensation, um „möglichst zu vermeiden, dass [weitere landwirtschaftliche] Flächen aus der Nutzung genommen werden“. Als Hauptdiskussionpunkte bei der Anwendung dieser Vorschriften werden voraussichtlich die Fragen gehören, inwieweit bestimmte Bewirtschaftungsformen funktionale Kompensationsleistung erbringen und wie die rechtliche geforderte tatsächliche und rechtliche Sicherung von Flächen und Maßnahmen im erforderlichen Zeitraum gewährleistet werden kann. Auch die erforderliche Abgrenzung der, als Kompensation anrechenbaren von den Maßnahmen, die im Rahmen von cross compliance und guter fachlicher Praxis nicht berücksichtigt werden können, wird viele Fälle langwieriger und schwieriger Diskussionen auslösen.

All diese trägt mit Sicherheit nicht zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Zulassungsverfahren bei.

Es sichert allerdings – unfreiwillig – die Sinnhaftigkeit und die Notwendigkeit untergesetzlicher Konsensbildungsprozesse, um die unbestimmten gesetzlichen Vorgaben zu präzisieren um den Vollzug effizienter zu gestalten.

3.4 Eingriffsregelung nach BauGB

Die Rechtsvorschriften des Bundes zur Anwendung der Eingriffsregelung auf Vorhaben, die bauleitplanerisch vorbereitet werden, sind in den letzten 15 Jahren durch folgende Gesetzesänderungen z.T. wesentlich geändert worden:

- Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland – Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (InvWoBauLG) vom 22.4.1993 (BGBl. I S. 466)
- Bau- und Raumordnungsgesetzes (BauROG) 1998 vom 18.8.1997 (BGBl. I 2081)
- Europarechtsanpassungsgesetz (EAG-Bau) vom 24.6.2004 (BGBl. I S. 1359)

Aus „der Eingriffsregelung“ als einheitliche Rechtsgrundlage für verschiedene Vorhabenstypen sind mit diesen Novellen „zwei Eingriffsregelungen“ geworden: eine für so genannte Fachplanungsvorhaben und eine für Vorhaben („naturschutzrechtliche Eingriffsregelung“), die durch Bauleitplanung vorbereitet werden („naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung“, „städtebauliche Eingriffsregelung“).

Im Folgenden werden die Änderungen kurz umrissen und insbesondere im Hinblick auf Beiträge zur Klärung von Anwendungsfragen und Beiträgen zur Vereinheitlichung betrachtet. Dabei wird der Schwerpunkt der Betrachtung auf die Regelungen des BauGB 2002 gelegt.

3.4.1 Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993

3.4.1.1 Wesentliche Änderungen

Ziel des Bundesgesetzgebers ist es, 1993 durch den so genannten „Baurechtskompromiss“ zu einer „Harmonisierung“ im Bereich des Naturschutz- und Baurechts beizutragen (vgl. Bt.-Drs. 12/ 3944 vom 8.12.1992). Mit einem Artikelgesetz werden 1993 die §§ 8a-c in das BNatSchG eingeführt, welche die Anwendung der Eingriffsregelung bei städtebaulichen Vorhaben und Planungen grundlegend neu regeln.

Die Aussagen werden durch § 4 BNatSchG 1993 zu unmittelbar geltenden Vorschriften mit bundesweiter Gültigkeit.

Als wichtigste Regelungen des § 8a BnatSchG i.d.F.v. 1993 sind hervorzuheben:

- Die Anwendung der Eingriffsregelung für baurechtlich zu beurteilende Vorhaben wird von der Zulassungsebene auf die Ebene der Bauleitplanung verlagert (§ 8a Abs. 1 BNatSchG 1993).
- Die strikte rechtliche Pflicht zur vollständigen Kompensation wird ersetzt. Im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB 1993 haben die Gemeinden nun über erforderliche Maßnahmen zur Vermeidung, zum Ausgleich oder zu Ersatz zu entscheiden (§ 8 Abs. 2 Satz 1, § 8 Abs. 9 bzw. dem jeweiligen Landesrecht, § 8a Abs. 1 BNatSchG 1993).
- Es besteht die Pflicht zur Vermeidung, zum Ausgleich oder zu Ersatzmaßnahmen bei erheblichen Beeinträchtigungen durch Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen nach § 30 BauGB, während der Planaufstellung nach § 33 BauGB nur, soweit der entsprechende B-Plan bereits einschlägige Festsetzungen enthält (§ 8a Abs. 2 BnatSchG 1993).
- Zulässige Vorhaben im Innenbereich nach § 34 BauGB werden von der Anwendung der Eingriffsregelung ausgenommen (§ 8a Abs. 6 BNatSchG 1993).
- Es wird die Möglichkeit eröffnet, Flächen und Maßnahmen zur Vermeidung oder zur Kompensation an anderer Stelle im Geltungsbereich eines B-Planes festzusetzen (räumliche Entkoppelung) und den Grundstücksflächen zuzuordnen, auf denen bei Durchführung der Planung Eingriffe zu erwarten sind (§ 8a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG 1993)²⁹.

²⁹ Ob auch Maßnahmen zur Vermeidung durch die Vorschriften zur so genannten Entkoppelung überhaupt erfasst werden, bleibt schon durch § 8a BNatSchG 1998 unklar, denn da heißt es: „... oder im sonstigen Geltungsbereich des Bauleitplans auszugleichen, zu ersetzen oder zu mindern“. Als „Minderung“ wird jedoch teils die Vermeidung bezeichnet. (vgl. KIEMSTEDT ET AL. 1996A: 63). Von der Reihenfolge der Nennung im § 8a BNatSchG 1998 steht Minderung dann wiederum an der falschen Stelle. Auch von der Sache her sind nur sehr eingeschränkt Maßnahmen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen denkbar, die an anderer Stelle als der Eingriffsfläche wirksam werden können. Insoweit können der Begriff und seine Platzierung ein weiterer Beleg für eine Norm sein, die schon bei der Interpretation erhebliche Probleme bereitet.

- Es wird die Möglichkeit eröffnet, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bereits vor dem Eingriff durchzuführen, wenn dies aus städtebaulichen Gründen oder aus Gründen des Naturschutzes erforderlich ist. Die Kosten können geltend gemacht werden, sobald die Grundstücke, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, baulich oder gewerblich genutzt werden dürfen (§ 8a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG 1993).

Mit § 8b Abs. 1 BNatSchG 1993 erhalten die Ländern darüber hinaus die Möglichkeit, die Anwendung der Eingriffsregelung bis zum 30.4.1998 für die Bauleitplanung und die Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen nach § 30 BauGB vollständig auszusetzen.

Darüber hinaus enthält Abs. 2 die Ermächtigung, eine Geldleistung für Eingriffe in den Bereichen nach § 34 BauGB und bei älteren B-Plänen vorzusehen, wenn die Beeinträchtigungen noch nicht Gegenstand der Abwägung waren. Von diesen Ermächtigungen wird in kaum einem Bundesland Gebrauch gemacht.

3.4.1.2 Beurteilung der Änderungen

In der Folge der Gesetzesnovelle wird deutlich, dass die Regelungen in mehrfacher Hinsicht Quellen für Auslegungsunterschiede beinhalten. Insgesamt wird „wohl kaum eine andere gesetzliche Bestimmung [...] in der fachwissenschaftlichen Literatur so kontrovers diskutiert, wie diese Neuregelungen in den §§ 8a bis c BNatSchG (alt)“ (MITSCHANG 2003: 419/ 420). Praktisch keine der bekannten Auslegungsfragen des Naturschutzrechts zur Anwendung der Eingriffsregelung wird mit der Gesetzesnovelle beantwortet. Im Gegenteil wird durch die Regelungen eine Reihe weiterer Anwendungsschwierigkeiten ausgelöst.

Als wesentliche Verbesserung für die Anwendung der Eingriffsregelung wird die Verlagerung von der Zulassungs- auf die Planungsebene angesehen, weil durch die frühzeitige Planung und Klärung der Verfügbarkeit erforderlicher Kompensationsflächen die unzureichende Flächenverfügbarkeit als Umsetzungshindernis für die Maßnahmen entfällt (vgl. SCHMIDT-ARMANN 1995: 81). Im Grunde handelt es sich dabei aber lediglich um eine gesetzliche Klarstellung der Pflicht zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung (spätestens auf der Ebene des B-Planes), denn dies wird auch vor dem InvWoBauLG in Deutschland (teilweise) schon praktiziert (vgl. bspw. Urteil des OVG Koblenz vom 22.1.1992 – 10 C 10428/ 91; vgl. auch GREIVING 1995: 14).

Die wesentliche und zentrale Veränderung der Rechtsvorschriften zur Eingriffsregelung ist, dass Vermeidung und Kompensation nunmehr keine strikten Rechtspflichten für den Verursacher mehr bedeuten, sondern die Gemeinden in der baurechtlichen Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB 1993 darüber entscheiden können, mit welchen Auflagen und letztendlich zusätzlichen Kosten sie ansiedlungsbereite Betriebe und/ oder Bauinteressenten belasten.

Mit der Änderung des BNatSchG 1993 wird gleichzeitig allerdings auch ein erster Schritt getan, mit der Verursacherhaftung ein zentrales Grundprinzip der Eingriffsregelung anzutasten: Zwar sind nach § 8a Abs. 3 BNatSchG 1993 die Festsetzungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen noch immer vom Verursacher der Eingriffe durchzuführen, die Durchführung von Festsetzungen an anderer Stelle wird jedoch den Gemeinden an Stelle und auf Kosten der Verursacher aufgegeben. Die entstehenden Kosten sind aufgrund von § 8a Abs. 4 BNatSchG 1993 den Grundstücken unter Anwendung geeigneter Kriterien zuzuordnen. § 8a Abs. 5 BNatSchG 1993 eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit, Satzungen zu verabschieden, die ihnen eine Refinanzierung der Kosten erlaubt – gesetzlich verpflichtet werden sie dazu allerdings nicht.

Eine weitere Abkehr von der Verantwortlichkeit des Eingriffsverursachers wird dadurch eingeleitet, dass die Ermittlung der Beeinträchtigungen und der erforderlichen Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen vom Eingriffsverursacher dadurch auf die Gemeinden übergeht, indem die Anwendung auf die Ebene der Planung gehoben wird.

Die Möglichkeit der Refinanzierung der entstehenden Kosten wird ihnen mit § 8a Abs. 5 BNatSchG 1993 zwar eröffnet, jedoch nicht zur Pflicht gemacht. Viele Gemeinden haben in der Folge aufgrund der Konkurrenzsituation im Werben um neue Mitbürger und Betriebe trotz angespannter Kommunalhaushalte auf die Belastung der eigentlichen Eingriffsverursacher (mit Kosten) verzichtet.

Zu den wesentlichen Quellen für die Diskussion der Regelungen in der Fachliteratur und einer divergierenden Anwendung in der Praxis zählen zudem folgende Streitpunkte:

- Wie ist das Verhältnis der strikten Kompensationspflichten und der baurechtlichen Abwägung? Inwieweit gelten die strikten Regelungen des § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG 1993, insbesondere hinsichtlich der gemeindlichen Pflichten, alle Möglichkeiten der Vermeidung, Minderung und zum Ausgleich zu ermitteln, die am besten geeigneten auszuwählen und vollständige Kompensation herbeizuführen (Einhaltung der naturschutzrechtlichen Entscheidungskaskade)?
- Können die Gemeinden über die gebotenen Maßnahmen und deren Umfang in der baurechtlichen Abwägung (frei) entscheiden (vgl. MITSCHANG 2003: 421; vgl. dort weitere Nachweise)?
- Inwieweit besteht der Vorrang des Ausgleichs vor der räumlichen Entkoppelung - Kompensation im sonstigen Geltungsbereich?
- Welche Bedeutung haben die landesrechtlichen Anforderungen an Ersatzmaßnahmen für die Anwendung der Eingriffsregelung nach BauGB (die bundesrechtlich zu diesem Zeitpunkt überhaupt noch nicht vorgesehen waren)?
- Ist die Ergänzung des Geltungsbereichs eines B-Planes ggf. um Teilgeltungsbereiche zulässig, wenn nicht sogar erforderlich, wenn der notwendige Ausgleich nicht in dem Teil festgesetzt werden kann, in dem die Eingriffe vorgesehen werden?

Somit bleibt festzuhalten, dass die angestrebte Harmonisierung von Naturschutz- und Baurecht zur Anwendung der Eingriffsregelung mit dem InvWoBauLG von 1993 in keiner Weise erreicht wird. Eine erhebliche Zahl von Eingriffen wird von der Anwendung der Regelungen vollständig freigestellt.

Die vermeintlichen Verbesserungen durch Anhebung der Eingriffsregelung von der Zulassungs- auf die Planungsebene werden aufgrund einer Reihe unzureichend bestimmter Regelungen stark konterkariert, denn die Regelungen führen in der Folge zu erheblichen Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten (vgl. MITSCHANG 2003: 422).

3.4.2 Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998

3.4.2.1 Wesentliche Änderungen

Wenige Jahre nach dem ersten Versuch startet der Bundesgesetzgeber mit dem BauROG, das am 1.1.1998 in Kraft trat, einen erneuten Versuch der „Harmonisierung“, um die Rechts- und Anwendungsprobleme zu mindern.

Es handelt sich ebenfalls um ein Artikelgesetz, mit dem die Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung nach BauGB weitgehend vom BNatSchG in das Baurecht übernommen werden.

Mit Verlagerung der Vorschriften sollte möglicherweise (symbolisch) bekräftigt werden, dass das deutsche Recht zwei verschiedene Eingriffsregelungen kennt:

1. die Eingriffsregelung nach BauGB (F- und B-Pläne, vorhabensbezogene B-Pläne, Freistellung von Innenbereichsvorhaben) und
2. die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung für Fachrechtsvorhaben und bestimmte andere Vorhaben nach BauGB (z. B. Vorhaben nach § 35 BauGB und Außenbereichssatzungen).

§ 8a BNatSchG 1998 enthält, bezogen auf die unter 1. genannten Vorhaben, lediglich noch den Verweis, dass über Vermeidung, Ausgleich und Ersatz bei Eingriffen, die auf Grund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen oder Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB zu erwarten sind, nach den Vorschriften des BauGB zu entscheiden ist.

Der bisherige § 8a Abs. 2 BNatSchG (i. d. F. v. 1993) wird dahingehend geändert, dass die Vorschriften auf Vorhaben in Bereichen nach § 30 und 33 BauGB 1998 nicht mehr anzuwenden sind.

Die Regelungen zu Vorhaben nach § 34 und 35 BauGB 1998 sowie zu B-Plänen, die eine Planfeststellung ersetzen, blieben unverändert.

Zu den wichtigsten Regelungen zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung gehören nach dem BauGB in der ab 1.8.1998 geltenden Fassung (BauGB 1998):

- Über Vermeidung und Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft (Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz) ist in der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB zu entscheiden (§ 1a Abs. 2 Nr. 2. BauGB 1998).
- Darstellungen und Festsetzungen zur Vermeidung und zum Ausgleich können auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen, wenn dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist (§ 1a Abs. 3 BauGB 1998).
- Ein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich ist nicht erforderlich, soweit dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist (§ 200a BauGB 1998).
- Die Darstellungen und Festsetzungen zum Ausgleich (s. o.) umfassen auch Ersatzmaßnahmen nach den Vorschriften der Landesnaturschutzgesetze (§ 200a BauGB 1998).
- An Stelle von Darstellungen und Festsetzungen (s. o.) können auch vertragliche Vereinbarungen nach Abs. 11 BauGB getroffen werden (städtebauliche Verträge; § 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB 1998).
- An Stelle von Darstellungen und Festsetzungen (s. o.) können sonstige geeignete Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereit gestellten Flächen getroffen werden (§ 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB 1998).
- Ein Ausgleich ist nicht erforderlich, sofern die Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt sind oder zulässig waren § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB 1998).

- Maßnahmen an anderer Stelle, die die Gemeinde an Stelle und auf Kosten der Vorhabensträger durchführen, können bereits vor den Baumaßnahmen und der Zuordnung durchgeführt und später nach § 135a-c BauGB (i. d. F. v. 1998) refinanziert werden (zeitliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich im Hinblick auf die Einrichtung und Führung so genannter Ökokonten; § 135a Abs. 2 und 3 BauGB 1998).

3.4.2.2 Beurteilung der Änderungen

Auch diese Neuregelung des BauGB ist als nur „eingeschränkt gelungen“ zu bezeichnen.

Verdeutlicht wird, dass die strikten Rechtspflichten zur vollständigen Vermeidung und Kompensation nach Naturschutzrecht in der Bauleitplanung nicht gelten, sondern über die gebotenen Festsetzungen von den Gemeinden in der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB 1998 entschieden wird.

Der (angekündigte) Versuch des Gesetzgebers, durch die Einführung eines einheitlichen Begriffs für die Kompensation nach BauGB zu klären, dass nicht zwischen Ausgleich und Ersatz zu unterscheiden ist, gelingt ebenfalls nur bedingt. Verantwortlich dafür ist zunächst die Tatsache, dass sich der Gesetzgeber nicht zur Wahl eines Begriffes durchringen kann, der diese Klarstellung unmissverständlich herbeiführt, z. B. „Kompensation“, sondern den durch Naturschutzrecht und Praxisanwendung eingeführten Begriff des Ausgleichs beibehalten hat. Der verbliebene so genannte Klammerzusatz des § 1a BauGB 1998 mit dem Hinweis auf die „Eingriffsregelung nach BNatSchG“, eröffnet weiterhin den Raum für Interpretationen, welche Anforderungen aus der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung für die Bauleitplanung gelten sollen, welche nicht gelten oder über welche Anforderungen sich die Gemeinden mehr oder weniger schnell hinwegsetzen können. Auch die ergänzenden Ausführungen des § 200a BauGB, dass der Ausgleich nach § 1a auch die Ersatzmaßnahmen nach Landesrecht umfasst, klärt dies nicht abschließend. Es bleibt u. a. unklar, inwieweit die teilweise deutlich voneinander abweichenden landesrechtlichen Anforderungen an Ersatzmaßnahmen nun weiterhin gelten (und nur als Ausgleich nach BauGB bezeichnet werden). So ist MITSCHANG (2003: 425) bspw. der Auffassung, bei der so genannten „planerischen Eingriffsregelung“ seien die Gemeinden nicht (mehr) an die naturschutzrechtlich gebotene Reihenfolge von Ausgleich und Ersatz gebunden und auch der räumliche Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich an anderer Stelle sei nicht (mehr) geboten. Dagegen „verbleibt es nach wie vor bei dem notwendigen funktionalen Ableitungszusammenhang“. Verkannt wird dabei von MITSCHANG, dass sich der erforderliche räumliche Zusammenhang zwischen Beeinträchtigungen und Kompensationswirkungen schon immer primär aufgrund erforderlicher funktionaler Rückwirkungen ergeben hat. Folgt man MITSCHANG in dieser Hinsicht, sind diese weiterhin gefordert. Zwangsläufig ist auch der Raum für Maßnahmen zum Ausgleich von den Gemeinden nicht beliebig zu wählen. Unzutreffend ist auch, dass die zeitlichen Anforderungen, die bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zur Unterscheidung von Ausgleich und Ersatz eine Rolle spielen, nun für die Bauleitplanung flexibilisiert und damit praktisch aufgehoben sind. Eine vorzeitige Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich (mit Einbuchung auf ein Ökokonto) ist baurechtlich zwar ausdrücklich zulässig. Die Anforderungen, wann die Ausgleichsmaßnahmen spätestens durchzuführen sind und die Ausgleichswirkungen eintreten sollen, werden durch die Änderungen des BauGB nicht angetastet, sondern bleiben weiterhin weitgehend unbestimmt.

Die mit der Novelle 1998 nochmals erweiterten Möglichkeiten, den Ausgleich an Stelle und auf Kosten der Verursacher durch die Gemeinden selbst durchzuführen, führt zwar

zur einer großen Vielfalt von Möglichkeiten, auf welchen Flächen Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden können, und durch wen, lässt allerdings viele Fragen hinsichtlich Zeitpunkte/ Zeiträume der Durchführung, Sicherung der Flächen und Maßnahmen sowie zur Heranziehung der Verursacher für die Kosten offen.

Mit der Klarstellung, dass es möglich ist, Maßnahmen zum Ausgleich vor den Eingriffen und einer möglichen Zuordnung durch Dritte durchführen zu lassen und später ggf. (nur) eine Refinanzierung der Kosten zu betreiben, wird für den Bereich der Bauleitplanung – quasi durch die Hintertür, denn im BauGB selbst ist dies nicht vorgesehen –, ein Ersatz in Geld durch den Eingriffsverursacher eingeführt.

Ob die baurechtliche Eingriffsregelung noch geeignet ist, dem Verursacherprinzip gerecht zu werden, obliegt den Entscheidungen der Gemeinden. Die Normen verpflichten die Gemeinden weder zu erforderlichen planungsrechtlichen Festsetzungen, noch zur Zuordnung durchgeführter Maßnahmen, zu vertraglichen Regelungen oder zur Refinanzierung erforderlicher Maßnahmen zum Ausgleich. Sie eröffnen ihnen lediglich ein (allerdings umfassendes) Set von Möglichkeiten, die Verursacher erheblicher Beeinträchtigungen zur Wiedergutmachung der Schäden heranzuziehen.

3.4.3 Europarechtsanpassungsgesetz Bau 2004

3.4.3.1 Wesentliche Änderungen

Anlass für das neuerliche Gesetzgebungsverfahren ist die notwendige Umsetzung der EU-Richtlinie zur „strategischen Umweltprüfung von Plänen und Programmen“³⁰. Die Umsetzung der EU-Richtlinie wird in der Bundesrepublik für den Bereich des Raumordnungs- und Städtebaurechts damit fristgerecht zum 1. Juli 2004 vollzogen.

Bei dieser Gelegenheit der erneuten Änderung des BauGB werden (vermeintlich) gleichzeitig „weitere aktuelle städtebauliche Fragen, auch zur Vereinfachung des Gesetzes, einer Lösung zugeführt“ (KRAUTZBERGER 2004: 241). Von den Bemühungen, die planungsrechtlichen Verfahren „auf einem hohen Umweltschutzniveau zusammenzufassen, zu vereinheitlichen und zu entbürokratisieren“ (GROßMANN 2003, Br.-Prot. vom 28.11.2003: 469), werden insbesondere auch die Belange des Umwelt- und Naturschutzes erfasst.

Um Mehraufwand und Doppelprüfungen zu vermeiden, werden zur Bearbeitung und Berücksichtigung der entsprechenden Belange in der Bauleitplanung die integrierte Umweltprüfung (UP) eingeführt. Deren Ergebnisse und ihre Implementierung in das Planungsverfahren und die Entscheidungen sind in einem Umweltbericht (UB) darzulegen.

Als ein Teil der Umweltprüfung ist auch die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung durchzuführen. Dazu werden die gesetzlichen Bestimmungen – nach 1993 und 1998 – nun nochmals, wenn auch nur geringfügig, geändert.

Die Vorschriften, die sich auf die Anwendung der Eingriffsregelung beziehen, werden (teilweise) im § 1a Abs. 3 BauGB (i. d. F. v. 2004) zusammengezogen. Beibehalten werden die Regelungen in den §§ 135a-c und 200a BauGB.

Zu den erwähnenswerten Neuerungen zählen:

- Der Schutzgutbereich der Eingriffsregelung wird – entsprechend der mittlerweile ergänzten Ziele des BNatSchG – um die Funktionsfähigkeit (des Naturhaushalts)

³⁰ In der Diskussion verwendete Begriffe: SUP-Richtlinie (SUP-RL), Plan-UP-Richtlinie (Plan-UP-RL).

ergänzt (§ 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB 2004). Die Ungereimtheit des BNatSchG 2002, bei den Regelungen zur Eingriffsregelung als weiteren Schutzgutbereich nur das Landschaftsbild und nicht – wie durch die Ziele und Grundsätze des BNatSchG determiniert – auch den Erholungswert zu nennen, ist in das BauGB übernommen worden.

- Aufgrund der rahmenrechtlichen Einführung der Kompensation in sonstiger Weise (Ersatzmaßnahmen; § 19 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG 2002) wird im § 200a BauGB 2004 nicht mehr ausdrücklich auf die Ersatzmaßnahmen nach Landesrecht abgehoben, sondern nur noch der Begriff der Ersatzmaßnahmen gebraucht.
- Durch die Einführung der Umweltprüfung (mit integrierter Anwendung der Eingriffsregelung) sind im Umweltbericht nun Angaben gefordert zum „Umweltzustand“ und den voraussichtlichen „nachteiligen“ und erheblichen „Umweltauswirkungen“ sowie zu den geplanten Maßnahmen zur „Vermeidung, Verringerung und zum Ausgleich der nachteiligen Auswirkungen“ einschließlich Angaben zu „in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten“ unter Beachtung der Ziele und des räumlichen Geltungsbereiches des jeweiligen Bauleitplanes (§§ 2 und 2a sowie der Anlage zu § 2 Abs. 4 und § 2a BauGB 2004).
- Die Gemeinden legen für jeden Bauleitplan fest, in welchem Umfang und Detaillierungsgrad die Ermittlung der Belange des Umweltschutzes erforderlich ist (§ 2 Abs. 4 Satz 2 BauGB 2004).
- Als „zusätzliche Angaben“ werden u. a. Beschreibungen der geplanten Maßnahmen zur Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung des Bauleitplanes auf die Umwelt gefordert (Anlage zu § 2 Abs. 4 und § 2a BauGB 2004).

3.4.3.2 Beurteilung der Änderungen

Zusammenfassend fällt auf, dass bei der Integration der Vorschriften zur Eingriffsregelung in die Umweltprüfung eine Reihe von Begrifflichkeiten übernommen sind, die aus der SUP-RL stammen. Diese sind bis dahin im bundesdeutschen Umwelt- und Planungsrecht und der bisherigen Planungspraxis nicht üblich (z. B. Umweltzustand statt Leistungs- und Funktionsfähigkeit, Umweltauswirkungen statt Beeinträchtigungen, Verringerung statt (Ver-)Minderung) (vgl. HAAREN ET AL. 2004).

Vor allem im Kontext der Anwendung der Eingriffsregelung wird damit der Unterschied zwischen der Eingriffsregelung nach BauGB und Naturschutzrecht weiter vergrößert. Nach genauer Durchleuchtung des Mustereinführungserlasses zu diesem Gesetz könnte genau dies beabsichtigt sein, denn dort heißt es: „Mit der Einführung der generellen Umweltprüfung (UP) als regelmäßigem Bestandteil des Aufstellungsverfahrens wird die Vorgehensweise zur Zusammenstellung des umweltrelevanten Abwägungsmaterials in der Bauleitplanung nunmehr **einheitlich und vollständig** [Hervorhebung des Verfassers] im Baugesetzbuch geregelt“ (FK STÄDTEBAU 2004: 9). Da zur Zusammenstellung des Abwägungsmaterials auch die Ermittlung der voraussichtlichen Eingriffe und der erforderlichen Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen zählen, würde dies bedeuten, dass dafür auch sämtliche Normen zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung im BauGB selbst enthalten sein müssen und ein Rückgriff auf Rechtsvorschriften des Naturschutzrechts weder erforderlich noch geboten wäre.

Da an den materiellen Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung mit der neuerlichen Novelle des BauGB nur Marginales geändert ist, fehlt der Aussage im Mustereinführungserlass, dass „nunmehr“ (auch) die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung oh-

ne Rückgriff auf das Naturschutzrecht vollzogen werden kann, die sachliche Grundlage. Der Gesetzgeber bemüht sich allerdings genau dies hervorzuheben.

So wird bspw. betont, dass keine allgemeingültigen Festlegungen existieren, die Erheblichkeit von Umweltauswirkungen einzustufen, denn diese Schwelle ergebe sich „vielmehr aus der Sachlage des jeweiligen planerischen Einzelfalls. Der Gemeinde steht insofern ein planerischer Einschätzungsspielraum zu“ (FK STÄDTEBAU 2004: 19). Diese Feststellung ist in zweierlei Hinsicht fragwürdig:

Zum einen ist die Beurteilung, ob die voraussichtlichen Beeinträchtigungen bei Durchführung der Planung die Schwelle der Erheblichkeit überschreiten, fraglos einzelfallabhängig. Dagegen kann die Bestimmung der Schwelle selbst (als Beurteilungskriterium) keine Einzelfallangelegenheit sein.

Zum Anderen war bislang unstrittig, dass die Kriterien für die Beurteilung der Erheblichkeit auch bei der Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung aus dem Naturschutzrecht zu entnehmen sind (auch wenn sie dort nur recht unbestimmt formuliert sind) – ansonsten hätte der so genannte Klammerverweis auf das BNatSchG im BauGB, der auch bei dieser Novelle des BauGB 2004 beibehalten wird, keine Bedeutung (s. u.).

Der Gesetzgeber hat den Gemeinden mit der Novelle des BauGB 1998 zwar die Möglichkeit eröffnet, über Art und Umfang von Maßnahmen zur Vermeidung und zum Ausgleich in der baurechtlichen Abwägung zu entscheiden, aber nicht bereits die Feststellung über erhebliche Beeinträchtigungen in der planerischen Abwägung zu fällen.

Die Ausführungen im Mustereinführungs-Erlass, dass die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung im BauGB 2004 vollständig und abschließend geregelt ist – quasi als eigenständige „städtebauliche Eingriffsregelung“ neben der naturschutzrechtlichen – wird in der Anwendungspraxis jedoch die Frage aufwerfen, welche konkrete Bedeutung dem Klammerverweis in § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB 2004 zukommt. Die Ausführungen bieten weiterhin Spielräume für gegenläufige Auslegungen und damit Streit zwischen den Planungs- und Umweltbehörden über die einzuhaltenden Anforderungen.

Bereits die o. g. Unterschiede im Wortlaut von BauGB 2004 und BNatSchG 2002 werden eine einheitliche und reibungslose Anwendung der Normen erschweren, denn andererseits werden die gesetzlichen Bezüge zwischen der Eingriffsregelung nach BauGB und BNatSchG weiter aufrecht erhalten.

Unumstritten ist, dass die Gemeinden in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB 2004 in der Abwägung über die Festlegungen zur Vermeidung und zum Ausgleich entscheiden. Weiter bleibt offen, inwieweit die Gemeinden im Rahmen der Zusammenstellung des erforderlichen Abwägungsmaterials als Abwägungsgrundlage zwischen mehr oder weniger geeigneten Kompensationsmaßnahmen differenzieren müssen. Es ist unklar, ob diese – entsprechend den bundes- und landesrechtlichen Definitionen und Konkretisierungen – begrifflich als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu deklarieren und damit zu unterscheiden sind.

Unpräzise ist in dieser Hinsicht beispielsweise der Aspekt der Ersatzmaßnahmen geblieben: Durch Einführung der Ersatzdefinition im BNatSchG 2002 wird im BauGB 2004 konsequenter Weise der Bezug zu den Ersatzmaßnahmen nach Landesrecht gestrichen. Allerdings ist die Norm für Ersatzmaßnahmen dort recht unbestimmt und bedarf der Konkretisierung und Ergänzung durch Landesrecht (vgl. BREUER 2000). So hat der Bundesgesetzgeber den Ländern gerade bei der räumlichen Komponente der Definition von Ersatzmaßnahmen (im Naturschutzrecht) einen großen Interpretationsspielraum einräumen wollen (vgl. Kap. 3.3.2.6). Je nach Entscheidung des Bundeslandes steht

dem rechtlich definierten Bezugsraum für die naturschutzrechtlichen Ersatzmaßnahmen, die baurechtlich als Ausgleich bezeichnet werden, die Norm des BauGB entgegen, die keinen „unmittelbaren räumlichen Zusammenhang“ zwischen Eingriff und Ausgleich (einschließlich Ersatzmaßnahmen) fordert (§ 200a Satz 2 BauGB 2004).

Als weitere mögliche Quelle für eine künftig noch uneinheitliche(re) Handhabung der Normen und strittige Planungs- und Beteiligungsverfahren muss die Neuregelung des § 2 Abs. 4 Satz 2 BauGB 2004 angesehen werden („die Gemeinde legt dazu für jeden Bauleitplan fest, in welchem Umfang und Detaillierungsgrad die Ermittlung der Belange für die Abwägung erforderlich ist“).

Unumstritten ist bislang, dass die Gemeinden als Planungsträger für die Ermittlung der im Einzelfall abwägungserheblichen Informationen verantwortlich sind. Ebenso unstrittig ist, dass sich die Anforderungen an Art und Umfang bzw. Detaillierung der Informationen, die für eine sachgerechte Abwägung zu ermitteln sind, nicht vom Einzelfall unabhängig näher fassen lassen (vgl. BREUER 2000). Der Untersuchungsumfang und die -tiefe hängen von den durch die Planung voraussichtlich betroffenen Belange und dem Grad ihrer Betroffenheit ab. Insoweit ist es selbstverständlich, dass die Gemeinden die Verantwortung dafür tragen, die relevanten Informationen für die Abwägung zu ermitteln und diese bei der Planung wie den Entscheidungen über den Bauleitplan in der Abwägung zu berücksichtigen. Der nun in § 2 Abs. 4 BauGB 2004 eingefügte Satz ist daher als überflüssig und irreführend zu charakterisieren. Denn die Formulierung mag von Gemeinden so interpretiert werden, dass neuerdings nicht die „Lage der Dinge“ bestimmend wirkt, sondern die Gemeinde weitgehend frei von objektiven Erfordernissen festlegt „in welchem Umfang und Detaillierungsgrad [sie] die Ermittlung der Belange für die Abwägung“ für notwendig hält. Die Interessenlage der Gemeinden als Normadressat an einer „schlanken und schnellen Planung“ lässt es jedenfalls wahrscheinlich erscheinen, dass die Regelung vielfach zu einer unzureichenden Erhebung des erforderlichen Abwägungsmaterials führen wird.

Erhebliche Interpretationsunterschiede und damit verbundene strittige Planungs- und Entscheidungsprozesse sind auch hinsichtlich des darzustellenden (und durchzuführenden) Konzeptes zur Überwachung der (erheblichen) Umweltauswirkungen zu erwarten (§ 4c BauGB 2004). BUNZEL (2005: 129) spricht von einem „weiten Umsetzungsspielraum“.

Da „die Gemeinden [...] aufwändige oder weniger aufwändige Wege der Überwachung verfolgen“ können, ist mit voneinander erheblich abweichenden Forderungen im Verfahren zu rechnen, die von den beteiligten Umweltbehörden und der interessierten Öffentlichkeit gegen die Interessen des Planungsträgers stehen. Grundsätzlich dürfte recht bald schon die Frage aufgeworfen werden, ob zu den im Einzelfall zu beobachtenden Umweltauswirkungen auch die bei der Abwägungsentscheidung einbezogenen positiven Umweltauswirkungen durch die festgelegten Maßnahmen zur Vermeidung und zum Ausgleich gehören oder nicht (vgl. BUNZEL 2005: 131, 132/ 133 und FN 4). Dies würde dann eine Verpflichtung der Gemeinden bedeuten, die durchgeführten Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen in festzulegenden Zeiträumen einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Das BauGB 2004 fordert dem Wortlaut nach insbesondere eine Überwachung der nicht erkannten oder als erheblich eingestuften Beeinträchtigungen.

Nicht hinreichend wirksame Kompensationsmaßnahmen können aber auch Ursache erheblicher nachteiliger Umweltauswirkungen eines Vorhabens sein, weil den erkannten negativen Wirkungen keine entsprechenden positiven Wirkungen der Kompensationsmaßnahmen gegenüber stehen. Daher kommt auch die Überwachung vorgesehener

Kompensationswirkungen in Betracht, um negative Umweltauswirkungen auszuschließen.

Wie schon in der Fassung 1998 eröffnet auch das BauGB 2004 den Gemeinden eine Reihe von Möglichkeiten, die in der Abwägung bestimmten Flächen und Maßnahmen zur Vermeidung und zum Ausgleich festzulegen (als Darstellungen, Festsetzungen, an Stelle und auf Kosten des Verursachers aus Flächen, die die Gemeinde bereitstellt usw.). Über den Zeitpunkt der Bereitstellung von Grundstücken oder eine bspw. erforderliche eigentumsrechtliche oder dingliche Sicherung enthält das BauGB 2004 keine Regelungen. Dies ist als hohe Flexibilität der Normen auszulegen, die den Gemeinden großen Entscheidungsspielraum im Einzelfall überlässt. Gleichzeitig ist darin zugleich eine Quelle für voneinander abweichende Forderungen zu sehen.

Insgesamt sind mit der Novelle des BauGB 2004 die Bemühungen des Gesetzgebers fortgesetzt worden, die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung möglichst vollständig von den Vorschriften nach Naturschutzrecht abzukoppeln. Gelingen ist dies indes noch immer nicht vollständig. An verschiedenen Stellen findet sich noch immer Potenzial für unterschiedliche Interpretationen. Außerdem fehlt es den Regelungen weiter an Bestimmtheit. Die gesetzlichen Voraussetzungen für eine stringente, einheitliche und konfliktfreie Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung werden auch mit dieser Novelle nicht entscheidend verbessert.

3.4.4 Zusammenfassende Beurteilung der Novellen des BauGB von 1993 bis 2004

Mit den untersuchten Novellen des BauGB werden die Rechtsgrundlagen zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung schrittweise – je nach Interpretation mehr oder weniger vollständig – vom Naturschutzrecht in das Baurecht verlagert und voneinander unabhängiger gemacht. Inwieweit weiterhin Korrelationen zu beachten sind, ist in der Fachwelt noch immer strittig.

Ob der Baurechtskompromiss und die Weiterentwicklungen des Bau- und Naturschutzrechts insgesamt vergleichbar gute oder bessere normative Vorgaben darstellen als die ursprüngliche naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, scheint aus mehreren Gründen zweifelhaft.

Ein wichtiges Beurteilungskriterium ist, ob die neuen Normen sicherstellen, dass die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Schutzgüter und Funktionen bei Durchführung erhalten werden kann oder ob die Neuregelungen die Erhaltung zwar ermöglichen, aber nicht gewährleisten, weil ebenso schlechte oder noch schlechtere Lösungen nach den neuen Vorschriften als rechtskonform gelten.

Außerdem steht die Frage im Mittelpunkt, ob die neuen Rechtsvorschriften geeignet sind, einen einheitlichen und reibungslosen Vollzug der Anwendung zu ermöglichen und damit bessere Rechts- und Verfahrenssicherheit schaffen.

Nachfolgend werden die Gründe nochmals aufgegriffen. Dazu zählen:

- Anwendung auf den verschiedenen Planungsebenen;
- Sicherung des Verursacherprinzips;
- Klärung von unbestimmten Rechtsbegriffen und Sicherung des Bezugs zum Naturschutzrecht;
- Beachtung naturschutzrechtlich geschützter Arten in der Bauleitplanung sowie
- sonstige Fragestellungen.

3.4.4.1 Anwendung auf den verschiedenen Planungsebenen

Ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung der Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung wird 1993 mit der Verlagerung von der Zulassungsebene auf die Ebenen der Bauleitplanung gegangen. Dass die Anwendung der Eingriffsregelung auf den beiden Planungsebenen der Bauleitplanung sinnvoller angesiedelt ist als auf der Ebene der einzelnen Baugenehmigungen, ist unstrittig (vgl. SCHMIDT-ASSMANN 1995: 81f., BUNZEL 2005, BUSSE 2005). Allerdings wird damit im Grunde nur eine normative Klarstellung einer bereits vielfach angewandten Praxis vollzogen, die in einigen Bundesländern bzw. Teilen von Bundesländern bereits lange etabliert ist (vgl. GREIVING 1995, MITSCHANG 1993).

3.4.4.2 Lockerung des Verursacherprinzips

Als wegweisende Errungenschaften bei der Einführung der Eingriffsregelung 1976 gilt die Etablierung des Verursacherprinzips und der Verursacherhaftung.

Auch mit den Novellen des BauGB wird dieses zentrale Prinzip nicht abgeschafft. Derjenige, der ein zulässiges Bauvorhaben verwirklicht, gilt weiterhin als Verursacher von Eingriffen. Allerdings sind ihm nicht (mehr) zwingend alle Verursacherpflichten aufzuerlegen bzw. die Kosten zuzurechnen. Aufgrund der Anwendung der Eingriffsregelung auf der Ebene der Bauleitplanung ist die Gemeinde nun als Planungsträger für die Ermittlung der Beeinträchtigungen und die Festlegungen der erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung und zum Ausgleich zuständig – und zwar im Rahmen der Abwägung mit allen anderen Belangen nach § 1 Abs. 7 BauGB 2004.

Die Gemeindeparlamente entscheiden damit zum einen darüber, inwieweit sie – in Abwägung mit wirtschaftlichen und sozialen Belangen – Maßnahmen zur Vermeidung und zum Ausgleich ökologischer Schäden überhaupt festlegen. Zum anderen haben sie zu entscheiden, ob die Kosten für die erforderlichen Ermittlungen und Planungen sowie für die festgelegten Maßnahmen an die eigentlichen Verursacher weiter gegeben werden oder aus den Haushalten der Gemeinden und damit von allen Steuerzahlern der Gemeinden getragen werden müssen.

Der Verwirklichung des Verursacherprinzips durch Weitergabe der entstehenden Kompensationskosten an die Vorhabensträger wird vielfach das kommunale Interesse entgegenstehen, potenziellen bau- und ansiedlungsbereiten Familien oder Betrieben möglichst geringe Kompensationsmaßnahmen und/ oder -kosten entgegen zu halten. Oft werden ökonomische und soziale Belange für eine Reduktion der Maßnahmen sprechen, die für eine vollständige Kompensation erforderlich wären. De facto wird damit in vielen Fällen das Verursacherprinzip unterlaufen.

Zur Verwirklichung dieser wichtigen anderen Belange müssen die Gemeinden und die Bürgerinnen und Bürger nun erhebliche Verschlechterungen von Natur und Landschaft in Kauf nehmen. Bedenkt man weiterhin, dass die „planerischen Abwägungsentscheidungen“ der Gemeinden nach § 1 Abs. 7 BauGB nach der Rechtsprechung des BVerwG nur eingeschränkt gerichtlich prüfbar sind, ist der Gesetzgeber erstmals von der 1976 eingeführten Verursacherhaftung für Umweltschäden abgewichen³¹ und hat sich den kommunalen Interessen gebeugt.

³¹ Dies gilt zudem für den Fall, dass die Gemeinde Kompensationsmaßnahmen an Stelle der einzelnen Eingriffsverursacher (Bauherrn) vornimmt, die Kosten dafür aber nicht oder nur eingeschränkt umlegt. Damit haften letztendlich alle Gemeindebürger und Steuerzahler für die Wiedergutmachung der ökologischen Schäden und nicht mehr die Verursacher.

3.4.4.3 Unbestimmte Rechtsbegriffe und Bezug zum Naturschutzrecht

Die Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung nach Naturschutzrecht weisen, wie in Kap. 3.3 dargestellt, an vielen Stellen unbestimmte Regelungen auf, die Ursachen für unterschiedliche Interpretationen im Einzelfall sind.

Mit der Überleitung der Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung für städtebauliche Vorhaben in das BauGB wird ein Teil der unbestimmten Begrifflichkeiten übernommen, teilweise werden neue eingeführt. Im BauGB werden dadurch teilweise abweichende Begrifflichkeiten verwendet, teilweise sogar gleiche Begriffe, denen aber eine andere Bedeutung beigemessen wird. Inwieweit zur Interpretation der Begrifflichkeiten des BauGB auf das Naturschutzrecht (oder dessen Interpretationen) zurückgegriffen werden muss, bleibt strittig.

Eine gute Voraussetzung für einen harmonischen Vollzug der gesetzlichen Regelungen in den kommunalen Verwaltungen ist damit weiter nicht gegeben.

Die Rechtsnormen schaffen zudem eine hohe Flexibilität hinsichtlich der Interpretation der Vorschriften und ihrer Anwendung. Dies ermöglicht verschiedenen Behörden und Behördenteilen voneinander abweichende und gegenläufige Interpretationen innerhalb des gesetzlich eröffneten Spielraums der Rechtsnormen, die im Einzelfall gar aufeinander prallen können.

Soweit sich Behörden allerdings einig sind über die Zielsetzung, mit der die Vorschriften angewandt werden sollen – eine Umsetzung auf hohem, dem Naturschutz zugewandten Niveau oder auf niedrigem Niveau zur Entlastung der Verursacher – bieten die unbestimmten, „hoch flexiblen“ gesetzlichen Vorgaben Spielraum für rechtskonforme Lösungen, die bei vergleichbaren Umweltschäden unterschiedlich ausfallen können.

Eine gute Grundlage für die Gleichbehandlung von Verursachern ist dies nicht.

Berücksichtigt man die Konkurrenzsituation der Kommunen untereinander, erwächst daraus außerdem die Gefahr, dass sich die verantwortlichen Behörden bei der Nutzung der Auslegungsspielräume am unteren Niveau orientieren und sich dabei versuchen weiter zu unterbieten.

3.4.4.4 Naturschutzrechtlich geschützte Arten in der Bauleitplanung

Ein bekanntermaßen schwieriges Problem stellt für die Gemeinden der Umgang mit den streng und besonders geschützten Arten nach § 42 i. v. m. § 10 Abs. 2 Nr. 11 BNatSchG und der Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV) dar (vgl. HAAREN & OTT 2005, HAAREN & OTT 2006).

Dieses Thema kann hier nicht weiter vertieft werden, da der Schwerpunkt der Arbeit auf der Anwendung der Eingriffsregelung im Vollzug liegt. Ganz auszublenden ist es seit der Novelle des BNatSchG 2002 indes nicht, weil mit dem § 19 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG 2002 eine besondere Abwägungsklausel für den Fall eingeführt ist, dass mit einem Eingriff Biotopstreifen streng geschützter Arten zerstört werden und diese durch geeignete Maßnahmen nicht ersetzt werden können.

Da aus dem BauGB durch den so genannten Klammerzusatz „Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz“ ausdrücklich auf das BNatSchG verwiesen wird (§ 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB 2004), stellt sich die Frage, ob die erhöhten Abwägungsanforderungen auch in der Bauleitplanung gelten, wenn die Voraussetzungen im Einzelfall zutreffen.

Dass von der Bauleitplanung (bzw. ihrer Durchführung) betroffene Tiere und Pflanzen, mithin besonders auch die naturschutzrechtlich geschützten, bei den Planungen und in

der Abwägung angemessen berücksichtigt werden müssen, ergibt sich bereits aufgrund § 1 Abs. 5 und 6 Nr. 7a BauGB 2004. Fraglich ist, ob bei unvermeidlicher und nicht ersetzbarer Zerstörung von Biotopen der streng geschützten Arten auch in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB 2004 die verschärften Abwägungsdirektiven des § 19 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG 2002 gelten oder nicht.

Weiterhin ist fraglich, wie diese Abwägungsdirektiven zu den artenschutzrechtlichen Befreiungen stehen, die zwar auf der Ebene der Bauleitplanung noch nicht zwingend erteilt werden müssen, das Vorliegen einer objektiven Befreiungslage aber zu klären ist (vgl. HAAREN & OTT 2005, HAAREN & OTT 2006).

3.4.4.5 Sonstige Fragestellungen

Über die bislang dargestellten Regelungen des BNatSchG 2002 hinaus sind eine Reihe von praxisrelevanten Fragen durch die gesetzlichen Vorschriften nicht oder nicht unmittelbar angesprochen.

Zu diesen Fragen gehören:

- Welche Mindeststandards existieren für die Erfassung des Zustandes von Natur und Landschaft?
- Was ist der gesetzlich geforderte Zeitpunkt oder die Zeitspanne zur Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich? Ist es der angemessene oder der späteste Zeitpunkt?
- Welche Kriterien sind für zuzuordnende Maßnahmen eines Ökokontos gesetzlich gefordert?
- Wie werden die Kosten für vorzeitig durchgeführte Maßnahmen bei der Zuordnung und Umlegung der Kosten ermittelt?
- Sind Bonus-Regelungen bei der Zuordnung vorzeitig durchgeführter Maßnahmen zum Ausgleich rechtskonform?
- Dürfen vorzeitig durchgeführte Maßnahmen zum Ausgleich zugeordnet werden, wenn besser geeignete ggf. aber teurere Maßnahmen zum Ausgleich im direkten zeitlichen Zusammenhang mit dem Eingriff möglich wären?
- Wie sind die Kompensationsflächen und Maßnahmen hinsichtlich
 - der Art (Verbindlichkeit) der Sicherung von Flächen Maßnahmen,
 - der Dauer der Sicherung der Flächen,
 - der Verursacherhaftung zur Erhaltung der Maßnahmen/ des Ausgleichszustandes zu sichern?
- Wie können Dauerpflegemaßnahmen gewährleistet werden?

Insgesamt zeigt die Untersuchung, dass die Eingriffsregelung, wie sie 1976 im BNatSchG etabliert worden ist, durch die Novellen des BauGB in den Jahren 1993 – 2003 an ganz zentralen Stellen geschwächt wird.

So sind die Grundprinzipien der Verursacherhaftung und der strikten Kompensationspflicht (in Natura oder in Geld) den Abwägungsentscheidungen den Kommunen überantwortet.

Aufgrund der Anwendungsprobleme der naturschutzrechtlichen Eingriffregelung bekannte gesetzliche Defizite, insbesondere die unzureichende Regelungsklarheit und Bestimmtheit werden mit den Novellen nicht beseitigt. Im Gegenteil werden ohne Not zum Teil neue Begrifflichkeiten eingeführt, die Grundlage für abweichende Interpretationen und strittigen Vollzug darstellen können.

3.5 Konkretisierung des BNatSchG durch die Bundesländer und das Bremische Naturschutzgesetz (BremNatSchG)

Aufgrund des föderalistischen Staatsaufbaus und der Regelungen des Grundgesetzes ist das Rahmenrecht des Bundes – und dazu gehörte das Naturschutzrecht bis 2006 – durch Landesrecht auszufüllen.

Nachdem die Untersuchung der gesetzlichen Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung im BNatSchG ergeben hat, dass die Regelungen im Hinblick auf einen effizienten Vollzug der Konkretisierung und teilweise der Ergänzung bedürfen, ist die landesrechtliche „Ausfüllung“ nicht mehr allein als Recht der Länder, sondern fast schon als ihre Pflicht anzusehen.

Im Mittelpunkt dieser Analyse stehen inhaltlich die bundesrechtlichen Normen, bei denen der Bundesgesetzgeber den Ländern ausdrücklich Regelungsspielraum eröffnet oder solchen belassen hat. Ergänzungs- und Konkretisierungsbedarf aufgrund vielfach vorliegender Erkenntnisse über Anwendungsprobleme im Land Bremen im Hinblick auf einen effizienten Vollzug werden ebenfalls herangezogen.

3.5.1 Verhältnis von Bundes- zu Landesrecht im Naturschutz

Das Naturschutzrecht gehört bis zu Föderalismusreform 2006 gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG zu den Rechtsbereichen, in denen der Bund überwiegend lediglich rahmenrechtliche Regelungen ohne unmittelbare Wirkung für die Bürger erlassen darf (PLOGMANN 2000: 33).

Nur ein kleiner Teil der bundesrechtlichen Regelungen ist durch § 11 BNatSchG 2002 mit unmittelbarer Rechtswirkung ausgestattet und damit nicht auf Umsetzung und Konkretisierung durch die Länder angewiesen.

Bezogen auf die Eingriffsregelung gehört nur ein untergeordneter Teil der Rechtsvorschriften zu den unmittelbar geltenden. Nach § 11 BNatSchG 2002 handelt es sich dabei um die Regelungen zum Verfahren und der Beteiligung der zuständigen Naturschutzbehörden bei Eingriffen, die von Bundesbehörden zugelassen oder durchgeführt werden (§ 20 Abs. 3 BNatSchG 2002 sowie – seit 1993 – die Regelungen zur Anwendung der Eingriffsregelung nach Baurecht § 21 BNatSchG 2002).

Alle anderen Regelungen des BNatSchG sind formal rahmenrechtliche Vorgaben, die – wie der Begriff bereits ausdrückt – ein Rahmen vorgeben, innerhalb dessen die Bundesländer ausgestalten dürfen bzw. ausgestalten sollen.

Die Möglichkeiten und die Notwendigkeiten der landesrechtlichen Ausgestaltung des Bundesrechts erschließen sich allerdings vielfach nicht oder nicht unmittelbar aus dem Wortlaut des Bundesrechts. Daher soll der Umsetzungsspielraum, den das Rahmenrecht bietet, im Folgenden systematisch untersucht werden.

Grob unterschieden werden die Vorgaben des Rahmenrechts dabei in fünf Kategorien:

1. Inhaltliche Vollregelungen des Rahmenrechts.
2. Interpretationsspielraum strikt formulierter Normen.
3. Ausgestaltungsspielraum für weitergehende Regelungen.
4. Ausgestaltungsoptionen ohne „echten Ausgestaltungsspielraum“.
5. Regelungsaufträge des Rahmenrechts mit Ausgestaltungsspielraum (Regelungsaufträge des „neuen Stils“).

3.5.2 Inhaltliche Vollregelungen des Rahmenrechts

Das BNatSchG enthält bis auf die in § 11 BNatSchG 2002 genannten Ausnahmen (s. o.) „Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung“ mit einem Umsetzungs- und Ausgestaltungsspielraum.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1977 in einem Urteil festgestellt, dass der Spielraum für abweichende Regelungen der Länder auch bei formal rahmenrechtlichen Vorgaben des Bundes eingeschränkt sein kann (BVerfG Urteil vom 8.2.1977). Das Gericht hat die Existenz von „inhaltlichen Vollregelungen“ auch im Rahmenrecht mit dem Verweis auf eine Voll-Regelungsbefugnis in wichtigen Fragen aufgrund von Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG für zulässig erklärt, wenn an einer einheitlichen Gestaltung des entsprechenden Rechtssatzes ein besonders starkes und legitimes Interesse besteht.

Ein solch starkes Interesse hat das BVerwG in einem späteren Urteil auch bestimmten „Kernregelungen“ der Eingriffsregelung attestiert: „Im Interesse eines notwendigen Mindestmaßes an Rechtseinheit in der Bundesrepublik Deutschland [darf], was als Eingriff in Natur und Landschaft zu gelten hat, und ebenso die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein solcher Eingriff als ausgeglichen anzusehen ist, nur übereinstimmend beantwortet werden“ (BVerwG, Urteil vom 27.9.1990, 4 C 44.87). Insofern besteht in dieser Hinsicht ein starkes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG) und – wenn überhaupt – nur ganz geringer Spielraum für die Bundesländer.

Zu diesen Kernregelungen der Eingriffsregelung gehören die:

- Bestimmung des Anwendungsbereiches der Vorschriften, also die Definition des Eingriffs und
- Definition des Ausgleichs nach § 8 Abs. 4 BNatSchG 1998 bzw. § 19 Abs. 2 BNatSchG 2002.

PLOGMANN (2000: 33) spricht in diesem Zusammenhang von den grundlegenden Bestimmungen der Eingriffsregelung, die für die Landesgesetzgeber eine verbindliche Festlegung darstellen. Sie müssen diese ihrer ausfüllenden Gesetzgebung zugrunde legen.

Inwieweit sich diese Interpretation des höchsten deutschen Gerichtes vor dem Hintergrund der Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG 1994 (BGBl. I S. 3146) und der sich darauf beziehenden neueren Rechtsprechung des BVerfG, z. B. zu den Juniorprofessuren (Urteil vom 27. Juli 2004 - 2 BvF 2/ 02)³², noch aufrecht erhalten lässt, ist fraglich. Der gescheiterte Versuch zur Ausgestaltung eines Umweltgesetzbuches in der 16. Legislaturperiode hat gezeigt, dass es dem Bund aufgrund der politischen Kräfteverhältnisse und der föderalen Strukturen, trotz der rechtlichen Möglichkeiten, dennoch nur sehr eingeschränkt gelingt bzw. gelingen kann, Vollregelungen zu wichtigen Rechtsnormen zu schaffen.

Jedenfalls weist der Bundesgesetzgeber die Länder in der Gesetzesbegründung zur Novelle des BNatSchG 2002 ausdrücklich darauf hin, dass „die bundesrechtlichen Vorgaben zur Naturalkompensation [...] auf Ausfüllung durch das umzusetzende Landes-

³² Auch wenn sich das Bundesverfassungsgericht im genannten Urteil mit der landesrechtlichen Regelung von Juniorprofessuren und nicht mit einem Umwelt- und Naturschutzthema beschäftigte, ist dieses Urteil auch diesen Themenbereich von Relevanz. Denn die Vorschriften zu den Juniorprofessuren, welche das Bundesparlament gestützt auf eine vermeintliche Vollregelungskompetenz eingeführt hatte, wurden vom Bundesverfassungsgericht 2004 gekippt. Ähnlich könnte es zu weitgehenden Vollregelungen in einem neuen UGB (Naturschutzbuch) oder einem novellierten BNatSchG ergehen.

recht angewiesen [sind], wobei den Ländern substanzieller Regelungsspielraum verbleibt“ (Bt.-Drs. 14/ 6378: 47; vgl. Kap. 3.3.2.7).

Der Bundesgesetzgeber selbst verweist die Länder also in der Novelle 2002 auf weite Umsetzungsspielräume, und dies sogar bezogen auf Regelungen, die bislang wegen ihrer Bedeutung für einen einheitlichen Vollzug der gesetzlichen Vorschriften und die Gleichbehandlung der Verursacher bundesweit einheitlich vorgegeben werden sollten.

Dies mag der Grundgesetzänderung und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes geschuldet sein (s. o.). Mit Blick auf die Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Föderalismusreform (vgl. NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM 2000) stellt sich die Frage neu, wie weit und ob überhaupt noch künftig bundesweite Vollregelungen zur Anwendung der Eingriffsregelung, ohne Möglichkeit abweichender Regelungen der Länder, in Frage kommen. Zwar soll dem Bund weiterhin die Kompetenz zukommen, „bundesweit verbindliche Grundsätze“ zu regeln, insbesondere zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts“, allerdings nur noch „in allgemeiner Form“³³ (vgl. auch ERGEBNISSE DER KOALITION SARBEITSGRUPPE ZUR FÖDERALISMUSREFORM 2005: 42).

3.5.3 Interpretationsspielraum strikt formulierter Normen

Andere Vorgaben des BNatSchG sind vom Wortlaut her so ausgestaltet, dass ein Rahmen, der den Bundesländern zur Ausgestaltung zur Verfügung steht, kaum zu erkennen ist.

So ist der Umsetzungsspielraum bspw. bei § 20 Abs. 4 BNatSchG 2002 nicht offensichtlich, denn dort hieß es: „Bei einem Eingriff [...], der aufgrund eines [...] Fachplanes vorgenommen werden soll, [...] hat der Planungsträger die zur Vermeidung, zum Ausgleich und zur Kompensation [...] erforderlichen Maßnahmen [...] im Fachplan oder einem landschaftspflegerischen Begleitplan [...] in Text und Karte darzustellen“.

Geht man davon aus, dass für diesen Sachverhalt keine Voll-Regelungsbefugnis des Bundes vorliegt, muss der rahmenrechtliche Spielraum der Länder darin bestehen, von dieser Regelung zumindest unwesentlich abzuweichen. Dabei kann es nicht nur um abweichende Formulierungen mit gleicher Wirkung gehen, sondern um Regelungen durch die Länder, die auch in ihrer Wirkung auf den Einzelfall zu abweichenden Anforderungen führen. Die rahmenrechtliche Wirkung kann bei derartigen Regelungen – soll sie die Funktion nicht verlieren – darin bestehen, dass begrenzte Abweichungen von der klaren Bundesdirektive durch die Bundesländer in beide Richtungen möglich sind: sowohl anspruchsvollere als auch weniger anspruchsvolle landesrechtliche Normen.

Die Vorgaben des Rahmenrechts beschreiben bei derartiger Ausgestaltung eine Art „Mittelweg“, von dem in gewissem Umfang abgewichen werden kann – ohne dass allerdings Anhaltspunkte erkennbar sind, wie weit eine solche unwesentliche Abweichung gehen kann.

3.5.4 Ausgestaltungsspielraum für „weitergehende Regelungen“

Den Landesgesetzgebern wird vom Bundesgesetzgeber durch § 19 Abs. 4 BNatSchG 2002 die Möglichkeit eingeräumt, zu bestimmten Vorgaben des Bundesrechts „weitergehende Regelungen“ zu erlassen.

³³ Die Verhandlungen um das gescheiterte UGB und das deshalb zu novellierende BNatSchG zeigen, dass die Bundesländer abweichungsfesten Vollregelungen des Bundes nur in sehr eingeschränktem Maße zuzustimmen bereit sind.

Dies gilt für die bundesrechtlichen Vorschriften:

- zur Vermeidung und Minderung (§ 19 Abs. 1 BNatSchG 2002),
- zum Ausgleich und zur Kompensation in sonstiger Weise (Ersatzmaßnahmen) (§ 19 Abs. 2 BNatSchG 2002),
- zur Berücksichtigung der Landschaftsplanung (§ 19 Abs. 2 BNatSchG 2002),
- zur Zulässigkeit von Vorhaben, die nicht vollständig in sonstiger Weise kompensierbar sind (§ 19 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG 2002) und
- zur Zulässigkeit von Vorhaben, die Biotope von Tieren und Pflanzen der streng geschützten Arten zerstören (§ 19 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG 2002).

Zur Interpretation des Ausgestaltungsspielraums der Länder kann bei „weitergehenden Regelungen“ auf die Gesetzeskommentierung vor der Novelle zurückgegriffen werden, denn die Formulierung ist gleich lautend. Danach ist die Ermächtigung des Bundesrechts zu „weitergehenden Vorschriften“ der Länder so zu interpretieren, dass das Rahmenrecht das „Mindestniveau“ vorgibt und den Ländern ermöglicht, Regelungen zu schaffen, die die Zielvorstellungen des Gesetzes im allgemeinen und der Eingriffsregelung im besonderen noch weitgehend verwirklichen sollen. Das bedeutet die bundesrechtlichen Regelungen, je nach Sichtweise, zu „verbessern“ oder zu „verschärfen“.

Zwei Beispiele, was der Bundesgesetzgeber unter „weitergehenden Regelungen“ verstanden sehen will, finden sich in § 19 Abs. 4 BNatSchG 2002:

- Vorgaben zur Anrechnung von Kompensationsmaßnahmen (Grundlage für eine Maßnahmenbevorratung - ein so genanntes Ökokonto - und die spätere Anrechnung vorgezogener Kompensationsmaßnahmen) sowie
- Ersatz in Geld/Ersatzzahlungen bei zuzulassenden Eingriffen, die mit nicht vollständig ausgleichbaren und nicht in sonstiger Weise kompensierbaren Beeinträchtigungen verbunden sind.

Die oben angeführte Argumentation wird durch diese Beispiele nicht überzeugend unterstützt. Denn Regelungen zur Anrechnung vorgezogener durchgeführter Kompensationsmaßnahmen verschärfen die Anforderungen zur Anwendung der Eingriffsregelung nicht. In der Fachliteratur werden Ökokonten und deren Nutzung als Möglichkeit gesehen, die vielfach defizitäre Anwendung der Eingriffsregelung im Einzelfall zu erleichtern und damit zu verbessern (vgl. SPANG 2005, BUNZEL 2002, BUSSE 2001, OTT 1998, MITSCHANG 1995) – dies gilt jedenfalls, soweit Erfahrungen aus dem Bereich der Anwendung der Eingriffsregelung nach BauGB vorliegen. Ob dies zutreffend ist, wird an dieser Stelle nicht weiter diskutiert. Als einleuchtendes Beispiel für eine „verschärfende“ Regelung scheint die Vorgabe aber nicht tauglich.

Ebenso wenig überzeugt das zweite Beispiel. Hier hat der Bundesgesetzgeber weitgehend nachvollzogen, was in den meisten Bundesländern bereits rechtlich verankert ist: die Pflicht zur vollständigen Wiedergutmachung für unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft, wenn nicht in natura möglich, dann als monetärer Schadensausgleich. Warum dies den Ländern noch immer als Möglichkeit zur Verschärfung des Bundesrechts angedient wird, ist kaum nachvollziehbar.

Eine „versteckte“ Option für eine weitergehende Regelung im Sinne der „Verschärfung“ der rahmenrechtlichen Vorgaben enthält § 20 Abs. 2 BNatSchG 2002. Die Landesge-

setzgeber werden hier indirekt³⁴ darauf hingewiesen, dass die Beteiligung der zuständigen Naturschutzbehörden an den Entscheidungen der Zulassungsbehörden im Benehmen erfolgt, „soweit nicht eine weitergehende Form der Mitwirkung vorgeschrieben ist oder die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde selber entscheidet“. Diese weitergehende Beteiligung der Naturschutzbehörden an den Entscheidungen (Herstellung des Einvernehmens), die aus Sicht des Naturschutzes eine wesentliche Verbesserung der Vorschriften bedeuten würde, wird im Bundesgesetz nur in dieser indirekten Form erwähnt, und nicht einmal als Beispiel genannt.

In der Fassung des BNatSchG von 1998 bestand die Option für eine „weitergehende Regelung“, die sich aus der Fassung 2002 nicht mehr ohne weiteres ergibt. Die Ermächtigungsklausel des § 8 Abs. 9 BNatSchG 1998 eröffnete den Landesgesetzgebern, im Sinne weitergehender Regelungen auch Regelungen für Vorhaben vorzusehen, die keine Zulassung nach anderen Rechtsvorschriften erforderten. Da sich die Ermächtigung zu weitergehenden Regelungen des § 20 Abs. 1 BNatSchG 2002 nur noch auf die Abs. 1-3 des § 19 BNatSchG 2002 bezieht, ergibt sich nicht mehr ohne weiteres die Möglichkeit, den Anwendungsbereich der Eingriffregelung landesrechtlich auch auf Eingriffe auszudehnen, welche die Voraussetzungen des § 20 Abs. 1 BNatSchG 2002 nicht erfüllen.

Ob das Rahmenrecht, aufgrund der neuen Interpretation des GG auch ohne ausdrückliche Ermächtigung eine Erweiterung des Anwendungsbereiches auf andere Eingriffe zulässt, ist offen.

3.5.5 Ausgestaltungsoptionen ohne „echten Ausgestaltungsspielraum“

§ 18 Abs. 4 Satz 1 BNatSchG 2002 eröffnet den Ländern, zu den Absätzen 1 bis 3 „nähere Vorschriften“ zu erlassen. In dieser Allgemeinheit weist dies den Ländern weder Möglichkeiten noch Grenzen zu, denn es gehört zu den Grundregeln im Verhältnis Bundesrahmenrecht und Landesrecht, dass den Ländern die Aufgabe zukommt, die rahmenrechtlichen Regeln durch nähere Vorschriften auszugestalten. Satz 2 des o. g. Paragraphen lenkt die Länder auf eine vermeintliche Ausgestaltungsoption hin, die für den praktischen Vollzug der Regelung von entscheidender Bedeutung ist. Es handelt sich um die Ermächtigungsklausel für so genannte Positiv- und Negativ-Listen, welche die meisten Länder bereits auf Grundlage des § 8 Abs. 8 BNatSchG (a.F.) eingeführt haben.

Diese Regelung stellt allerdings keine „echte Ermächtigung“ dar, denn die Eingriffsdefinition des § 18 BNatSchG gilt uneingeschränkt fort. Den Bundesländern wird lediglich erlaubt, Regelbeispiele zur Vereinfachung des Verwaltungsvollzugs zu formulieren. Das Urteil des BVerwG vom 27.9.1990 (4 C 44.87; s. u.) bestätigt, dass die Bestimmung, welche Vorhaben der gesetzlichen Regelung unterliegen, bundesweit einheitlich sein muss. Den Bundesländern wird damit lediglich die Möglichkeit eröffnet, eine Entscheidung darüber zu fällen, welche typisierten Fallgruppen es gibt, für die in ihrem Bundesland bei prognostischer Beurteilung Wirkungen entsprechend der Legaldefinition des BNatSchG anzunehmen oder auszuschließen sind (BERKEMANN 1993: 100).

Dem Prinzip der Regelung entsprechend müssten die Landesnaturschutzgesetze bei rechtskonformer Umsetzung auch die Möglichkeit einräumen, dass im Einzelfall das Vorliegen der materiellrechtlichen Voraussetzungen eines Eingriffs auch bei den Vorha-

³⁴ Im Gegensatz dazu hätte ein direkt formulierte Hinweis an die Länder lauten können: „Die Länder können weitergehenden Formen der Mitwirkung vorsehen.“

ben geprüft werden kann bzw. muss, die durch die landesrechtlichen Regelfallfeststellungen erfasst werden (vgl. PLOGMANN 2000: 50;51).

Folgt man dieser Argumentation, kommt man zu dem Schluss, dass es sich formal um eine „Ausgestaltungsoption der Länder ohne echten Ausgestaltungsspielraum“ handelt. Allerdings bewirkt die landesrechtliche Zusammenstellung der Positiv- und Negativlisten eine Konkretisierung der materiellen Anforderungen an die Eingriffsbestimmung durch die Länder. Die Bedeutung der Positiv- und Negativlisten in der Anwendungspraxis mag jedoch auch daran gemessen werden, dass die Landesgesetzgeber die „Regelbeispiele“, welche die materiellrechtlichen Anforderungen keineswegs außer Kraft setzen, sondern lediglich erläutern sollen, nicht in untergesetzlichen Regelwerken abgesichert haben, obwohl dies sonst üblich ist. Es bleibt daher den Landesnaturschutzgesetzen überlassen, bzw. ist ihnen übertragen, solche Regelungen vorzunehmen.

Viele Vorhaben und „Grenzwerte“ die von den Bundesländern in ihre Positiv- oder Negativlisten aufgenommen worden sind, werden bereits in der Vergangenheit fachlich kritisiert (vgl. KIEMSTET ET AL. 1996A), jedoch nur in Einzelfällen gerichtlich überprüft. So wird die vor der Verabschiedung des BNatSchG 1976 eingeführte Vorschrift des § 10 Abs. 1 NatSchG-BW (a. F.; dass die Eingriffsregelung nur im baurechtlichen Außenbereich anwendbar ist) vom BVerwG für unwirksam erklärt - allerdings erst im Jahr 2000, 24 Jahre nach ihrer Einführung (BVerwG, Urteil vom 31.8.2000, 4 CN 6/ 99).

Vergleicht man die Regelungen der Länder ohne ihre Sachgerechtigkeit im Einzelnen zu bewerten, fallen auf den ersten Blick deutliche Unterschiede auf. Von einer bundesweit einheitlichen Transformation der bundesrechtlichen Vorgaben „ohne erkennbaren Auslegungsspielraum der Länder“ kann schon deshalb keine Rede sein. Triftige sachliche Gründe für die abweichende Umsetzungspraxis sind nicht erkennbar.

3.5.6 Indirekter Ausgestaltungsspielraum bei Regelungen zur Eingriffsregelung in der Bauleitplanung.

Ausgestaltungsspielraum der Landesgesetzgeber auf der Grundlage des BNatSchG besteht grundsätzlich nur im jeweiligen Landes-Naturschutzrecht. Aufgrund des Rückverweises des § 1a Abs. 3 BauGB 2004 auf das BNatSchG 2002 (so genannter „Klammerzusatz“) eröffnet sich für die Landesgesetzgeber hier ein Ausgestaltungsspielraum für die Maßnahmen zum Ausgleich nach BauGB, insbesondere über die Definition der Ersatzmaßnahmen und ihrem räumlichen Umgriff.

Als schwierig mag sich dabei eine enge räumliche Bestimmung der Ersatzmaßnahmen herausstellen, die im Naturschutzrecht mit dem Ziel vorgenommen wird, bei Bedarf häufiger zu Ersatzzahlungen zu kommen. Ausgleichszahlungen oder Ersatzgeld kennt das BauGB aber nicht. Daher stellt sich ggf. die Frage, wie in der Bauleitplanung mit Maßnahmen umzugehen ist, die naturschutzrechtlich per Definition nicht als Ersatzmaßnahmen in Frage kommen.

3.5.7 Regelungsaufträge „neuen Stils“ im BNatSchG 2002

Ein Novum im Naturschutzrecht stellt die Regelung des § 18 Abs. 5 BNatSchG 2002 dar, der den Ländern einen unmissverständlichen Auftrag erteilt, „weitere Vorschriften nach Maßgabe der §§ 19 und 20“ [BNatSchG 2002] sowie „zur Sicherung der Durchführung der im Rahmen des § 19 [BNatSchG 2002] zu treffenden Maßnahmen“ zu erlassen. Darüber hinausgehende Hinweise zur Art der Regelungen enthält das Bundesrecht nicht.

Diese neue Form der Regelung mag ein Musterbeispiel für eine, dem Grundgesetz und seiner rechtlichen Interpretation geschuldete zurückhaltende Regelung „neuen Stils“ des Bundes gegenüber den Ländern sein. Der Bundesgesetzgeber gibt vor, dass die Länder eine Regelung - hier zur Sicherung der Durchführung der erforderlichen Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen - treffen müssen, überlässt es ihnen aber zu bestimmen, wie dies geschehen soll. Die Länder werden damit verpflichtet, eine Regelung zu treffen. Art und Umfang der Regelung zu bestimmen, liegt aber vollständig in ihrem Ermessen (strikte Regelung ohne inhaltliche Rahmensetzung)³⁵.

3.5.8 Zusammenfassende Beurteilung der Beiträge der Länder zur Konkretisierung der gesetzlichen Normen

Die Vorschriften des BNatSchG 2002 zur Anwendung der Eingriffsregelung gehören – bis auf wenige Ausnahmen (Verfahrensvorschriften bei Bundesvorhaben, Eingriffsregelung nach BauGB) – zu den rahmenrechtlichen Vorgaben des Naturschutzrechts, die den Ländern im Regelfall bei der Umsetzung in Landesrecht Ausgestaltungsspielraum lassen müssen. Aus dem Wortlaut und den Regelungen des BNatSchG 2002 wird der Spielraum für die Ausgestaltung durch die Bundesländer in unterschiedlichem Maße deutlich. Bei der Umsetzung in Landesrecht ist die Rechtsprechung des BVerwG zu beachten, die im Hinblick auf die notwendige Einheitlichkeit der Anforderungen den Ausgestaltungsspielraum der Landesgesetzgeber zu einzelnen rahmenrechtlichen Vorgaben deutlich reduziert.

Derzeit ist die Lage unübersichtlich. Die Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG 1994 (BGBl. I S. 3146) und der sich darauf beziehenden Rechtsprechung des BVerfG, z. B. zu den Juniorprofessuren (Urteil vom 27. Juli 2004 - 2 BvF 2/ 02) lässt kaum eine valide Einschätzung zu, was als verfassungskonforme Vorgabe des Bundes gegenüber den Ländern und was als rechtskonforme Ausgestaltung des Rahmenrechts bei der Umsetzung gelten kann. Die Widerstände der Bundesländer im Rahmen des Versuchs zur Ausgestaltung des UGB in der 16. Legislaturperiode und der Verzicht des Bundesgesetzgebers zur Durchsetzung seines Rechts zu Vollregelungen lässt jedoch kaum erwarten, dass es zu einer Prüfung der Verfassungskonformität bundesrechtlicher Regelungen kommen wird. Inwieweit die bisherigen Interpretationen zum Verhältnis von Bundes- und Landesnaturschutzrecht sich vor diesem Hintergrund noch aufrecht erhalten lässt, ist fraglich und ohne konkrete gerichtliche Prüfung nicht zuverlässig zu beantworten.

Der Bundesgesetzgeber selbst sieht die Grenzen der Rahmengesetzgebung durch die o. g. Grundgesetzänderung für die Novelle des BNatSchG 2002 „noch enger gezogen“ und damit die Spielräume bei der Umsetzung in Landesrecht erweitert: die Rahmengesetzgebungskompetenz „lässt im wesentlichen nur Leitlinien für den Landesgesetzgeber und nur ausnahmsweise in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen zu“ (Bt.-Drs. 14/ 6378: 28).

Weite Spielräume für die Umsetzung bergen einerseits die Gefahr, dass die Länder voneinander abweichende Regelungen treffen und die Rechtsvorschriften bundesweit uneinheitlicher werden. Andererseits bieten sich den einzelnen Ländern damit vermeintlich mehr Möglichkeiten, unbestimmte und damit vollzugsunfreundliche Regelungen zu konkretisieren, um die Voraussetzungen für eine effiziente Anwendung zu verbessern.

Die weitere Entwicklung im Verhältnis von Bundes- und Landes-Umweltrecht aufgrund der 21. GG-Änderung vom 28. August 2006 und der Ablösung des Rahmenrechts durch

³⁵ Im Rahmen der Untersuchung des Fallbeispiels wird nachfolgend gezeigt, dass die Umsetzung dieser Regelung von der Forderung einer Sicherheitsleistung bis zum Nachweis der Flächenverfügbarkeit für notwendige Kompensationsmaßnahmen und zur Durchführung der Maßnahmen vor Eingriffsbeginn reichen kann.

die Abweichungsgesetzgebung als Ergebnis der Föderalismusreform (vgl. KOALITIONSARBEITSGRUPPE ZUR FÖDERALISMUSREFORM 2005: 10) ist derzeit nicht abschätzbar.

3.6 Bremisches Naturschutzgesetz 2006

Die rahmenrechtlichen Vorschriften des BNatSchG 2002 waren gemäß § 71 BNatSchG 2002 innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes von den Ländern umzusetzen, das war bis zum 4. April 2005. Bis Juli 2005 hatten nur drei Bundesländer diese Frist eingehalten: Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein (Novellen auf der Basis des BNatSchG 2002). Hessen hatte sein Gesetz 2005 zwar umfassend novelliert, die Vorgaben des Bundesrechts jedoch nur teilweise integriert. Andere Bundesländer haben ihre Landesnaturschutzgesetze zwischen 2002 und 2005 zwar ebenfalls, teilweise mehrfach, geändert, die neuen Vorgaben des Bundesrechtes allerdings nur punktuell umgesetzt (so bspw. Niedersachsen).

Bremen hat mit der Anpassung seines Naturschutzrechts an das BNatSchG (2002) im Jahr 2004 begonnen und mit seiner Novelle 2006 abgeschlossen. Da es in der vorliegenden Arbeit nicht primär um eine historische Betrachtung der Rechtsentwicklung geht, werden zurückliegende Fassungen des Landesrechtes, die teilweise zur Anpassung an das novellierte Bundesrecht vorgenommen wurden, nicht herangezogen. Untersucht wird das Bremische Naturschutzgesetz (BremNatSchG) in der Neufassung vom 19.4.2006 (Brem. GBl. S. 211), die aufgrund der Novelle des BNatSchG 2002 parallel zur Fortschreibung der Handlungsanleitung entstanden ist³⁶. Da sich die vorliegende Untersuchung auf das Fallbeispiel des Stadtstaates Bremen konzentriert, wird das Bremische Landesnaturschutzrecht daraufhin zu untersuchen, ob die Defizite des BNatSchG zur Anwendung der Eingriffsregelung reduziert und die Voraussetzungen für einen effizienten Vollzug geschaffen werden.

Bei der Novelle des BremNatSchG 2006 wurden u. a. die folgenden Ziele verfolgt (Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft vom 15.11.2005 und der Begründung; Lt.-Drs. 16/ 806: 2 vom 22.11.2005):

- Regelungen streichen, erneuern oder ergänzen, „die sich im praktischen Gesetzesvollzug als unklar, konflikträchtig, lückenhaft oder unpraktikabel erwiesen haben,
- eine Umsetzung, die dem „Maß des rechtlich Erforderlichen“ Rechnung trägt,
- vorhandene Möglichkeiten der Verwaltungsoptimierung berücksichtigen und nutzen,
- Neuordnung und Präzisierung von Regelungen, die sich im praktischen Gesetzesvollzug als unklar, konflikträchtig, lückenhaft oder unpraktikabel erwiesen haben,
- die Eingriffsregelung vollzugs- und investorenfreundlicher gestalten,
- begriffliche Präzisierung und Neustrukturierung der Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung,
- Erleichterung und Beschleunigung der Kompensationsverfahren.

³⁶ Die Evaluation und Fortschreibung der Handlungsanleitung und die Novelle des BremNatSchG auf der Grundlage des neuen BNatSchG von 2002 erfolgen weitgehend zeitgleich. Da beide Vorhaben von der gleichen Senatsarbeitsgruppe begleitet werden, kommt es zu wechselseitigen Einflüssen. Die Fortschreibung der Handlungsanleitung erfolgt teilweise auf der Grundlage und im Hinblick auf Neuregelungen in verschiedenen Gesetzesentwürfen. Die Neufassung der Handlungsanleitung wird 2005 vorläufig abgeschlossen und 2006 an den Wortlaut des dann verabschiedeten BremNatSchG angepasst.

Es handelt sich dabei praktisch durchweg auch um Zielstellungen, die auch mit der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen verfolgt werden. Insoweit hätte auch der Gesetzgeber auf der Ebene der Normsetzung tätig werden können. Diese Möglichkeit hat er – das werden die nachfolgenden Ausführungen zeigen – nur eingeschränkt genutzt.

Damit der Gesetzgeber Lücken, Defizite und gleichzeitig Spielraum geschaffen oder belassen, der mit den untergesetzlichen Regelungen der Handlungsanleitung gefüllt wird.

3.6.1 Eingriffsbestimmung

§ 11 Abs. 1 BremNatSchG 2006

(1) Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild einschließlich seines Erholungswertes erheblich beeinträchtigen können. Als Eingriffe kommen insbesondere in Betracht:

1. der Abbau oder die Gewinnung von Bodenschätzen,
2. selbständige Abgrabungen, Aufschüttungen, Auf- oder Abspülungen und Ausfüllungen,
 - 2a. Projekte zur Verwendung von Ödland oder naturnahen Flächen zur intensiven Landwirtschaftsnutzung,
 - 2b. Erstaufforstungen und Rodungen von Wald zum Zwecke der Umwandlung in eine andere Nutzungsart,
3. die Errichtung oder wesentliche Änderung von baulichen Anlagen, Straßen und Wegen im Außenbereich (§ 35 des Baugesetzbuchs),
4. die Anlage oder wesentliche Änderung von Lager-, Ausstellungs- oder Campingplätzen sowie das Aufstellen von Wohnwagen im Außenbereich (§ 35 des Baugesetzbuchs),
5. die Anlage oder wesentliche Änderung von Anlagen, die einem Planfeststellungsverfahren unterliegen, auch wenn nach den Rechtsvorschriften im Einzelfall von der Durchführung des Planfeststellungsverfahrens abgesehen werden kann,
6. die Errichtung oder Änderung von Masten sowie Unterstützungen von Freileitungen,
7. die Errichtung von Einfriedungen oder Einzäunungen im Außenbereich (§ 35 des Baugesetzbuchs), soweit sie nicht land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken dienen,
8. die Beseitigung von Hecken im Außenbereich (§ 35 des Baugesetzbuchs),
9. die Entwässerung von Mooren, Sümpfen, Tümpeln, Brüchen, Auen oder anderen Feuchtgebieten,
10. der Ausbau sowie das Verrohren, das Ableiten oder das Aufstauen von oberirdischen Gewässern,
11. Veränderungen der Ufervegetation oder der Schilfrohrbestände an oberirdischen Gewässern,
12. die Errichtung oberirdischer Anlagen in und an oberirdischen Gewässern und
13. das Aufstauen, Absenken und Umleiten von Grundwasser.

Die rahmenrechtliche Formulierung des § 18 BNatSchG 2002 wird übernommen. Ergänzt wird lediglich, dass auch Beeinträchtigungen des Erholungswertes zu einem Eingriff führen können. Hiermit hat der Bremische Gesetzgeber die Ergänzung der Ziele und Grundsätze des Bundes- und Landesrechts um den Erholungswert konsequent umgesetzt und ihn auch bei der Anwendung der Eingriffsregelung zum „Schutzgut“ gemacht. Bezogen auf die Anwendung der Regelung kann dies in der Praxis relevant werden, da nun auch erhebliche Beeinträchtigungen des Erholungswertes einen kompensationspflichtigen Eingriff darstellen können, der – möglichst funktional gleichartig – zu kompensieren ist. Untergesetzlicher Klärungsbedarf ergibt sich hinsichtlich der Frage, was bei der praktischen Anwendung konkret unter dem Begriff Erholungswert zu fassen ist, welche Funktion(en) damit verbunden und ggf. kompensationsbedürftig sind.

§ 11 BremNatSchG 2006 enthält eine umfangreiche Positivliste als Hilfestellung für die Beurteilung im Einzelfall. Auffällig ist, dass eine Reihe von Tatbeständen ohne Größenangaben genannt sind (Mindestgrößen, Untergrenzen o. ä.), wie dies bei vielen anderen Bundesländern der Fall ist. Da es sich nach übereinstimmender Rechtsauffassung bei den Positivlisten nur um so genannte Regelbeispiele handelt, stellt sich bei einer Ausgestaltung ohne Größenordnungen insbesondere die Frage, welche der kleineren Vorhaben entsprechender Typen im Einzelfall der Regelung unterliegen. Zumindest ein Verweis auf die Vorschrift des § 12 Abs. 1 BremNatSchG 2006 wäre hier hilfreich gewesen, der einschränkt, dass Auflagen zur Vermeidung und zur Kompensation – im Grunde die gesamte Anwendung der Eingriffsregelung – nur bei Vorhaben vorgeschrieben sind, die nach anderen Rechtsvorschriften oder anderen Regelungen des BremNatSchG einer behördlichen Zulassung oder Anzeige unterliegen. Wird ein Vorhaben von einer Behörde geplant und durchgeführt, gilt die Einschränkung nicht und das Problem der Einzelfallbeurteilung kleiner und kleinster Vorhaben und Maßnahmen, die den typisierenden Merkmalen der Positivliste unterfallen, stellt sich in vollem Umfang.

3.6.2 Betrachtungsgegenstand der Eingriffsregelung

Wie oben bereits erwähnt, hat der Bremische Gesetzgeber den Erholungswert als Schutzgegenstand der Eingriffsregelung ergänzt. Daher erfordert die Ermittlung über die voraussichtlichen Beeinträchtigungen nun die Betrachtung der Funktionen des Naturhaushalts sowie des Landschaftsbildes einschließlich des Erholungswertes. Sind entsprechende Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden, ist auch die funktional gleichartige und gleichwertige Kompensation der Beeinträchtigungen des Erholungswertes gefordert. Sind Funktionsbeeinträchtigungen nicht im erforderlichen Umfang auszugleichen, kommt auch eine gleichwertige Aufwertung des Erholungswertes als „Kompensation in sonstiger Weise“ in Betracht.

Die Schutzgüter und Funktionen, die bei der Anwendung der Eingriffsregelung nach BremNatSchG 2006 zu bearbeiten sind, umfassen damit die gleichen komplexe Sachverhalte wie nach dem BNatSchG 2002. Um einen einheitlichen und reibungslosen Vollzug der Vorschriften in der Praxis zu gewährleisten, ist daher eine Transformation notwendig, um den Anwendern aufzuzeigen, was konkret bearbeitet werden kann und soll. Entsprechende Vorgaben sind auf Grundlage des Standes der Fachwissenschaft zu entwickeln, müssen vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit aber auf Vorhaben unterschiedlicher Eingriffsintensität anwendbar sein – also ggf. mit einem geringen Ermittlungs- und Bearbeitungsaufwand und einer geringeren Datenfülle anwendbar sein.

3.6.3 Ausgleich

§ 11 Abs. 3 BremNatSchG

Der Verursacher eines nach § 12 Abs. 1 beantragten oder angezeigten Eingriffs ist verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen sowie unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorrangig auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder in sonstiger Weise zu kompensieren (Ersatzmaßnahmen). Ausgeglichen ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild einschließlich seines Erholungswertes landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist. [...]

Das Bremische Naturschutzgesetz hat die Rangfolge zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aus dem Bundesnaturschutzgesetz wortgleich übernommen und die naturschutzrechtliche Abwägung ebenfalls „hinter“ die Kompensation in gleichwertiger

Weise verschoben (§ 11 Abs. 3 BremNatSchG 2006). Der Landesgesetzgeber belässt damit voraussichtlich auftretende Vollzugsprobleme, die sich aufgrund des Gesetzeswortlautes ergeben können (Vorrang von Ausgleich vor Ersatzmaßnahmen). Trotz einer Verknüpfung mit „oder“ und den Ausführungen in der Gesetzesbegründung, dass die Eingriffsregelung nun dadurch „praktikabler“ würde, da die Maßnahmen zur Naturalkompensation nun zusammengefasst seien, um sie „einheitlich“ vor der Abwägungsentcheidung zu prüfen, bleiben die bekannten Probleme bestehen.

Das neue BremNatSchG enthält hinsichtlich der Anforderung an den Ausgleich lediglich die konsequente Erweiterung auf den ggf. ebenfalls zu berücksichtigenden Erholungswert.

Darüber hinaus finden sich keine, das Bundesrecht konkretisierenden Angaben hinsichtlich funktionaler, zeitlicher oder räumlicher Maßgaben.

Bei den Anforderungen an den Ausgleich von Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes belässt das BremNatSchG die Ungereimtheiten, die sich im Kontext der Anforderungen an die Ersatzmaßnahmen ergeben (vgl. Kap. 3.3.2.6). Dadurch sind aufgrund der gleich lautenden Anforderungen an die Kompensation von Landschaftsbildbeeinträchtigungen Interpretations- und Anwendungsprobleme vorgezeichnet.

3.6.4 Kompensation in sonstiger Weise (Ersatzmaßnahmen)

§ 11 Abs. 3 BremNatSchG

[...] In sonstiger Weise kompensiert ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in der betroffenen naturräumlichen Haupteinheit in gleichwertiger Weise ersetzt sind oder das Landschaftsbild einschließlich seines Erholungswertes landschaftsgerecht neu gestaltet ist. Hierbei soll möglichst ein enger räumlicher Bezug zum Eingriffsort hergestellt werden. [...]

Mit dem BremNatSchG 2006 hat als letztes Bundesland auch Bremen Ersatzmaßnahmen im Naturschutzgesetz eingeführt. Die Pflicht, bei zulässigen Eingriffen nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen durch Ersatzmaßnahmen zu kompensieren, war bislang lediglich per Verordnung auf der Grundlage der Ermächtigung des § 11 Abs. 5 BremNatSchG 1998 etabliert.

Dabei hat Bremen den Hinweis des Bundesgesetzgebers in der Begründung zum BNatSchG 2002 genutzt, dass „den Ländern substanzieller Regelungsspielraum verbleibt“; insbesondere im Hinblick auf die Bestimmung von Vorgaben zum erforderlichen räumlichen Zusammenhang „zwischen Eingriffsort und dem Ort, an dem die Naturalkompensation stattfinden soll“ (Bt.-Drs. 14/ 6378: 47). Ersatzmaßnahmen kommen nur „in der betroffenen naturräumlichen Haupteinheit“ in Frage (§ 11 Abs. 3 Satz 3 BremNatSchG 2006). Nach § 11 Abs. 3 Satz 4 BremNatSchG 2006 soll dabei „ein möglichst enger räumlicher Bezug zum Eingriffsort hergestellt werden“. Ob die letztgenannte Anforderung auch für den Ausgleich gilt, bleibt fraglich.

Mit dieser Definition des räumlichen Umgriffs für Ersatzmaßnahmen nimmt der Landesgesetzgeber gleichzeitig Einfluss auf die Zahl der Fälle, in denen eine Ersatzgeld nach § 11 Abs. 6 BremNatSchG 2006 in Frage kommt, denn der Verursacher muss innerhalb des zulässigen Raumes geeignete Flächen verfügbar machen. Je enger der räumliche Umgriff für Ersatzmaßnahmen, je größer die Fallzahl für Ersatzgelder; je größer allerdings auch die Zahl unzulässiger Eingriffe (§ 11 Abs. 4 BremNatSchG 2004), die eine naturschutzrechtliche Abwägung erfordern.

3.6.5 Nähere Bestimmung der Verhältnismäßigkeit

§ 11 Abs. 4 Satz 2 und 3 BremNatSchG 2006

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind insbesondere dann ganz oder teilweise nicht in angemessener Frist möglich, wenn der Verursacher des Eingriffs die zu ihrer Durchführung erforderliche Verfügbarkeit von geeigneten Flächen nicht innerhalb eines Zeitraums sicherstellen kann, der in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere des Eingriffs steht. Der Verursacher hat gegenüber der nach § 12 Absatz 1 zuständigen Behörde glaubhaft zu machen, dass die Verfügbarkeit von geeigneten Flächen nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums erreicht werden konnte.

Alle Anforderungen und Auflagen der Verwaltung, die beim Vorhabensträger Aufwand und Kosten verursachen, müssen regelmäßig dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Dies gilt auch für den Aufwand für die Planung des Eingriffs und die Ermittlung der erforderlichen Kompensationsmaßnahmen und –flächen. Der finanzielle Aufwand für den Vorhabensträger ist ebenso zu berücksichtigen, wie der zeitliche.

Insoweit erstaunt es, dass sich der Bremische Gesetzgeber im Zusammenhang mit der Anwendung der Eingriffsregelung einen der Aspekte der Verhältnismäßigkeit herausgegriffen und detaillierter geregelt hat.

In § 11 Abs. 4 Sätze 2 und 3 BremNatSchG wird klargestellt, dass Ausgleich oder Kompensation in sonstiger Weise wegen Unverhältnismäßigkeit dann nicht möglich ist, wenn geeignete Flächen für die notwendigen Kompensationsmaßnahmen nicht innerhalb eines Zeitraums bzw. einer Frist verfügbar gemacht werden können, die „in angemessenem Verhältnis zur Schwere des Eingriffs steht.“

Die Regelung mag als Beleg gedeutet werden, dass sich die Handhabung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall weitgehend einer präziseren oder gar abschließenden Regelung auf gesetzlicher Ebene entzieht.

Mit der Norm wird allenfalls die Aufmerksamkeit darauf gelenkt, dass auch der Aufwand und die damit häufig verbundene Dauer der Suche nach geeigneten Kompensationsflächen als Teilaspekt der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist.

Was im Einzelfall ein angemessener Zeitraum ist, ergibt sich weiterhin nur aus der Lage der Dinge im konkreten Fall und wird weiterhin Anlass zu Auseinandersetzungen im Vollzug der Regelungen sein. Insbesondere, weil mit dieser Entscheidung der Verzicht auf eine unmittelbare Naturalkompensation verbunden ist und für eine Ersatzzahlung getroffen wird.

3.6.6 Unzulässigkeit des Eingriffs – Abwägung

§ 11 Abs. 4 BremNatSchG 2006

Der Eingriff darf nicht zugelassen oder durchgeführt werden, wenn die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht in angemessener Frist durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zu kompensieren sind und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft anderen Belangen im Range vorgehen. [...]

Die Stellung der naturschutzrechtlichen Abwägung in der Entscheidungskaskade der Eingriffsregelung wird vom BNatSchG in das BremNatSchG übernommen. Sie ist durchzuführen, wenn die erheblichen Funktionsbeeinträchtigungen nicht vollständig in gleichwertiger Weise kompensiert werden können oder dies unverhältnismäßigen Aufwand bedeuten würde.

3.6.7 Zulässigkeit bei Betroffenheit von Biotopen der streng geschützten Arten

§ 11 Abs. 4 Satz 4 BremNatSchG 2006

Wenn als Folge eines Eingriffs Biotope zerstört werden, die für dort wildlebende Tiere und Pflanzen der streng geschützten Arten im Sinne des § 10 Abs. 2 Nr. 11 Bundesnaturschutzgesetz nicht ausgleichbar sind, ist der Eingriff nur zulässig, wenn er aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist.

Die rahmenrechtliche Vorgabe des § 19 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG 2002, die wegen unsorgfältigen Formulierungen vielfach kritisiert wird (vgl. LOUIS 2002: 14), wird bei der Umsetzung in Bremen sprachlich verbessert. Die irreführende Anforderung, es reiche aus, zerstörte Biotope der streng geschützten Arten zu „ersetzen“, wird in „auszugleichen“ korrigiert. Auch die Formulierung der Anforderungen, unter denen ein solches Vorhaben dennoch zugelassen werden darf, wird in Bremen einer konsistenten Regelung zugeführt. Nach § 11 Abs. 4 Satz 4 und § 26c BremNatSchG 2006 ist der Eingriff nur zulässig, wenn er aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist.

Der Paragraph enthält jedoch weiterhin eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe und seine Anwendung im Einzelfall wirft eine Reihe von Auslegungsproblemen auf, die zur entsprechenden Regelung des BNatSchG 2002 bereits beschrieben sind (vgl. Kap. 3.3.2.8).

Das grundsätzliche Problem des Verhältnisses von Artenschutzrecht nach § 42ff. BNatSchG 2002 und der Berücksichtigung entsprechender Tier- und Pflanzenbeständen im Kontext der Anwendung der Eingriffsregelung wird mit der Novelle auch im BremNatSchG nicht gelöst. Offen bleibt daher u. a., wie die Abwägungsdirektive im Kontext der Eingriffsregelung zu einer möglicherweise dennoch erforderlichen Befreiung von den artenschutzrechtlichen Verboten steht und das dort auszuübende Ermessen steuert.

3.6.8 Anerkennung vorzeitig durchgeführter Maßnahmen

§ 11 Abs. 5 BremNatSchG 2006

Als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen können von der zuständigen Behörde auch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege anerkannt werden, die ohne rechtliche Verpflichtung bereits vor dem Beginn des Eingriffs durch den Verursacher oder einen Dritten durchgeführt worden sind, wenn die untere Naturschutzbehörde den Maßnahmen vor ihrer Durchführung zugestimmt hat; die Zustimmung ist zu erteilen, wenn

1. eine von der unteren Naturschutzbehörde bestätigte Dokumentation des Ausgangszustandes der aufgewerteten Flächen vorliegt,
2. die Maßnahmen den Darstellungen oder Festsetzungen der Landschaftsplanung entsprechen,
3. bei Durchführung der Maßnahmen durch einen Dritten dieser der Zuordnung der Maßnahmen zu einem späteren Eingriff zugestimmt hat und
4. die dauerhafte Inanspruchnahme der Grundstücke, auf denen Maßnahmen durchgeführt worden sind, als Grundstücke für Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen für den jeweiligen Eigentümer tatsächlich und rechtlich, insbesondere durch Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit, gesichert ist. Das Erfordernis einer Zustimmung nach Satz 1 entfällt, wenn der Verursacher ein staatlicher Vorhabens-träger ist und die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen durch einen Zulassungsbescheid oder Planfeststellungsbeschluss langfristig gesichert sind.

Der Bremische Gesetzgeber hat von der Ermächtigung des § 19 Abs. 4 BNatSchG 2002 Gebrauch gemacht und die Möglichkeit geschaffen, bereits vor Beginn eines Eingriffs durchgeführte Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen anzuerkennen (§ 11 Abs. 5 BremNatSchG 2006).

Damit sind in Bremen die rechtlichen Voraussetzungen geklärt, die es ermöglichen, ein Ökokonto aufzubauen, auf dessen Maßnahmenvorrat auch zur Kompensation von Eingriffen zurückgegriffen werden kann, die nach Naturschutzrecht zu beurteilen sind.

Wesentliche Voraussetzung für eine spätere Anrechnung ist nach dem BremNatSchG 2006, dass die Untere Naturschutzbehörde den vorgezogenen Maßnahmen vor ihrer vorgezogenen Durchführung zugestimmt hat.

Der genannte Paragraph formuliert darüber hinaus einige detaillierte Voraussetzungen, unter denen diese Zustimmung zu erteilen ist. Dazu gehört u. a., dass die Grundstücke, auf denen die Maßnahmen vorgezogen durchgeführt werden sollen, „als Grundstücke für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für den jeweiligen Eigentümer tatsächlich und rechtlich insbesondere durch Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit gesichert sind“ (§ 11 Abs. 5 Nr. 4 BremNatSchG 2006). Das Zustimmungserfordernis (vor Durchführung der vorgezogenen Maßnahmen) entfällt, wenn der Verursacher ein staatlicher Vorhabensträger ist und die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen durch einen Zulassungsbescheid oder Planfeststellungsbeschluss langfristig gesichert sind.

Auffällig ist, dass die Regelung detaillierte Vorschriften über die Zustimmung der Unteren Naturschutzbehörde für die vorzeitige Durchführung von Maßnahmen im Hinblick auf deren spätere Anerkennung enthält. Dabei stellt sich die Frage, warum Flächen, auf denen die Maßnahmen durchgeführt werden, bereits zum Zeitpunkt der vorzeitigen Durchführung (der Einstellung in das Ökokonto) tatsächlich und rechtlich gesichert werden müssen. Diese Sicherung ist vom Zeitpunkt der Zuordnung an entscheidend, um die Erhaltung der Maßnahmen langfristig zu gewährleisten. Zum Zeitpunkt der Zustimmung zur vorzeitigen Durchführung ist dies nicht von Bedeutung.

Zwar besteht theoretisch die Möglichkeit, dass Flächen und Maßnahmen, obwohl sie im Ökokonto als Bestand geführt werden, im Laufe der Zeit verkauft und für andere Zwecke genutzt werden. Dies fällt jedoch spätestens zum Zeitpunkt der geplanten Zuordnung auf, an dem auch die notwendige Sicherung vollzogen werden soll. Besonders erstaunlich ist diese Regelung, da das Gesetz keine vergleichbaren Anforderungen für die Sicherung von Flächen enthält, auf denen Maßnahmen zur Kompensation in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit Eingriffen vorgesehen sind.

Weiterer Diskussionsbedarf besteht, da der Bremische Gesetzgeber sich anderer wichtiger Normsetzungen enthalten hat, z. B. der Frage, inwieweit bei der Anerkennung vorzeitig durchgeführter Maßnahmen die ansonsten geltenden Voraussetzungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ebenso anzuwenden sind und inwiefern die Vorrangigkeit von Ausgleichs- vor Ersatzmaßnahmen auch bei der Möglichkeit der Anrechnung von Maßnahmen einzuhalten ist.

Keine Erwähnung findet im Gesetz die Frage, ob vorzeitig durchgeführte Maßnahmen wegen der vorzeitigen Durchführung bei der Anrechnung mit einem Bonus belegt werden sollen (Bonus-Regelung, vgl. STRAßER 2003).

3.6.9 Ersatzzahlungen

§ 11 Abs. 6 BremNatSchG 2006

Bei nach Absatz 4 zulässigen, ganz oder teilweise nicht durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen kompensierbaren Eingriffen hat der Verursacher Ersatzzahlungen zu leisten. Die Ersatzzahlung ist mit der Zulassung des Eingriffs festzusetzen. Ihre Höhe bemisst sich nach den durchschnittlichen Kosten, die beim Ausgleich oder Ersatz der verbleibenden erheblichen Beeinträchtigungen voraussichtlich entstanden wären. Mit dem Eingriff darf erst begonnen werden, wenn die Ersatzzahlung geleistet wurde. Dies gilt nicht, wenn der vorzeitige Beginn nach anderen Rechtsvorschriften zugelassen worden ist. Die Ersatzzahlung steht der unteren Naturschutzbehörde zu.

§ 11 Abs. 7 BremNatSchG 2006

Das Aufkommen aus Ersatzzahlungen ist zweckgebunden für die Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft zu verwenden und darf nicht für Maßnahmen verwendet werden, zu deren Durchführung eine rechtliche Verpflichtung besteht. Die Untere Naturschutzbehörde kann die Einnahmen aus Ersatzzahlungen nach ihren Vorgaben mit Zustimmung der obersten Naturschutzbehörde auf Dritte übertragen.

Mit § 11 Abs. 6 und 7 BremNatSchG führt Bremen eine neue Ersatzgeldregelung ein und regelt die Verwendung der Mittel. Eine entsprechende Regelung ist bereits im alten Gesetz erhalten, allerdings unter dem Vorbehalt einer entsprechenden Verordnung zur Erhebung der Mittel. Eine solche ist allerdings nicht verabschiedet.

Wortlaut und Verweis der neuen Regelung auf Abs. 4 BremNatSchG 2006 stellen klar, dass der monetäre Schadenersatz durch den Verursacher nur in Frage kommt, wenn die Beeinträchtigungen nicht ausgeglichen und auch nicht in sonstiger Weise kompensiert werden können, also an letzter Stelle der so genannten Eingriffskaskade (ultima ratio).

Die Höhe der Ersatzzahlung ist mit der Zulassung des Vorhabens festzulegen. Das Ermittlungsverfahren kann von der obersten Naturschutzbehörde durch „nähere Ausführungen“ in einer Rechtsverordnung geregelt werden (§ 11 Abs. 8 BremNatSchG 2006).

Was diese mögliche Rechtsverordnung noch regeln sollte, erschließt sich allerdings nicht. Z.B. ist im Gesetz bereits festgelegt, dass bei der Ermittlung der Höhe des Ersatzgeldes die Kosten anzusetzen sind, die durchschnittlich bei der Durchführung der eigentlich erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen angefallen wären.

Mit dem entsprechenden Eingriff darf nur begonnen werden, wenn die Ersatzzahlung geleistet wurde, es sei denn, der vorzeitige Beginn des Vorhabens ist nach anderen Rechtsvorschriften zugelassen worden. Diese gesetzliche Fristsetzung erstaunt, da das Gesetz im übrigen keine solche Voraussetzung für den Beginn des Eingriffs enthält, weder im Kontext natürlicher Kompensationsmaßnahmen noch im Kontext von Sicherheiten, die nach § 12 Abs. 3 BremNatSchG 2006 vom Vorhabensträger für die Durchführung der festgelegten Maßnahmen verlangt werden können.

3.6.10 Sicherung der Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

§ 11 Abs. 9 BremNatSchG 2006

Haftbar für die Ausführung und Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind Verursacher und Rechtsnachfolger als Gesamtschuldner.

§ 11 Abs. 10 BremNatSchG 2006

Die oberste Naturschutzbehörde führt ein Kataster, in dem die für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festgesetzten Flächen erfasst werden; dieses ist laufend fortzuschreiben. Die zur Führung des Katasters erforderlichen Unterlagen stellen die nach § 12 zuständigen Behörden zur Verfügung. Die oberste Natur-

schutzbehörde ist befugt, Behörden und Einrichtungen des Landes sowie kommunalen Gebietskörperschaften Auszüge aus dem Kataster zur Verfügung zu stellen, soweit dies zur Wahrnehmung der diesen Stellen obliegenden Aufgaben erforderlich ist.

§ 12 Abs. 4 BremNatSchG 2006

Erfüllt der Verursacher trotz Aufforderung und angemessener Fristsetzung die Verpflichtungen nach § 11 Abs. 3 bis 6 nicht oder leistet er trotz einer Mahnung die Sicherheit nach Absatz 3 nicht, so kann die zuständige Behörde die Fortsetzung des Eingriffs bis zur Erfüllung der Verpflichtungen oder der Sicherheitsleistung untersagen.

Den Auftrag aus § 18 Abs. 5 BNatSchG 2002, Regelungen zu treffen, um die Durchführung festgesetzter Maßnahmen zur Vermeidung und Kompensation sicher zu stellen, greift das BremNatSchG 2006 auf unterschiedliche Art auf, insgesamt aber zurückhaltend.

Im Kontext einer möglichen Ersatzgelderhebung ist die Regelung verhältnismäßig strikt; anders bei der Durchführung von Maßnahmen durch den Verursacher in natura: eine Sicherheit kann von der zuständigen Behörde verlangt werden, muss aber nicht. Der Zeitpunkt, an dem diese vorliegen muss, liegt im Ermessen dieser Behörde; sie ist nicht zwingend Voraussetzung für den Beginn der Durchführung des Eingriffs. Insoweit liegt es am Verwaltungshandeln der Zulassungsbehörde, inwieweit sie die Voraussetzungen zur Durchführung der Maßnahmen schafft.

Die Möglichkeiten der Untersagung der Fortsetzung eines Eingriffs in § 12 Abs. 4 BremNatSchG 2006 trägt dazu bei, die Durchführung der Maßnahmen durchzusetzen, wenn die zuständige Behörde im Zulassungsbescheid geeignete Fristsetzungen oder Regelungen für eine Sicherheitsleistung getroffen hat.

Einen Beitrag zur Sicherung der Durchführung wird mit der gesetzlichen Klarstellung des § 11 Abs. 9 BremNatSchG 2006 geschaffen, die besagt, dass für die „Ausführung und Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen der Verursacher und Rechtsnachfolger als Gesamtschuldner haftbar“ ist. Diese Regelung ist in ähnlicher Weise auch schon im bisherigen BremNatSchG enthalten (§ 11 Abs. 9 BremNatSchG 1998). Dort bezog sich die Verpflichtung der Verursacher und eines etwaigen Rechtsnachfolgers allerdings nur auf die Ausführung der Maßnahmen. Neu ist, dass dieser auch für die „Sicherung“ der Kompensationsmaßnahmen haftet (nicht für die Durchführung der Maßnahmen). Allerdings werden an keiner anderen Stelle des Gesetzes ausdrücklich Regelungen für eine Sicherung durchgeführter Maßnahmen getroffen; mit Ausnahme der Zustimmungsvoraussetzungen für vorgezogene Maßnahmen und den Anforderungen an die Unterlagen nach § 13 Abs. 1 BremNatSchG 2006. Insoweit ist eine gewisse Inkonsistenz der Regelungen festzustellen.

Mit § 11 Abs. 10 BremNatSchG 2006 beauftragt der Gesetzgeber die Oberste Naturschutzbehörde, ein Kataster für Ausgleichs- und Ersatzflächen zu führen. Dies kann als indirekter Beitrag angesehen werden, die Durchführung von Herstellungs-, insbesondere auch Entwicklungspflegemaßnahmen sowie die Erhaltung der Flächen zu gewährleisten. Das Kataster erleichtert den zuständigen Behörden(-teilen), die Flächen sowie vorgesehene Maßnahmen auf den Flächen zu überwachen.

Beurteilt man die Regelungen des neuen BremNatSchG 2006 zur Sicherung der Durchführung der Kompensation insgesamt, scheint eine Gleichbehandlung der Verursacher nicht zwingend gewährleistet zu sein: So dürfen Eingriffe nur begonnen werden, wenn das fällige Ersatzgeld gezahlt ist; dagegen ist die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen keineswegs Voraussetzung für die Durchführung des Eingriffs. Ausreichend gesetzliche Möglichkeiten, die erstmalige Herstellung festgelegter Kompensati-

onsmaßnahmen gegenüber dem Verpflichteten durchzusetzen, bestehen jedoch. Offen bleibt, inwieweit dies bspw. auch für erforderliche Entwicklungspflegemaßnahmen oder für die in Einzelfällen gebotene Erhaltungspflege gilt.

Auf Regelungen, dass die Herstellung der festgesetzten Maßnahmen nachzuweisen oder zu kontrollieren ist, hat der Gesetzgeber ebenso verzichtet wie auf Regelungen zur Sicherung der Entwicklung oder des Erfolges hergestellter Kompensationsmaßnahmen (Erfolgskontrollen). Weder die gesetzliche Pflicht noch die Möglichkeit dazu wurden eingeräumt.

3.6.11 Genehmigungspflicht für sonst nicht zulassungspflichtige Vorhaben

§ 12 Abs. 2a BremNatSchG 2006

Handelt es sich bei dem Eingriff um ein Vorhaben, das nach § 3 des Bremischen Landesgesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder nach anderen Rechtsvorschriften dem Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt (UVP-pflichtiges Vorhaben), so muss das Verfahren, in dem Entscheidungen und Maßnahmen nach § 11 Abs. 3 bis 6 getroffen werden, den Anforderungen der Umweltverträglichkeitsprüfung entsprechen. UVP-pflichtige Vorhaben, für die keine sonstige behördliche Zulassung oder Anzeige vorgeschrieben ist, bedürfen der Genehmigung durch die untere Naturschutzbehörde. Der Antrag auf Genehmigung ist vom Verursacher schriftlich bei der unteren Naturschutzbehörde einzureichen. Er muss alle für die Beurteilung des Eingriffs erforderlichen Angaben enthalten; hierzu gehören auch Pläne und Beschreibungen.

Unter den allgemeinen Regelungen zum Verfahren bei der Anwendung der Eingriffsregelung bestimmt das BremNatSchG 2006, dass Eingriffe, für die keine sonstige behördliche Zulassung oder Anzeige vorgeschrieben ist, der Genehmigung der Unteren Naturschutzbehörde bedürfen (§ 12 Abs. 2a BremNatSchG). Es handelt sich hierbei um eine so genannte Auffangklausel, um die Eingriffsregelung auch auf Vorhaben anwenden zu können, die sonst keiner Zulassung bedürfen. Allerdings gilt die Regelung in Bremen nur für UVP-pflichtige Vorhaben. Ob diese Erweiterung des Anwendungsbereichs der Eingriffsregelung durch Landesrecht noch gedeckt ist, kann an dieser Stelle offen bleiben. Da die Regelung auf UVP-pflichtige Vorhaben beschränkt ist, sind kaum Anwendungsfälle vorstellbar. Praktisch alle Vorhaben und Maßnahmen, für die gesetzlich die Durchführung von Verträglichkeitsprüfungen vorgesehen ist, bedürfen auch einer Zulassung nach anderen Rechtsvorschriften. Jeder andere Befund würde auch die Regelungen des UVPG und BremUVPG ad absurdum führen.

3.6.12 Beteiligung der Naturschutzbehörde im Zulassungsverfahren und Gutachtliche Stellungnahme

§ 12 Abs. 2 BremNatSchG 2006

Die Entscheidungen nach § 11 Abs. 3 bis 6 ergehen im Benehmen mit der gleich geordneten Naturschutzbehörde. Die Verpflichtung oder Untersagung kann auch als Nebenbestimmung ausgesprochen werden.

§ 13 Abs. 1 BremNatSchG 2006

Bei einem Eingriff, der aufgrund eines nach öffentlichem Recht vorgesehenen Fachplanes vorgenommen werden soll, müssen Anträge auf Zulassung und Anzeigen nach § 12 Abs. 1 in einem nach Art und Umfang des Eingriffs angemessenen Umfang die für die Entscheidungen der zuständigen Behörde erforderlichen Angaben für die naturschutzfachliche Bewertung enthalten, insbesondere über

1. Ort, Art, Umfang und zeitlichen Ablauf des Vorhabens,
2. Zustand von Natur und Landschaft im Einwirkungsbereich des Vorhabens sowie über dessen Auswirkungen auf Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes,

3. die vom Verursacher vorgesehenen Maßnahmen zur Vermeidung, zum Ausgleich und zum Ersatz der Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft nach Ort, Art, Umfang und zeitlichem Ablauf,

4. die vom Verursacher vorgesehenen Maßnahmen zur rechtlichen Sicherung der Flächen für Maßnahmen nach Nummer 3.

Der Träger des Vorhabens unterrichtet die zuständige Naturschutzbehörde frühzeitig. Diese berät ihn bei der Erstellung der Antragsunterlagen.

§ 13 Abs. 2 BremNatSchG 2006

Der Träger des Vorhabens kann bei der zuständigen Naturschutzbehörde die Erstellung einer gutachtlichen Stellungnahme beantragen. Die gutachtliche Stellungnahme soll die bei der Durchführung des Planes notwendigen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze nach § 1 dieses Gesetzes darstellen und ist Grundlage für die Erstellung der Planunterlagen gemäß Absatz 1.

§ 13 Abs. 3 BremNatSchG 2006

Der Träger des Vorhabens stellt die zum Ausgleich und Ersatz des Eingriffs erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Text und Karte in dem Fachplan oder, soweit es erforderlich ist, in einem landschaftspflegerischen Begleitplan dar. Soweit es sich nicht um ein Verfahren durch Behörden des Bundes im Sinne des § 15 handelt, erfolgt dies im Einvernehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde. Der Begleitplan ist Bestandteil des Fachplans und nimmt als solcher am Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren teil.

Bei Eingriffen, die nicht aufgrund eines nach öffentlichem Recht vorgesehenen Fachplanes vorgenommen werden sollen, belässt es das BremNatSchG 2006 bei der rahmenrechtlich vorgesehenen Beteiligung der zuständigen Naturschutzbehörde an der Zulassungsentscheidung im Benehmen.

§ 13 BremNatSchG 2006 regelt das Verfahren bei Eingriffen, die nicht aufgrund eines nach öffentlichem Recht vorgesehenen Fachplanes vorgenommen werden sollen. In Abs. 1 wird verhältnismäßig detailliert geregelt, welche Angaben die Anträge auf Zulassung oder Anzeige eines Vorhabens im Hinblick auf die „naturschutzfachliche Bewertung“ insbesondere enthalten müssen (z. B. die vom Verursacher vorgesehenen Maßnahmen zur Vermeidung, zum Ausgleich und zum Ersatz der Beeinträchtigungen). Zudem werden unter Nr. 4 Angaben zu den „vorgesehenen Maßnahmen zur rechtlichen Sicherung der Flächen“ verlangt. Dies verwundert, denn eine rechtliche Sicherung von Kompensationsflächen wird, mit Ausnahme zustimmungspflichtiger vorzeitiger Maßnahmen nach § 11 Abs. 5 BremNatSchG 2006, an anderer Stelle des Gesetzes nicht gefordert.

Nach § 13 Abs. 2 BremNatSchG 2006 kann der Träger des Vorhabens bei der zuständigen Naturschutzbehörde die Erstellung einer kostenpflichtigen (vgl. Kostenverordnung der Umweltverwaltung Bremen (UmwKostV), Ziffer 51.1) „gutachtlichen Stellungnahme“ beantragen, in der die, bei der Durchführung „des Planes“ notwendigen Erfordernisse und Maßnahmen dargestellt werden, die zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des BremNatSchG erforderlich sind. Die Stellungnahme soll nach Abs. 2 „Grundlage für die Erstellung der [o. g.] Planunterlagen nach Abs. 1“ sein.

Die Entscheidung, eine Stellungnahme einzuholen - vor der Novelle noch Pflicht für den Verursacher - steht nun nach dem Wortlaut des Gesetzes im Belieben des Vorhabens-trägers. Ihm ist auch erlaubt, die erforderlichen Maßnahmen selbst oder durch Dritte ermitteln zu lassen. Diese sind nach § 13 Abs. 3 BremNatSchG 2006 im Fachplan oder einem Landschaftspflegerischen Begleitplan darzustellen, der Teil der Zulassungsunterlagen wird.

Die Darstellungen der Maßnahmen zur Vermeidung, zum Ausgleich und zum Ersatz im Fach- oder Landschaftspflegerischen Begleitplan sind nach § 13 Abs. 3 Satz 2 Brem-

NatSchG 2006, ausgenommen bei Eingriffen durch Behörden des Bundes, vom Vorhabensträger „im Einvernehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde“ vorzunehmen. Es ist davon auszugehen, dass das Einvernehmen über die erforderlichen „Darstellungen“, nicht nur hinsichtlich formaler Fragen zu erzielen ist (Gestaltung, Farbgebung), sondern insbesondere hinsichtlich Art und Umfang der Maßnahmen und Eignung sowie Lage der geeigneten Kompensationsflächen. Explizit ausgedrückt wird dies durch den Begriff der Darstellungen weiterhin nicht.

Mit dieser Regelung nutzt der Bremische Gesetzgeber die Ermächtigungsklausel des § 20 Abs. 2 BNatSchG 2002 und bestimmt, wenn auch auf Umwegen, ein weitergehendes Beteiligungs- und Mitbestimmungsrecht für die Naturschutzbehörde (Einvernehmen statt Benehmen). Zwar ergehen die Entscheidungen über die Zulassung des Vorhabens und damit im Huckepack über die erforderlichen Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen nach § 12 Abs. 2 BremNatSchG 2006 auch in Bremen nur im Benehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde. Dem vorgelagert ist jedoch die Hürde der Einvernehmens-Herstellung über die darzustellenden Maßnahmen. Das Einvernehmen ist also zwischen der Naturschutzbehörde und dem Vorhabensträger zu erzielen, der eine Behörde oder auch ein privater Träger sein kann. Gelingt dies, ist dann kaum mehr vorstellbar, dass die Zulassung eines Vorhabens an Naturschutzargumenten scheitern wird. Denn die Benehmensherstellung der Naturschutzbehörde zur Zulassung sollte auf Grund des vorlaufenden Einvernehmens die Regel sein.

Rückwirkungen könnte die oben beschriebene Einvernehmensregelung auch Einfluss auf die „Möglichkeit“ des Vorhabensträgers haben, bei der Naturschutzbehörde eine gutachtliche Stellungnahme zu beantragen. Es soll nicht ausgeschlossen werden, dass das Einvernehmen in der Praxis zügiger herzustellen ist, wenn die Naturschutzbehörde die bei der Durchführung „des Planes“ notwendigen Erfordernisse und Maßnahmen in ihrer Stellungnahme bereits dargestellt hat.

Von der Regelung zur Herstellung des Einvernehmens können Rückwirkungen zudem auch auf die Qualität und den Umfang der Ermittlung der Beeinträchtigungen ausgehen. Der Naturschutzbehörde wird es umso leichter fallen, ihr Einvernehmen mit Kompensationsmaßnahmen zu erklären, wenn der Vorhabensträger schon bei der Bestandsaufnahme und den Beeinträchtigungsprognosen ihren Vorschlägen gefolgt ist.

Im Hinblick auf die Anwendung der gesetzlichen Regelungen in der Praxis und dem Interesse an reibungslosen und zügigen Planungs- und Entscheidungsprozessen ist von der Neuregelung gegenüber der bisherigen Praxis keine wesentliche Verbesserung zu erwarten.

Mit der Novelle des Gesetzes wird die bisherige verpflichtende gutachterliche Stellungnahme der Naturschutzbehörde durch eine kostenpflichtige „Kann-Regelung“ abgelöst. Nun könnte ein Verursacher auf diese Stellungnahme verzichten und die Antragsunterlagen selbst oder durch sachverständige Dritte erstellen lassen. Auch der letzte Satz des § 13 Abs. 1 BremNatSchG, der besagt, dass „die Naturschutzbehörde [den Antragsteller] bei der Erstellung der Antragsunterlagen berät“, muss daran nichts ändern, weil unklar bleibt, für wen dies ein Recht bzw. eine Pflicht darstellt. Insoweit bietet die Regelung neuen Anlass für Auseinandersetzungen in den Verfahren.

Erspart sich der Verursacher die Beratung durch die Behörde und verzichtet auf die Stellungnahme - was ihm vermeintlich Zeit und Kosten erspart - droht damit aber Gefahr im weiteren Verfahren. Auch wenn die Unterlagen nach § 13 Abs. 1 BremNatSchG 2006 aus Sicht des Antragstellers, ggf. auch der Zulassungsbehörde, inhaltlich vollständig eingereicht sind, kann die Naturschutzbehörde ihr Einvernehmen über die ‚Darstellungen‘ verweigern, wenn sie dies aus fachlichen Grün-

den nicht mittragen kann. Dies führt zwangsläufig zu Verzögerungen des Planungs- und Zulassungsverfahrens, die mit Hinweise auf die gesetzlich vorgezeichneten Möglichkeiten im Zweifelsfall dem Verursacher angelastet werden können.

Fraglich ist, warum das novellierte Gesetz einerseits die uneingeschränkte Zustimmung der Naturschutzbehörde vorschreibt, andererseits dem Verursacher Wege andeutet, auf eine umfassende Mitwirkung dieser Fachinstitution verzichten zu können. Die Neuregelung erweckt den Anschein, als wäre es notwendig gewesen, eine vermeintliche Modernisierung mit dem Ziel der Verfahrenseffektivierung gesetzlich zu verankern. Bei der Ausgestaltung ist aber eine Regelung gefunden worden, die einen Vollzug gleicher Form, wie vor der Neuregelung, vorzeichnet.

Im Hinblick auf das Erreichen der Ziele der Verfahrensbeschleunigung und –vereinfachung überlässt die Bremer Neuregelung jedenfalls eine Menge an Interpretationsbedarf untergesetzlichen Ausführungen.

3.6.13 Entwicklungs- und Erhaltungspflege

§ 17 Abs. 1 BremNatSchG 2006

Die untere Naturschutzbehörde kann Eigentümer oder Nutzungsberechtigte, die ein Grundstück nicht ordnungsgemäß unter Berücksichtigung des Zwecks, dem das Grundstück seiner Bestimmung nach dient, instandhalten, zur standortgemäßen Pflege des Grundstücks verpflichten, sofern die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nachhaltig beeinträchtigt werden und die Pflege des Grundstücks angemessen und zumutbar ist.

§ 17 Abs. 2 BremNatSchG 2006

Ist im Falle von Absatz 1 Ersatzvornahme angeordnet worden und stellen die Kosten der Ersatzvornahme für den zur Pflege Verpflichteten eine besondere Härte dar, so kann die untere Naturschutzbehörde auf Antrag des Pflegepflichtigen von der Heranziehung zu den Kosten ganz oder teilweise absehen.

Die Paragraphen §§ 11-15 BremNatSchG 2006 mit den wesentlichen Regelungen zur Anwendung der Eingriffsregelung enthalten keine Vorschriften zum Thema. Im Kontext der Anwendung der Eingriffsregelung könnten allerdings die Vorschriften des § 17 BremNatSchG 2006 zu den Pflegepflichtigen von Bedeutung sein.

Demnach kann die Untere Naturschutzbehörde Eigentümer oder Nutzungsberechtigte, die ein Grundstück nicht ordnungsgemäß und unter Berücksichtigung des Zweckes, dem das Grundstück der Bestimmung nach dient, Instand halten, zur standortgemäßen Pflege verpflichten, sofern ansonsten die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nachhaltig beeinträchtigt werden. Ergänzend enthält der Paragraph Hinweise, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht außer Acht gelassen werden darf und ggf. Ersatzvornahmen durch die Naturschutzbehörde möglich ist.

Die Anwendung der Vorschrift kommt besonders im Kontext von Grundstücken in Frage, auf denen Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen durchgeführt wurden und bestimmte Entwicklungsziele angestrebt werden, die nur durch Entwicklungs- oder Unterhaltungspflegemaßnahmen zu erreichen sind. Die Zweckbestimmung entsprechender Grundstücke ist das Erreichen und spätere Erhalten eines bestimmten Zustandes, der ggf. nur durch Pflegemaßnahmen zu realisieren ist.

Der Bremische Gesetzgeber mag vor dem Hintergrund dieser Regelung keinen Bedarf gesehen haben, weitergehende Normen zur Entwicklungs- oder Erhaltungspflege im unmittelbaren Zusammenhang mit den Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung zu erlassen. Anwenderfreundlich ist dies indes nicht. Denn an der Stelle, an der die

Regelung im Gesetz verankert ist, erwartet selbst der interessierte Rechtsanwender keine weiteren Regelungen, die er bei einem Eingriff zu beachten hätte.

3.6.14 Zusammenfassende Beurteilung der Beiträge des BremNatSchG zur Konkretisierung der gesetzlichen Normen

Das Bremische Naturschutzgesetz ist Anfang 2006 novelliert worden, um die rahmenrechtlichen Vorgaben des Bundes umzusetzen. Daraus ergaben sich einzelne, relativ konkrete Aufträge zur Überprüfung und ggf. Ergänzung der landesrechtlichen Vorschriften, in weiten Teilen jedoch auch große Spielräume für die landesrechtliche Ausgestaltung. Mit der Novelle in Bremen wird u. a. das Ziel verfolgt, Regelungen zu streichen, zu erneuern oder zu ergänzen, „die sich im praktischen Gesetzesvollzug als unklar, konfliktträchtig, lückenhaft oder unpraktikabel erwiesen haben“. In der Begründung des Gesetzentwurfes heißt es, dass dazu u. a. „die Eingriffsregelung begrifflich präzisiert und z. T. neu strukturiert“ werden soll (Lt.-Drs. 16/ 806: 2 vom 22.11.2005).

Interpretiert man die genannten Ziele, geht es dem Gesetzgeber offensichtlich darum, das umzusetzen, was rahmenrechtlich vorgeschrieben ist - mehr aber auch nicht. Es sollen also keine „weitergehenden Regelungen“ verankert werden, oder nur in den Fällen, in denen damit gleichzeitig der Vollzug erleichtert und beschleunigt werden kann.

Geht man weiter davon aus, dass Investorenfreundlichkeit nicht durch Absenkung der Umweltstandards erreicht werden soll, dann rücken Maßnahmen zur Verbesserungen der Anwendungsvoraussetzungen in den Vordergrund einer vollzugsfreundlichen Regelung; denn reibungsloser Vollzug ohne wesentliche Konflikte bedeutet zügigen Vollzug mit vergleichbar geringem Aufwand und ist damit investorenfreundlich.

Wesentliche Voraussetzungen dafür hat der Bremische Gesetzgeber benannt:

- Klare und praktikable gesetzliche Vorgaben;
- ohne wesentliche Regelungslücken und
- mit möglichst wenigen unpräzisen Normen schaffen.

Misst man das neue Bremische Naturschutzgesetz an diesen Erwartungen und Zielen, ist das Vorhaben an einigen wenigen Stellen gelungen, an vielen anderen jedoch nur eingeschränkt geglückt. Bei vielen Aspekten bleiben Unklarheiten und Regelungslücken im Gesetz offen. Insgesamt wird das Bemühen deutlich, lediglich Präzisierungen vorzunehmen, die:

- rechtlich unbedingt geboten sind,
- möglich sind und gleichzeitig eine Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung erwarten lassen und
- fachliche Verbesserungen bewirken sollen, ohne das sie für Investoren hinderliche Wirkungen erzeugen (nicht im Verfahren und auch nicht als erhöhter Aufwand für Vermeidung und Kompensation).

Dabei hat der Gesetzgeber bei der Novelle 2006 offensichtlich auch berücksichtigt, dass sich manche Regelungen auf der gesetzlichen Ebene erübrigen, da die Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung (Stand 1998) „ausreichend Hinweise“ für den praktischen Vollzug im Einzelfall gibt. So wird im BremNatSchG bspw. eine Ermächtigung für eine Verordnung für nähere Bestimmungen zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aufgenommen, auch wenn dafür „gegenwärtig kein Bedarf dafür gesehen werden sollte“ (BREMISCHE Lt.-Drs. 16/ 806 vom 22.11.2005), da die Hand-

lungsanleitung ausreichende Hinweise zu den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen enthält.

Auch wenn man berücksichtigt, dass das Naturschutzrecht nur die wesentlichen Normen enthalten sollte, die auf untergesetzlicher Ebene präzisiert und ausgeführt werden, und so gesehen der Verweis in der Gesetzesbegründung auf die vorhandene Handlungsanleitung teils durchaus sinnvoll und berechtigt sein mag, muss dennoch erwartet werden, dass die entscheidenden rechtlichen Vorgaben im Gesetz selbst angelegt sein müssen (dazu später mehr, auch bezogen auf das Bundesrecht; vgl. Kap. 5 und 6).

Das BremNatSchG enthält auch in der Fassung von 2006 weitere Regelungslücken, auch solche, die aufgrund der vorliegenden Literatur umfassend belegt sind. Weiter bleiben auch Regelungslücken bestehen, die in anderen Bundesländern längst geschlossen wurden, bspw. hinsichtlich der Verantwortlichkeit des Eingriffsverursachers für ggf. erforderliche Erhaltungspflegemaßnahmen (vgl. z. B. § 12 Abs. 4 Satz 3 BbgNatSchG) oder die Erforderlichkeit von Erfolgskontrollen zur Prüfung der Herstellung und/oder Wirksamkeit von Kompensationsmaßnahmen (vgl. z. B. § 9 Abs. 5 LNatSchG-SH).

Andere Normen lassen die vom Gesetzgeber selbst geforderte Klarheit vermissen, so die zur notwendigen eigentumsrechtlichen Sicherung von Kompensationsflächen (vgl. z. B. § 12 Abs. 4 Satz 2 BbgNatSchG) und zu dem Nachweis der Flächenverfügbarkeit für die vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen (vgl. z. B. § 9 Abs. 3 Nr. 2 LNatSchG-SH und § 23 Abs. 3 Nr. 2 NatSchG-LSA).

Eine Vielzahl anderer, in der Vollzugspraxis bedeutsamer Fragen bleibt in der gesetzlichen Regelung weiterhin offen, da sich diese Ebene nicht anbietet, diese Fragen zu regeln. Dies gilt z. B. für die Entscheidung über das inhaltlich-methodische Konzept zur Ermittlung und Bewertung der möglichen Beeinträchtigungen.

Andere Regelungen des neuen BremNatSchG 2006 belegen dagegen, dass der Gesetzgeber durchaus, und auch zu recht zu bestimmten Regelungen greift, wenn damit ein aus seiner Sicht bedeutsames Ziel verfolgt werden soll. Beleg dafür ist die relativ exakte Begrenzung des Raumes, der für Ersatzmaßnahmen in Frage kommt (naturräumliche Haupteinheiten in Bremen). Ziel ist es hierbei, eine möglichst genaue Grenze zu definieren und einen relativ engen Umgriff für die Kompensation in natura zu schaffen, um die Möglichkeit der Erhebung von Ausgleichszahlungen nicht nur für Einzelfälle zu eröffnen (vgl. Kap 5.3.5).

Gegenüber der bisherigen Gesetzesfassung hat die Neuregelung hinsichtlich Klarstellung und Vollzugstauglichkeit nur eingeschränkt gewonnen. Dies mag, wie schon angedeutet, der Tatsache geschuldet sein, dass der Gesetzgeber der Auffassung ist, dass die Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung auf untergesetzlicher Ebene bereits ausreichend wirksame Regelungen und Hinweise enthält, so dass auf detaillierte gesetzliche Normen verzichtet werden oder die Handlungsanleitung nur in einigen Punkten erweitert werden kann.

3.7 Zusammenfassende Beurteilung der rechtliche Voraussetzungen für die effiziente Instrumentenanwendung und Handlungsbedarf

3.7.1 Anwendungsvoraussetzungen des Naturschutz- und des Baurechts

Die Eingriffsregelung ist bis heute das entscheidende Instrument des vorsorgenden Naturschutzes zur Verwirklichung der Verursacherhaftung. Die Eingriffsregelung ergänzt

und konkretisiert Ergebnisse der SUP und UVP durch verbindliche Regelungen zu Vermeidung und zur Kompensation auf der Zulassungsebene.

Weil die Vermeidung und die Wiedergutmachung unvermeidbarer Umweltschäden bei der Durchführung von Vorhaben für die Verursacher mit Aufwand und Kosten verbunden sind, verwundert es nicht, dass der Vollzug der Regelung auf Widerstände der Adressaten trifft.

Daher ist es für den Vollzug der gesetzlichen Vorschriften und die Wirksamkeit von zentraler Bedeutung, dass die gesetzlichen Normen ausreichend bestimmt und vollständig sind, d.h. die wichtigen Regelungen in den Gesetzen ohne großen Interpretationsspielraum verankert werden. Sie sind so auszugestalten, dass keine unnötigen Kosten und zeitliche Verzögerungen aufgrund möglicher Diskussionen über deren Interpretation und Anwendung im Einzelfall auftreten.

Eine reibungslose oder zumindest reibungslosere Abwicklung könnte auch das viel beschworene Akzeptanzdefizit auf Seiten der Vorhabensträger erheblich mindern.

Unter Berücksichtigung des föderalen Systems der Bundesrepublik gelingt es dem Bundesgesetzgeber im Bereich des Umwelt- und Naturschutzrechts trotz Föderalismusreform noch immer nicht in der erforderlichen Präzision und Lückenlosigkeit zu regeln. Allerdings – und dies bestätigte auch die Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform – hat der Bundesgesetzgeber „verbindliche Grundsätze für [...] die Erhaltung der biologischen Vielfalt und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes fest[zulegen]“ (ARBEITSGRUPPE FÖDERALISMUSREFORM 2004, Begleittext zu Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2). Zu diesen Grundsätzen gehört z. B. die gesetzliche Bestimmung, dass Beeinträchtigungen bei der Durchführung von Vorhaben möglichst zu vermeiden und, wenn unmöglich, vollständig funktional zu kompensieren sind; mithin die Anwendung der Eingriffsregelung zur Realisierung des Verursacher- und Umwelthaftungsprinzips. Kann auf unterschiedliche Weise gewährleistet werden, dass die unvermeidbaren Funktionsbeeinträchtigungen kompensiert werden, beschreibt dies den Konkretisierungsspielraum der Landesgesetzgeber. Bundes- und Landesgesetzgeber haben außerdem zwingend zu berücksichtigen, dass die gesetzlichen Bestimmungen die Gleichbehandlung der Normadressaten gewährleisten. Dazu tragen ausreichend bestimmte Vorschriften ohne großen Vollzugsspielraum in der Anwendung bei.

Die vorliegende Analyse der Rechtsvorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung und der Entwicklung aufgrund der Novellen des Naturschutz- und Baurechts der letzten Jahre zeigt jedoch, dass die Gesetzgeber bislang die Gelegenheit nicht ergriffen haben, entsprechende Regelungen zu schaffen. Obwohl ihnen ausreichend Belege für die unzureichende Wirksamkeit der Vorschriften vorliegen und auch weitgehende Einigkeit über die gesetzlichen Vorschriften als Hauptursachen und -auslöser der Defizite besteht, haben sie es weitgehend versäumt, die viel kritisierten unbestimmten Rechtsbegriffe zu klären und existierende Regelungslücken zu schließen. Im Gegenteil. Mit der Schaffung einer eigenständigen Rechtsmaterie für die Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung und den Änderungen der Vorschriften durch die Novelle des BNatSchG 2002 werden weitere, zum Teil neue Spielräume geschaffen, die Regelungen unterschiedlich zu interpretieren. Querbezüge und –verweise aus dem BNatSchG und dem BauGB auf das jeweils andere sowie der Tradition der naturschutzrechtlichen Regelung entsprechende unbestimmte Nomen lösten eine Welle von Fachartikeln und kontroverser Diskussionen zur Auslegung aus, die bis heute nicht vollständig abgeebbt ist.

Hinsichtlich der Eingriffsregelung nach dem BauGB ist überdies bemerkenswert, dass mit diesen Regelungen ein zentraler Grundsatz aufgegeben worden ist: der Grundsatz

der vollständigen Wiedergutmachung unvermeidbarer Umweltschäden. In der Abwägung entscheidet nun der Träger der Bauleitplanung, ob der Verursacher für die Umweltschäden haftet oder diese (zum Teil) der Allgemeinheit aufgebürdet werden. Zwar dürfte der Fall eines Verzichts auf Kompensation bei einer ordnungsgemäßen Abwägung kaum auftreten, da die Möglichkeiten zu kompensieren inzwischen sehr flexibel ausgestaltet worden sind, aber die Neuregelung öffnet neuen Spielraum für Diskussionen und Entscheidungsunsicherheiten.

Auch die letzte Gesetzesnovelle des BNatSchG 2002 hat, außer einer grundlegenden Neunummerierung der Paragraphen zur Eingriffsregelung, nichts wesentlich Neues gebracht. Betrachtet man die Änderungen und Ergänzungen genau, wurden kaum Klärstellungen und Ergänzungen in den wichtigsten kritisierten Punkten erreicht. Vielmehr wurden Regelungen geschaffen, die in der Anwendungspraxis zusätzlichen Interpretationsbedarf auslösen – wie bspw. die Zusammenfassung von Ausgleich und Ersatz bei gleichzeitigem Vorrang von Ausgleich und Verschiebung der naturschutzrechtlichen Abwägung hinter den Ersatz.

Festzustellen ist, dass die normativen Anwendungsvoraussetzungen im Hinblick auf eine größere Wirksamkeit der Instrumentenanwendung vom Bundesgesetzgeber nicht verbessert worden sind. Die rechtlichen Regelungen bieten weiterhin weite Auslegungsmöglichkeiten im Detail für die ausführende Verwaltung. Gerade diese großen Spielräume bringen jedoch erhebliche Probleme in der alltäglichen Verwaltungspraxis mit sich (vgl. SRU 2002: RN 185, NIES 2006).

Für einen schnelleren und reibungsloseren Vollzug in der Verwaltung wären allerdings gesetzliche Vorgaben für die Beurteilung von Planungen und Vorhaben erforderlich, die möglichst klare Vorgaben für das Vorgehen geben und Interpretationsspielräume vermeiden. Die Analyse der Rechtsentwicklung belegt allerdings, dass weder das Naturschutz- noch das Baurecht bezogen auf die Anwendung der Eingriffsregelung diese Anforderungen erfüllen, obwohl die Gesetzgeber die Ziele angeblich bei den Novellen verfolgen (vgl. z. B. Begründung zum BNatSchG 2002).

Auch bei der Novelle des BremNatSchG 2006 war die Schaffung präziser Regelung nach eigenem Bekunden des Gesetzgebers ein wichtiges Ziel – das allerdings im Zusammenspiel der gesetzlichen Normen und der vorliegenden untergesetzlichen Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung realisiert werden sollte. Bremen beabsichtigte wie viele andere Bundesländer, die bestehenden Normen auf untergesetzlicher Ebene so zu interpretieren, dass ein effizienter Vollzug gewährleistet werden kann, so dass die Planungs- und Zulassungsverfahren zügig und insbesondere ohne Verzögerungen aufgrund erforderlicher Interpretationen der gesetzlichen Vorschriften und Anforderungen im Einzelfall durchgeführt werden können.

3.7.2 Resultierender Bedarf nach Konkretisierung oder Konventionsbildung

Den o. g. Zielen kann die Bremer Verwaltung nur nachkommen, wenn sie zusätzlich einen ‚modus vivendi‘ zur ‚erträglichen Verständigung‘ für die Verwaltungspraxis entwickelt (SRU 2002: 142), der von den wesentlichen beteiligten Dienststellen akzeptiert wird und über dessen Anwendung im Einzelfall daher ein möglichst umfassender Konsens herrscht.

Dieser modus vivendi muss dabei mehrere Anforderungen erfüllen:

- Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben muss gewährleistet sein.

- Im Hinblick auf Sachgerechtigkeit und Verhältnismäßigkeit muss die Anleitung so flexibel sein, dass sowohl schwierige, als auch einfache Fälle damit bearbeiten werden können.
- Gleichzeitig sollen die Regelungen so differenziert und lückenlos sein, dass sich bei vergleichbaren Eingriffsfällen möglichst identische Anforderungen ergeben, also weitgehend anwenderunabhängig sind.
- Im Hinblick auf die Akzeptanz durch möglichst alle beteiligten Akteure (Verabschiedung der Regelung und ihre Anwendung) müssen sich die Anforderungen innerhalb des in der Bundesrepublik üblichen Spektrums bewegen.

Um diesen Modus vivendi zu finden und mit der nötigen Akzeptanz der Beteiligten zur Grundlage des künftigen Handelns zu machen, bedarf es der Berücksichtigung weiterer wichtiger Maßgaben im Prozess der Entwicklung:

- Es ist erforderlich, dass die Regelung von Seiten sämtlicher Ressorts akzeptiert wird, die an der Anwendung der Eingriffsregelung beteiligt oder davon betroffen sind. Deshalb kommt nur eine Erarbeitung in einem konsensorientierten Prozess in Frage, obwohl die Naturschutzbehörde aufgrund der Regelungsmaterie fachlich wie administrativ dafür allein zuständig sein müsste.
- Es werden ressortübergreifend akzeptierte Vereinbarungen angestrebt, die das Handeln aller in den Planungs- und Zulassungsverfahren beteiligten Dienststellen leiten. Indirekt werden von einer solchen „Handlungsanleitung“ damit auch die Vorhabensträger und von diesen beauftragte Planungsbüros und Gutachter erreicht, denen die Regeln von der Verwaltung im Sinne von Anforderungen mitgeteilt und den Zulassungen zugrunde gelegt werden.
- Die Anwendung einer solchen Handlungsanleitung dient neben der Sicherung einer rechtskonformen und sachgerechten Anwendung der gesetzlichen Vorgaben einem konfliktfreien und damit zügigen Planungs- und Zulassungsverfahren. Im besten Fall erfolgt die Abwicklung im Einzelfall künftig ohne Meinungsverschiedenheiten der beteiligten Ressorts auf der Grundlage des gemeinsam vereinbarten Konsenses. Allerdings wird erwartet, dass die Konsensbildung, insbesondere die erstmalige Entwicklung der Regeln und Handlungsanleitungen, einen schwierigen Prozess darstellt. Denn es gilt, die beteiligten Ressorts mit geeigneten Methoden zu einem Konsens zu führen, der den verschiedenen, teilweise gegensätzlichen Interessen zumindest soweit gerecht wird, dass alle dem Gesamtergebnis und der künftigen Anwendung zustimmen können – wenn auch (am besten alle gleichmäßig!) zähneknirschend.

Die Entwicklung eines solchen Modus vivendi für die Anwendung der Eingriffsregelung in der Freien Hansestadt Bremen ist im weiteren Fallbeispiel Gegenstand der weiteren Untersuchung. Der Verfasser hat den Prozess der Ermittlung/ Herleitung, der Diskussion, der Verabschiedung, der Beispielanwendung, der Evaluation und der Weiterentwicklung in Bremen wissenschaftlich begleitet, parallel und im Nachgang analysiert und ausgewertet. An diesem Fallbeispiel wird beleuchtet, welche Methoden und Vorgehensweisen sich für entsprechende Entwicklungsprozesse eignen. Gleichzeitig wird beleuchtet, inwieweit die Ergebnisse, die aufgrund eines solchen Prozesses zu erzielen sind, rechtlichen und fachlichen Anforderungen genügen. Abschließend werden übertragbare Erkenntnisse formuliert und in einem Ausblick mit den laufenden und in Kürze anstehenden Entwicklungen des Umweltrechts auf Bundesebene gespiegelt.

4 Fallbeispiel Bremen – Untersuchung des Konventionsbildungsprozesses

4.1 Ausgangssituation im Stadtstaat Bremen - Anlass und Rahmenbedingungen zur Entwicklung einer Handlungsanleitung

Die Rahmenkonstellationen, unter denen Verwaltungen und Verwaltungsteile die gesetzlichen Vorschriften anwenden, sind von Bundesland zu Bundesland und Kommune zu Kommune unterschiedlich.

Zum besseren Verständnis der Spezifika des Fallbeispiels Bremen und um eine Einschätzung der Übertragbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse zu ermöglichen, wird einleitend die Ausgangssituation des Landes bzw. der Stadtgemeinde Bremen beschrieben. Dabei wird genauer auf die Faktoren eingegangen, die dazu geführt haben, eine Handlungsanleitung zu entwickeln.

4.1.1 Verfassungsrechtliche Besonderheiten und Verwaltungsaufbau

Die Freie Hansestadt Bremen besteht aus der Stadtgemeinde Bremen und der Stadt Bremerhaven. Aufgrund des Status als Stadtstaat ergeben sich besonders im Vergleich zu den Flächenstaaten einige verfassungsrechtliche Besonderheiten, die sich auch in den Bezeichnungen der Einrichtungen des Stadtstaates und der Stadtgemeinde niederschlagen (vgl. folgende Tabelle).

Tab. 2: Staatsorgane und ihre Funktionen/ Aufgaben und Bezeichnungen im Stadtstaat Bremen

Staatsorgane		Funktionen und Aufgaben der Organe in Bremen
Flächenstaat	Freie Hansestadt Bremen	
Landtag/ Parlament	Bremische Bürgerschaft	Legislative, Volksvertretung
Landesregierung	Senat	Exekutive, gleichzeitig Magistrat für die Stadtgemeinde Bremen
Landesministerien	Senatsressorts	Oberste Behörden der Freien Hansestadt, gleichzeitig untere Behörden der Stadtgemeinde Bremen
Ministerpräsident	Bürgermeister	Gleichzeitig Präsident des Senats, Koordination und Führung der Geschäfte des Senats, Überwachung der Aufgabenerfüllung, Außenvertretung der Freien Hansestadt
Minister	Senatoren	Mitglieder des Senats und Leiter der Senatsressorts, gleichzeitig städtische Dezernenten
Staatssekretär	Staatsrat	Höchster Beamter des Senatsressorts, Vertretung des Senators im Amt
Staatskanzlei	Senatskanzlei	Koordination der Senatsressorts

Der Zuschnitt der Senatsressorts hat sich in dem Zeitraum, der dieser Untersuchung zu Grunde liegt, mehrfach geändert. Eine Übersicht (Stand im Oktober 2005) zeigt Abb. 5 auf der folgenden Seite.

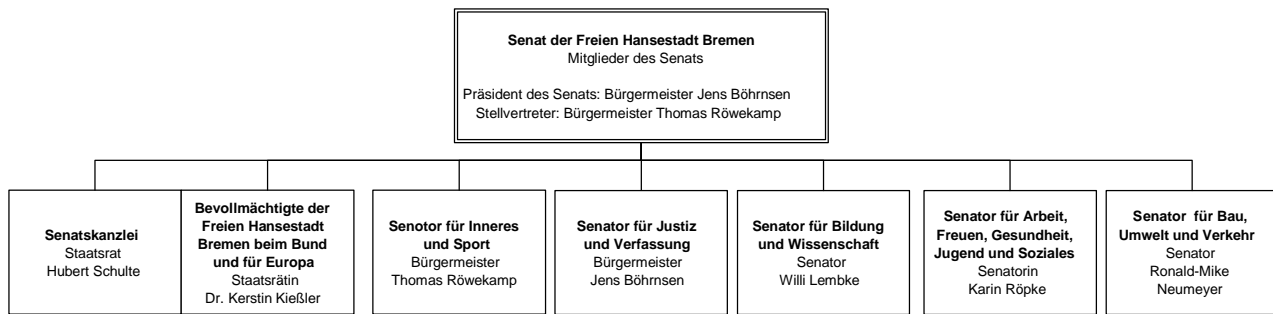


Abb. 5: Der Verwaltungsaufbau in Bremen (Stand: Mai 2007); Senator für Wirtschaft und Häfen nicht dargestellt (Ergänzung OTT 2010)

Die Naturschutzbehörden von Bremen sind dem Senatsbereich Umwelt zugeordnet. Von 1992 bis 1995 ist der Umweltbereich der senatorischen Dienststelle dem "Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung" (SUS) zugeordnet. Senator ist in dieser Zeit ein Vertreter der Partei "Die Grünen" innerhalb einer Ampel-Koalition aus SPD, den Grünen und der FDP. In der folgenden und bis heute regierenden Großen Koalition übernimmt eine Senatorin von der SPD bis 2003 das Senatorenamt, zunächst bis 1999 als "Senator für Jugend, Familie, Gesundheit, Frauen, Soziales und Umweltschutz" (SJFGFSU). Nach der Bürgerschaftswahl 1999 erfolgt durch Neuressortierung ein Zusammenschluss der Bereiche Bau und Umwelt in eine senatorische Dienststelle („Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung“ (SBVS). Seit der Wahl 2003 gehört auch der Verkehrsbereich zum "Senator für Bau, Umwelt und Verkehr" (SBUV), zu jener Zeit unter einem Senator von der CDU. Nach dem Ausscheiden dieses Senators übernimmt erneut ein Vertreter der CDU das Amt.

Das Organigramm des Ressorts auf der folgenden Seite zeigt die beiden großen Bereiche Bau und Verkehr und den Bereich Umwelt.

Dem Geschäftsbereich des SBUV sind eine Reihe von Dienststellen, Betriebe und Gesellschaften zugeordnet, z. B. das Amt für Straßen und Verkehr, Stadtgrün Bremen und die Hanseatische Naturentwicklungsgesellschaft (HANEG). Viele der Betriebe und Gesellschaften sind in den letzten Jahren gegründet worden und Ausdruck der Bemühungen, die Verwaltung durch Outsourcing zu verschlanken.

Die Doppelrolle Bremens als Bundesland und Stadtgemeinde bringt es mit sich, dass in der Verwaltung, die gleichzeitig Ministerial- und Kommunalverwaltungsaufgaben wahrnimmt, regelmäßig zwei Verwaltungsebenen ausgebildet sind. Dies bedeutet allerdings nicht, dass sich de facto jeweils zwei Behörden(-teile) unterschiedlicher Ebenen mit jeweils eigenem Personalbestand entwickelt haben.

Der Senatsbereich Umwelt ist als Landesbehörde Oberste Naturschutzbehörde und zugleich Untere Naturschutzbehörde der Stadtgemeinde Bremen (Untere Naturschutzbehörde der Stadt Bremerhaven ist das Umweltschutzamt des dortigen Magistrats). Oberste und Untere Naturschutzbehörden sind verwaltungsorganisatorisch und personell identisch. Im Vergleich zu Kommunalverwaltungen ähnlicher Großstädte kann von einer guten Personalausstattung gesprochen werden (vgl. BOGUMIL 2007).

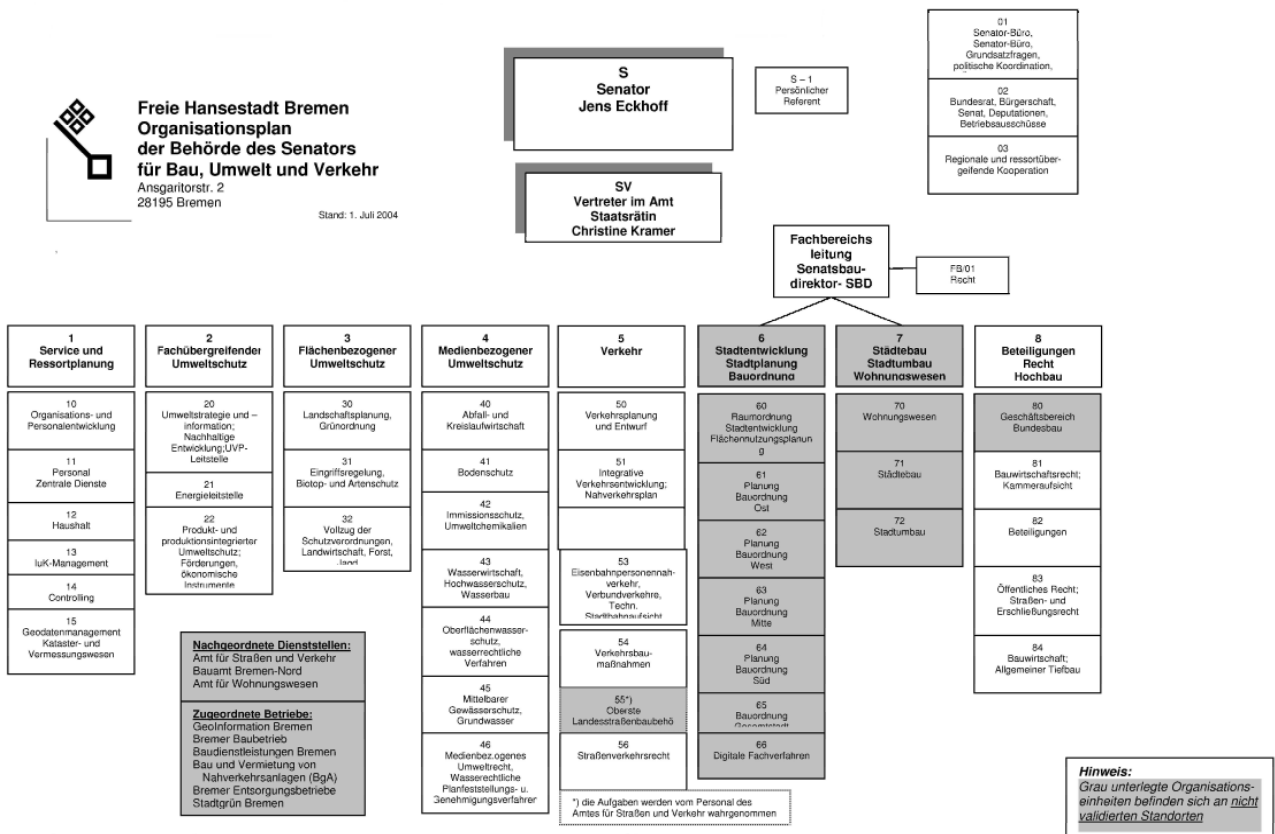


Abb. 6 : Organisationsplan des SBUV – (SBUV 2004)

Vom SBUV sind die kommunalen und die Aufgaben der Obersten Verwaltungsbehörde wahrzunehmen. Der Vollzug und die Begleitung der Anwendung der Eingriffsregelung gehört ebenso zu ihren Aufgaben, wie die Weiterentwicklung des Landesrechts, die Ausgestaltung von Anwendungshilfen und die Vertretung der Landesinteressen auf Bundesebene.

Auffällig im Vergleich zu anderen Verwaltungen von Großstädten ist, dass die Fachressorts, die Vorhaben/ Projekte planen und durchführen und somit Eingriffe verursachen (z.B. Bau- und Stadtplanungsressort, Hafen- und Wirtschaftsressort, Straßenplanung) – die so genannten Bedarfsressorts³⁷ – in Bremen teilweise über eigenes Personal mit Fachqualifikation im Umwelt- und Naturschutzbereich verfügt(en).

Ein Erklärungsansatz dafür ist, dass die Bedarfsressorts schon vor Beginn des Sanierungs- und Investitionsprogramms (vgl. Kap. 4.1.2.1) den fachlichen Anforderungen des Naturschutzressorts zur Anwendung der Eingriffsregelung (und anderen Naturschutzvorschriften und -instrumenten) sehr kritisch gegenüber standen. Aufgrund fehlender eigener Fachkompetenz war die Beurteilung von Anregungen und Forderungen hinsichtlich Untersuchungsaufwand zur Beurteilung von Eingriffen, der erforderlichen Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen und ggf. weitergehenden Forderungen

³⁷ Als „Bedarfsressorts“ werden in dieser Untersuchung die Verwaltungsteile bezeichnet, die als Planungs- und/ oder Vorhabensträger für das Land oder die Stadtgemeinde tätig werden um Projekte planerisch vorzubereiten und in den nachfolgenden Zulassungsverfahren zu vertreten, die das Land oder die Stadtgemeinde selbst durchführen will. So wird bspw. das Planungsamt der Stadtgemeinde als „Bedarfsressort“ bezeichnet, wenn es Bauleitplanung betreibt, sei es für Vorhaben, welche das Land oder die Stadtgemeinde selbst durchführen (Kindergartenbau) oder bei der es darum geht, Bauland für private Bauherren anzubieten.

nach langfristiger Pflege usw. kaum möglich. Es entwickelte sich eine „gefühlte Benachteiligung“ gegenüber Mitkonkurrenten im Bremischen Umland und vergleichbaren Kommunen, die zu der Ansicht führte, dass in Bremen die Vorgaben zur Beurteilung von Eingriffen umfangreicher und die Kompensationsauflagen für die Eingriffsverursacher bzw. Bedarfsressorts erheblich höher sind: „Es wird immer gesagt, Bremen sei der Vorreiter, die wollen immer alles Mögliche ausgleichen“ (HAMMERSTROEM 1999: 37).

Möglicherweise versuchten die Bedarfsressorts diese Situation dadurch zu verbessern, dass sie eine eigene Fachkompetenz aufbauen, indem – spiegelbildlich zum Umweltressort – Fachkräfte eingestellt werden und so der Personalbestand aufgestockt wird (bspw. beim Wirtschafts- und Hafenressort). Damit ist die Erwartung verbunden, die Vertretung der eigenen Interessen in den Planungs- und Zulassungsverfahren zu verbessern. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung werden die Wirkungen dieser Entwicklung auf frühere Verfahren nicht untersucht. Offensichtlich ist aber, dass so die verwaltungsinternen Diskussionen über Vorgehen und Anforderungen bei der Anwendung der Eingriffsregelung – von Seiten der Bedarfsressorts – sachlich fundierter und auf einem besseren Informationsstand geführt werden können, weil sie über eigenen Naturschutzfachverstand verfügen.

Die Personalsituation könnte auch ein Hinweis darauf sein, dass Umwelt- und Naturschutzbelange bei den Bremer Bedarfsressorts (vorbildlich) integrativ berücksichtigt werden und alle Ressorts entlang übergeordneter Leitlinien harmonisch und auf die gleichen Ziele gerichtet zusammen arbeiten. Die Untersuchung kann diese Möglichkeit jedoch nicht bestätigen, sondern ermittelt, dass die unterschiedlichen Ressorts sehr intensiv die jeweiligen Fachinteressen und Fachplanungen/ Vorhaben verfolgen. Verwaltungsinterne Konflikte zwischen den „eingreifenden“ Bedarfsressorts, die zwar nur vereinzelt selber Vorhabensträger sind, aber im Regelfall in Interessengemeinschaften mit den eigentlichen Projektträgern agieren werden, und den Umwelt- und Naturschutzbehörden bleiben daher bestehen. Divergierende Interessen und sich daraus ergebende Konfliktlagen sind durchaus typisch, nicht nur, wenn sich verschiedene Behörden mit unterschiedlichen Aufgaben gegenüber stehen, sondern insbesondere auch innerhalb größerer Verwaltungen, denen es nicht gelingt, die Verwaltungsteile mehr oder weniger auf einen gemeinschaftlichen Kurs auszurichten.

Die oben beschriebene Konfliktsituation in der Bremer Verwaltung verschärfte sich jedoch mit der schwierigen wirtschaftlichen Entwicklung des Stadtstaates Mitte/ Ende der 1980er Jahre (vgl. PRIGGE & SCHWARZER 2004: 116). Die verwaltungsinternen Auseinandersetzungen um Vorgehen und Ergebnisse bei der Anwendung der Eingriffsregelung geraten verstärkt in den Focus der Verwaltungsspitzen und der Politik. Bei externen Evaluationen der Verwaltungsstrukturen in Bremen Ende der 1980er Jahre wird von dem Gutachter empfohlen, die Kompetenzen für den Vollzug der Eingriffsregelung zu konzentrieren (SENFİN BREMEN 1998).

4.1.2 Wirtschaftsstruktur in Bremen

Als zweitgrößte Hafenstadt in Deutschland lebt und profitiert die Freie Hansestadt Bremen seit Jahrhunderten von seinen Häfen als Schnittpunkt internationaler Warenströme, Umschlagplatz jeglicher Güter aus vielen Ländern, zentrale Adresse der Weltschiffahrtsverkehre: Bremen verkörpert all das, was einen Welthafen ausmacht, so dass sich diverse Werften, Ölraffinerien, Elektroindustrie, Textilfabriken, Kaffeeröstereien und Bierbrauereien in der Hansestadt angesiedelt haben. Gerade diese traditionellen Wirtschaftsstrukturen Bremens sind eine der Ursachen für erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten des Stadtstaates Ende der 1980er Jahre. Von den weltweiten ökonomischen Konzentrationsprozessen und der damit verbundenen wachsenden Konkur-

renz unter den europäischen Großstädten ist Bremen in der ersten Hälfte der 1980er Jahre besonderes betroffen (SBVS 1999: 11). Die Entwicklung der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzahlen von Bremen und Bremerhaven sowie die sich daraus entwickelnde Haushaltssituation des Landes und der Stadtgemeinde ist geprägt vom strukturellen Wandel der Seestädte: dem „Wegbrechen altindustrieller Strukturen in Verbindung mit geringer wirtschaftlicher Dynamik“. Die Folgen sind eine deutlich wachsende Arbeitslosigkeit sowie stark rückläufige Bevölkerungszahlen (vgl. SWH 2004: 28).

4.1.2.1 Investitionssonderprogramm (ISP)

Diese strukturelle Entwicklung hat den Haushalt des Landes und der Stadtgemeinde Ende der 1980er Jahre in eine prekäre Lage gebracht, bis das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 für Bremen eine „extreme Haushaltsnotlage“ konstatiert (SWH 2000: 5, BVerfGE 1992, Urteil 86, 148). Gleichzeitig verpflichtet das Gericht Bund und die anderen Länder, Bremen „wirksame Hilfe zur Stabilisierung“ der Bremischen Finanzlage zu leisten. Die Forderung nach Unterstützung hat das BVerfG in seinem Urteil daran gekoppelt, dass Bremen ein „wirksames Sanierungsprogramm“ aufstellt und durchführt (SWH 2005: 5).

1993 beschließen Bundesregierung und Bundesrat aufgrund des Urteils ein „föderales Konsolidierungsprogramm“ mit dem Ziel einer umfangreichen Entschuldung Bremens (SWH 2005: 5).

Bremen ist der Mitwirkungspflicht durch Beschluss eines eigenen Sanierungsprogramms nachgekommen, mit dem u. a. umfangreiche Investitionen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur Bremens unterstützt werden sollen. Das Sanierungsprogramm umfasst Regelungen für einen effizienten Einsatz der „Hilfsmittel“ sowie eine strikte Konsolidierungs- und Sparpolitik für den Landeshaushalt und Verwaltung. Der Beitrag der Bremischen Verwaltung zum Sanierungsprogramm soll dabei insbesondere durch „Verschlankung [...] durch Privatisierung und Effizienzsteigerung“ herbeigeführt werden (SWH 2000: 10).

Ein großer Teil der Finanzmittel aus den Sanierungsvereinbarungen zwischen Bund, Bremen und den übrigen Bundesländern werden in einem „Investitionssonderprogramm“ (ISP) gebündelt, mit dem Ziel ein überdurchschnittliches und qualitatives Wirtschaftswachstum zu realisieren sowie ein Anwachsen der Bevölkerung und der Arbeitsplätze innerhalb der Landesgrenzen zu erzielen (SBVS 1999: 11). Die Grundlage für die angestrebte nachhaltige Konsolidierung der Haushalte soll durch Steigerung der Wirtschafts- und Steuerkraft erreicht werden, die durch „massive öffentliche Investitionen“ ausgelöst werden (SWH 2000: 5).

Verknüpft wird das ISP mit einem bereits seit 1984 etablierten „Wirtschaftsstrukturpolitischen Aktionsprogramm“ (WAP) (vgl. KUGLER 2000) mit dem ebenfalls „die Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft Bremens, die Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen“ angestrebt wird (SWH 2000: 14). Mit Mitteln des WAP werden ähnliche Planungen und Vorhaben wie mit dem ISP finanziert: hochwertige Verkehrsinfrastruktur, Gewerbeflächenschließung und Standortplanung für industriell-gewerbliche Nutzungen und Dienstleistungsprojekte.

Aus einem Teilfonds des WAP, dem so genannten „Ökologiefonds“, werden auch Vorhaben aus dem Bereich der „angewandten Umweltforschung“ unterstützt, z. B. die Forschung zu Methoden, die auf die Unterstützung einer umweltgerechten Entwicklung des Industrie- und Wissenschaftsstandortes Bremen ausgerichtet sind (vgl. FÖRDERRAHMEN ÖKOLOGIEFONDS, Amtsbl. Bremen 37/2002 vom 26.3.2002).

Der überwiegende Teil der Mittel des WAP wird aber in so genannte „wirtschaftnahe Infrastrukturbereiche“ gelenkt, um „regionale Produktionsbedingungen zu verbessern und private Investitionen anzuregen“ (SWH 2000: 10). Dazu gehören:

- die Ausweitung des Gewerbe- und Dienstleistungsflächenangebots,
- der Ausbau einer leistungsfähigen Verkehrsanbindung der Wirtschafts- und Industriestandorte,
- die Modernisierung und Erweiterung der Hafenstandorte in Bremen und Bremerhaven (insbesondere zusätzliche Liegeplätze sowie zusätzliche Hafenumflächen; vgl. SWH 2005: 24),
- die Verbesserung der Erreichbarkeit der Häfen durch Anpassung der nautischen Bedingungen für Großschiffe (u. a. Vertiefung der Fahrrinnen, z. B. der Außenweser, Neubau von Schleusen, z. B. der Kaiserschleuse; vgl. SWH 2001: 9, SWH 2005: 24f),
- die planerische Bereitstellung eines quantitativ und qualitativ ausreichenden Flächenangebotes für den Wohnungsbau, insbesondere auch den Einfamilienhausbau (SBVS 1999: 65).

Eine Übersicht, welche Projekte zwischen 1994 und 2004 mit Mitteln des ISP unterstützt werden, zeigt Abb. 7 auf der folgenden Seite.

Das ISP und die damit einhergehenden Entwicklungsplanungen und -maßnahmen haben eine herausragende politische Bedeutung. Die erfolgreiche Umsetzung des Programms ist für Bremen nach Ansicht des Wirtschaftssenators von existenzieller Bedeutung (SWH 2000: 7). Mit der Überwindung der finanziellen und strukturellen Probleme soll die „Überlebensfähigkeit Bremens als eigenständiges Bundesland“ gesichert werden. In der Koalitionsvereinbarung für die 15. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 1999-2003 wird bekräftigt, dass „die Sanierung des Landes Bremen [...] untrennbar mit der zur Verfügung stehenden Infrastruktur sowie den Angeboten an Gewerbeflächen und Bauland, insbesondere für Einfamilienhäuser, verbunden [ist]. Entsprechende Bauleitplanung schafft Planungssicherheit für Investitionen“ (CDU LANDESVERBAND BREMEN & SPD LANDESVERBAND BREMEN 1999).

Die schrittweise Umsetzung des ISP ermöglicht einen weit überdurchschnittlichen Mitteleinsatz zur Planung und Umsetzung von Vorhaben in o. g. Bereichen, z. B. die stufenweise Erweiterung der Hafenanlagen in Bremerhaven (Ausbau der Containerterminals CT III, CT IIIa, CT IV).

Einen Eindruck über die Zahl, finanzielle Dimensionen und den Flächenumfang der parallel laufenden Gewerbeflächenneuausweisungen und -entwicklungen, die mit ISP-/IFP-Mitteln vorangetrieben werden, geben Abb. 8 bis 10 auf den S. 109 und 110. Vergleichbare Darstellungen wären für den Bereich der Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturen und des Wohnungsbaus ebenso möglich.

Deutlich wird, dass in Bremen aufgrund der erheblichen finanziellen Anstrengungen die strukturelle, wirtschaftliche und finanzielle Notlage zu beheben, öffentliche Vorhaben in einer Zahl und einem flächenmäßigen Umfang geplant und entwickelt werden, die weit über dem Durchschnitt vergleichbarer Großstädte und der bisherigen Entwicklung in Bremen liegt.

⑨ Finanzübersicht ISP	
PROGRAMMTEIL PROJEKTE	1994 – 2004 (in Mio. DM)
ISP I WAP-Aufstockung	1.448
ISP II FuE/wiss. Infrastruktur	792
Ausbau der anwendungsorientierten wissenschaftl. Infrastruktur	592
Technologiepark (inkl. Infrastruktur)	100
Verbundgroßprojekte Wissenschaft / Wirtschaft	100
ISP III Schwerpunktprojekte	1.519
Carl-Schurz-Kaserne	172
Fischereihafenschleuse	191
Ocean Park	315
Haven Höövt	80
Umnutzung der Roland-Kaserne für die International University Bremen	230
Umstrukturierung der Häfen „rechts der Weser“	100
Space Park	183
Airport Gewerbezentrum	102
Messehallen	146
ISP IV Verkehrsprojekte	516
Planung Autobahnring (A 281, Ihlpohler Kreisel u.a.)	61
Hemelingen Tunnel	307
Hafenrandstraße	42
Ausbau Georg-Bitter-Straße	44
2. Bauabschnitt der Straßenbahnlinie 4	27
Flughafen 2000 (Straßenbahnlinie 5)	11
Hauptbahnhof (Modernisierung)	16
Sonstige Verkehrsprojekte	8
Sonstiges	159
SUMME	4.434

Ist-Werte: 1994 – 1999 und Planung 2000 – 2004
Stand: April 2000

Abb. 7: Finanzieller Umfang von Infrastrukturprojekten des ISP als Teilprogramm des WAP in Bremen 1994 – 2004 (SWH 2000: 11)

Dabei handelt es sich bei einem nicht zu unterschätzenden Teil der Vorhaben um solche, die – z.T. mangels Alternativen – auf Standorten entwickelt werden, die von hoher Bedeutung zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes sind. Nur ein Teil der Entwicklungsvorstellungen kann im Zusammenhang der bestehenden Bebauung, bspw. durch Umnutzung oder Flächenrecycling, angegangen werden. Der überwiegende Teil der Planungen/ Vorhaben betrifft den baurechtlichen Außenbereich und damit häufig aus Naturschutzsicht wertvolle Grünlandbestände oder Wiesen-Graben-Areale. Vielfach sind damit von den Planungen bzw. Vorhaben unvermeidbar auch Populationen seltener, gefährdeter und daher geschützter Tier- und Pflanzenarten betroffen, teilweise auch Schutzgebiete, in Einzelfällen auch solche, deren Meldung als FFH-Gebiet diskutiert wird. Mehrfach stehen damit der Planung und Zulassung von Vorhaben gewichtige Belange des Umwelt- und Naturschutzes entgegen.

Städtische Schwerpunktprojekte Im IFP 2010			
Projektname	Bezirk	Gebietsgröße (Netto In ha)	Cluster
Airport Stadt	Süd	102,4	Dienstleistungs- /Bürostandort
Güterverkehrszentrum - GVZ	Süd	118,8	Logistik
Technologiestadtteil	laufendes Gutachten		Innovation/Technologie/Science
Technologiepark	Ost	40,3	Innovation/Technologie/Science
Büropark Oberneuland	Ost	20,3	Dienstleistungs- / Bürostandort
Gewerbepark Hansalinie	Ost	265,4	Produktionsorientierung
Science Park an der IUB	Nord	6,8	Innovation/Technologie/Science
Überseestadt	West	207,2	Nahrungs- u. Genussmittel/ Dienstleistungen etc.
Bremer Industriepark	West	148,6	Produktionsorientierung
Nord-West-Zentrum	West	29,0	Dienstleistungsorientierung
Bürostandort Innenstadt	Mitte	12,5	Dienstleistungs- /Bürostandort
Summe		951,3	

Abb. 8: Städtische Schwerpunktprojekte aus Mitteln des IFP 2010 in Bremen - Gewerbeflächenentwicklung (SWH 2002: 38)

Sonstige städtische Erschließungsprojekte Im IFP 2010		
Projektname	Bezirk	Gebietsgröße (Netto In ha)
Bahnhof Bremen-Neustadt	Süd	7,4
Huckelriede (Cambrai-Kaserne)	Süd	3,7
Osterholz-Nußhorn	Ost	3,0
Rekum/Hospitalstraße	Nord	22,0
Bremer-Vulkan, 1. BA	Nord	41,6
Bremer-Vulkan, 2. BA (BWK-Gelände)	Nord	15,0
Steindamm-Erweiterung	Nord	6,5
Bayemstraße	West	45,7
Bei den Oken (MVA)	West	5,1
Bei den drei Pfählen /TÜV-Gelände)	Mitte	3,3
Summe		153,3

Abb. 9: Städtische Schwerpunktprojekte aus Mitteln des IFP 2010 in Bremen – Sonstige Erschließungsprojekte (SWH 2002: 39)

Können die Zulassungsvoraussetzungen erfüllt werden, werden die Kosten für die Vorhaben nicht selten durch hohe Aufwendungen für die Vermeidung und/ oder die Kompensation erheblicher Beeinträchtigungen gesteigert.

Meist handelt es sich um öffentliche Investitionsvorhaben, bei denen Planung und Durchführung zu großen Teilen aus den Investitionsprogrammen finanziert werden und denen politisch in Bremen erste Priorität eingeräumt wird.

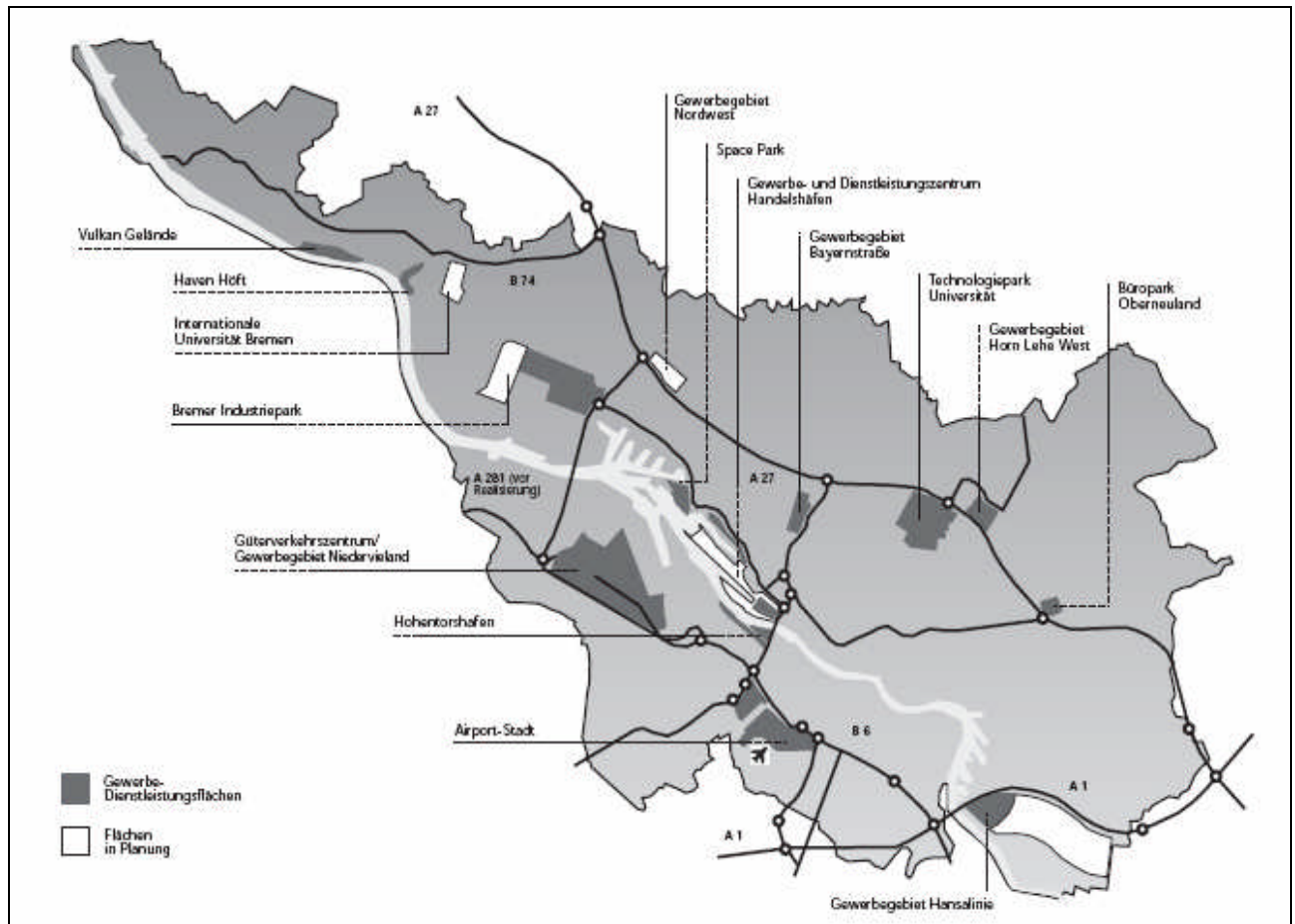


Abb. 10: Vorgesehen Erschließung von Gewerbeflächen mit Mitteln des WAP/ ISP in Bremen 1999-2000 (SWH 2000: 24)

Die Planungen sind aufgrund des engen Zeitrahmens einem hohen Zeitdruck ausgesetzt und werden von einer Verwaltung durchgeführt oder begleitet, die aufgrund der Beschlüsse zur Haushaltskonsolidierung gleichzeitig durch Personalabbau und Effizienzsteigerungen stark unter Druck steht.

Daher verwundert es nicht, dass die mit den Planungen und Vorhaben befassten Behörden und die laufenden Planungs- und Abstimmungsverfahren besonders aufmerksam von den Spitzen der Ressorts und den politischen Gremien begleitet werden.

Aus verschiedenen Gründen, die im Folgenden genauer beleuchtet werden, entwickeln sich bei etlichen der genannten bedeutsamen Großvorhaben in Bremen (CT III, Bremer Industriepark, Technologiepark, Gewerbe- und Hafententwicklung Niedervieland usw.) zwischen den Ressorts, die am Vollzug der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung beteiligt sind, heftige „Auffassungsunterschiede“ mit der Folge „langwieriger Abstimmungsprozesse“ (Vorlage für die Wirtschaftsförderungsausschüsse der Deputationen für Umweltschutz und Gesundheit, Wirtschaft, Bauwesen und Häfen am 26.11.1998, Vorlage Nr. 166/98-S, AZ 631-10-00/0-03). Ausgelöst und begünstigt werden diese Differenzen durch die im Kapitel 3 beschriebenen interpretationsfähigen gesetzlichen Vorgaben zur Anwendung der Eingriffsregelung.

Alle beteiligten Ressorts sind von unterschiedlichsten Interessenvertretern intensiver Kritik ausgesetzt und werden laufend gedrängt, Planung und Zulassung der Vorhaben schneller und einfacher, auf jeden Fall kostengünstiger abzuwickeln. So verwundert es nicht, dass die Anwendung von Vorschriften des Umwelt- und Naturschutzes, u. a. die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung Hauptkritikpunkte darstellen.

Weiterhin stehen im Mittelpunkt der Kritik die finanziellen Aufwendungen für Maßnahmen zur Vermeidung und zur Kompensation sowie damit möglicherweise langfristig verbundene Folgekosten.

4.1.2.2 Folgen für Verwaltung

Die Verpflichtung der Verwaltung, sich mit einem Sparprogramm an der nachhaltigen Sanierung der Bremischen Finanzen zu beteiligen, soll insbesondere im Rahmen einer „Verschlankung“ der Verwaltung durch weitere Privatisierung und Effizienzsteigerung erreicht werden (SWH 2000: 10, vgl. auch SENFIN BREMEN 2000). Es wird eine Unternehmensberatung beauftragt, die die Möglichkeiten ermitteln und ausloten soll. Die Ergebnisse sind in der Verwaltung praktisch umzusetzen (McKinsey; vgl. SENFIN BREMEN 1998).

Ein Ergebnis der Untersuchung hinsichtlich einer Effizienzsteigerung in der Verwaltung ist auf die Anwendung der naturschutzrechtlichen Vorschriften bezogen, wobei die Planung und die Zulassung von Vorhaben gleichermaßen angesprochen werden. Der Vorschlag fordert die Zusammenführung der Verantwortung für die Erarbeitung der Planungs- und Beurteilungsgrundlagen in der Umweltverwaltung.

Dies zeigt ein Paradoxon des Sanierungsprogramms auf: Einerseits werden in enormem Maß Planungen für öffentliche Investitionen angestoßen – unweigerlich verbunden mit einem entsprechenden Mehraufwand für die Verwaltung durch die begleitenden naturschutzfachlichen Aufgaben. Andererseits ist es das Ziel des Programms, die Verwaltung weiter zu „verschlanken“. Dass größere Effizienz im Verwaltungshandeln erreicht werden soll und muss, stellt in diesem Kontext keinen Widerspruch dar. Eine Personalaufstockung steht dem Ziel einer „Verschlankung“ auf den ersten Blick entgegen. Nichtsdestotrotz kann diese im Verhältnis zum ISP-bedingt hohen Aufgabenumfang gerechtfertigt sein und einen Effizienzgewinn bedeuten.

Zur Prüfung der Möglichkeiten, die Erkenntnisse und Vorschläge des MCKINSEY-Gutachtens in der Verwaltung umzusetzen, wird das Bremische Verwaltungsvorhaben zur „Zusammenführung von Fach-, Budget- und Ressourcenverantwortung für die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beim Senator für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz (SFGJSU)“ initiiert.

Unter der gleichen Bezeichnung wird eine ressortübergreifende Senatsarbeitsgruppe (SENATS-AG) unter der Federführung des Umweltressorts eingesetzt, die später auch die verschiedenen Projektphasen zur Entwicklung und Fortschreibung der Handlungsanleitung fachlich und organisatorisch begleitet (vgl. Kap. 4.3.2).

4.1.3 Besonderheiten des BremNatSchG und dessen Vollzug als weitere Rahmenbedingungen

4.1.3.1 Verbändebeteiligung und Verbandsklage

Nach § 43 BremNatSchG 1998 (2006 unverändert³⁸) steht in Bremen anerkannten Naturschutzverbänden und -vereinen ein Mitwirkungsrecht an Planungen zu. Sie sind an Planungen und Zulassungsverfahren u. a. zu beteiligen, wenn

³⁸ Soweit sich zwischen der Fassung des BremNatSchG 1998 und 2006 zu den jeweils angesprochenen Vorschriften keine Änderungen ergeben haben, wird im Folgenden nur noch auf die jeweilige Norm nach dem BremNatSchG 2006 verwiesen.

- Befreiungen von Verboten oder Geboten notwendig/ vorgesehen sind, die zum Schutz von Naturschutzgebieten erlassen worden sind und
- in Planfeststellungsverfahren über Vorhaben, die mit Eingriffen verbunden sind.

Verschiedene Naturschutzverbände haben sich in Bremen zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Möglichkeiten – der Beteiligung an Planungs- und Zulassungsverfahren sowie ggf. der gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen – zu einer Interessengemeinschaft zusammengeschlossen, dem GESAMTVERBAND NATUR- UND UMWELTSCHUTZ UNTERWESER (GNUU). Der GNUU ist in Bremen lange Zeit einziger nach § 43 Abs. 2 BremNatSchG 2006 anerkannter Verband. Mittlerweile haben einige Verbände diese Zweckgemeinschaft verlassen und sind eigenständig anerkannt, wie z. B. der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) oder der Naturschutzbund Deutschlands (NABU)³⁹.

§ 43 BremNatSchG 2006 sichert die Beteiligung der anerkannten Verbände in Bremen bei allen wesentlichen Planungen und Zulassungsverfahren Bremischer Behörden, denn diese unterliegen überwiegend der Planfeststellung. § 29 BNatSchG 1998 sichert dieses Recht gleichfalls für Bundesvorhaben. Aufgrund § 44 BremNatSchG 1998 besteht für die anerkannten Verbände schon vor der Einführung des § 61 BNatSchG 2002 Klagerecht („Verbandsklage“) zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsakte.

Dies gilt also auch für Planungen und Vorhaben, die durch das ISP angestoßen sind. Die Ergebnisse der Planung, insbesondere ihre Sachgerechtigkeit sowie ihre Rechtmäßigkeit unterliegen zudem der Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung durch die Verbände aufgrund der Klagebefugnis durch das BremNatSchG.

Eine nach den Zielen des Sanierungsprogramms immer schlanker werdende Verwaltung soll in diesem Zeitraum der Umstrukturierung eine überdurchschnittliche Zahl umfangreicher Planungen und Zulassungsverfahren für Großvorhaben möglichst schnell und kostengünstig durchführen. Sie muss dabei – zwangsläufig ebenfalls – die Interessen der Naturschutzverbände in besonderem Maße berücksichtigen, da sonst Klagen und damit Verfahrensverzögerungen drohen, die der grundlegenden Zielsetzung des Investitionsprogramms entgegenstehen.

Der weite Interpretationsspielraum der gesetzlichen Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung bei zahlreichen Aspekten der Regelung (vgl. Kap. 3), führt dazu, dass die Vorstellungen der unterschiedlichen Interessengruppen über inhaltlich-methodische Anforderungen der Eingriffs-Ausgleichs-Ermittlung und der sich daraus ergebenden Rechtsfolgen vielfach weit auseinander liegen.

Da zu diesem Zeitpunkt noch keine verwaltungsinternen Regelungen vorliegen, wie die unbestimmten gesetzlichen Vorgaben des BremNatSchG zu interpretieren und im Einzelfall zu handhaben sind, kann die Verwaltung den Forderungen der Naturschutzverbände keine vereinbarten Regelungen der Verwaltung entgegensetzen ohne eine gerichtliche Überprüfung zu riskieren.

Um die zügige und reibungslose Abwicklung der Planungen und Zulassungsverfahren sowie den Bestand der Ergebnisse nicht zu gefährden, werden das Vorgehen bei der Anwendung der Eingriffsregelung und die erforderlichen Auflagen zur Vermeidung und zur Kompensation bei etlichen Vorhaben zwischen Verwaltung und Naturschutzverbänden „verhandelt“. Dabei werden von der Fachverwaltung „im Interesse einer zügigen

³⁹ Im Weiteren wird daher von „den (anerkannten) Verbänden“ gesprochen, auch wenn es über viele Jahre nur der GNUU war, der die Interessen der Verbände und Vereine gebündelt und vertreten hat.

Umsetzung von Vorhaben“ nicht selten Ergebnisse erzielt (mindestens 10 „Fälle“ bis 1999), die zwar einen raschen Fortschritt der Verfahren sicher stellen, deren Umfang und ihre finanziellen Folgen jedoch in Teilen der Politik zu massiver Kritik führen (konstatiert wird ein „übermäßiger Ausgleich, nur um eine Einigung zu erzielen“ (LOGEMANN, Lt.-Prot. 25.02.1999: o. S.).

Auch der Bremische Landesrechnungshof und der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss des Landes beanstanden in den Jahren 1994 bis 1998 den Umfang von Maßnahmen im Kontext der Anwendung der Eingriffsregelung und die damit verbundenen finanziellen Folgen für den Bremischen Landeshaushalt (vgl. Lt.-Drs. 14/1101 vom 31.8.1998 und Lt.-Drs. 14/1390 vom 23.3.1999). Der Rechnungshof hält es in einem Fall bspw. für unangemessen, dass bei insgesamt 13 Vorhaben (in den letzten Jahren vor 1998) der Umfang und die Dauer festgelegter „Begleituntersuchungen nach Herstellung von Ausgleichsmaßnahmen“ (Herstellungs- und Funktionskontrollen, wissenschaftliche Begleituntersuchungen) über bis zu 30 Jahre nach Durchführung der Maßnahmen betragen.

Dass die zuständigen Zulassungsbehörden diese Maßnahmen auch unter den Gesichtspunkten der Erforderlichkeit geprüft und angeordnet haben, wird vom Rechnungshof damit erklärt, dass „ein Abweichen von den Forderungen der Naturschutzbehörde [...] sicherlich zu gravierenden Auseinandersetzungen zwischen den beteiligten Dienststellen geführt, und entsprechende Zeitverzögerungen nach sich gezogen [hätte]. Die Übernahme der Forderungen der Naturschutzbehörde in den Planfeststellungsbeschluss bedeutet deshalb nicht, dass die Planfeststellungsbehörde diese auch für richtig und für erforderlich hält“ (Lt.-Drs. 14/1101 vom 31.8.1998, RN 230).

Ohne auf den Einzelfall und die Rechtfertigung der kritisierten Maßnahmen eingehen zu können, weist das angeführte Beispiel darauf hin, dass der Verdacht nicht völlig unbegründet scheint, dass unter den beschriebenen Rahmenbedingungen zumindest in Einzelfällen Vereinbarungen und Entscheidungen getroffen bzw. ausgehandelt werden, die sich am (oberen) Rande des Interpretationsspielraums der gesetzlichen Vorgaben bewegen – wenn nicht darüber hinaus –, um Verfahrensverzögerungen durch verwaltungsinterne Auseinandersetzungen zu vermeiden.

Dass „Vereinbarungen“ mit klageberechtigten Naturschutzverbänden über Kompensationsanforderungen – quasi als Stillhalteabkommen – den Umfang der Kompensation und damit die Kosten ebenfalls (nach oben) beeinflusst haben, bedarf keines ausdrücklichen Nachweises.

4.1.3.2 Einvernehmensregelung

Die Handhabung der Vorschriften zur Beteiligung der Naturschutzbehörde bei der Anwendung der Eingriffsregelung und Zulassung von Vorhaben in Bremen (im Benehmen oder Einvernehmen) ist nicht unmittelbar Gegenstand dieser Untersuchung. Die rechtliche Regelung der Beteiligung durch Bundes- bzw. Landesrecht (je nach Regelungskompetenz), beeinflusst jedoch die Rolle und Durchsetzungsfähigkeit der Naturschutzbehörden in Planungs- und Zulassungsverfahren, also im Einzelfall. Dies ist ein wichtiger Faktor in der Frage, wie die Anforderungen nach effizienten, weil konstruktiven und einvernehmlichen Planungs- und Zulassungsprozessen in Bremen in der Phase erhöhter Investitionsaktivitäten erfüllt wurden. Darüber hinaus wirkt sich die Ausstattung dieses Behördenteils mit entsprechenden Rechten auch auf ihre Rolle in Konventionsbildungsprozessen aus.

Die Regelung in § 13 Abs. 3 des BremNatSchG 2006 besagt, dass die zuständige Naturschutzbehörde ihr Einvernehmen zu den notwendigen Vermeidungs- und Kompensa-

tionsmaßnahmen erteilen muss, die der Vorhabensträger in seinen Zulassungsunterlagen vorsieht. Diese Regelung dürfte eine vergleichbare Wirkung entfalten, wie die Beteiligungs- und Klagerechte der Naturschutzverbände.

Für das Zulassungsverfahren als solches/ insgesamt gilt in Bremen weiterhin die bundesrechtlich vorgesehene Beteiligung der Naturschutzbehörde im Benehmen. Die weitergehende gesetzliche Forderung des Einvernehmens zwischen Vorhabensträger und Naturschutzbehörde über die Maßnahmen zur Vermeidung und zur Kompensation geht weiter und greift auf die wesentlichen Entscheidungen durch. Die zwar nur eingegrenzt auf die Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen bezogene Einvernehmensregelung wirkt sich auf das Verhältnis von Naturschutzbehörden und Bedarfsressorts im gesamten Zulassungsverfahren aus. Wenn auch nicht formal, existiert damit in Bremen faktisch eine Einvernehmensregelung für Zulassungsverfahren insgesamt, die über die Anforderungen des Bundesrechts weit hinausgeht.

Einiges deutet darauf hin, dass diese zwischengeschaltete Einvernehmensregelung auch Rück- bzw. Vorauswirkungen auf die Untersuchungen und Unterlagen hat, die der Verursacher der Naturschutzbehörde für die Beurteilung des Eingriffs und der Kompensationsmaßnahmen vorzulegen hat.

Nicht unwahrscheinlich ist es daher, dass viele Planungs- und Vorhabensträger in Bremen vergleichsweise umfangreiche Bestandsaufnahmen durchgeführt und Kompensationsregelungen zugestimmt haben, um das Einvernehmen der Naturschutzbehörde zu erreichen und die laufenden Planungs- und Zulassungsverfahren nicht zu verzögern.

Es ist davon auszugehen, dass sich auch für die Bedarfsressorts häufiger die Situation ergab, dass es aufgrund der Komplexität der Materie schwierig und unter den genannten Konstellationen riskant war, die Anforderungen in Frage zu stellen, die von der Naturschutzbehörde als fachlich erforderlich – und damit im Hinblick auf rechtssichere Planungs- und Zulassungsentscheidungen notwendig - dargestellt wurden (Art und Umfang von Untersuchungen und Kompensationsmaßnahmen).

Schwierig zu beurteilen und zudem hinsichtlich einer Vergleichbarkeit in Frage zu stellen sind die Anforderungen hinsichtlich der Kompensation auch, weil sie bis dato in Bremen „fachlich hergeleitet“ und „schriftlich-argumentativ“ begründet wurden (so genannte „verbal-argumentative“ Herleitung). Die individuellen fachlich-wissenschaftlichen Begründungen sind für die Bedarfsressorts – zumal für die Behördenteile, die noch keine spiegelbildlichen Umweltfachleute eingestellt hatten – im Einzelfall oft nicht (ausreichend) verständlich und nachvollziehbar. Aufgrund der Individualität der fachlichen Begründungen, ist die Überprüfung aber auch für die Bedarfsressorts schwierig, die sich zwischenzeitlich mit entsprechendem Fachverstand ausgestattet hatten.

Und selbst wenn in einzelnen Fällen berechtigte Kritik an den Anforderungen von den Bedarfsressorts nachgewiesen werden konnte, gerieten die Behördenteile dann regelmäßig in den Konflikt, entweder langwierige Diskussionen zu eröffnen und die Planungen damit zu verzögern, oder aber die eine oder andere „Kröte zu schlucken“ und mit höherem Aufwand weiter, aber rascher, agieren zu können.

Zeitlich parallel zur beschriebenen Entwicklung in Bremen gelangen die Bedarfsressorts an Beispiele für vergleichbare „Eingriffsfälle“ im Umland von Bremen, in Niedersachsen oder in anderen Großstädte, bei denen die Planungs- und Beurteilungsaufwand oder die Kompensationsanforderungen – offensichtlich oder vermeintlich – weitaus geringer als im eigenen Stadtstaat ausfallen.

Stärkerer Widerstand der Bedarfsressorts gegenüber vermeintlich überhöhten Forderungen muss dennoch weiterhin möglichst unterdrückt werden, weil der zügige und

oberflächlich konfliktfreie Fortschritt der Planungs- und Zulassungsverfahren zur Umsetzung des Bremischen Sanierungsprozesses nicht gefährdet werden durfte.

Trotz des zeitlich engen Realisierungsrahmens ist davon auszugehen, dass insbesondere durch umfangreiche Bestandserfassungen die Planungen verzögert wurden. In aller Regel erhöhen sich der Aufwand und die Kosten der Planungen und belasten die Budgets der Ressorts bzw. die Projektitel für die Vorhaben aus den Sanierungsmitteln. Die Belastungen treffen gleichfalls private Investoren, denen Bremen im Rahmen der Sanierungsbemühungen die Ansiedlung und neue Investitionen erleichtert wollte.

In der vorliegenden Untersuchung wird die Frage nicht weiter beleuchtet in wieweit welche Ressorts von der Verwaltungsspitze und der Politik für die Schwierigkeiten verantwortlich gemacht werden. Vermutlich richtete sich die Hauptkritik an die Naturschutzbehörde, die mit ihren (vermeintlich überzogenen) Forderungen den schwierigen Konsolidierungsprozess des Stadtstaates behindere. Dennoch stehen die Bedarfsressorts auch in der Kritik, da es ihnen nicht gelungen ist, die Verfahren schnell im Verlauf und hinsichtlich der Ergebnisse kostengünstig zu gestalten.

Insoweit geraten die unterschiedlichen Ressorts ungewollt in eine „Schicksalsgemeinschaft“, die in den Augen der Verwaltungsspitze und der Politik nicht in der Lage ist die gesetzten Ziele mit hinreichender Intensität zu verfolgen und sie müssen dafür gemeinsam Verantwortung tragen.

4.1.4 Auftrag zur Effektivierung der Eingriffsregelung

Im Rahmen einer Senatsdiskussion zur Standardisierung von Verfahrensabläufen wird am 16. April 1996 durch den Senat der Hansestadt Bremen beschlossen, die Möglichkeiten auszuloten, die Anwendung der Eingriffsregelung stärker zu standardisieren, v. a. um den Aufwand für die Ermittlung der Beeinträchtigungen und den Kompensationsbedarf damit nachvollziehbarer zu gestalten. Um das Verwaltungshandeln in diesem Bereich zu vereinfachen, wird vorgeschlagen, die Fach-, Budget- und Ressourcenverwaltung beim Umweltsenator zusammenzuführen. Dazu fasst der Senat der Freien Hansestadt Bremen folgenden Beschluss: "Der Senat bittet den Senator für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz, in Abstimmung mit den Senatoren für Finanzen, für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung, für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Europaangelegenheiten, für Häfen, überregionalen Verkehr und Außenhandel, sowie der Senatskanzlei bis zum 31. Juli 1996 zu prüfen, ob und wie im Zuge der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung Ausgleichsmaßnahmen und Ersatzmaßnahmen in eigener Budgetverantwortung vom Senator für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz durchgeführt werden können" (BREMER SENAT 1996, Senatsprotokoll vom 16.4.1996, Beschluss Nr. 434, Ziff. 5).

Zur Umsetzung des Senatsbeschlusses wird eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der o. g. Ressorts sowie der Senatskommission für das Personalwesen (und später auch des Planungsamtes), gebildet.

Alle Bedarfsressorts stehen dem möglichen neuen Modell, dass die Ermittlung der Grundlagendaten in der Verantwortung der eingreifenden Behörde oder des privaten Investors verbleiben, während die Bewertung, Umsetzung und Pflege der Maßnahmen in die Zuständigkeit des SFGJSU fallen soll, sehr skeptisch gegenüber. Sie fürchten, dass der SFGJSU noch mehr Entscheidungsbefugnisse erhält und sich ihre Mitwirkung auf eine Zuliefertätigkeit beschränken wird. Sie fordern daher mindestens klare Regelungen zur Mitwirkung, um die "Willkür" bei der Eingriffsbeurteilung einzuschränken, wenn sie schon Verantwortung und eigene Ressourcen an den SFGJSU abgeben sollen.

Im Zuge der Beratungen wird deutlich, dass eine Einigung über die Zusammenführung der Fach-, Budget- und Ressourcenverantwortung beim SFGJSU nur erreicht werden kann, wenn den beteiligten Verwaltungen eine „einheitliche Beurteilungsgrundlage für die Anwendung der Eingriffs- und Kompensationsbestimmungen“ verbindlich vorliegt.

Die Motive der Bedarfsressorts für dieses Verhalten werden deutlich, wenn die (späteren) Ergebnisse einer Befragung heran gezogen werden, die bei diesen Ressorts im Rahmen der (später) beauftragten Evaluation der Anwendungserfahrungen durchgeführt wurden (vgl. Kap. 4.4).

Entscheidend für die durchlaufenen und untersuchten Prozesse ist dabei, dass nahezu alle beteiligten Ressorts darin übereinstimmen, dass die (gemeinsame) Entwicklung einer Handlungsanleitung als Grundlage für die Bearbeitung künftiger Eingriffe in Bremen unabdingbar ist. Dieser Grundkonsens kann als Voraussetzung für den Erfolg der zu entwickelnden Handlungsanleitung angesehen werden.

Die genauere Untersuchung der Motivlagen zu Beginn des Vorhabens ergibt Unterschiede im Detail (vgl. Kap. 4.3.5). Die Notwendigkeit und die potenziellen Vorteile einer solchen Anleitung werden jedoch von allen Ressorts getragen (eine Ausnahme bilden einzelne skeptische Personen).

Ziel ist die Erstellung eines LEITFADENS ZUR ANWENDUNG DER EINGRIFFSREGELUNG, wie er in anderen Bundesländern, bei einzelnen Fachplanungen oder auch auf kommunaler Ebene bereits vorhanden und in Anwendung ist (vgl. Übersicht z. B. bei LANA 1994: 36f.). Im Unterschied zu vielen anderen Regelwerken, die von Naturschutzbehörden oder Planungs- und Vorhabensträgern entwickelt wurden, geht es in Bremen um eine Anleitung, die im Konsens aller beteiligten Behördenteile erarbeitet und von diesen im Ergebnis auch mitgetragen werden soll. Dieses hohe Ziel der Übereinstimmung erfordert gleichfalls einen Erarbeitungsprozess, der diese Konsensorientierung aufgreift und unterstützt, so dass die gewählte Arbeitsweise bereits darauf hinweist, dass das geforderte gemeinsame Handeln ernst gemeint ist.

Denn auch wenn die unterschiedlichen Ressorts der Bremischen Senatsverwaltung darin übereinstimmen, dass eine ressortübergreifende Handlungsanleitung eingeführt werden muss, so ist aufgrund der beschriebenen Rahmen- und Ausgangsbedingungen und der gemeinsamen Geschichte der Verwaltungsteile sowie der agierenden Menschen eine sorgfältige Konzeption und eine besonders sensible Handhabung des Entwicklungs-, Diskussions- und Abstimmungsprozesses erforderlich.

Diese Konzeption wird in der ersten Prozessphase der Untersuchung entwickelt und erprobt.

4.1.5 Zusammenfassung der Rahmenbedingungen

Zur Bewältigung der gravierenden Struktur- und Finanzprobleme Bremens ist die Bremische Verwaltung ab Mitte der 1990er Jahre in besonderem Maße gefordert, Infrastruktur-, Siedlungsentwicklungsplanungen und -projekte in möglichst schlanken Planungs- und Zulassungsverfahren vorzubereiten und wirkungsvolle, kostengünstige Lösungen zu erreichen. Bezogen auf die Anwendung der Eingriffsregelung bedeutet dies, dass der Aufwand für die Ermittlung erforderlicher Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen ebenso zu minimieren ist, wie der Umfang und die Kosten für die Kompensation.

Aufgrund der Verbandsklagemöglichkeit muss zugleich dringlich darauf geachtet werden, die Rechtsicherheit der Planungen und der Ergebnisse nicht zu gefährden. Bei den planfeststellungspflichtigen Vorhaben ist das Einvernehmen zwischen Vorhabensträger

und Naturschutzbehörde herzustellen, was letzterer zu einer gefestigten Verhandlungsposition verhilft. Dem hohen Zeitdruck für die Planungs- und Zulassungsvorhaben und dem Ziel der Aufwands- und Kostenminimierung steht auf der anderen Seite eine Naturschutzverwaltung gegenüber, die aufgrund des Naturschutzgesetzes mit weit reichenden Kompetenzen ausgestattet ist.

Vor dem Hintergrund dieser administrativen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen wird in jedem Planungs- und Zulassungsverfahren die fachlich-methodisch schwierige Materie der Eingriffsregelung neu „verhandelt“. Zum Beispiel drängt sich die Frage in den Vordergrund, welche Untersuchungen zur Ermittlung von Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts im Einzelfall erforderlich sind. Gründe für die oben angesprochene Verhandlungsnotwendigkeit sind die fehlenden, untergesetzlichen Regelungen und/ oder fachlichen Standards zu bestimmten Aspekten und die weiten Interpretationsspielräume bestehender Regelungen, die bisher in der Praxis weder durch eine entsprechende Rechtsprechung noch fachwissenschaftliche Literatur entscheidend eingegrenzt werden konnten.

Zudem zeigen sich in der Anwendungspraxis bundesweit deutliche Unterschiede in der Kompensationsermittlung; der rechtliche Spielraum wird unterschiedlich weit ausgeschöpft oder die Festsetzungen gehen darüber hinaus. Nur in Einzelfällen werden diese bei gerichtlichen Prüfungen beanstandet, in Bremen bspw. bezogen auf Umfang und Dauer von Erfolgskontrollen durch den Landesrechnungshof (s. o.).

Den Bedarfsressorts erscheinen die Anforderungen vergleichsweise (zu) hoch. Sie können die vorgetragenen Begründungen zudem nicht (ausreichend) nachvollziehen, womit eine fundierte Gegenargumentation von ihrer Seite ausgeschlossen ist.

Auf politischer Ebene entsteht teilweise der Eindruck, zügige Zulassungsverfahren ohne Klagerisiko können durch Zustimmung zu überzogenen Kompensationsvereinbarungen erkaufte werden. Die Ergebnisse, ausgehandelt zwischen Fachverwaltungen, Naturschutzverwaltung und z. T. auch mit klagebefugten Naturschutzverbänden, sind für Außenstehende und politische Gremien nicht oder nur teilweise nachvollziehbar. So wird zwar dem politischen Ziel zügiger Zulassungsverfahren gefolgt, das Ziel der Kostenkontrolle kann jedoch nicht oder nur schwer bedient werden.

4.2 Phasen des Konsensbildungsprozesses - Überblick

Ziel des Gesamtentwicklungs- und Evaluationsprozesses in Bremen ist es, Vorgaben zur Anwendung der Eingriffsregelung zu entwickeln und zu erproben, die

- den gesetzlichen Anforderungen gerecht werden (Rechtssicherheit),
- sachgerecht, also fachlich vertretbar sind,
- gleichzeitig möglichst zügige Planungs- und Zulassungsverfahren ermöglichen, die mit geringen Kosten verbunden sind,
- bei der Anwendung Ergebnisse sichern, die rechtskonform, aber doch möglichst wenig umfangreich, wenig aufwendig und damit kostengünstig sein sollen,
- es ermöglichen, Vorgehen, Aufwand und Ergebnisse mit denen von Mitbewerbern zu vergleichen (Motto: „Nicht besser, aber auch nicht schlechter als die Konkurrenz“),
- hinsichtlich Vorgehen und Ergebnissen bei der Anwendung im Einzelfall möglichst gut nachvollziehbar sind, um die Akzeptanz aller Anwender und Betroffenen zu sichern (Bedarfsressorts, Umweltressorts, Finanzressort, private Vorhabensträger, politische Gremien),

- auf Innovation angelegt sind, also bei Bedarf aufgrund von Anwendungserfahrungen oder Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung fortgeschrieben werden können.

Insbesondere der letzte Aspekt ist auch den politischen Gremien in Bremen sehr wichtig, um sicherzustellen, dass die mit der Handlungsanleitung verfolgten Ziele in der Praxis durch Anwendung des Leitfadens auch erreicht werden.

Aufgrund der Zielsetzungen und der beschriebenen Rahmenbedingungen wird daher für die zu treffenden Regelungen zur Anwendung der Eingriffsregelung folgender „Entwicklungs- und Konventionsbildungsprozess“ eingeleitet. Abb. 11 auf der folgenden Seite gibt einen Überblick über den Gesamtprozess und wesentliche Arbeitsschritte der einzelnen Prozessphasen.

Die Untersuchung des gesamten Entwicklungs- und Konventionsbildungsprozesses erfolgt nach den einzelnen Prozessphasen mit ihren unterschiedlichen Aufgabenstellungen. Inhaltlich wie prozessual gehören die einzelnen Phasen zu dem beschriebenen Gesamtprozess, der nach der Fortschreibungsphase nach einem weiteren bereits vereinbarten Anwendungszeitraum durch eine Evaluationsphase fortgeführt werden soll. So kann die vereinbarte Handlungsanleitung dauerhaft erfolgreich sein.

Mit der Entwicklungsphase der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung startet der Prozess (Phase 1).

Im Anschluss an die Entwicklung der Handlungsanleitung wird diese in der Stadtgemeinde Bremen drei Jahre (probeweise) angewandt.

In der zweiten Phase wird evaluiert, welche Erfahrungen der Anwendung gesammelt werden konnten

- hinsichtlich der Effizienz der Anwendung im Einzelfall und
- der Sachgerechtigkeit der bei der Anwendung erzielten Ergebnisse.

Außerdem wird überprüft, ob aufgrund geänderter Rahmenbedingungen zusätzliche Anpassungen notwendig werden.

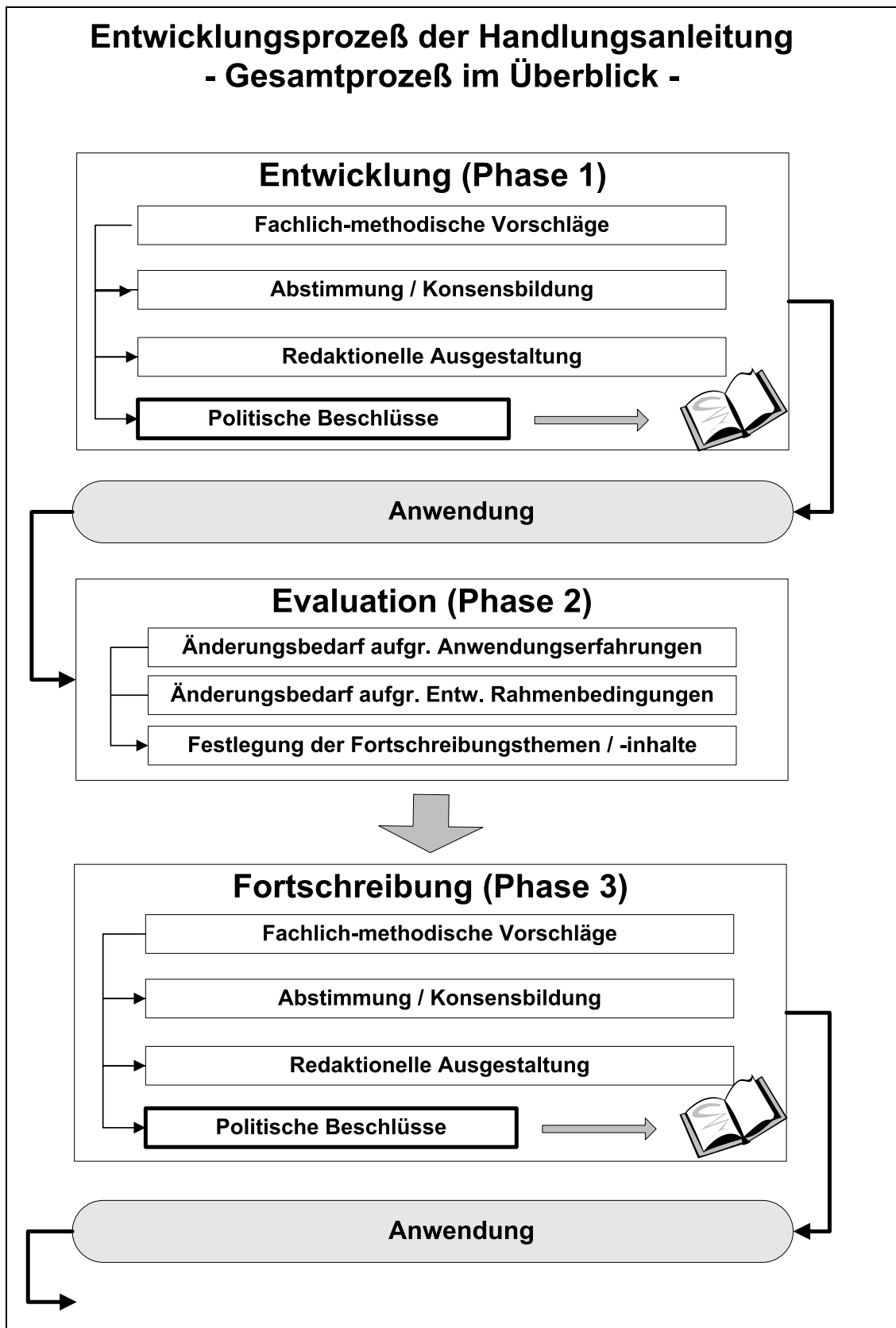


Abb. 11: Gesamtprozess und wesentliche Arbeitsschritte der einzelnen Prozessphasen (EIGENE DARSTELLUNG)

Im Fortschreibungsprozess (Phase 3), der von der Aufgabenstellung und der Durchführung der Phase 1 ähnelt, werden Ergebnisse und Erfahrungen, die in der Entwicklungsphase gesammelt werden, betrachtet und die Wirkungen analysiert.

Eine weiterentwickelte Handlungsanleitung geht anschließend erneut in eine Anwendungsphase. Auch künftig sollen die Anwendungserfahrungen und der Aktualisierungsbedarf in geeigneten Zeitintervallen evaluiert werden. Entwicklung, Überprüfung und ggf. Fortschreibung werden zusammenfassend als „Entwicklungsprozess“ bezeichnet, vergleichbar „einem Planungsprozess der Landschaftsplanung“ (vgl. KIEMSTEDT ET AL. 1997, HAAREN 2004: 71).

Im Folgenden werden die einzelnen Prozessphasen und ihre wesentlichen Charakteristika beschrieben.

4.3 Entwicklung der Handlungsanleitung (1. Prozessphase)

4.3.1 Zielsetzungen

Ziel der ersten Prozessphase ist es, eine untergesetzliche Anleitung zu entwickeln, um die Anwendung der Eingriffsregelung bei der Planung und Zulassung von Vorhaben so zu steuern, dass bei fachlich weiterhin hohem Niveau ein effektives Zeit- und Kostenmanagement möglich wird. Die Anleitung soll von allen beteiligten Ressorts mitgetragen werden. Ein weiteres Ziel ist, dass die Anleitung potenziellen Investoren sowie mit fachlichen Planungs- und Ermittlungsaufgaben betrauten Institutionen (Planungsbüros) als Information dienen soll, welche Daten und Unterlagen die beteiligten Behörden erwarten.

Zielsetzung der durchgeführten wissenschaftlichen Begleitung ist darüber hinaus die Ermittlung und Erprobung eines geeigneten Konzeptes und von Methoden eines Konventionsbildungsprozesses. Die besondere Beachtung der jeweiligen Rahmenbedingungen bestimmen dabei die Entwicklung und Ausgestaltung der Vorgehensweise, damit ein konsensuales Ergebnis erreicht wird, das sich gleichzeitig durch Effizienz und Sachgerechtigkeit in der Anwendung auszeichnet.

Damit stellt sich das Land Bremen hohen Erwartungen.

Tab. 3: Zielsetzungen bei der Entwicklung einer Handlungsanleitung in Bremen (EIGENE DARSTELLUNG)

Fachlich-inhaltlich	Prozessual	wissenschaftlich
Hohes fachliches Niveau; sach- und fachgerechte Betrachtung des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes	Konsensfindung bei Entwicklung und Anwendung der Handreichung	Entwicklung und Ausgestaltung des Entwicklungsprozesses „Handlungsanleitung“
Effektives Zeitmanagement	Nachvollziehbarkeit und Transparenz für alle Beteiligten	Evaluation und Fortentwicklung
Kostensenkung	Höhere Rechtssicherheit	Ableitung allgemeingültiger Vorgehensweisen Konventionsbildung

Mit dem Einsatz der Handlungsanleitung sollen in Bremen bei künftigen Planungs- und Zulassungsverfahren nachfolgende Ziele erreicht werden:

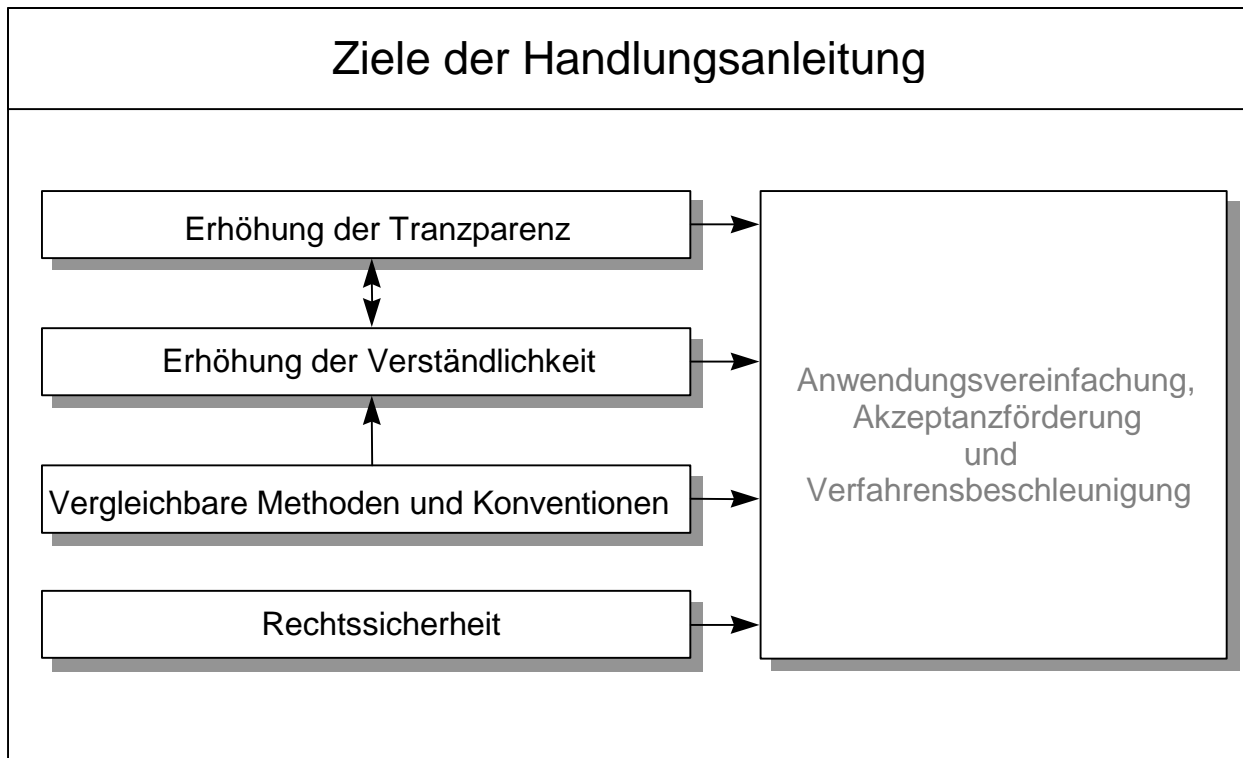


Abb. 12: Ziele für die Handlungsanleitung zur Eingriffsregelung in Bremen (OTT ET AL. 1999: 107)

Im Sinne einer möglichst präzisen Bestimmung der gemeinsamen Ziele für den Prozess wurden die Begrifflichkeiten wie folgt definiert:

Transparenz und Verständlichkeit:

Die Handlungsanleitung ist sprachlich und die Vorgehensweise inhaltlich so zu gestalten, dass die wesentlichen Schritte und die Ergebnisse auch von den sonstigen Verwaltungsteilen (Nicht-Naturschutzbehörden) verstanden und nachvollzogen werden können (Nachvollziehbarkeit und Akzeptierbarkeit).

Vergleichbare Methoden und Konventionen:

Die Methoden und Konventionen sind zu präzisieren, die bei vergleichbaren Vorhaben unter ähnlichen Bedingungen in anderen Bundesländern und Gemeinden zu ähnliche Kompensationserfordernissen führen (Vergleichbarkeit unter Konkurrenz Gesichtspunkten); jedoch sind die spezifischen Bremischen Verhältnisse zu berücksichtigen (Natur und Landschaft, Stadtstaaten-Spezifika).

Rechtssicherheit:

Es sind Regelungen zu vereinbaren, die die gesetzlichen Vorschriften und die aktuelle Rechtsprechung berücksichtigen (Gerichtsfestigkeit).

Als weitere Ziele des Entwicklungsprozesses werden außerdem festgelegt:

„Sinn und Zweck [...] ist, für zukünftige Verfahren in Bremen [...] eine klare Position hinsichtlich der Einbeziehung und Anwendung der Eingriffsregelung in einer Handlungsanleitung niederzulegen. Dabei sind sowohl die rechtlichen als auch die fachlichen Anforderungen zu berücksichtigen.

Die Handlungsanleitung soll keine Entscheidungen und Ergebnisse vorgeben, sondern darlegen,

- welche Untersuchungen durchgeführt werden müssen,
- wie die Vorhabensdarstellung erfolgen soll,
- wie Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes ermittelt und bewertet werden,
- wie Kompensationsforderungen abgeleitet werden,
- sowie Konventionen (im Sinne eines variierbaren Rahmens) zur Bemessung der Kompensation in Bremen vorschlagen, die sich an existierenden Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland orientieren.

Dabei sollen die anhand der Handlungsanleitung ermittelten Kompensationsmaßnahmen dem Bundesdurchschnitt entsprechen. [...] Die Handlungsanleitung soll einfach handhabbar sein und verständlich gefasst dargestellt werden“ (Leistungsbeschreibung zum Entwicklungsprozess 1997, o. S.).

Im Ergebnis soll mit Unterstützung der wissenschaftlichen Begleitung durch die eingesetzte Arbeitsgruppe eine möglichst kompakte, aussagekräftige und einfach handhabbare sowie gleichermaßen übersichtliche Handlungsanleitung entwickelt und im Konsens verabschiedet werden.

Neu im Vergleich zur Entwicklung anderer Leitfäden zur Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ist damit, dass die Anleitung in einem Prozess der Konsensfindung entsteht, der wissenschaftlich begleitet und so gezielt gesteuert wird.

4.3.2 Beteiligte Akteure und ihre Aufgaben

4.3.2.1 Wissenschaftliche Begleitung

Die wissenschaftliche Begleitung erfordert einerseits fachlichen Input und damit Akteure mit einem möglichst umfassenden Überblick über die Anforderungen, Methoden und Verfahren, die bundesweit zur Beurteilung von Eingriffen in der Praxis angewandt werden. Andererseits ist eine möglichst große Neutralität und wissenschaftliche Ausrichtung sicherzustellen, insbesondere ist die Unabhängigkeit von den Interessen der Bremischen Verwaltung zu gewährleisten. Daher wird die erste Prozessphase „Handlungsanleitung zur Bewältigung der Eingriffsregelung im Rahmen von städtebaulichen Planungen und Fachplanungen für das Land Bremen“ vom INSTITUT FÜR LANDSCHAFTS-PFLEGE UND NATURSCHUTZ der UNIVERSITÄT HANNOVER (ILN) und vom Büro Mitschang (Kaiserslautern) wissenschaftlich begleitet.

Dem BÜRO MITSCHANG (Büro für Bauleitplanung, Immissionsschutz, UVP und Städtebau) wird – neben der juristischen Kompetenz – von den Bremer Akteuren (vorab) eine stärkere fachliche Interessenverwandtschaft mit den Bedarfsressorts, insbesondere der Bauleitplanung zugesprochen als dem ILN. Daher bildet es quasi ein Gegengewicht zum vermeintlich „naturschutzlastigeren“ ILN. Beide Prozessbegleiter bilden eine „Arbeitsgemeinschaft“ mit klar geregelten Zuständigkeiten in fachlichen Fragen.

Bereits das Auswahlverfahren der Institutionen für die Prozessbegleitung belegt nochmals die schwierigen Voraussetzungen für eine vertrauensvolle und kooperative Zusammenarbeit der verschiedenen Ressorts. Um eine möglichst große fachliche Neutralität zu gewährleisten werden zwei Akteure beauftragt, denen hinsichtlich ihrer Interessenlage und Qualifikation vorab eine gewisse Parteilichkeit unterstellt wird, die sich in der Summe wieder ausgleichen soll. Dies ist den Konflikt beladenen Planungs- und Entscheidungsprozessen zur Anwendung der Eingriffsregelung über viele Jahre hinweg geschuldet.

Die Aufgabe des wissenschaftlichen Beratungsteams „ist es, eine möglichst vollständige und verständliche Entscheidungsgrundlage von fachlicher Seite, d. h. aus naturschutz- und planungsfachlicher sowie planungsrechtlicher Sicht, zu erarbeiten (Rahmen innerhalb dessen nach Konventionen zu suchen ist). Aufgabe der Verwaltung ist es, sich dann über diese Grundlagen ins Benehmen zusetzen“ (Protokoll der 1. Sitzung der Großen AG am 9.2.1998).

Im Detail gehört zu den Aufgaben des wissenschaftlichen Beratungsteams:

- der vorgesehenen Arbeitsgruppe darzulegen:
 - die rechtlichen Grundlagen unter Berücksichtigung des Bremischen Naturschutzgesetzes,
 - die einschlägige Entscheidungen der Rechtsprechung,
 - die methodisch-inhaltlichen Forschungserkenntnisse zur Erfüllung der rechtlichen Anforderungen,
 - die in der Planungspraxis gängige fachliche Methoden zur Bearbeitung und den zur Verfügung stehenden Konventionsspielraum zu verschiedenen Arbeits- und Entscheidungsschritten im Kontext der Anwendung der Eingriffsregelung;
- mit der Arbeitsgruppe Konventionsvorschläge (Kompromisse) für die Ausgestaltung der Handlungsanleitung zu erarbeiten;
- die Sitzungen der Arbeitsgruppen vorzubereiten, zu begleiten und auszuwerten;
- auf Grundlage der Entscheidungen der AG Vorschläge für eine kurze und gut verständliche Handlungsanleitung zu formulieren und
- den sehr knappen Zeitrahmen von ca. sieben Monaten einzuhalten.

Die Arbeit der wissenschaftlichen Begleitung wird aus den Arbeitsgruppensitzungen gesteuert (Arbeitsaufträge, Schwerpunktsetzungen, Entscheidungen zur Aufnahme in die Handlungsanleitung).

Einen Überblick über die Akteure und Strukturen des Prozesses zur Entwicklung der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffregelung in Bremen gibt Abb. 13 auf der folgenden Seite.

Gegenstand der wissenschaftlichen Begleitung im Rahmen der ersten Prozessphase sind - neben der Aufgabe der Prozess-Konzeption und -führung - vorwiegend inhaltlich-methodische Vorarbeiten sowie Aufbereitung von Ergebnissen. Im Mittelpunkt stehen auch Aufgaben eines klassischen „wissenschaftlichen Gutachtens“, inklusive der Erforschung und Entwicklung von Methoden für den Diskussions- und Entscheidungsprozess der eingesetzten Arbeitsgruppe.

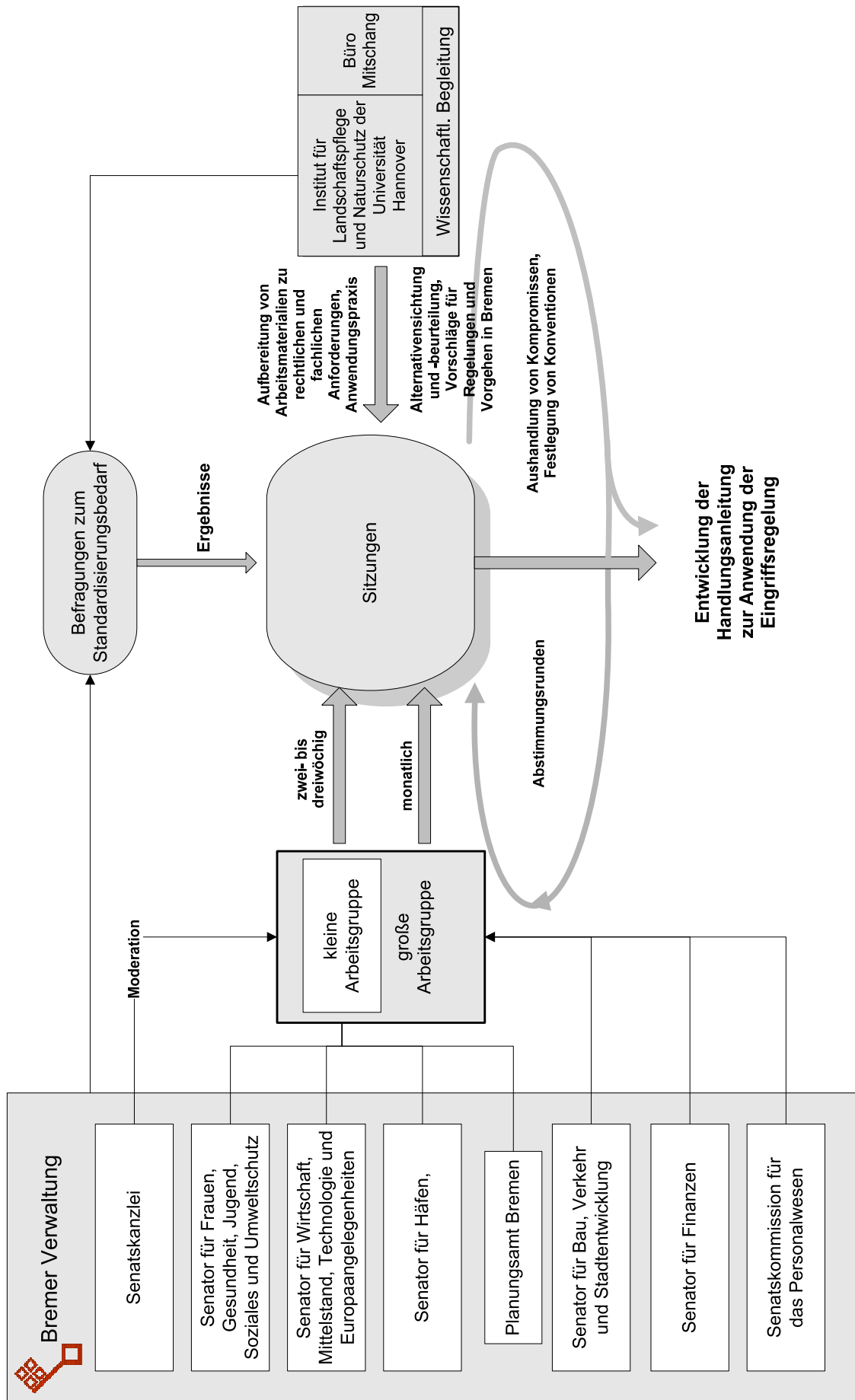


Abb. 13: Struktur des Prozesses der Entwicklung der Handlungsanleitung (EIGENE DARSTELLUNG)

Bereits im Laufe der ersten Prozessphase wird jedoch deutlich, dass der Konzeption und Ausgestaltung des Abstimmungs- und Konventionsbildungsprozesses deutlich mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden muss, als der Aufbereitung inhaltlich-methodischer Sachverhalte. Die Arbeit der wissenschaftlichen Beratung verlagert sich zunehmend von der Erarbeitung inhaltlich-methodischer Vorschläge auf die Vermittlung von Lösungen, die von den unterschiedlichen Ressorts mitgetragen werden können.

Festgelegt werden z. B. bei der ersten Sitzung so genannte „Verfahrensgrundsätze“ zur Abstimmung von Themen bei unterschiedlichen Interessenslagen: „Ziel ist, zu jedem Punkt der Handlungsanleitung Konsens zu erreichen. Sollte bei Einzelaspekten kein Konsens erreicht werden, wird die Entscheidung über das Vorgehen nicht durch einfache Abstimmung hergestellt“ (Protokoll der 1. Sitzung der Großen AG am 9.2.1998). Festlegungen dieser Art haben sich in vergleichbaren Prozessen bereits bewährt (vgl. BRENDLE 1999).

4.3.2.2 Behördenvertreter

Innerhalb der Verwaltung wird für den Prüf- und Arbeitsauftrag vom Senat vorab der SENATOR FÜR FRAUEN, GESUNDHEIT, JUGEND, SOZIALES UND UMWELTSCHUTZ (SFGJSU) bestimmt. Die „Naturschutzbehörde“, die innerhalb des Ressorts auch für die Eingriffsregelung verantwortlich ist, erhält als Ressortteil/ Referat die Zuständigkeit. Dadurch übernimmt sie die Federführung über das Vorhaben und zu Beginn auch die Leitung der Sitzungen der AG. Gleichzeitig wird der SFGJSU zur engen Abstimmung mit den Senatoren für Finanzen, für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung, für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Europaangelegenheiten, für Häfen, überregionalen Verkehr und Außenhandel, sowie mit der Senatskanzlei verpflichtet.

Die ressortübergreifende Arbeitsgruppe wird aus Vertretern der o. g. Ressorts sowie der Senatskommission für das Personalwesen gebildet. Die Senatskommission für das Personalwesen ist beteiligt mit dem Ziel, Regelungen zu entwickeln, die Verwaltungsvorgänge vereinfachen und beschleunigen. Dadurch können auch Möglichkeiten zur Reduktion des Personaleinsatzes in diesen Bereichen geprüft werden. Später werden fallweise oder dauerhaft weitere Vertreter unterschiedlicher Ämter und Ressorts hinzugezogen.

Hinsichtlich der vertretenen Ressortinteressen bleibt die institutionelle Zusammensetzung der AG über die erste Prozessphase gleich und ist wie folgt gestaltet:

- Wirtschaft = Gewerbeentwicklung, Stadtentwicklung, Wohnungsbau, Verkehr, Landwirtschaft,
- Häfen = Hafenbau,
- Bau = Stadt- und Bauleitplanung, Stadtentwicklung, Wohnungsbau, Verkehr.

Aufgrund verschiedener Veränderungen in den Ressortzuschnitten und –zusammensetzungen sind nicht alle Ressorts mit der jeweils gleichen Zahl von Vertreterinnen oder Vertretern in der AG beteiligt. Die Zahl der Personen, die ein Ressort oder ein Ressortteil mit spezifischen Interessen in der AG vertritt, wird nie ausdrücklich festgelegt.

Je nach Themenstellung einzelner Sitzungen oder schriftlicher Abstimmungsrunden werden teilweise weitere „Sachverständige/ Experten“ einzelner Dienststellen, z. B. der Wasserbehörde, oder nachgeordneten Behörden wie das Amt für Straßen und Verkehr hinzugezogen.

Verwaltungsexterne Akteure werden in die Arbeit und Abstimmung der AG nicht einbezogen. Die Intention der Ressorts ist es, übereinstimmend in einem ersten Schritt eine

Anleitung innerhalb der Verwaltung abzustimmen. Zum Ende der ersten Prozessphase wird bei der Endabstimmung des Entwurfes der Handlungsanleitung 1998 – auf Anraten der wissenschaftlichen Begleitung – jedoch auch dem Naturschutzbeirat Bremen und den anerkannten und damit klageberechtigten Naturschutzverbänden ein Entwurf zur Stellungnahme übermittelt.

Da die Anleitung dazu dienen soll, Interpretations- und Meinungsverschiedenheiten der an den Planungs- und Zulassungsverfahren beteiligten Ressorts zu minimieren, ergibt sich die Anforderung, die Anleitung so auszugestalten, dass möglichst alle beteiligten Ressorts der Anleitung i. S. einer gemeinsamen Vereinbarung zustimmen können.

Anstatt weitgehend abgeschlossene Vorschläge der wissenschaftlichen Beratung in die Abstimmung zu geben, wird von Beginn des Arbeitsprozesses eine „offene“, akteursbezogene Herangehensweise gewählt (dazu mehr in Kap. 4.3.3). Die Senatsarbeitsgruppe wird dafür mit der Begleitung der Entwicklung und Abstimmung der Handlungsanleitung betraut. Begleitung der Entwicklung bedeutet dabei, die Zielrichtung der Bearbeitung zu bestimmen, den Entwicklungsprozess zu steuern und – soweit möglich und notwendig – über die durch die wissenschaftlichen Berater erarbeiteten Vorschläge und Alternativen abzustimmen. Abstimmung der Handlungsanleitung bedeutet sicherzustellen, dass das vorgesehene Vorgehen und die möglichen Ergebnisse von den beteiligten Ressorts und insbesondere den Hausspitzen mitgetragen werden.

Die spätere Zustimmung der politischen Gremien zum Verwaltungsvorschlag wird im Laufe des Entwicklungs- und Abstimmungsprozesses durch die Beteiligung der Senatskanzlei vorbereitet. Damit wird die Stelle/ der Verwaltungsakteur involviert, die/ der auch dafür zuständig ist, das Handeln der Ressorts untereinander, aber auch die Abstimmung mit den politischen Zielen zu begleiten.

In der Großen Senats-AG („GROÙE AG“) sind einzelne Ressorts vertreten, die nicht direkt mit der konkreten Anwendung der Eingriffsregelung in den Planungs- oder Zulassungsverfahren beschäftigt sind. Dort sind Vertreter tätig, die im Wesentlichen von möglichen finanziellen Folgen der Anwendung der Regelung im Einzelfall (Senator für Finanzen) oder von indirekten Folgen aufgrund möglicher Effizienzsteigerungen und damit verbundenen Rationalisierungseffekten (Senatskommission für das Personalwesen) betroffen werden. Ihre kontinuierliche Beteiligung am Prozess der Entwicklung der Anleitung in fachlich-inhaltlicher Hinsicht wird einvernehmlich für nicht zwingend erforderlich erachtet. An wesentlichen, auch ökonomisch und ggf. in der Summe personell wirksamen Entscheidungen, sollen sie jedoch beteiligt sein. Daher wird beschlossen, die sog. GROÙE AG nur zu entscheidenden Themen tagen zu lassen und darüber hinaus eine Kern AG, eine so genannte KLEINE AG oder PROJEKTBEGLEITENDE SENATS-AG (PSAG) einzurichten, die intensiver an Details arbeitet.

Die institutionelle Zusammensetzung sowie Einbindung der Gruppen bei der Entwicklung und Abstimmung der Handlungsanleitung in der ersten Prozessphase zeigt Abb. 13 auf S. 124.

Alle Ergebnisse, die unter Mitwirkung der KLEINEN AG erzielt werden, werden in der GROÙEN AG diskutiert und bestätigt oder zur Überarbeitung zurückverwiesen und korrigiert. Aufgabe der GROÙEN AG ist es auch, Fragen und Aspekte, über die in der KLEINEN AG kein Konsens erzielt werden kann (so genannte „Dissenspunkte“), auf der Grundlage entwickelter Alternativen zu entscheiden.

Das Gremium der KLEINEN AG wird – je nach anstehenden Themen – von Fall zu Fall durch Vertreterinnen und Vertreter einzelner anderer Bremischer Dienststellen, Ämter oder Gesellschaften ergänzt.

4.3.3 Ermittlung des Bedarfs nach Konventionen

In der ersten Arbeitsphase geht es darum, die Bremischen Schwierigkeiten bei der Anwendung der Eingriffsregelung im Verwaltungsalltag einzugrenzen und daraus Arbeitsschwerpunkte zu konkretisieren. Eine allgemeine Beschreibung der zu bearbeitenden Themen und Aspekte enthält bereits der Auftrag zur wissenschaftlichen Begleitung. In einer ergänzenden detaillierten Aufgabenbeschreibung werden die Fragestellungen und Themen, die behandelt werden sollen, genauer umrissen. An der Ausgestaltung dieser Unterlagen sind die Mitglieder der späteren AG und Experten der einzelnen Ressorts lediglich eingeschränkt beteiligt.

Da mit der Anleitung der praktische Vollzug in Bremen verbessert werden soll, indem insbesondere wiederkehrende Konfliktpunkte bereinigt werden, wird es für notwendig erachtet, diese Konflikte und Auffassungsunterschiede der Ressorts in einem ersten Schritt genauer zu ermitteln.

Um eine umfassende, individuelle Sichtweise der Dinge zu erhalten, werden halbstandardisierte Experteninterviews durchgeführt. Ziel ist, im Rahmen der Interviews die Arbeits- und Entscheidungsschritte zu ermitteln, bei denen es aus Sicht der Beteiligten in der Planungs- und Zulassungspraxis am häufigsten und intensivsten zu Meinungsverschiedenheiten kommt. Dies sind die Konfliktpunkte mit besonders hohem Klärungs- und Regelungsbedarf.

Durch Analyse dieser Konflikte aus Sicht der Konfliktpartner und deren Einschätzung der Notwendigkeit, diese zu lösen, wird auch eine Beurteilungsgrundlage für die wissenschaftlichen Berater geschaffen, bei welchen Themen besondere Aufmerksamkeit und Sensibilität gefordert ist.

4.3.3.1 Methodik der Ermittlung des Konventionsbedarfs

Aufgrund des hohen Zeitdrucks, der für die erste Prozessphase gesetzt ist, hat sich die Arbeit zunächst auf die Aspekte konzentriert, die als wichtigste strittige Punkte angesehen werden.

Die vorhandenen, subjektiv bedeutendsten und differierenden Auffassungen der unterschiedlichen Arbeits- und Entscheidungsschritte bei der Anwendung der Eingriffsregelung werden ermittelt, um das Programm der zu bearbeitenden und zu klärenden Punkte zu bestimmen. Außerdem ist so ein Eindruck zu erlangen, welche Themen aufgrund besonderer Brisanz einer intensiven Vorbereitung und sensiblen Behandlung bedürfen.

Den ausgewählten Experten wird jeweils in Vorbereitung auf das Interview ein Anschreiben zugesandt, in dem die wesentlichen Arbeitsschritte bei der Bearbeitung der Eingriffsregelung aufgeführt sind (s. unten). Es wird bereits jetzt darum gebeten, falls die Befragten zu diesem Schema eine differenzierte Auffassung haben und sich damit Unterschiede zur Auffassung der Senatsverwaltungen ergeben, diese vorab kurz zu notieren und im Gespräch darzulegen. Falls im Zusammenhang mit der Eingriffsregelung noch weitere "Streitpunkte" oder Wünsche nach Veränderungen bestehen, sollten diese von den Interviewpartnern im Gesprächstermin ebenfalls eingebracht werden.

Zur Strukturierung der Gesprächsinhalte werden folgende Arbeits- und Entscheidungsschritte als Eingangsvorschlag vorgegeben:

Tab. 4: Zu bearbeitenden Themen und Arbeitsschritte in Prozessphase 1 (EIGENE DARSTELLUNG)

- Abgrenzung des Untersuchungsraumes
- Bestandserhebung/ Auswahl der zu untersuchenden Schutzgüter
- Bewertung der zu untersuchten Schutzgüter/ Bewertungskriterien
- Ermittlung und Beurteilung der vom Vorhaben voraussichtlich ausgehenden Beeinträchtigungen/ Konfliktdarstellung.
- Eingriffsbestimmung (unbestimmte Rechtsbegriffe, erheblich, nachhaltig)/
Positivliste
- Bestimmung von Vermeidungs-/ Verminderungsmaßnahmen
- Kompensationsbestimmung
 - Kompensationsziele
Kompensationsumfang
Berücksichtigung der Vorwertigkeit
Berücksichtigung der verbleibenden Leistungsfähigkeit
- Differenzierung zwischen Ausgleich und Ersatz
 - Bestimmung der Ausgleichbarkeit/ Nichtausgleichbarkeit
- Erfolgskontrolle/ Monitoring
 - Finanzierung
Dauer der Untersuchungen
Verpflichtung zu Nachbesserungen
Unterhaltung der Kompensationsflächen
Sicherung/ Sicherungsdauer
Pflege/ Pflegedauer

Die Auswahl der Themen basiert auf den Ergebnisse des so genannten LANA-Gutachtens (vgl. KIEMSTEDT ET AL. 1994, 1996A, 1996B) und der Auswertung von Fachliteratur zu den wesentlichen unbestimmten Rechtsvorschriften als Ursache für abweichende Interpretation und Anwendung der Normen (vgl. Kap. 3.7).

Die Gespräche werden mit Verwaltungskräften der Ressorts, nachgeordneten Ämtern und Gesellschaften geführt, die in der Praxis mit der Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen aktiv zu tun hatten oder haben und daher über einen entsprechenden Erfahrungsschatz verfügen.

Mögliche geeignete Interviewpartner werden der wissenschaftlichen Begleitung von den Vertretern der jeweiligen Ressorts in der AG genannt. Sie werden um ein Gespräch gebeten, wobei ihnen freigestellt ist, weitere Kolleginnen oder Kollegen aus ihrem Ressort/ Arbeitsbereich hinzuzuziehen. Aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung kann so die Basis des einzubeziehenden Erfahrungsschatzes der Verwaltung auf effiziente Weise vergrößert werden, ohne die Zahl der erforderlichen Interviews zu erhöhen. Eine Über-

sicht über die interviewten Behördenteile/ Ressorts gibt die Tabelle auf der folgenden Seite.

Tab. 5: Übersicht der Gesprächspartner in den Experteninterviews (EIGENE DARSTELLUNG)

Behördeteil/ Ressort	Personenzahl
Senator für Finanzen	2
Senator für Bau und Verkehr	1
Senator für Wirtschaft	1
Amt für Straßen und Verkehr	1
Senator für Häfen, überregionalen Verkehr und Außenhandel	1
Hansestadt Bremisches Amt Bremerhaven – Hafenamts	2
Planungsamt der Stadt Bremen	4

Die Gespräche werden an den ihnen vertrauten Arbeitsplätzen geführt. Dadurch können die Gesprächsteilnehmer Kritikpunkte am bisherigen Vorgehen bei der Anwendung der Eingriffsregelung z. T. anhand von Beispielen belegen (auf diese Möglichkeit werden sie vorab ebenfalls schriftlich hingewiesen).

Die wissenschaftliche Begleitung hat so die Chance, Aspekte, die bei einer abstrakten Beschreibung unklar blieben, konkret am Beispiel zu klären. Gleichzeitig ergibt sich die Gelegenheit zu prüfen, ob „abstrakt“ genannte Probleme in der Praxis tatsächlich relevant sind. Die Interviewpartner können selbst ihren Fundus an Beispielfällen aufbauen, auf den sie auch bei späteren Diskussionen zurückgreifen können⁴⁰.

4.3.3.2 Ergebnisse der Interviews in inhaltlicher Hinsicht: Konventionsbedarf

Die Bereitschaft der Ressorts und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den Gesprächen mitzuwirken ist groß. Offensichtlich wird die Möglichkeit gesehen, der wissenschaftlichen Begleitung die wesentlichen Beschwerden und Kritikpunkte an der Anwendung der Eingriffsregelung in der zurückliegenden Zeit mitzuteilen und damit gleichzeitig die Themen zu benennen, zu denen von der bisherigen Praxis abweichende Regelungen (zu ihren Gunsten) gefunden werden sollen.

Die Ergebnisse der insgesamt sieben Gespräche werden von der wissenschaftlichen Begleitung in Gesprächsprotokollen festgehalten und anschließend ausgewertet.

Die Aufbereitung der Ergebnisse erfolgt anonymisiert in der unten am Beispiel zweier Themenkomplexe dargestellten Form.

⁴⁰ Bei Diskussionen der PSAG wird von den Bremer Akteuren immer wieder auf Einzelfälle abgehoben (Planungs- oder Zulassungsverfahren, die abgeschlossen oder noch aktuell sind), um Sachverhalte zu beschreiben oder zu belegen. Dieser Diskussion kann die wissenschaftliche Begleitung vielfach nur deshalb qualifiziert folgen, weil ihnen die Beispiele in der Befragungsphase erläutert wurden.

Die zugesicherte Anonymität wird trotz wiederholter Bitten verschiedener Ressortvertreter bei der Ergebnisdarstellung beibehalten.

1) Abgrenzung des Untersuchungsgebietes			
Anzahl der Nennungen:	6	Nennung als Problem:	4
Positionen (in Klammern Anzahl der Problemnennungen)			
<ul style="list-style-type: none"> • Die Abgrenzung der Untersuchungsräume erscheint oftmals zu groß (3). • Die Abgrenzung erfolgt nicht auf der Grundlage nachvollziehbarer fachlicher Gesichtspunkte (2). • Die Abgrenzung erfolgt oft deshalb so groß, weil für mögliche Kompensationsflächen die Eignung der Flächen nicht bekannt ist (1). • Die Abgrenzung erfolgt nach Erkenntnissen der vorliegenden Datengrundlagen (1). 			

10) Erfolgskontrolle/ Monitoring			
Anzahl der Nennungen:	4	Nennung als Problem:	4
Positionen			
<ul style="list-style-type: none"> • Verpflichtungen zur Nachbesserung – bei ordnungsgemäßer Durchführung der Kompensationsmaßnahmen – sind nicht akzeptabel (2). • Untersuchungsdauer ist zu lang (1). • Untersuchungsintensität ist zu hoch (1). • Es besteht keine Rechtsgrundlage für Erfolgskontrollen und Monitoring (1). 			

Abb. 14: Beispiele für die Darstellung von Ergebnissen der Ermittlung der zu bearbeitenden Themen (HAAREN ET AL. 2003)

Die genannten Themen werden dargestellt und die Zahl der Interviews, in denen die Themen als „Problem“ benannt werden, vermerkt (nicht die Zahl der Personen, die das Thema benennen).

Auf eine weitergehende statistische Auswertung wird verzichtet, da sie als nicht Ziel führend eingeschätzt wird. Einerseits ist die Datenbasis für weitere Interpretationen zu klein und andererseits sollen, wie vereinbart, aus den Ergebnissen auch keine unmittelbaren Folgerungen abgeleitet werden. Vielmehr ist es Ziel gewesen, die Ergebnisse der Projekt begleitenden SENATS-AG als Informationsgrundlage zur Verfügung zu stellen, um auf dieser Basis das (inhaltliche) Arbeitsprogramm zu konkretisieren, zu ergänzen und Schwerpunkte zu setzen.

Bereits im Laufe der Interviews wird offenbar, dass die im Auftrag zur wissenschaftlichen Begleitung benannten Themen nicht vollständig mit den offensichtlichen Bedürfnissen der Ressorts übereinstimmen. Die Tabelle auf der folgenden Seite zeigt die Themen, die bei den Interviews als „bearbeitungsbedürftig“ ermittelt werden konnten, im Vergleich zu den Themen, die bereits zu Beginn des Prozesses durch das Umweltressort genannt sind. Die Unterschiede unterstreichen die Notwendigkeit, die Konflikte und Wünsche der beteiligten Ressorts unmittelbar zu erheben, dies insbesondere im Hinblick auf eine später erwünschte Zustimmung zum Gesamtergebnis. Dies kann auch als eine wesentliche Erkenntnis für weitere Prozessbegleitungen benannt werden.

Auf die Themen und deren weitere Behandlung wird in Kap. 5.3 im Einzelnen eingegangen.

Tab. 6: Einschätzung der Dringlichkeit zur Erarbeitung von Arbeitshilfen (HAAREN ET AL. 2003)

↑	überdurchschnittlicher Bedarf	→	durchschnittlicher Bedarf
↘	unterdurchschnittlicher Bedarf	↓	kaum Bedarf

Arbeitsschritte	Inhalt der ursprünglichen Planung für den ersten Teilprozess			
		Bedarf nach Arbeitshilfen (Auswertung der Protokolle)		
			Intensität mit der die einzelnen Punkte behandelt werden sollen	
Abgrenzung des Untersuchungsraumes	nein	→	Mittel	
Festlegung des Untersuchungsumfangs	ja	↘	Mittel	
Kompensationsbestimmung	ja	↑	Hoch	
Erfordernis und Ermittlung eines Time-lags	ja		Hoch	
Unterhaltungspflege	ja	↑	Hoch	
Einzelfragen				
Berücksichtigung des Bremischen Wasserrechts im Rahmen der Bauleitplanung	ja	→	Mittel	
Aufbau der naturschutzrechtlichen Stellungnahmen	nein	→	Mittel	

4.3.3.3 Ergebnisse der Interviews in prozessualer Hinsicht

Die Interviews haben – über die eigentliche Klärung der zu bearbeitenden Inhalte/ des Konventionsbedarfs hinaus – wichtige Ergebnisse für die weitere Ausgestaltung der Prozesse erbracht:

- Die Vertreter der Ressorts äußern sich fast durchweg deutlicher zu bestehenden Anwendungsproblemen und Auffassungsunterschieden, als sie bzw. Vertreter ihres Ressorts dies im Kreise der PSAG bis dahin taten.
- Die Interviews haben – aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung – eine nicht zu unterschätzende „Kennenlern-Wirkung“, denn der Mehrzahl der Beteiligten war den wissenschaftlichen Begleitern unbekannt.
- Eine „vertrauensbildende Wirkung“ der Interviews besteht zudem darin, dass die Interviewpartnerinnen und -partner erleben, dass die wissenschaftliche Begleitung unvoreingenommen bereit ist, die Kritik und die Wünsche aller beteiligten Ressorts zu erfassen und – im weiteren Prozess – in den Diskussionsprozess einzubringen.

Darüber hinaus konnten bei der Befragung wichtige Erkenntnisse mit hoher Bedeutung für die weitere Ausgestaltung des Entwicklungs- und Koordinationsprozesses gewonnen werden:

- Die Interviews bestätigen, dass bei nahezu allen Bedarfsressorts der Eindruck vorherrscht, dass die Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen bei den meisten Vorhaben mit mehr Aufwand und im Ergebnis mit höheren Kompensationsauflagen verbunden ist, als in vergleichbaren Fällen in anderen Bundesländern und Kommunen.
- Daraus folgt vielfach der dringende Wunsch, in Bremen laufende Verfahren (auch die Verfahren, für die bereits eine Eingriffsbewertung vorliegt) hinsichtlich der Ergebnisse der Anwendung der Eingriffsregelung mit abgeschlossenen Planungen/ Verfahren aus anderen Städten oder Bundesländern zu vergleichen („nachzurechnen“).
- Da die Bedarfsressorts den vermeintlichen Mehraufwand auf die in Bremen angewandte, nicht standardisierte Methode der „verbal-argumentativen Herleitung“ zurückführen und den o. g. Vereinbarungen anlasten, wird ausdrücklich der Wunsch benannt, in Bremen weitgehend standardisierte Verfahren und Methoden einzuführen, die vom Anwender möglichst unabhängige Ergebnisse sicherstellen und die auch für die Bedarfsressorts nachvollziehbar sind.
- Den meisten Bedarfsressorts sind Methoden und Verfahren bekannt, die in anderen Bundesländern oder Kommunen Anwendung finden. Damit verbunden wird der Wunsch, andere gängige Verfahren zu untersuchen, diese systematisch zu vergleichen und verständlich aufzubereiten, um eine Grundlage für die Entscheidungsfindung der PSAG zu schaffen.
- Offensichtlich wird zudem, dass eine Uneinigkeit der Ressorts nicht nur über naturschutzfachliche, inhaltlich-methodische Fragen herrscht, sondern auch über ganz grundsätzliche gesetzliche Anforderungen und Regelungen.
- Kritisiert wird wiederholt, dass die fachlichen Stellungnahmen des Umweltressorts zu Eingriffen von den Planungs- und Zulassungsbehörden nicht verstanden werden. Dafür werden v. a. zwei Ursachen genannt:
 - die Stellungnahmen lassen nach Auffassung der anderen Fachressorts kein Bemühen erkennen, sie verständlich und nachvollziehbar darzustellen (sprachlich wie inhaltlich-methodisch) und
 - verfügen viele Fachressorts nicht über ausreichend eigenen Sachverstand, die Stellungnahmen in der vorliegenden Form in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich prüfen zu lassen.

Insbesondere die letzte Feststellung ist für die weitere Ausgestaltung des Diskussions- und Konventions-Aushandlungsprozesses von großer Bedeutung. Eine Zustimmung der Ressorts zur angestrebten Anleitung kann nur erwartet werden, wenn diese von den Vertretern der Ressorts in der AG verstanden und unterstützt wird. Daher ergibt sich aus dem Ergebnis der Befragung das Erfordernis einer Weiterbildung auf ein einheitliches bzw. ein fachliches Mindestniveau, um den Mitgliedern der AG die Diskussionsfähigkeit in der Gruppe zu ermöglichen.

Zudem ist dies ein Signal an die wissenschaftliche Begleitung, bei allen schriftlichen Unterlagen an die PSAG (Sitzungsunterlagen, Entwürfen zur Anleitung usw.) und letztendlich auch bei der Anleitung selbst in besonderem Maße auf die Verständlichkeit der Ausführungen für interessierte Laien zu achten.

4.3.4 Organisation und Inhalte der Sitzungen

Zu den Arbeitsgruppen-Sitzungen wird zu diesem Zeitpunkt vom federführenden Umweltressort eingeladen, das die vorläufige Tagesordnung in Abstimmung mit der wissenschaftlichen Begleitung verschickt. Schriftliche Vorbereitungsunterlagen werden den Sitzungsteilnehmern von der wissenschaftlichen Begleitung direkt übermittelt.

Die Arbeitssitzungen werden zu Beginn der ersten Prozessphase durch einen Vertreter des federführenden Umweltressorts geleitet und moderiert. Es erweist sich jedoch bald als günstiger, diese Aufgabe einer Institution/ Person zu übertragen, die in stärkerem Maße als „neutral“ und in Bezug auf das Themenfeld von allen akzeptiert ist. Einvernehmlich wird diese Aufgabe dem Vertreter der Bremischen Senatskanzlei übergeben.

Damit bestätigt sich, dass der Neutralität eines Moderators eine große Bedeutung zukommt, wenn es darum geht, Prozesse zu begleiten und Konsenslösungen zwischen heterogenen Interessengruppen herbeizuführen (vgl. OPPERMANN 2001, OPPERMANN & LANGER 2000, LUTZ 1999, SEIFERT 1995). Ein höheres Maß an Fachkompetenz des Moderators ist in den untersuchten Prozessen auch deshalb nicht nötig, weil dieser Input von der wissenschaftlichen Begleitung geleistet wird.

Die Protokolle der Sitzungen werden zweigeteilt erstellt. Die inhaltlichen Ergebnisse und Aufträge werden von der wissenschaftlichen Begleitung zusammengefasst, Entscheidungen in formaler Hinsicht vom federführenden Umweltressort. Beide Teile werden den Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch das Umweltressort übermittelt.

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Vertreter der beteiligten Ressorts von ihren Häusern autorisiert sind, bei anstehenden Entscheidungen verbindlich für ihr Ressort zu votieren bzw. im Zweifelsfall ein entsprechendes Votum ihres Ressorts durch Rückkopplung erwirken. So soll sichergestellt werden, dass nicht über einen langen Zeitraum Ergebnisse mit Zustimmung auf der Arbeitsebene dokumentiert werden, die in einer letzten Abstimmungsphase mit den Hausspitzen der beteiligten Ressorts wieder in Frage gestellt werden.

Im Verlauf der Prozesse äußern Teilnehmerinnen und Teilnehmer jedoch wiederholt, dass ihre Entscheidungsebenen in den Ressorts in Bezug auf die Unterstützung des Prozesses mangelndes Interesse zeigen (bspw. mit der Begründung, aufgrund des Tagesgeschäftes habe man für eine kontinuierliche Begleitung des Diskussionsprozesses nicht ausreichend Zeit). Dadurch wird deutlich, dass ein abschließender – ggf. schwieriger – Abstimmungsprozess in den Ressorts nicht nur unumgänglich ist, sondern von großer Bedeutung bleibt, denn erst dann werden sich wichtige Akteure mit den zu entscheidenden Frage ernsthaft befassen.

Dieses Problem ist in Prozessen, die auf Konsensbildung angelegt sind, kaum auszuschließen, wenn unterschiedliche Entscheidungsebenen an der Erarbeitung von Vorschlägen und der Zustimmung zu den Ergebnissen beteiligt sind. Insbesondere dann nicht, wenn eine abschließende Zustimmung zum Gesamtergebnis erforderlich ist. In Frage kommt zur Problemreduktion, wenn es sich von der Sache her anbietet, ein Beschluss in sachlich sinnvollen Teilen, die zu einem schrittweisen In-Krafttreten einer Gesamtregelung führen.

4.3.4.1 Auswahl der zu bearbeitenden Themen

Der thematische Rahmen und die wesentlichen Ziele ergeben sich aus der Aufgabenstellung des Senats. Aus der Befragung zu Beginn der Bearbeitung wurden zusätzliche Arbeits- und Entscheidungsschritte bzw. Fragestellungen abgeleitet.

Die wissenschaftliche Begleitung ermittelt die zu bearbeitenden Themen und ihre Relevanz aus Sicht der verschiedenen beteiligten Ressorts. Anpassungen des vorläufigen Arbeitsplanes werden jedoch erst von der PSAG diskutiert und im Konsens auf der Basis der ermittelten Präferenzen beschlossen.

Ein zeitlich sehr aufwändiger Teil der ersten Prozessphase ist die beispielhafte Anwendung von Anleitungen zur Eingriffsbeurteilung und Kompensationsbestimmung anderer Autoren (Institutionen, Länder, Gemeinden usw.) auf Bremische Fälle, und zwar im Vergleich zu bereits abgeschlossenen Planungen in Bremen oder im Vergleich zu Regelungen, die für eine Übernahme in Bremen von der wissenschaftliche Begleitung vorgeschlagen werden.

Dabei erfüllen die Beispielanwendungen mehrere Zwecke:

- Verschaffung eines Überblickes über Verfahrensweisen, die in der Praxis bei Konkurrenten angewendet werden,
- Möglichkeit des Vergleiches hinsichtlich des Aufwands zur Ermittlung der notwendigen Informationen, insbesondere aber hinsichtlich des Umfangs und der Kosten der Kompensationserfordernisse aufgrund der Anwendung der Verfahren (Städtevergleich),
- Kennen lernen von Verfahrenskomponenten, die in einer Bremischen Handlungsanleitung übernommen und ggf. kombiniert werden können.

Die ursprüngliche Absicht, auch laufende Planungen und Zulassungsverfahren in die Modellanwendungen einzubeziehen (z.B. das laufende B-Plan-Verfahren Hollerland) werden im Hinblick auf dadurch evtl. eintretenden Verzögerungen der laufenden Planungen im Verlauf der ersten Prozessphase aufgegeben.

4.3.4.2 Aufbereitung der ausgewählten Themen

Auf der Grundlage des Auftrags zur ersten Prozessphase und der Umfrageergebnisse über die typischen Hauptkonfliktfelder und -themen zwischen den Ressorts wird bei der 1. Sitzung der GROßEN AG festgestellt, dass Handlungsbedarf für Regelungen bei allen Arbeitsschritten der Anwendung der Eingriffsregelung besteht. Da das Ergebnis des Auftrags eine Anleitung sein soll, die im Verwaltungshandeln für alle Arbeits- und Entscheidungsschritte gilt, wird dies trotz der kurzen Laufzeit des Vorhabens angestrebt.

Bei der o. g. ersten Sitzung wird von der GROßEN AG außerdem festgelegt, dass „möglichst bald von Seiten der wissenschaftliche Begleitung grobe inhaltliche Vorschläge zur Handlungsanleitung eingebracht und in der „KLEINEN AG“ diskutiert werden“ sollen (GROßE AG; Protokoll der 1. Sitzung am 16.2.1998).

Da die Handlungsanleitung als „Standardisierung auf der Basis des LANA-Gutachtens“ entwickelt werden soll (Protokoll der Sitzung beim SFGJSU am 09. März 1998 in Bremen) entwerfen die wissenschaftlichen Berater eine vorläufige Gliederung nach dem Muster der Arbeits- und Entscheidungsschritte bei der Anwendung der Eingriffsregelung, die sich im LANA-Gutachten bewährt hat (vgl. KIEMSTEDT ET AL. 1996B), ergänzt um Einzelthemen, deren Ansprache sich aus der Befragung ergeben.

Die Gliederungspunkte werden Zug um Zug mit Inhalten im Sinne von Formulierungs-, Erläuterungs- und Regelungsvorschlägen gefüllt, und zwar schrittweise der Entscheidungskaskade der Eingriffsregelung folgend.

Diese Entwürfe werden auf dem jeweiligen Stand der fachlichen Diskussion in die Sitzungen der KLEINEN AG gegeben. Neben den Inhalten des LANA-Gutachtens fließen Kommentierungen des Naturschutzrechts, einschlägige Rechtsprechung und juristische Fachmeinungen in dieser Prozessphase ein, auf die fallweise zurückgegriffen wird.

Sehr bald zeigt sich, dass vielen Mitgliedern der AG der Gesamtüberblick über alle Entscheidungs- und Arbeitsschritte fehlt, und damit eine Diskussion des Gesamtzusammenhangs nicht gesichert ist. Um einzelne Schritte und die Vorschläge zu deren Ausgestaltung sinnvoll diskutieren oder gar entscheiden zu können, ist dies aber eine wichtige Voraussetzung. Zudem wird in den ersten Sitzungen ein Aspekt, der die meisten Ressorts am dringendsten interessiert, nicht diskutiert: die Ermittlung des Umfangs an Kompensationsmaßnahmen und der Anforderungen bei Anwendung der vorgeschlagenen Methode im Einzelfall. Außerdem wird in der Diskussion der AG von Termin zu Termin immer wieder nachgefragt, auf welchen rechtlichen Anforderungen Regelungsvorschläge des Beratungsteams überhaupt beruhen und ob es nicht in anderen Ländern oder Kommunen andere Vorgehensweisen gäbe, die weniger anspruchsvolle Anforderungen stellten. Frühzeitig rückt damit stärker in den Mittelpunkt des Interesses der AG-Mitglieder die Frage, mit welchen unterschiedlichen Methoden in der Praxis Art und Umfang der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ermittelt wird („wie machen es die Anderen?“).

Daher werden – dem Wunsch der AG entsprechend – zu Beginn der Bearbeitung Verfahrensweisen anderer Institutionen ermittelt (bspw. über eine Umfrage bei den zuständigen Ministerien der anderen Bundesländer) oder es werden Vorschläge von PSAG-Mitgliedern in die Betrachtung einbezogen. Dabei zeichnet sich ab, dass Verfahren, die in Kommunen im Umfeld von Bremen angewandt werden, den Akteuren besonders wichtig sind, hier v. a. andere Verfahren aus Niedersachsen und solche, die in vergleichbaren Großstädten zur Anwendung kommen. Den Vorschlägen des Umweltressorts hinsichtlich einzubeziehender Verfahren wird von den Bedarfsressorts grundsätzlich ein erhebliches Misstrauen entgegen gebracht. Offensichtlich wird gemutmaßt, dass es sich dabei um Methoden handelt, die aufwändig zu bearbeiten sind und deren Anwendung einen verhältnismäßig hohen Kompensationsbedarf zur Folge hätte.

Aufgrund der geforderten Beispielanwendungen unterschiedlicher in der Praxis eingeführter Verfahren wird der PSAG auch deutlich, dass das Einbeziehen oder das Ausblenden bestimmter Anforderungen die Ergebnisse erheblich beeinflussten (mindestens den Kompensationsflächenumfang). Dies gilt bspw. für zusätzliche Aufschläge zur Kompensation der Versiegelung von Bodenflächen oder so genannte Time-Lag-Aufschläge, wenn mit der Herstellung gleichwertiger Funktionen erst nach langen Entwicklungszeiträumen zu rechnen ist.

Der PSAG wird zunehmend klarer, dass es an eindeutigen gesetzlichen Vorgaben fehlt, wie diese Aspekte im Einzelfall zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus scheinen die Vorgaben auch untergesetzlich nicht weitergehend zu klären, weder durch Sichtung der Rechtskommentare, der Rechtsprechung oder in der Fachliteratur, so dass dies zu einer uneinheitlichen Anwendungspraxis geführt hat.

Aus diesen Erkenntnissen können die Entscheidungen abgeleitet werden, die in besonderem Maße einer Einigung im Sinne der Konventionsbildung bedürfen,

- da es an klaren rechtlichen Normen fehlt und
- eine Präzisierung auf fachwissenschaftlicher Basis nicht möglich ist, da auch in diesem Bereich keine unstrittigen Kriterien vorliegen.

An mehreren Detailfragen der Anwendung der Eingriffsregelung werden solche Entscheidungsnotwendigkeiten und die Konfliktlinien der Interessengruppen deutlich, die sich aus den unklaren Anforderungen und der voneinander abweichenden Anwendungspraxis ergeben (Sachgerechtigkeit von Time-Lag-Aufschlägen, Festlegung von Kompensationserfordernissen für Flächenversiegelung). Jede der beteiligten Interessengruppen verfolgt in der Begründung ihrer Forderungen bzw. der Ablehnung der Vorschläge der „Gegenseite“ bei diesen und vergleichbar von problematischen Themen wiederkehrende Argumentationsmuster.

Als Beispiele sollen die Argumentationen des „Für und Wider“ bei Time-Lag-Aufschlägen und der Entsiegelung als Ausgleich für Versiegelung dargestellt werden.

Beispiel: Aufschläge für Time-Lag-Effekte

- Das Gesetz fordert die gleichartige und gleichwertige Kompensation durch Ausgleich, wenn dies nicht möglich ist, die gleichwertige Wiederherstellung durch Ersatzmaßnahmen nach Beendigung des Eingriffs (nicht erst nach vielen Jahren oder Jahrzehnten). Ist dies aufgrund natürlicher Entwicklungsmechanismen nicht machbar, ist ein zusätzlicher Kompensationsaufwand notwendig, um die geforderte Gleichwertigkeit herzustellen, z. B. durch Vergrößerung des Flächenumfangs.
- In der Fachliteratur wird daher teilweise vorgeschlagen, Aufschläge oder Multiplikationsfaktoren in Abhängigkeit von der Entwicklungsdauer anzuwenden. In Urteilen wird dies zum Teil bestätigt: Ist bspw. die Wiederherstellung des Landschaftsbildes erst nach Jahren möglich, sind „für die Zwischenzeit temporäre Vermeidungs- und ggf. auch Ersatzmaßnahmen erforderlich“ (Louis 2000: 224). So hat das VG Schleswig – wenn auch im Zusammenhang mit der Beseitigung eines alten Knicks, also eines gesetzlich geschützten Biotops – geurteilt: „Alte“ Knicks lassen sich durchschnittlich erst in ca. 100 Jahren ersetzen. Die Anordnung, bei Beseitigung eines solchen Knicks den Eingriff im Verhältnis 1:2 zu kompensieren, ist nicht unverhältnismäßig“ (VG Schleswig vom 30.5.2002).
- In anderen Quellen und anderen Urteilen wird dem deutlich widersprochen, denn Time-Lag-Aufschlägen fehlt es an der Rechtsgrundlage. Das Gesetz verpflichtet lediglich zur „Schaffung der Rahmenbedingungen“, unter denen sich in der Folge natürlicher Entwicklungsprozesse auf Dauer gleichartige Verhältnisse einstellen können (vgl. OVG Münster, Urteil vom 10.11.1994).
- Zur Konsensbildung fehlt bei solch widersprüchlichen Rechtsinterpretationen eine leitende Grundlage. Vor dem Hintergrund der mittelbar ökonomischen Auswirkungen der Ausgestaltung einer Regelung eine schwierige Ausgangslage für einen Kompromiss.

Beispiel: Entsiegelung als einzig möglicher Ausgleich für Versiegelung

- Das Gesetz fordert als Ausgleich die „gleichartige Wiederherstellung“, d. h. bei der Versiegelung bisher unversiegelter Flächen die Entsiegelung bisher versiegelter Flächen und deren Entwicklung.
- Das Gesetz fordert dabei (nur) die ‚funktional gleichartige Wiederherstellung‘, nicht strikte Kompensation im Sinne Entsiegelung für Versiegelung. So urteilt das

VG GIEßEN, dass "Ausgleich für eine Flächenversiegelung nicht ausschließlich durch Entsiegelung in gleichem Flächenumfang zu erreichen ist, sondern auch durch andere begrüßenswerte Maßnahmen zum Schutz der Umwelt" erzielt werden kann (VG Gießen, Urteil vom 29.5.1990; ähnlich auch VGH Kassel, Urteil vom 12.2.1993 - 4 UE 2744/90).

- Entsiegelung ist außerdem in Verfahren anderer Länder und Kommunen nicht gefordert. Sie wird vielfach auch als unrealistische Anforderungen abgelehnt, weil entsprechende Entsiegelungspotenziale in der Praxis fast nie oder nicht zu zumutbaren Konditionen verfügbar seien.

Die Diskussion wird zu vielen weiteren Themen in ähnlicher Weise geführt. Je nach Interessenlage der Diskussionsteilnehmer werden die unpräzisen rechtlichen Vorschriften weit auseinander liegend interpretiert. Zu den meisten strittigen Themen können widerstreitende fachliche Aussagen gebracht werden und vielfach eine sich widersprechende Rechtsprechung. Dementsprechend sind Meinungsverschiedenheiten über die rechtliche Erforderlichkeit vorprogrammiert.

Häufig wird daher die Frage gestellt, ob aus fachlicher Sicht nicht auch andere Vorgehensweisen in Frage kommen oder ob man nicht doch einfach eine Regelung oder Nicht-Regelung eines anderen Bundeslandes oder einer anderen Kommune übernehmen könne, denn dass sie angewendet wird, zeigt ja, sie funktioniert.

Im Verlauf der ersten Prozessphase und an den strittigsten Aspekten (mit den am weitesten auseinander liegenden Lösungsmöglichkeiten) wird deutlich, dass die Diskussions- und Konsensfindungs-Prozesse stärker durch die wissenschaftliche Begleitung strukturiert und die Entscheidungsfindung systematischer vorbereitet werden muss, um für die AG Teilnehmer hilfreich und für eine Konsensbildung nützlich zu sein.

Zu den besonders strittigen Themen werden daher von nun an die Anregungen der verschiedenen Interessengruppen möglichst systematisch abgearbeitet, um weitere geeignete Grundlagen für die Entscheidungen der PSAG zu schaffen.

Wie sich die inhaltliche Diskussion zu wesentlichen Arbeits- und Entscheidungsschritten der Eingriffsregelung entwickelt und welche Kompromisse in Bremen vereinbart werden sowie deren fachliche Würdigung wird in Kap. 6 diskutiert.

4.3.5 Prozessentwicklung in der ersten Prozessphase

4.3.5.1 Prozessesstart

Die Notwendigkeit, der Prozesssteuerung bei der Entwicklung der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung besondere Aufmerksamkeit zu schenken, wird zu Beginn der ersten Entwicklungsphase von den Beteiligten nicht überprüft.

Die Bearbeitung des ersten Teilprozesses wird – in Abstimmung mit der PSAG – daher mit einem klassischen Arbeitsprogramm gestartet: zu Beginn des Prozesses werden die vorgesehenen Inhalte der Handlungsanleitung bestimmt und dem entsprechend eine Gliederung für die Anleitung festgelegt.

Von der wissenschaftlichen Begleitung werden dieser Gliederung folgend, Schritt für Schritt Entwürfe (des Textes) der Handlungsanleitung vorlegt. Schritt für Schritt heißt, von Sitzung zu Sitzung (der kleinen Arbeitsgruppe), deren Termine im zwei- bis dreiwöchigen Rhythmus vorab längerfristig festgelegt sind. Nicht konkretisiert wird der (maximale) Umfang des vorzubereitenden Materials und unbestimmt ist die Zeitplanung:

„möglichst frühzeitig“ vor der Sitzung sollen die Entwürfe an die Mitglieder der kleinen AG übermittelt werden.

Die Mitglieder der AG können sich, je nach Arbeitsfortschritt der wissenschaftlichen Begleitung und der entstehenden Textmenge (der Entwürfe), mehr oder weniger frühzeitig dem Studium der Vorschläge widmen.

Da es sich nach der ursprünglichen Prozesskonzeption (schon) bei den (ersten) Entwürfen um Teile der Handlungsanleitung als Ergebnis des Prozesses handeln soll, prüfen die Mitglieder der AG die Entwürfe inhaltlich und gleichzeitig redaktionell.

4.3.5.2 Steuerungsprobleme

Obwohl die Sitzungen der Arbeitsgruppen vergleichsweise häufig stattfinden (s. o.) und meist ganztägig durchgeführt werden, zeigt sich, dass die Durchführung des Diskussions- und Konventionsbildungsprozesses an Hand vorgeschlagener Textabschnitte nicht ideal ist.

Als wichtigstes Problem wird ermittelt, dass wesentliche Vorschläge über Vorgehen und Methoden bei der Anwendung der Eingriffsregelung in den Entwürfen bereits in Fließtext gekleidet sind.

Erst im Rahmen der Sitzungen werden Verständnisfragen geäußert, Änderungs- und Ergänzungsforderungen zu den vorgeschlagenen Methoden sowie (bereits) Vorschläge zu redaktionellen Änderungen (Strukturierung, Formulierungen usw.) eingebracht und diskutiert.

Da vielfach mit einzelnen Formulierungen oder bereits der Wortwahl weit reichende Entscheidungen bei der späteren Praxisanwendung verbunden sind und es sich dabei zum Teil um Themen oder Anwendungsaspekte handelt, über die die verschiedenen Ressorts häufig schon viele Jahre Auffassungsunterschiede konfliktreich ausgetragen haben, entwickeln sich an einzelnen Textpassagen grundsätzliche und langwierige Diskussionen. Die Folge ist, dass bei den Arbeitssitzungen wiederholt das vorgesehene Pensum nicht erreicht wird, nicht alle Anregungen eingebracht, behandelt und abgestimmt werden können. Konsens und Konventionsbildung kann bei diesem Vorgehen zu den besonders strittigen Punkten nicht erreicht, Themen müssen vertagt werden.

Der vorgesehene Prozess der Entwicklung der Handlungsanleitung droht, bei Beibehaltung dieser klassischen Entwicklungs- und Abstimmungsmethode von Vorschlägen, sich zumindest erheblich zu verzögern. Aufgrund der beschränkt vorhandenen Arbeitszeitressourcen der AG-Teilnehmer zur Mitwirkung an einem Konsensfindungsprozess, der parallel zum täglichen Arbeitspensum zu erledigen ist, kann das Zeitbudget für die Zusatzaufgabe nicht beliebig ausgeweitet werden (‘Kritische Masse an Arbeitszeit’, vgl. BRENDLE 1999). Ohne die kontinuierliche Mitwirkung einzelner Teilnehmer am Entwicklungsprozess steht dann allerdings die Zustimmung zur die Gesamtlösung in Frage.

Die genaue Planung der notwendigen Ressourcen bei optimaler Ausgestaltung der einzusetzenden Methoden erweist sich als einer der wesentlichen Erfolgsfaktoren für erfolgreiche Konsensbildungsprozesse (vgl. BRENDLE 1999).

4.3.5.3 Entwicklung weiterer Prozesssteuerungs-Methoden

Die wissenschaftliche Begleitung entwickelt in Abstimmung mit der PSAG andere Methoden und Vorgehensweisen, um die Effektivität der Diskussion und ressortübergreifende Abstimmung zu erhöhen. Dazu werden die Textpassagen des Entwurfs der Handlungsanleitung den Mitgliedern der AG deutlich frühzeitiger zur Verfügung gestellt. Ihre bislang erst in den Sitzungen geäußerten Fragen, Einwände und Anregungen zu

den abzustimmenden Passagen werden nun ca. zwei Wochen vor den Sitzungen an die wissenschaftliche Begleitung zurück übermittelt.

4.3.5.4 Ergebnisse der ersten Prozessphase

Die Prozessbegleitung wird aufgrund der Erfahrungen in der AG und im Umgang mit den vorgelegten Fachinhalten sukzessive verbessert. An dieser Stelle wird lediglich der Stand der Methodenentwicklung zum Ende der ersten Prozessphase dargestellt und diskutiert (zur Weiterentwicklung im dritten Teil des Vorhabens siehe Kap. 4.5).

Die Abb. 15 bis 17 auf den folgenden Seiten zeigen Auszüge einer abschließenden Abstimmungstabelle in der ersten Prozessphase. Der Entwurf der Handlungsanleitung umfasst zu diesem Zeitpunkt ca. 50 Seiten Text im Hauptteil und ca. 45 Seiten Texte, Tabellen und Abbildungen im Anhang. Die Abstimmungstabelle umfasst insgesamt ca. 40 Seiten mit in den Tabellen dargestellten und vergleichbaren Inhalten.

Eingeflossen in die Tabelle sind insgesamt über 50 Einzeläußerungen der verschiedenen Ressorts mit ihren jeweiligen Änderungs- und Ergänzungswünschen zum Text und zusätzlich auf ca. 20 Seiten Änderungen zum Anhang C, der Biotopwertliste z. B. mit Änderungswünschen zur Voreinstufung der Wertigkeit einzelner Biotoptypen.

Die Einzelanregungen werden in den Tabellen nach folgender Systematik sortiert:

- Anmerkungen allgemeiner Art ohne konkreten Bezug auf eine spezielle Passage des Entwurfs (unter „Allgemein“).
- Anregungen zu bestimmten Teilen des Handlungsanleitungs-Entwurfs in der Reihenfolge der Seiten des Entwurfs, um den Text Anregung für Anregung durcharbeiten zu können.

Alle Anregungen sind im Hinblick auf eine möglichst einfache Bezugnahme in der Diskussion mit einer laufenden Nummer versehen (Spalte 1).

Spalte 2 enthält die Seitenzahl, auf die der Änderungswunsch in dem Entwurf Bezug nimmt.

In Spalte 3 der Tabelle werden die Anregungen aus den Ressorts, die überwiegend schriftlich übermittelt worden sind, im Wortlaut oder sinngemäß in Stichworten aufgenommen.

Auf Wunsch aller beteiligten Ressorts wird – gegen den Ratschlag der wissenschaftlichen Begleitung – jeweils vermerkt, aus welchem Ressort der Vorschlag stammt.

Spalte 4 zeigt Kommentare und Empfehlungen der wissenschaftlichen Begleitung zu den einzelnen Vorschlägen der Ressorts. Soweit das Begleitungs-Team intern in der Einschätzung der Anregungen in einzelnen Fällen nicht übereinstimmt, wird dies in den Kommentaren ebenfalls vermerkt.

Nr.	Passagen	Anregungen	Anmerkungen der Gutachter	Entscheidung
27.	S. 40 Landschaftsergebnisfunktion	Dem Gutachtervorschlag wird nicht zugestimmt, insbesondere weil er die Frage der Vorbekämpfung des Gebietes durch bereits vorhandene, das Landschaftsbild beeinträchtigende bauliche Anlagen unberücksichtigt läßt. Insbesondere im Falle von Windkraftanlagen gebietet ein Vergleich mit Niedersachsen, wo gemäß § 12 Abs. 4 NNatSchG Beeinträchtigungen durch nicht mehr als fünf Windkraftanlagen überhaupt nicht kompensiert werden müssen, einen deutlich niedrigeren Kostenansatz. Ein Vorschlag zum neuen Vorgehen, der die Vorbekämpfung berücksichtigt und von deutlich niedrigeren Kosten ausgeht, wird erarbeitet (SenBau).	In dem Gutachtervorschlag wird darauf hingewiesen, daß die Spannen dazu dienen die Schwere der Beeinträchtigungen (die u.a. abhängig sind von den Vorbekämpfungen!) berücksichtigen zu können. Unverständlich ist daher der Hinweis, daß bereits vorhandene Beeinträchtigungen nicht berücksichtigt würden. Der angesprochene § 12 Abs. 4 NNatSchG bezieht sich ausdrücklich nur auf Ersatzmaßnahmen . Maßnahmen zur Vermeidung und zum Ausgleich bleiben daher von der Regelung unberührt. Vor dem Hintergrund, daß Ausgleich nach § 10 Abs. 1 NNatSchG auch eine landschaftsgerechte Neugestaltung einschließt, dürften Ersatzmaßnahmen bei Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds ohnehin die Ausnahme sein.	
28.	S. 40 Landschaftsergebnisfunktion	Der Vorschlag für Kostenäquivalente wird als überprüfungsbedürftig angesehen und sollte zunächst modellhaft erprobt werden (SenHäfen).	Ob es bei Beeinträchtigungen durch Windkraftanlagen Abschlüsse geben soll ist eine politische Entscheidung, die von einigen Bundesländern gefällt worden ist. Genau dies ist in Bremen vorgesehen (vgl. S. 39 der Handlungsanleitung).	
29.	S. 41/42 Anwendungsbeispiel	Die Hektarangaben sollen überprüft werden (SenBau, SenHäfen).	Übertragungsfehler wurde bereits korrigiert. Die "richtigen" Zahlenwerte wurden im weiteren aber verwandt.	
30.	S. 45 Bilanzierung	Das Kapitel hat die falsche Nummerierung (12 statt 13), die folgenden Kapitelnummern sind dadurch ebenfalls falsch (SenUmwelt).	Formatierungsfehler	
31.	S. 45 Bilanzierung	Statt "Bilanzierung" soll die Überschrift "Gegenüberstellung" lauten (SenUm)	Sprachliche Änderung	

Änderungswünsche und Anregungen zu dem Entwurf vom 31. Juli 1998

Abb. 15: Beispiel für eine Abstimmungstabelle der ersten Prozessphase (Vorbereitungsunterlagen zur Sitzung der GROßEN AG am 5. Oktober 1998 in Bremen)

Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen

14

Nr.	Passagen	Anregungen	Anmerkungen der Gutachter	Entscheidung am 5. 10.
33.	S. 46 ff Unterhaltung der Kompensationsflächen	Es fehlen Darstellungen zur Herstellung der Kompensationsmaßnahmen. Das Kapitel soll daher um Ausführungen zur Herstellung der Kompensationsmaßnahmen, insbesondere zu den Punkten "Erfordernis einer landschaftspflegerischen Ausführungsplanung" und "Erfordernis einer fachlichen Bauleitung" ergänzt werden (SenUmwelt).	Es sollte in Kapitel 10 (Ausgleich und Ersatz) sollte nach dem ersten Satz folgende Ergänzung vorgenommen werden. <i>"Um die Kompensationsmaßnahmen sachgerecht ausführen zu können bedarf es einer fachlich hinreichenden Planung zur Ausführung der Kompensationsmaßnahmen."</i>	Der Gutachtervorschlag wird aufgenommen.
34.	S. 48 f Pflege und Nutzung der Kompensationsflächen	Die Zeitdimension für laufende Zahlung wird als nicht akzeptabel empfunden. Es steht zur Disposition einzelner Verwaltungen, langjährige Zahlungsverpflichtungen zum Nachteil des Ressort oder dritter einzugehen (SenBau).	Verwaltungsintern	<u>Redaktionelle Änderung der Anordnung: „Es steht nicht zur Disposition...“</u> vgl. Nr. 37
35.	S. 48 f Pflege und Nutzung der Kompensationsflächen	Die Darstellungen im Zusammenhang der Finanzierung von Pflegemaßnahmen sind z. T. widersprüchlich. Verpflichtung des Bedarfsträgers: 15 Jahre; Verpflichtung zur Übernahme der Restkosten: Kommune; "deren Kosten sind darzustellen und vom Bedarfsträger zu tragen"?; Hier sind Klar-/Richtigstellungen erforderlich (SenHäfen).	Verwaltungsintern	vgl. Nr. 37
36.	S. 48 f Pflege und Nutzung der Kompensationsflächen	Der 1. Satz des 1. Absatz unter Pflegemaßnahmen im Rahmen der ER nach Baurecht" soll wie folgt formuliert werden: "Im Falle von Sammelausgleichsmaßnahmen, die durch den Bebauungsplan zugeordnet sind, soll die Gemeinde den Ausgleich auf Kosten des Vorhabenträgers oder der Eigentümer herstellen. Sie hat..." (SenUmwelt)	Sprachliche Änderung	Der Satz wird als Einleitung aufgenommen.

Änderungswünsche und Anregungen zu dem Entwurf vom 31. Juli 1998

Abb. 16: Beispiel für eine Protokolltabelle der ersten Prozessphase (Protokoll der zur Sitzung der GROßEN AG am 5. Oktober 1998 in Bremen)

Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen				27
Biototyp	Rote Liste-Status	Gesch. Biotop nach § 22a	Wertstufen	
Untertypen				
Naturnaher Bach (FB)				
Alle Untergruppen (FBG, FBN, FBM)	1 / 2	Naturnaher Bachabschnitt	5	Vorher 4 - 5 Die relative Seltenheit in der gesamten Norddeutschen Tiefebene rechtfertigen eine Aufwertung Empfehlung: ändern! / Wird geändert.
Ausgebauter Bach (FX)				
Mäßig ausgebauter Bach (FXM)			3 - 4	Keine Änderung
Stark ausgebauter Bach (FXS)			2 - 3	Keine Änderung
Völlig ausgebauter Bach (FXV)			1	Keine Änderung
Verrührter Bach (FXR)			V	Keine Änderung
Naturnaher Fluß (FF)				
Alle Untergruppen (FFN, FFM)	1	Naturnaher Flußabschnitt	5	Keine Änderung
Ausgebauter Fluß (FZ)				
Mäßig ausgebauter Flußunterlauf mit Tideeinfluß (FZT)	2 d		4	Keine Änderung
Mäßig ausgebauter Fluß (FZM)	3 d		4	Keine Änderung
Stark ausgebauter Fluß (FZS)			2 - 3	Keine Änderung
Völlig ausgebauter Fluß (FZV)			1 - 2	Keine Änderung
Hafenbecken an Flüssen (FZH)			1 - 2	Keine Änderung
Uferbereiche an Flüssen				
Vorschläge [Autor]				
Sandufer				Biototyp wird im Kartierschlüssel nicht geführt. Um eine Bewertung vornehmen zu können, muß genau definiert werden, was unter diesem Typ zu verstehen ist. Empfehlung: konkretisieren! / Wird gestrichen.
...				s. o. / Wird gestrichen.
Flußbegleitendes Tidengewässer				s. o. / Wird gestrichen.

Änderungswünsche und Anregungen zu dem Entwurf vom 31. Juli 1998

Abb. 17: Beispiel für eine Protokolltabelle der ersten Prozessphase - Biotopwertliste (Protokoll der zur Sitzung der GROßEN AG am 5. Oktober 1998 in Bremen)

Die Änderungswünsche werden von der wissenschaftlichen Begleitung in folgende Kategorien eingruppiert:

Tab. 7: Änderungsvorschläge zur Handlungsanleitung (EIGENE DARSTELLUNG)

Änderungswünsche zum Entwurf der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung Bremen
<ul style="list-style-type: none"> • Bereinigung formaler Fehler bei der Erstellung des Entwurfs (Typfehler, Zeichen usw.). • Redaktionelle Änderungen (sprachliche Verbesserungen) ohne Auswirkungen auf inhaltliche Anforderungen. • Inhaltliche Veränderungswünsche, die zur Umsetzung empfohlen werden. • Inhaltliche Veränderungswünsche, die nicht zur Umsetzung empfohlen werden (mit Erläuterungen). • Inhaltliche Veränderungswünsche, deren Übernahme nicht in der vorgebrachten Form empfohlen wird (Inhalt oder sprachliche Ausgestaltung); Alternativvorschläge durch die wissenschaftliche Begleitung.

Die Ausführungen der wissenschaftlichen Begleitung zu den Vorschlägen der Ressorts werden möglichst zu so genannten „Gutachter/ Beraterempfehlungen“ aufbereitet, also mit einer begründeten Empfehlung für die Entscheidungsfindung der Ressorts und der PSAG versehen.

Die Tabellen werden mit den Ausführungen bis Spalte 4 und einer leeren 5. Spalte als Sitzungsvorlage an die Mitglieder der PSAG übermittelt. Dabei wird grundsätzlich darauf hingewiesen, dass die wissenschaftliche Begleitung die von den Mitgliedern der PSAG übermittelten Anregungen möglichst sorgfältig, ggf. gekürzt, in die Abstimmungsunterlage übernommen hat. Auf die Möglichkeit, diese in der Sitzung zu ergänzen oder zu kommentieren, wird ebenfalls verwiesen. Die offene Spalte 5 soll den Ressortvertreter einerseits die Option bieten, ihre Position, die sie in der Sitzung zu den einzelnen Vorschlägen und den Gutachterempfehlungen einnehmen wollen, zu notieren. Andererseits dient Spalte 5 der wissenschaftlichen Begleitung als „Protokollspalte“, dort werden die Ergebnisse der Beratungen der PSAG festgehalten.

Die vollständig ausgefüllte Tabelle wird den Mitgliedern der AG nach der Sitzung als Protokollanlage zugesandt so dass der Nachvollzug von der Sitzungsvorlage zum Sitzungsergebnis leicht möglich ist.

Nur in ganz wenigen Einzelfällen erfolgen daraufhin noch Einwände zu den dokumentierten Ergebnissen. Im Regelfall passt die wissenschaftliche Begleitung die Entwürfe der Handlungsanleitung nach den Sitzungen auf Grundlage der Ergebnisse in Spalte 5 an.

Teilweise kann in den Sitzungen der GROßEN AG (nur) Einigkeit über bestimmte Regelungen im Grundsatz hergestellt werden, der Zeitrahmen lässt aber keine konkrete Ausformulierung zu. Diese wird von der wissenschaftlichen Begleitung im Nachgang formuliert und mit den Ressortvertretern (bilateral oder multilateral) abgestimmt, mit denen dies bei der Sitzung vereinbart worden ist.

Über einzelne besonders strittige Fragen kann im Abstimmungsprozess keine Einigung erzielt werden. Dies bedeutet, es kann keine Regelung und/ oder keine Formulierung für die Handlungsanleitung zu einem Arbeits- oder Entscheidungsschritt gefunden werden, die von allen in der AG vertretenen Personen bzw. deren Ressorts oder Ressortei-

len mitgetragen wird. Ursache dafür ist zum Teil, dass einzelne Fragen in einem Ressort von den Vertretern der AG im laufenden Prozess bis zu den entscheidenden Sitzungen nicht ausreichend abgestimmt werden konnten und so eine Zustimmung des jeweiligen Ressorts aufgrund Nicht-Behandlung vorläufig versagt wird. In diesen Fällen – bspw. hinsichtlich (zusätzlicher) Kompensationsanforderungen für die Versiegelung von Bodenflächen – wird sowohl in den Entwurf der Handlungsanleitung als auch in die Abstimmungstabelle im Sinne einer Protokollanmerkung aufgenommen, dass es zu der Passage abweichende Positionen eines oder mehrerer Ressorts gibt (vgl. Nr. 34 in Abb. 16 auf S. 141). Diese abweichenden Positionen werden - ggf. mit dem vorläufigen und weitgehend auf Ressortebene abgestimmten Entwurf der Handlungsanleitung - in den weiteren politischen Prozess gegeben.

Insgesamt sind am Ende des ersten Entwicklungs- und Abstimmungsprozesses lediglich einige wenige solcher Themen übrig geblieben. Aufgrund des engen Zeitrahmens der ersten Prozessphase können allerdings auch einige Aspekte der Anwendung der Eingriffsregelung, die bei der Befragung zu Beginn des Vorhabens als klärungsbedürftig ermittelt worden sind, nicht oder nicht ausreichend behandelt werden. Daher müssen zum Teil (vorläufige) Konventionen verabschiedet werden, deren Standardisierungsgrad und Regelungsintensität noch verbesserungsfähig bleibt.

4.3.6 Verabschiedung der Handlungsanleitung durch die beteiligten Ressorts

Da alle Mitglieder der AG zur Entwicklung der Handlungsanleitung als „Ressortvertreter“ tätig sind, vertreten sie grundsätzlich die offizielle Auffassung ihrer Ressorts, die sie entsandt haben und sind berechtigt ggf. notwendige Entscheidungen zu treffen. Die Rückkopplung zu ihren Ressorts, insbesondere auch den Ressortspitzen, sollen die Vertreter im laufenden Prozess selbst organisieren. Dieser Anspruch wird jedoch nur eingeschränkt eingelöst, weil zwischen den Arbeitsgruppensitzungen teils nur wenige Wochen liegen und die Zeiträume nicht ausreichen, die notwendigen Informationen in den Ressorts zu kommunizieren, um ggf. (neue) Direktiven aus den Ressorts einzuholen. Daher sind einzelne Ressortvertreter bei Meinungsäußerungen zu fachlichen Fragen in der AG wiederholt sehr zurückhaltend und verweisen auf (weiteren) Rücksprachebedarf mit ihren Vorgesetzten. Bei AG-Mitgliedern der Arbeitsebene tritt dies zwangsläufig häufiger auf als bei Vertretern der Leitungsebene. Gleiches gilt in den Fällen, in denen im laufenden Diskussionsprozess Wechsel in der personellen Besetzung der AG stattfinden, bspw. durch Zuständigkeitsänderungen.

Da aufgrund dieser Situation die offizielle Zustimmung der Ressorts zu allen wichtigen Aspekten der Handlungsanleitung parallel zum Entwicklungsprozess nicht eingeworben werden kann, muss der Gesamtentwurf der Regelung am Ende des Prozesses in eine weitere abschließende und entscheidende Abstimmungsrunde gebracht werden.

Die letzte Sitzung der GROßEN AG findet Anfang Oktober 1998 statt. Danach werden die abschließend vereinbarten Änderungswünsche von der wissenschaftlichen Begleitung in den Entwurf der Handlungsanleitung eingearbeitet.

4.3.7 Votum der politischen Gremien

Das federführende Umweltressort erstellt parallel und ergänzend zur Endbearbeitung der Handlungsanleitung eine Senatsvorlage und stimmt diese mit den beteiligten Senats-Ressorts ab.

Der SENAT DER FREIEN HANSESTADT BREMEN beschließt die Handlungsanleitung in seiner Sitzung am 17.11.1998 „vorbehaltlich der Zustimmung der in den Wirtschaftsförderungsausschüssen vertretenen Fachdeputationen“ (Beschluss des Bremer Senats vom

17.11.1998 Nr. 1000: G 7; Umsetzung der Senatsbeschlüsse des McKinsey-Berichts zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung – 3. Zwischenbericht der Lenkungsgruppe, Vorlage 501/98).

Seine Erwartungen hinsichtlich der Handlungsanleitung hat der Senat bereits im September 1998 in einer Antwort auf eine kleine Anfrage in der BREMISCHEN BÜRGERSCHAFT (vom 5.8.1998) formuliert: Der Senat erwartet, dass mit Anwendung der Handlungsanleitung „Verwaltungsentscheidungen so transparent gestaltet werden [können], dass die Zahl möglicher Verbandsklagen weiter reduziert wird und die Projekte zeitgerecht umgesetzt werden können“ (Lt.-Drs. 14/1113 vom 15.9.1998).

Die Hoffnungen des Senats sind offensichtlich gleichzeitig mit einer gewissen Unsicherheit oder sogar einem gewissen Misstrauen verbunden, denn der Senat knüpft seinen Beschluss an weitere Arbeitsaufträge für die ressortübergreifende Arbeitsgruppe. Die AG wird beauftragt, dem Senat bis Februar 1999 für ausgewählte Projekte eine Nachkalkulation vorzulegen, also eine weitere vergleichende Anwendung der beschlossenen Handlungsanleitung und der „bisherigen Vorgehensweise“ auf reale bereits abgeschlossene Beispiele aus Bremen.

Die BREMISCHE BÜRGERSCHAFT nimmt den Beschluss des Senats in ihrer Sitzung vom 17.12.1998 zustimmend zur Kenntnis (Lt.-Drs. 14/1170 vom 17.11.1998 und Lt.-Prot. 14/1083 vom 17.12.1998).

Die Wirtschaftsförderungsausschüsse der Deputationen für Umwelt und Gesundheit, Wirtschaft, für das Bauwesen und für Häfen nehmen in ihrer Sitzung am 26.11.1998 die entsprechende Senatsvorlage ebenfalls zustimmend zur Kenntnis (Vorlage Nr. 166/98-S, AZ.: 631-10-00/0-03) und stimmen damit der „Anwendung der Handlungsanleitung im weiteren Verwaltungshandeln“ zu.

Dabei senden allerdings auch die Wirtschaftsförderungsausschüsse ein Signal der Unsicherheit – wenn nicht des Misstrauens – und beschließen, dass bis Ende 2000 ein „Erfahrungsbericht nach einer zweijährigen Erprobungsphase“ vorgelegt werden soll. Die Regierungskoalition in Bremen (große Koalition aus CDU und SPD) drückt 1999 gleichzeitig die Hoffnungen aus, dass durch die Anwendung der Handlungsanleitung „fachliche Grundlagen für eine zügige, effektive und qualitative Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen“ geschaffen sind. Gleichzeitig bekräftigt die Regierungskoalition, dass die Handlungsanleitung „in den nächsten Jahren in der Praxis geprüft wird“ (CDU LANDESVERBAND BREMEN & SPD LANDESVERBAND BREMEN 1999).

Die Einschätzung, dass die Anwendung der Handlungsanleitung dazu beitrage, „sowohl die Fachlichkeit zu sichern als auch das, was in den letzten Jahren wirklich schon schnell gelaufen ist [die Planungs- und Zulassungsverfahren; Anm. d. Verf.], vielleicht noch zügiger zu machen“, drückt auch der Staatsrat des Umweltressorts in einer Debatte der Bremischen Bürgerschaft aus (LOGEMANN 1999, Lt.-Prot. der 79. Sitzung am 25.2.1999).

Nach seiner Auffassung ist außerdem auf allen Seiten der Verwaltung durch den gesamten Entwicklungs- und Abstimmungsprozess der Handlungsanleitung „wirklich ein Schritt nach vorn getan worden“, der sich hoffentlich „auch auf die Politik und die Bürger überträgt“. Der Umweltstaatsrat setzt „große Hoffnungen darauf, dass die Handlungsanleitung uns noch einen Schritt weiter bringt“ (LOGEMANN 1999, Lt.-Prot. der 79. Sitzung am 25.2.1999).

Ein wesentlicher Effekt auf die politische Diskussion um die Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen geht offensichtlich von den verschiedenen Beispiels- und Vergleichsberechnungen aus, die im Rahmen des Vorhabens durchgeführt werden. Denn in der

gleichen Landtagsdebatte wird sogar von der SPD (als langjährigem Regierungskoalitionspartner) konstatiert, dass nun von „einem unabhängigen Gutachter“ festgestellt worden sei, dass Bremen – entgegen der bisherigen Vermutung, auch auf Seiten der SPD – mit Eingriffen auch nicht anders umgeht als andere Länder, also keine „Vorreiterrolle spielt“ und in Bremen „immer alles mögliche ausgeglichen werden [soll]“ (HAMMERSTRÖM 1999, Lt.-Prot. der 79. Sitzung am 25.2.1999).

4.3.8 Erkenntnisse und Schlussfolgerungen der Entwicklungsphase

Grundsätzlich zeigt die erste Prozessphase des Fallbeispiels Ende der 1980er Jahre, dass die Gestaltung von Entwicklungs- und Konsensfindungsprozessen mit Partnern, die eine „besondere“, eine „Konflikt beladene Vorgeschichte“ mitbringen, einer besonderen Aufmerksamkeit, Prozesskonzeption, -planung und -gestaltung bedarf.

Im Folgenden werden Erkenntnisse, die besonders in der ersten Prozessphase von Bedeutung sind, zu allgemeingültigen Prämissen einer Prozessbegleitung zusammengefasst. Die Ergebnisse der ersten Prozessphase in inhaltlich-fachlicher Hinsicht (Sachgerechtigkeit) werden an dieser Stelle nicht diskutiert. Ihre Beurteilung wird, basierend auf den Anwendungserfahrungen, im Kap. 4.4 und, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Fortschreibung, in Kap. 4.5 für die Ergebnisse nach Abschluss der dritten Prozessphase dargestellt.

4.3.8.1 Moderation des Entwicklungs- und Abstimmungsprozesses und der Sitzungen

Schon nach wenigen Sitzungen stellt sich heraus, dass die Moderation der Sitzungen von der wissenschaftlichen Begleitung nicht parallel zur Einleitung, Begleitung und Dokumentation der fachlichen Diskussion und der Ergebnisse geleistet werden kann. Der Fachdiskussion folgen und mit geeignetem Input zu begleiten, erfordert die volle Konzentration und erlaubt nicht, gleichzeitig den Sitzungsverlauf in formaler Hinsicht zu steuern.

Auch die Moderation der Sitzungen durch eine der beteiligten Interessengruppen stellt sich als nachteilig heraus und wird zugunsten einer Moderation durch eine neutrale(re) Institution ersetzt, in diesem Fall durch die Senatskanzlei.

Die Organisation des gesamten Verwaltungsprozesses dagegen verbleibt in der Zuständigkeit des federführenden Umweltressorts in Abstimmung mit dem (neuen) Moderator der Sitzungen. Dies erwies sich als tragfähig und sinnvoll.

4.3.8.2 Auswahl zu bearbeitender Themen durch unmittelbare Beteiligung relevanter Ressorts und Personen

Die im Rahmen der ersten Prozessphase zu bearbeitenden Themen ergeben sich (vorläufig) aus einem Katalog an Themen und Fragestellungen, die im Forschungsauftrag bestimmt wurden (ohne dass der wissenschaftlichen Begleitung bekannt wurde, wer an dieser Zusammenstellung beteiligt war). Für die wissenschaftliche Begleitung war damit nicht klar, ob alle Parteien ihre Wünsche in den Prozess eingebracht haben, daher werden die zu bearbeitenden Themen und ihre Relevanz aus Sicht verschiedener Ressorts erhoben. Der ursprünglich mit dem Auftraggeber vereinbarte Arbeitsplan wird auf der Basis der vorgelegten Ergebnisse geändert, wobei das Einverständnis der PSAG eingeholt wird.

Für die Konzeption und Steuerung des Prozesses ist die unmittelbare und separate Befragung der beteiligten Ressorts vor Ort als besonders positiv zu werten. Günstig erweist sich auch, dass nicht nur offizielle Vertreter dieser Ressorts aus der PSAG, son-

dern ein von den Ressorts selbst zu bestimmender Personenkreis an den Gesprächen teilnehmen kann. Die wissenschaftliche Begleitung erhält so in einem frühen Stadium des Entwicklungsprozesses einen unmittelbaren Eindruck von den Themen, Wünschen, aber auch den Problemen, die den einzelnen Ressorts besonders am Herzen liegen. Gleichzeitig ermöglichen die separaten Termine den Ressortvertretern, ihre Auffassung über bestehende Probleme und – aus ihrer Sicht ungerechtfertigten – Handlungsweisen der anderen Ressorts offen darzulegen. Diese unmittelbare Befragung der beteiligten Akteure signalisiert diesen auch, dass ihre Anliegen ernst genommen und gleich behandelt werden. Neben Hinweisen auf strittige Themen kann die wissenschaftliche Begleitung so einen wichtigen Eindruck von der Stimmungslage der beteiligten Ressorts und ihrer Vertreter gewinnen, die im Laufe des Prozesses zu konsensualen Vereinbarungen kommen sollen.

Die umfassende Ermittlung und das vollständige Protokollieren aller inhaltlichen Wünsche und Vorschläge zeigen deutlich an, dass die Neutralität der wissenschaftlichen Begleitung gegenüber den verschiedenen Interessengruppen eine erforderliche Grundbedingung für die Prozessgestaltung ist.

4.3.8.3 Aufbereitung fachlicher Vorschläge für die Diskussion der PSAG

Die Diskussion und Konsensfindung auf der Grundlage möglichst weitgehend ausformulierter „Fließtext-Passagen“ erweist sich methodisch als nachteilig und nicht praktikabel.

Aus der Spannbreite möglicher Interpretationen der gesetzlichen Vorgaben, fachlichen Anforderungen und Handlungs- oder Entscheidungsvorgaben zu Arbeits- und Entscheidungsschritten der Eingriffsregelung kann die wissenschaftliche Begleitung für die geforderten Entwürfe nur einen – von ihr fachlich wie methodisch befürworteten – Vorschlag auswählen und der PSAG zur Diskussion übermitteln.

Aufgrund des uneinheitlichen Kenntnisstandes zu den meisten dieser Sachverhalte und eines stark abweichenden Informationsstandes, können Themen und Vorschläge zu Vorgehensweisen und Regelungen von den Mitgliedern der PSAG nicht „auf Augenhöhe“ behandelt werden. In der Diskussion häufen sich Wünsche nach Erläuterungen und Darstellung alternativer Methoden, die vom Beratungsteam in den Sitzungen ad hoc eingespeist werden sollen. Auch dies ist nicht in einheitlicher Qualität möglich, da Fragen und Wünsche vielfach unerwartet sind und neu geäußert werden.

Bemühungen um einen „sprachlichen Feinschliff“ zu einer inhaltlichen Lösung für die Entwürfe erweisen sich als ineffizient. Die AG verständigt sich nach intensiver und langwieriger Diskussion oftmals auf grundsätzlich von den Vorschlägen abweichende Lösungen, was die weitgehende Überarbeitung der Textentwürfe nach sich zieht.

Nach etwa einem halben Jahr Projektlaufzeit wird vom dem bis dahin vorgesehenen Vorgehen abgewichen und begonnen, Vorbereitungspapiere zu einzelnen Themen in die PSAG als Basis für grundsätzliche inhaltliche Richtungsentscheidungen einzuspeisen, aus denen aufgrund der Ergebnisse der Diskussionen eine Alternative von der wissenschaftliche Begleitung ausformuliert wird (weiteres zu der Ausgestaltung der Methode in Kap. 4.5.3). Die Erarbeitung und Vorlage umfassender thematischer Vorbereitungspapiere in einer abgestimmten, sich wiederholenden Struktur und Systematik erweist sich als grundlegend für eine effiziente Diskussion und Ziel führend für die zügige die Durchführung der Prozesse.

4.3.8.4 Bedeutung der redaktionellen Abstimmungsphase

Moderator und wissenschaftliche Begleitung achten im weiteren Verlauf der Sitzungen der KLEINEN und GROßEN AG darauf, dass möglichst eindeutige Richtungsentscheidungen zu einzelnen Arbeits- und Entscheidungsschritten der zu entwickelnden Handlungsanleitung gefällt, diese protokollarisch dokumentiert und allen zur Kenntnis und Genehmigung übermittelt werden.

Auf Grundlage dieser dokumentierten Grundsatz-Entscheidungen der PSAG formuliert die wissenschaftliche Begleitung textliche Ausführungen für die verschiedenen Kapitel der Handlungsanleitung.

Trotz vielfacher Ermahnungen und Bekundungen, dass die vereinbarten Grundsatzentscheidungen „nur noch“ in verständliche Formulierungen überführt werden sollen, dokumentieren die vielen voneinander deutlich abweichenden Anregungen zu „redaktionellen“ Änderungen das Bemühen verschiedener Ressorts und ihrer Vertreter, vereinbarte Kompromisse durch die sprachliche Ausgestaltung im nachhinein in eine Richtung auszulegen, die ihren ursprünglichen inhaltlichen Forderungen, die sich nicht oder nur teilweise durchsetzen ließen, entsprechen. Dieses Problem ist in dieser ersten Prozessphase kaum zu beherrschen. Denn aufgrund der notwendigen Zustimmung der verschiedenen Ressorts zum Gesamtergebnis/ -papier können entsprechende Bemühungen nur ganz selten mit Hinweis auf bereits getroffene Entscheidungen abgewehrt werden. Vielfach wird die Diskussion nochmals aufgenommen und eine erneute Entscheidungsfindung erzwungen. Um diesem Vorgehen zu begegnen, hat es sich als ausgesprochen hilfreich erwiesen, in den Abstimmungstabellen zu entsprechenden schriftlichen Anregungen im Abstimmungsverfahren die Beschlüsse aus den Protokollen zu zitieren. Teilweise werden die Vorschläge in den Sitzungen daraufhin nicht aufrechterhalten.

Allerdings kann auch damit nicht vermieden werden, dass Handlungsanweisungen in der Redaktionsphase nochmals grundsätzlich diskutiert werden. Da die Redaktionsitzungen aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Anregungen unter erheblichem Zeitdruck durchgeführt werden, können manche Themen nicht bis zu einer Entscheidung diskutiert werden. Dies ist in vielerlei Hinsicht nachteilig und sollte dadurch vermieden werden, dass – ggf. versteckt – Zeitpuffer in der Zeit- und Arbeits- sowie der Sitzungsplanung eingeführt werden, um möglichst alle Diskussionen zumindest bis zu einer grundsätzlichen Entscheidung führen zu können.

Bei besonders strittigen Themen und der Erkenntnis der PSAG, dass hierzu auch bei längerer Diskussion kein Konsens zu finden sein würde, werden die Entscheidungen als „strittig“ dokumentiert und zur weiteren bi- oder multilateralen Klärung an übergeordnete Ebenen delegiert. Auch wenn auf der Arbeitsebene kein inhaltlich abschließendes Ergebnis erreicht worden ist, wird als konsensuales Ergebnis immerhin positiv wahrgenommen, dass man darin übereinstimmt, auf dieser Ebene keine weitere Klärung herbeiführen zu können. Damit muss das (inhaltlich) strittige Thema in einem weiteren „geordneten Verfahren“ einer Klärung zugeführt werden.

Aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung erweisen sich für einen „konsensualen Prozess“ diejenigen strittigen Themen als wesentlich heikler, deren Diskussion in den Redaktionsrunden abgebrochen werden und die mit dem Ergebnis, es sei „ein grundlegender Konsens“ enden. Die Ausformulierung soll nun durch die wissenschaftliche Begleitung bilateral mit einem beteiligten Ressort erledigt werden. In mehreren Fällen stimmt der erreichte Stand der Kompromissbildung in der Wahrnehmung der wissenschaftlichen Begleitung und der beteiligten Ressorts nicht überein.

Einzelne Ressorts versuchen weiterhin, Formulierungen in der Handlungsanleitung zu platzieren, die tendenziell ihren Vorstellungen entsprechen, nicht aber dem Stand der Diskussion in der PSAG. Dies wird u. a. dann offenbar, wenn Vorschläge – zur Absicherung – noch einmal in die Runde der beteiligten Ressorts gegeben werden sollen und die Notwendigkeit dazu vom dem Ressort in Frage gestellt wird, das den Vorschlag selber unterbreitet hatte.

Aufgrund der Erfahrungen mit unterschiedlichen Lösungen der Problematik ist im Nachhinein festzustellen, dass alle Ergebnisse, die im abschließenden Konventionsergebnis niedergelegt werden, den beteiligten Ressorts zur Kenntnis gegeben werden müssen. Dabei ist aus Gründen der Transparenz zu empfehlen, die vorgenommenen Änderungen in kleinen Textpassagen als Gegenüberstellung der bisher bekannten und der neuen Textfassung sowie im Kontext des Gesamttextes zur Freigabe zu liefern. So wird dem Versuch bzw. der Unterstellung vorgebeugt, wichtige noch nicht abgestimmte Änderungen im Gesamttext versteckt zu haben. Dass dies so gehandhabt wird, ist bereits zu Beginn eines Prozesses zu vereinbaren. Dies kann vorbeugend wirken und bereits entsprechende Versuche unterbinden. Außerdem schützt es eine neutrale wissenschaftliche Begleitung vor falschen Erwartungen und damit ggf. verbundenen Auseinandersetzungen.

4.4 Evaluation der Handlungsanleitung (2. Prozessphase)

4.4.1 Zielsetzung der Evaluation

Mit der Einführung der Handlungsanleitung in Bremen soll erreicht werden, dass die Anwendung der Eingriffsregelung in allen Arbeits- und Entscheidungsschritten auch für die Bedarfsressorts und die politischen Gremien in Bremen besser nachvollziehbar wird. Das Verwaltungshandeln soll für alle Beteiligten transparenter, einheitlicher und damit verlässlicher werden. Die Planungs- und Zulassungsverfahren sollen beschleunigt werden – auch dadurch, dass Konflikte zwischen den Verwaltungen vermieden werden. Ziel ist gleichzeitig, die fachliche Qualität und die Rechtssicherheit durch die erzielten Ergebnisse zu gewährleisten sowie Kosten zu reduzieren.

Die Wirtschaftsförderungsausschüsse der Deputationen für Umwelt und Gesundheit, Wirtschaft, für das Bauwesen und für Häfen haben den Beschluss der Handlungsanleitung in ihrer Sitzung am 26.11.1998 verknüpft mit einem weiteren Auftrag an die Verwaltung, „nach einer zweijährigen Erprobungsphase“ einen Erfahrungsbericht über die Anwendung der Regelungen vorzulegen (WFA BREMEN, 26.11.1998).

Im Abstimmungsprozess werden vielfach Kompromisse eingegangen, die eine einheitliche Handhabung gewährleisten sollen, teilweise jedoch noch immer mit unvermeidbaren Interpretationsspielräumen ausgestattet sind. Alleine schon aus diesen Gründen scheint es nötig und sinnvoll, die erzielten Ergebnisse auf ihre Praxistauglichkeit hin zu überprüfen. Die „Erprobungsphase“ dient somit allen Beteiligten zur Einschätzung, welche der eingegangenen Kompromisse und vereinbarten Lösungen sich bewähren und welche nicht. Es soll überprüft werden, inwieweit sich die getroffenen mehr oder weniger standardisierten Vorgaben auch in planungspraktischer und fachlicher Hinsicht als geeignet zeigen, ob sie in Teilen zu weitreichend sind oder die Standardisierungsansätze aufgrund guter Erfahrungen noch erweitert oder ergänzt werden sollen.

Um „eine ausreichend große Erfahrungsbasis auswerten zu können“, wird mit der Evaluation erst Ende 2002 begonnen (vgl. WFA BREMEN 2003). Hintergrund für diese Verzögerung ist die Tatsache, dass die Planungs- und Zulassungsverfahren, die bei Ver-

abschiedung der Handlungsanleitung 1998 bereits begonnen worden sind, nach der alten Methode zu Ende geführt werden.

Aufgabe der Evaluation soll es sein, im Detail zu untersuchen, wo die mit der Anwendung der Regelung betrauten Akteure Bedarf nach Veränderungen oder Ergänzungen sehen. Zudem soll überprüft werden, ob für die Handlungsanleitung ein Fortschreibungsbedarf aufgrund zwischenzeitlich geänderter Rahmenbedingungen besteht. Ein Ziel bei der Entwicklung der Handlungsanleitung im Jahr 1998 ist es u. a., Regelungen für die Ermittlung der Kompensationserfordernisse einzuführen, die mit denen im Bremischen Umland vergleichbar sind. Im Rahmen der Evaluation wird also auch geprüft, ob dieses Ziel erreicht ist.

Die Federführung für die Evaluation liegt, wie bei der Entwicklung im Rahmen der ersten Prozessphase, beim Umweltressort, mittlerweile bezeichnet als „Senator für Bau und Umwelt“ (SBU), verbunden mit dem Auftrag, sich mit anderen betroffenen Ressorts abzustimmen, aufgrund weiterer Umressortierungen nun mit dem Senator für Wirtschaft und Häfen, dem eigenen Teilressort Bau sowie dem Senator für Finanzen und der Senatskanzlei. Mit der Begleitung des Auftrages ist weiterhin die Projekt begleitende SENATS-AG (PSAG) betraut – nun von Anfang an unter Leitung der Senatskanzlei (vgl. WFA BREMEN - Vorlage vom 31.1.2003).

Tab. 8: Zusammensetzung der PROJEKTBEGLEITENDEN SENATS-AG – 2. Prozessphase (EIGENE DARSTELLUNG)

Ressort	Fachbereich/ Referat/ Amt	Anzahl der Personen	Spezifische Funktion in der PSAG
Senatskanzlei	Politikbereiche Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales; Politikbereich Umweltschutz; ressortübergreifende Angelegenheiten	1	Moderation
Senator für Bau, Umwelt und Verkehr	Flächen-, Arten- und Biotopschutz, Landschaftsplanung, Eingriffsregelung	2	federführende Leitung
Senator für Bau, Umwelt und Verkehr	Bauordnungsrecht	1	
Senator für Bau, Umwelt und Verkehr	Planung, Bauordnung West	1	
Senator für Wirtschaft und Häfen	Umweltangelegenheiten, Energiepolitik, Land- und Ernährungswirtschaft, Verbraucherfragen	1	
Senator für Wirtschaft und Häfen	Gewerbe- und Regionalentwicklung	1	
Senator für Finanzen	Liegenschaften Kosten	1	
Rechnungshof Bremen	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Bau, Umwelt, Verkehr, Hoch- und Tiefbau	1	

Das ILN wird wiederum mit der wissenschaftlichen Begleitung und Bearbeitung betraut. Auf die Etablierung weiterer externer Begleitung – wie bei der Entwicklung der Handlungsanleitung – wird nunmehr verzichtet. Dies kann als Hinweis gewertet werden, dass der wissenschaftlichen Begleitung auch von den Bedarfsressorts ausreichend prozessuale Kompetenz und Neutralität sowie Sachverstand auch in Rechtsfragen zugebilligt wird. Unter prozessualen Gesichtspunkten deutet dies bessere Ausgangsbedingungen

an als in der ersten Prozessphase. Ein Teil der (schwierigen) Vorgeschichte konnte offensichtlich in der ersten Prozessphase durch die gemeinsamen Erfahrungen überwunden werden.

Die Evaluation der Handlungsanleitung (Phase 2, vgl. Abb. 11, S. 117) wird im Folgenden hinsichtlich der prozessualen Aspekte und der Ergebnisse dargestellt.

4.4.2 Regeln für die Zusammenarbeit in der Evaluationsphase

Die SENATS-AG, die die Evaluation der Handlungsanleitung begleitet, ist institutionell aus den gleichen Ressorts zusammengesetzt wie schon bei der Entwicklung der Handlungsanleitung. Die personellen Vertreter der Ressorts in der Arbeitsgruppe haben jedoch zum Teil gewechselt.

Aufgrund der zurückliegenden Erfahrungen (und der Erkenntnisse der wissenschaftlichen Begleitung) werden zu Beginn des Vorhabens in der AG folgende Regeln für die gemeinsame Arbeit der PSAG vereinbart.

- Die wissenschaftliche Begleitung und der SBU erstellen gemeinsam und zeitnah Protokolle der Sitzungen der Senats-AG, die alle wesentlichen Entscheidungen und verbindlichen Vereinbarungen enthalten. Der SBU stimmt das Protokoll mit der SENATS-AG ab.
- Alle Mitglieder der SENATS-AG wirken konstruktiv an der Evaluation der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen mit. Werden Änderungen zum Vorgehen im Rahmen des Vorhabens und / oder auch an Einzeltexten gewünscht, erfolgt dies mit der Benennung konkreter Verbesserungsvorschläge (Abwandlungsvorschläge).
- Die in der SENATS-AG vertretenen Mitglieder treten als Sprecher ihrer Ressorts auf. Sie nehmen die erforderlichen hausinternen Abstimmungen selbständig und zeitgerecht vor.

4.4.3 Befragung zur Untersuchung der Anwendungserfahrungen

In der Erprobungsphase der Handlungsanleitung in Bremen werden keine systematischen Aufzeichnungen über die Anwendung der neuen Regelung und deren Wirkungen bzw. die Wahrnehmung durch die beteiligten Akteure vorgenommen. Lediglich die Naturschutzbehörde sammelt und dokumentiert einzelne „Anwendungsschwierigkeiten“ und aufkommende fachliche Verbesserungs- und Ergänzungsmöglichkeiten.

Keines der mit der Einführung der Handlungsanleitung verbundenen Ziele kann daher auf einfache Weise quantitativ in Bezug auf den Erreichungsgrad evaluiert werden. Da es sich um subjektive Wahrnehmungen bei den Beurteilungen handelt – ob der Untersuchungsumfang im Einzelfall konfliktfreier festgelegt wird, inwieweit ermittelte Kompensationsanforderungen besser nachvollziehbar sind oder ob die Zulassungsverfahren in der Verwaltung insgesamt einvernehmlicher und zügiger bearbeitet werden können – sollen die Akteure befragt werden, die in der Praxis mit der Anwendung der Regeln befasst sind.

4.4.3.1 Auswahl der Interviewpartner

Die Erkenntnisse und Erfahrungen mit der Anwendung der Regelungen werden im Rahmen von Experteninterviews mit einzelnen Akteuren oder Gruppen ermittelt, die mit der Eingriffsregelung in senatorischen Dienststellen, Ämtern und Gesellschaften beschäftigt sind. Des Weiteren werden einzelne Interessenverbände befragt, die über mittelbare Erfahrungen mit der Anwendung der Handlungsanleitung verfügen und darüber

hinaus die Nachvollziehbarkeit der Verfahren und Ergebnisse auf der Grundlage der Handlungsanleitung aus eigener Anschauung beurteilen können. Zur Beurteilung der Tauglichkeit der Regelungen in der praktischen Planung sowie der fachlichen Validität der Regelungen und der damit zu erzielenden Ergebnisse werden zudem verwaltungs-externe Planungsbüros befragt, die in den zurückliegenden Jahren bspw. mit der Bearbeitung landschaftspflegerischer Begleitpläne auf Grundlage der Methoden der Handlungsanleitung beauftragt waren.

Alle von der wissenschaftlichen Begleitung vorgesehenen Interviewpartner werden vorab vom SBU als zuständigem Ressort für die Organisation des Prozesses über die Ziele und das Vorgehen informiert und um ihre Mitwirkung gebeten.

Die insgesamt 25 zu interviewenden Institutionen werden von Mitgliedern der PSAG und der wissenschaftliche Begleitung vorgeschlagen. Die Institutionen werden nach gemeinsamen Interessen / Handlungsfeldern zu 15 Gruppen zusammengefasst (z.B. die Abteilung Häfen des Senators für Wirtschaft und Häfen in Verbindung mit Bremen-Ports). Die Gesamtzahl der Interviews ist auch durch den Auftrag und den zur Verfügung stehenden Zeitraum begrenzt.

Die Zahl der interviewten Personen liegt damit deutlich über der Zahl der Institutionen, weil diesen frei gestellt wurde, die Gespräche von ihrer Seite mit mehreren Personen zu führen.

Bei der Auswertung und Darstellung der Ergebnisse werden nur die Auffassungen der jeweiligen Institution gezeigt. Dies dient zum Einen dazu, ganz persönliche Einschätzungen zu relativieren und zum Anderen, durch den Verzicht auf Namensnennung keine Grundlage für (neue) personenzentrierte Konfliktlagen zu schaffen.

4.4.3.2 Konzeption

Das Konzept der Interviews wird nach folgender Strategie ausgerichtet:

“Ziel der Interviews ist eine objektive Ermittlung der wesentlichen Notwendigkeiten / Wünsche / Erwartungen an eine mögliche Fortschreibung der Handlungsanleitung aufgrund vorliegender Erfahrungen mit der Anwendung der Regelung in den zurückliegenden Jahren. Dabei sollen die Antworten und deren Auswertung auch ermöglichen, Schwerpunkte des Entwicklungsbedarfs zu sichten, um Prioritäten hinsichtlich einer möglichen Überarbeitung setzen zu können“ (ILN 2003: 3).

Einen Überblick über die Kernziele und das Evaluationskonzept geben die folgenden Abbildungen:



 <p>Projektziel</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ objektive Ermittlung von Erkenntnissen und praktischen Erfahrungen der Anwendung <ul style="list-style-type: none"> ◦ Stärken und Schwächen der HA erkennen ◦ Vorstellungen und Vorschläge für Ergänzungen und Weiterentwicklungen der HA <p style="text-align: center; font-size: small;">Evaluierung der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen - Konzept und Aufbau des Interviewleitfadens</p>	 <p>Interviewpartner, -gruppen</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Interviewpartner mit mittelbaren Erfahrungen: <ul style="list-style-type: none"> - senatorische Dienststellen, Ämter, Gesellschaften, Interessenverbände,... ❖ Interviewpartner mit unmittelbaren Erfahrungen: <ul style="list-style-type: none"> - Planungsbüros, Naturschutzbehörden, einzelne Stellen der senatorischen Dienststellen,... <p style="text-align: center; font-size: small;">Evaluierung der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen - Konzept und Aufbau des Interviewleitfadens</p>
 <p>Konzept/Strategie der Interviews</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ ergebnisoffene Befragungsmethode: <p>Es werden nur Aspekte ermittelt bzw. genauer beleuchtet, die von den Interviewpartnern selbst genannt werden.</p> <p style="text-align: center; font-size: small;">Evaluierung der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen - Konzept und Aufbau des Interviewleitfadens</p>	 <p>Aufbau des Interviewleitfadens</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ veröffentlichter 1. Teil: <ul style="list-style-type: none"> - sehr allgemeine Fragen - Vorbereitung auf wesentliche Themenfelder der HA ❖ interner 2. Teil: <ul style="list-style-type: none"> - als Anhaltspunkt für Nachfragen - Vertiefung möglicher fachlicher Details - orientiert sich an der Entscheidungskaskade der Eingriffsregelung <p style="text-align: center; font-size: small;">Evaluierung der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen - Konzept und Aufbau des Interviewleitfadens</p>

Abb. 18: Kernziele und –methoden der Evaluation der Handlungsanleitung (HAAREN ET AL. 2003 - Unterlagen zur 1. Sitzung der PSAG zur Evaluation der Handlungsanleitung am 27.5.2003)

Der o. g. Strategie folgend wird für die Befragung eine möglichst ergebnisoffene Befragungsmethode gewählt. Damit soll vermieden werden, bereits mit den Themen der Fragen oder deren Formulierung Ergebnisse zu präjudizieren oder zu beeinflussen. „Das Grundprinzip der Befragung besteht darin, nur solche Aspekte zu ermitteln und ggf. genauer zu beleuchten, die von den Interviewpartnern - ohne Hinleitung – nur aus eigener Erinnerung heraus („auf Anhieb“) als positiv oder als negativ / verbesserungswürdig angesehen werden“ (HAAREN ET AL. 2003: 3).

Dies soll durch die Vorgabe weniger, sehr allgemeiner Fragen zu Beginn der Interviews gewährleistet werden, die den Teilnehmern vorab schriftlich zur Verfügung gestellt werden (Interviewleitfaden – externe Fassung). Dadurch sollen die Beteiligten im Wesentlichen auf die Themenfelder vorbereitet werden, die im Rahmen der Interviews zur Sprache kommen. Die Interviewpartner werden ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Katalog nicht abschließend ist.

Zu diesen (bewusst) sehr allgemeinen Fragen zu Beginn des Interviews zählen u. a. die Fragen nach der Verständlichkeit, der Transparenz der Anwendung sowie der Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse.

Den inhaltlich-thematischen Aufbau des Interviewleitfadens zeigt die folgende Abbildung.

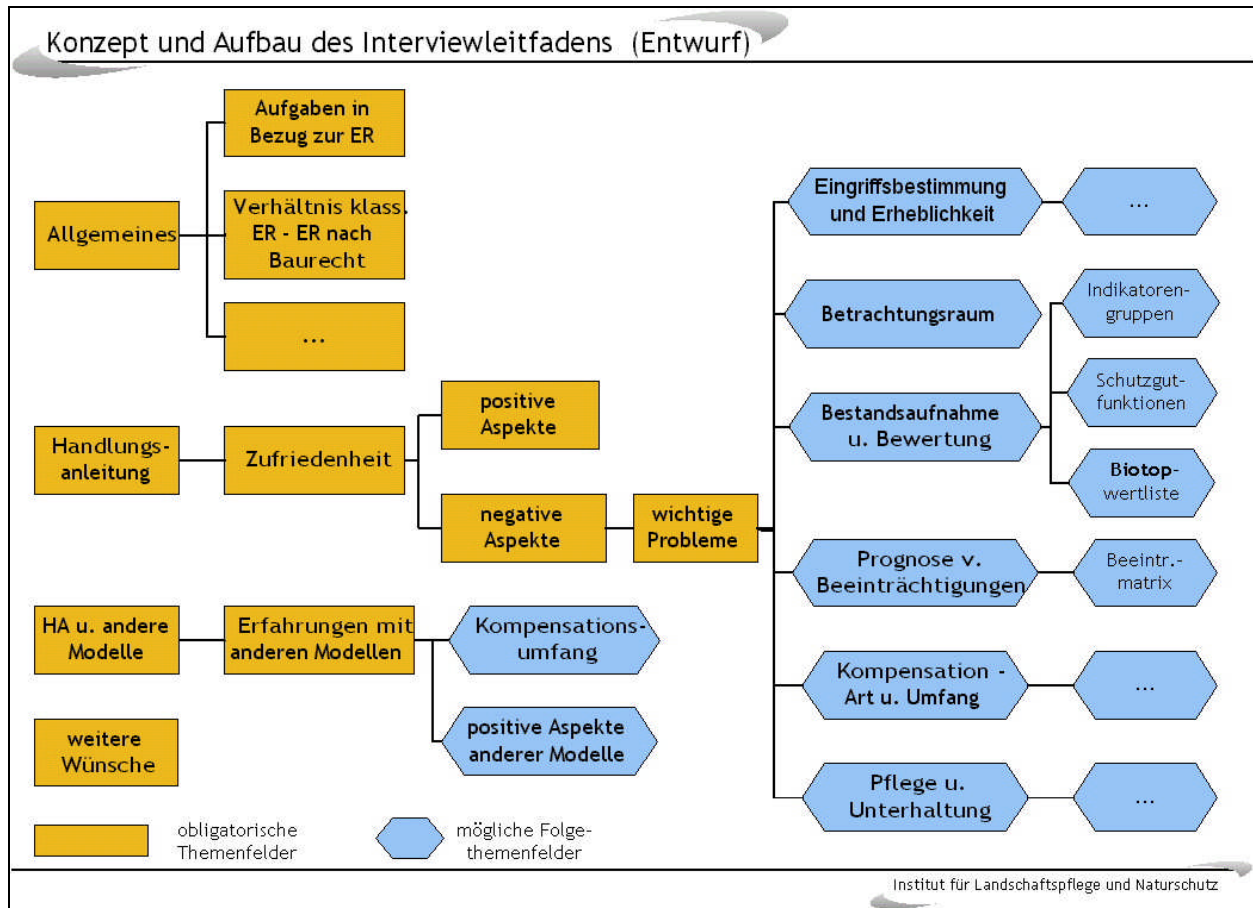


Abb. 19: Konzept und Aufbau des Interviewleitfadens (HAAREN ET AL. 2003: Anlage 1 = Tischvorlage zur 1. Sitzung der Senats-AG am 27.5.2003; zu TOP 3 der TO)

Die (knappe) Zeitplanung der ersten Arbeitsphase der Evaluation und die möglicher Weise große Zahl von Themenfeldern und Einzelaspekten, zu denen Erfahrungen gesammelt werden, erfordert von der wissenschaftlichen Begleitung eine systematische und möglichst vollständige Erfassung der Antworten in einem Interviewdurchgang.

Um dies effizient bewältigen zu können, wird der „externe Interviewleitfaden“ um einen „internen Teil“ ergänzt, der den Teilnehmern nicht zur Verfügung gestellt wird, sondern den Interviewern als Grundlage für die Erfassung von Antworten und als Anhaltspunkt für mögliche Nachfragen dient (Interviewleitfaden – interne Fassung). Diese Nachfragen werden allerdings nur dann gestellt, wenn im Verlauf der jeweiligen Interviews von den Interviewpartnern diese bestimmten Aspekte angesprochen werden. Neben einer allgemeinen Abfrage der positiven und negativen Aspekte der Handlungsanleitung (im einführenden veröffentlichten Teil) vertieft der Leitfaden im zweiten (internen) Teil mögliche fachliche Details. Damit soll auch vermieden werden, die Interviewpartner durch Nachfragen auf Probleme zu lenken, die ihnen selber gar nicht (als relevant) präsent sind. Der Aufbau des Leitfadens im zweiten Teil orientiert sich an der Entscheidungskaskade der Eingriffsregelung, also an den Verfahrensschritten, die in der Handlungsanleitung zur Abarbeitung der Eingriffsregelung genannt werden.

Das Befragungskonzept und der dazugehörige Leitfaden werden zwischen der wissenschaftlichen Begleitung und der PSAG abgestimmt.

Die Befragung wird von Anfang Juli bis Anfang August 2003 von der wissenschaftlichen Begleitung durchgeführt, im Regelfall von zwei Personen, von denen eine die Gespräche führt und die andere die Aussagen möglichst vollständig erfasst.

Die Ergebnisse der Interviews werden nicht (akustisch und/ oder optisch) aufgezeichnet, sondern im Verlauf des Gesprächs schriftlich festgehalten und den Interviewpartnern zur Autorisierung übermittelt.

4.4.3.3 Ergebnisse der Befragung

Die Ergebnisse der Interviews werden von der wissenschaftlichen Begleitung im August 2003 aufbereitet und der PSAG vorgestellt.

Die AG-Mitglieder erhalten nachträglich die einzelnen Gesprächsprotokolle. Ursprünglich äussern mehrere Mitglieder der AG den Wunsch, personalisierte Ergebnisse zu erhalten. Auf Betreiben der wissenschaftlichen Begleitung und mit Zustimmung der Mehrheit der PSAG werden die Ergebnisse anonymisiert. In welcher Form die Weitergabe erfolgen soll, sollte grundsätzlich vor der Befragung einvernehmlich geklärt werden. Im Hinblick auf eine erfolgreiche Prozessgestaltung ist grundsätzlich die anonyme Weitergabe anzustreben. Dies gilt besonders in Prozessen, an der Akteure mit stark differierenden Interessen beteiligt sind und bekannt ist, dass es eine konfliktreiche Vorgeschichte gibt.

Die Ergebnisse sind aufgrund der relativ geringen Anzahl der befragten Institutionen eingeschränkt repräsentativ. Die ermittelten positiven und negativen Aspekte werden nach Häufigkeit ihrer Nennung sortiert und in eine ordinale Skalierung überführt. Diese Einordnung basiert auf der Anzahl der befragten Institutionen, nicht der Nennungen durch Einzelpersonen.

Alle Angaben werden ohne weitere Bewertung durch die wissenschaftliche Begleitung auf Grundlage der autorisierten Protokolle der Gespräche zusammengefasst.

Die zentralen Ergebnisse sind im Folgenden dargestellt:

In Bezug auf die **Verständlichkeit**, die **Transparenz der Anwendung** und die **Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse** zeigt sich der überwiegende Teil der befragten Institutionen zufrieden (vgl. Abb. 20 auf der folgenden Seite). Ein geringer Teil ist sogar sehr zufrieden.

Bei der Frage nach der Zufriedenheit bezüglich **Art und Umfang der Kompensation** äussern sich etwas mehr als die Hälfte der Befragten "sehr zufrieden" oder "zufrieden"⁴¹.

„Hinsichtlich **„fachlicher Qualität / Eignung der Handlungsanleitung“** gibt es etwa gleich viele positive wie negative Nennungen.

⁴¹ Da nicht nachgefragt wird, ob die Unzufriedenheit aufgrund "zu hoher" oder "zu geringer" Kompensationsumfang geäußert wird, können die Antworten dahingehend auch nicht ausgewertet und nicht interpretiert werden.

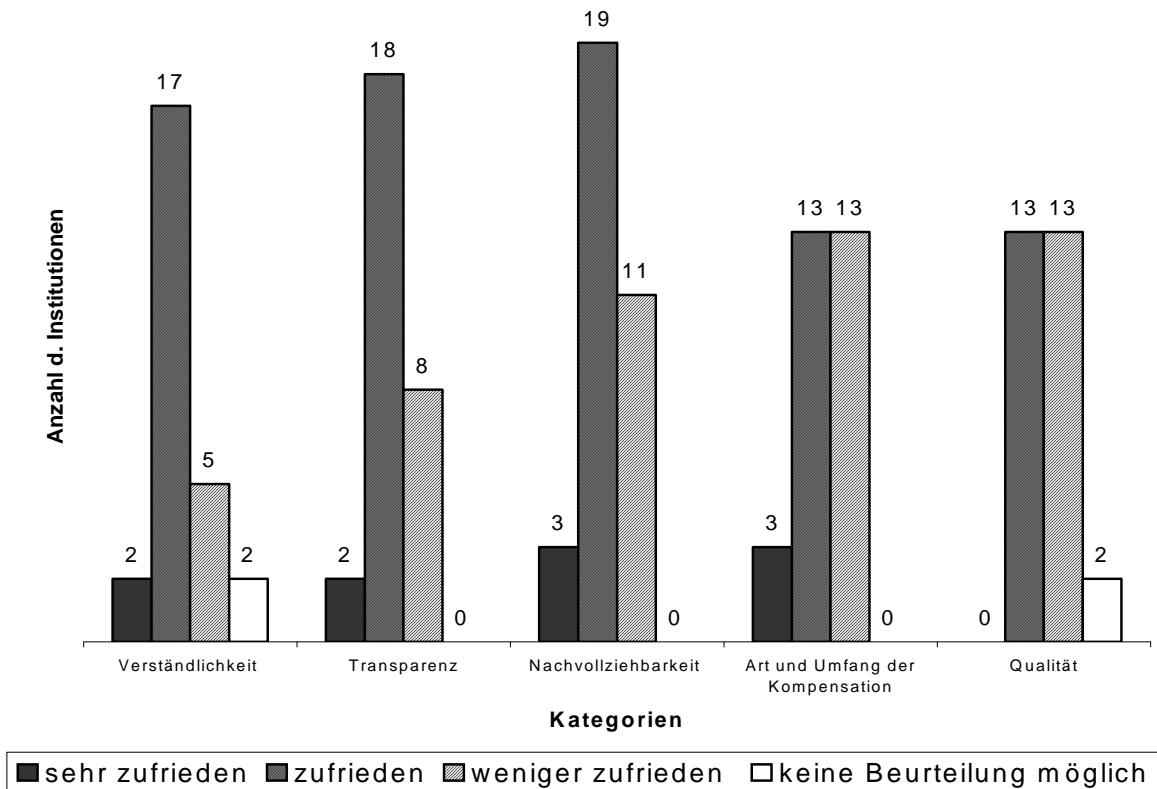


Abb. 20 : Zufriedenheit mit der Anwendung der Handlungsanleitung 1998 (HAAREN ET AL. 2003)

Zu den positiven Aspekten gehören folgende Aspekte der Anwendung der Handlungsanleitung, die sich nach Auffassung der Befragten bewährt haben und bei einer Fortschreibung erhalten bleiben sollen:

Tab. 9: Positive Erfahrungen/ Effekte aufgrund der Anwendung der Handlungsanleitung in Planungs- und Zulassungsverfahren; (HAAREN ET AL. 2003)

Positive Erfahrungen/ Effekte aufgrund der Anwendung der Handlungsanleitung in Planungs- und Zulassungsverfahren	Häufigkeit der Nennung ⁴²		
	Sehr häufig	häufig	gelegentlich
generelles Vorhandensein der HA	X		
Nachvollziehbarkeit, Standardisierung, Akzeptanz, Verfahrenserleichterung, Verbindlichkeit, Versachlichung der Entscheidungsfindung	X		
Anwendung und Ergebnisse des Biotopwertverfahrens		X	
Spielraum, den die HA bei der Anwendung bietet (Standardisierung + Einzelfallbetrachtung der besonderen Funktionen/Mischung aus quantitativen und qualitativen Aspekten)			X

⁴² Für die Häufigkeit der Benennungen werden folgende Kategorien und Bezeichnungen gewählt: sehr häufig: über 18 der befragten 25 Institutionen; häufig: 12-18 der befragten 25 Institutionen; gelegentlich: 6-12 der befragten 25 Institutionen; selten: unter 6 der befragten 25 Institutionen.

Von den Befragten werden besonders häufig folgende Punkte als wichtigste zu ändernde bzw. zu ergänzende Aspekte der vorliegenden Fassung der HA genannt:

Tab. 10: Änderungs- und/ oder Ergänzungswünsche zur Handlungsanleitung aufgrund der Anwendungserfahrungen (HAAREN ET AL. 2003)

Änderungs- und/ oder Ergänzungswünsche zur Handlungsanleitung aufgrund der Anwendungserfahrungen	Häufigkeit der Nennung ⁴³			
	Sehr häufig	häufig	gelegentlich	selten
Unzureichend klare / zu knappe Regelungen zur Berücksichtigung der Funktionsausprägungen von besonderer Bedeutung im Bereich:				
- Landschaftsbild	X			
- Landschaftserlebnisfunktion/Erholungsfunktion ⁴⁴		X		
- Fauna/gefährdete Arten		X		
- Boden		X		
- Wasser/Klima				X
Biotopwertverfahren:				
- unzutreffende Wertstufen bei einzelnen Biotoptypen	X			
- unzureichende Differenzierung der Wertstufen einzelner Biotoptypen	X			
- Scheinobjektivität durch mathematisches Modell		X		
- Fehlen einzelner Biotoptypen		X		
Fehlen konkreterer / verbindlicher Regelungen zum Monitoring / dauerhafte Pflege und Unterhaltung der Kompensationsmaßnahmen		X		
Unzureichende Flexibilität bei der Kompensation aufgrund:				
- fehlender Anrechenbarkeit von Sanierungsmaßnahmen		X		
- fehlender Berücksichtigung von Mehrfachfunktionen		X		
Unzureichende Berücksichtigung indirekter Projektwirkungen		X		
unzureichende Berücksichtigung lokaler Rahmenbedingungen, insbesondere der Flächenbereitstellungskosten / Flächenverfügbarkeit		X		

⁴³ Für die Häufigkeit der Benennungen werden folgende Kategorien und Bezeichnungen gewählt: sehr häufig: über 18 der befragten 25 Institutionen; häufig: 12-18 der befragten 25 Institutionen; gelegentlich: 6-12 der befragten 25 Institutionen; selten: unter 6 der befragten 25 Institutionen.

⁴⁴ Die Handlungsanleitung bezieht sich bei der Erfassung und Bewertung u. a. auf die „Landschaftserlebnisfunktion“. Hierunter werden „optische, akustische, haptische und sonstige strukturelle und räumliche Voraussetzungen für das Landschaftserleben und für die Erholung“ verstanden. Durch die Landschaftserlebnisfunktion wird insbesondere das Schutzgut Landschaftsbild berücksichtigt (HANDLUNGSANLEITUNG 1998: Anhang S. 7). Im Rahmen der Interviews wurde der Begriff der "Landschaftserlebnisfunktion" von den Befragten allerdings offensichtlich häufig nicht in der o. g. Bedeutung verwendet. Wenn die unzureichende Berücksichtigung der "Landschaftserlebnisfunktion" kritisiert wurde, war damit offensichtlich häufig die Erholungsfunktion gemeint, während die fehlende Berücksichtigung der landschaftsästhetischen Qualitäten unter dem Begriff „Landschaftsbild“ angesprochen wurde. Da beide Aspekte unterschiedlich häufig genannt sind - und damit bestimmte Interessen deutlich werden - sind sie bei der Ergebnisdarstellung nicht unter dem Begriff „Landschaftserlebnisfunktion“ zusammengefasst, der nach HA zu verwenden wäre.

Änderungs-/Verbesserungsbedarf zu den o. g. Aspekten wird bei der Befragung (relativ) häufig oder sehr häufig genannt. Daraus ergibt sich allerdings nicht, dass bei den befragten Interessengruppen Konsens darüber besteht; gegenläufige Meinungen werden lediglich nicht aktiv benannt. Aufgrund der Konzeption der Befragung werden die unterschiedlichen Ressorts aber auch nicht zu ihrer Position zu entsprechenden Vorschlägen befragt.

Nachfolgend werden Aspekte dargestellt, die bei der Befragung von unterschiedlichen Interessengruppen aktiv aufgegriffen werden und zu denen Vorschläge gemacht werden, die nicht kompatibel sind, sich zum Teil sogar widersprechen.

Tab. 11: Gegensätzliche oder Abweichende Änderungs- und/ oder Ergänzungswünsche aufgrund von Erfahrungen mit der Anwendung der Handlungsanleitung in der Probephase (HAAREN ET AL. 2003)

Gegensätzliche oder Abweichende Änderungs- und/ oder Ergänzungswünsche aufgrund von Erfahrungen mit der Anwendung der Handlungsanleitung in der Probephase
Weitergehende Standardisierung versus flexible Abarbeitung/ verbal-argumentativ (bezogen auf existierende Struktur der HA durch Ergänzung von Regelungen zu Schutzgütern):
- Biotopwertverfahren
- Landschaftsbildbewertungsverfahren
- weitere Schutzgüter.
Weitergehende Lockerung der Forderung nach funktionalem, räumlichem und zeitlichem Zusammenhang zwischen Eingriff und Kompensation versus Standards halten, engen Bezug beibehalten:
- Sukzessionsflächen versus Kulturlandschaftsbiotop,
- verstärkte Kompensation im innerstädtischen Bereich versus Kompensation im außenstädtischen Bereich,
- dauerhafte Pflege versus kurze Pflegedauer,
- Schwerpunktsetzung auf Flora, Fauna, Boden versus stärkere Einbeziehung abiotischer Schutzgüter (Klima, Luft),
- separate Abarbeitung der Eingriffsregelung, FFH-Verträglichkeitsprüfung, UVP versus stärkere Vernetzung der Instrumente,
- Einführung/ Erweiterung von Ersatzzahlungen nach § 19 Abs. 4 BNatSchG ⁴⁵ .

Nach Prüfung der Ergebnisse der Befragung durch die PSAG wurde besonderer Fortschreibungsbedarf zu folgenden Themen festgestellt (HAAREN ET AL. 2003):

⁴⁵ Die grundsätzliche Möglichkeit einer entsprechenden Kompensation durch Geldzahlungen ist im geltenden BremNatSchG bereits vorgesehen (§ 11 Abs. 5 und 7). Eine entsprechende Rechtsverordnung, die das Verfahren zur Ermittlung und die Höhe der "Ausgleichsabgabe" regelt wurde jedoch bislang nicht erlassen. Als Möglichkeit, Ausgleichsabgaben bei nicht durch Ersatzmaßnahmen in sonstiger Weise zu kompensieren, kommt daher eine Landesverordnung in Frage oder entsprechende Änderungen an den gesetzlichen Vorschriften im Rahmen der anstehenden Novelle des BremNatSchG (vgl. auch Kap. 2.4).

Tab. 12: Themenfelder/ Themen der Fortschreibung der Handlungsanleitung aufgrund der Ergebnisse der Befragung zu den Anwendungserfahrungen in der Probephase (EIGENE DARSTELLUNG)

Themenfelder/ Themen der Fortschreibung der Handlungsanleitung aufgrund der Ergebnisse der Befragung zu den Anwendungserfahrungen in der Probephase
Präzisierung der Erheblichkeitsschwelle (Dimensionen des Vorhabens oder der ausgelösten Beeinträchtigung)
Möglichkeiten zur Minimierung des Ermittlungsumfangs und der Ermittlungsintensität
Überarbeitung der Biotopwertliste der Handlungsanleitung (Ergänzung, Überprüfung der Wertstufenzuordnung)
Überprüfung der methodischen Vorgaben bezüglich Funktionsausprägungen von besonderer Bedeutung, Erleichterung der Anwendung auch bei Betroffenheit dieser Funktionsausprägungen
Regelungen zur Erhöhung der Flexibilität bei der Bestimmung der Kompensation und des Zusammenhangs zwischen Eingriffs- und Ausgleichsort:
- Stärkere Berücksichtigung innerstädtischer Kompensationsmaßnahmen,
- Berücksichtigung von Ersatzzahlungen,
- Berücksichtigung positiver Wirkungen von Sanierungsmaßnahmen auf die Schutzgüter des BNatSchG im Rahmen der Kompensation,
- Schaffung methodischer Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Flächen- und Maßnahmenpools (u. a. Anrechnungsmöglichkeiten für vorlaufende Maßnahmenumsetzung durch Berücksichtigung von Entwicklungszeiten).
Definition bestimmter "Standard-Zielbiotope" und der zu ihrer Realisierung erforderlichen Standardausgleichsmaßnahmen als Grundlage für den Erlass einer Biotoptypensatzung nach §135c BauGB.
Hinweise oder Regelungen zur Zuständigkeit für die Ermittlung und Beschaffung von Kompensationsflächen.
Hinweise und / oder verbindliche Regelungen zur Dauer und Zuständigkeit für die Kompensationsflächenpflege sowie zur Verteilung der Pflege- und Unterhaltungskosten.

4.4.4 Fortschreibungsbedarf aufgrund der Anwendungserfahrungen

Bei der Evaluation der Anwendungserfahrungen mit der Handlungsanleitung wird festgestellt, dass die befragten Institutionen überwiegend mit den Verwaltungsabläufen bei der Planung und Zulassung von Eingriffen und den Ergebnissen, die aufgrund der Anwendung der Handlungsanleitung erzielt werden, zufrieden oder sehr zufrieden sind. Trotz unterschiedlicher Ressortsinteressen wird eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Vorgehen vor Einführung der Handlungsanleitung konstatiert. Die Einführung des "Regelwerkes" zur Vereinheitlichung des Vorgehens bei der Anwendung der Eingriffsregelung und der Bewertungen hat sich also grundsätzlich bewährt.

Die guten Erfahrungen bei der Anwendung der Eingriffsregelung nach Einführung der Handlungsanleitung drücken sich in geringerem Abstimmungsbedarf der Ressorts sowie einer Beschleunigung der Anwendung der Eingriffsregelung innerhalb der Planungs- und Zulassungsverfahren und der Vereinheitlichung des Vorgehens aus.

Diese positiven Erfahrungen werden u. a. den eingeführten Standardisierungen zugeschrieben. Daher wünschen sich viele der befragten Gruppen, insbesondere die Bedarfsressorts, eine Fortschreibung der Handlungsanleitung, bei der geprüft wird, wieweit Ergänzungen um weitere standardisierte Regelungen und Weiterentwicklungen beste-

hender Regelungen möglich sind, z. B. für die Herleitung der erforderlichen Kompensation für erhebliche Beeinträchtigungen durch indirekte Projektwirkungen.

Am häufigsten gewünscht werden weitere Hinweise und Regelungen zur Bestimmung der Kompensationserfordernisse bei der Betroffenheit von Funktionsausprägungen besonderer Bedeutung (z.B. Schutzgut Landschaftsbild) und der Ermittlung und Bewertung indirekter Projektwirkungen.

Nach den Ergebnissen der Befragung besteht hinsichtlich der „Verständlichkeit der Regelungen“ sowie der „Transparenz und Nachvollziehbarkeit“ kaum Überarbeitungsbedarf der vorliegenden Fassung.

Ein Teil der Interviewpartner sieht weiterhin Handlungsbedarf hinsichtlich „Art und Umfang der Kompensationsergebnisse“, die aufgrund der Anwendung der Eingriffsregelung ermittelt werden. Wie bereits erwähnt, wird nicht nachgefragt, ob damit gemeint ist, dass die ermittelte Kompensation zu hoch oder zu gering sei, Vermutet werden darf allerdings, dass der Kompensationsumfang noch immer als zu hoch erscheint.

Ein anderer Teil der befragten Institutionen sieht dagegen Überarbeitungsbedarf hinsichtlich der "fachlichen Eignung der Handlungsanleitung". Aus Sicht vieler Interviewpartner soll die Handlungsanleitung möglichst auch „lokale Rahmenbedingungen und Interessen“ stärker berücksichtigen, z. B. sollen verstärkt auch innerstädtische Kompensations- und Sanierungsmaßnahmen auf den Kompensationsumfang angerechnet werden können.

Wie bereits in der Entwicklungsphase der Handlungsanleitung werden nochmals verschiedene Aspekte der Anwendung der Eingriffsregelung zur Diskussion gestellt, die von hoher ökonomischer Bedeutung sind, bspw. der erforderliche räumliche Zusammenhang zwischen Eingriffsort und Kompensationsflächen, die erforderliche Pflegeintensität und –dauer, ggf. erforderliche Nachkontrollen, deren Intensität und Dauer sowie die Frage der finanziellen Verantwortung.

Darüber hinaus wird in den Interviews auf einen Änderungsbedarf hingewiesen, der sich aufgrund neuer rechtlicher und fachlicher Rahmenbedingungen ergibt, z. B. Änderungen der Biotopwertliste aufgrund des neuen Kartierungsschlüssels, der Vorschriften zu den besonders geschützten Biotopen usw. (vgl. Kap. 4.4.5.3).

Die prioritären Themen der Verwaltungsressorts unterscheiden sich geringfügig von den Gesamtergebnissen der Befragung. Die Auswahl ist dort zum Teil beeinflusst von dem Erfordernis, die Effizienz der Verwaltungsarbeit zu erhöhen, z. B. durch Reduktion der Zahl von Bagatellfällen, u. U. mittels untergesetzlicher Präzisierung der gesetzlichen Erheblichkeitsschwelle.

Ein Teil der aufgeworfenen Fragen tangiert auch die gesetzlichen Grundlagen, auf denen die Handlungsanleitung als untergesetzliche Regelung aufbaut (z. B. die Frage von Ausgleichszahlungen und des geforderten räumlichen Zusammenhangs). Hier ergibt sich bei der Fortschreibung der Handlungsanleitung durch die parallel begonnene Arbeit an der Novelle des BremNatSchG eine besondere Chance, denn die erforderlichen rechtlichen Grundlagen können passend zur Ausgestaltung der untergesetzlichen Regelungen geändert werden. Allerdings gestaltet sich die Fortschreibung der Handlungsanleitung etwas schwieriger, da die gesetzlichen Grundlagen gleichzeitig in der Weiterentwicklung sind (vgl. Kap. 4.4.5.1).

4.4.5 Fortschreibungsbedarf aufgrund Änderungen der Rahmenbedingungen

Die Evaluation der Anwendungserfahrungen hat keine wesentlichen Anwendungsprobleme mit den bestehenden Regelungen der Handlungsanleitung aufgezeigt, die eine umgehende Änderung oder Ergänzung erfordert hätten. Aufgrund der guten Erfahrungen mit den eingeführten Regelungen auf allen Seiten wird in der Evaluation jedoch die Chance gesehen, die Voraussetzungen für weitere Verbesserungen bei der Anwendung zu schaffen, z. B. durch Ergänzungen und weitere Standardisierungen.

Ob eine Fortschreibung der Handlungsanleitung nicht nur wünschenswert, sondern aufgrund von geänderten rechtlichen oder fachlichen Rahmenbedingungen erforderlich oder gar zwingend ist, wird parallel zur Ermittlung der Anwendungserfahrungen geprüft.

4.4.5.1 Fortschreibungsbedarf aufgrund rechtlicher Änderungen

Bei der Prüfung der Rechtsgrundlagen der Eingriffsregelung muss auf die Vorschriften des 2002 novellierten BNatSchG zugegriffen werden, dessen Umsetzung in Bremen parallel zur zweiten Prozessphase begonnen wird. Da die Vorschriften zur Eingriffsregelung im BNatSchG durch die Novelle zwar verändert, aber überwiegend nicht präzisiert worden sind (vgl. Kap. 3), werden die bereits vorliegenden Kommentare zum Rahmenrecht zur Interpretation herangezogen. Die seit Verabschiedung der Handlungsanleitung veröffentlichte Rechtsprechung wird ebenfalls dahingehend ausgewertet, ob aufgrund gerichtlicher Interpretation Aussagen der vorliegenden Handlungsanleitung zu ändern oder zu ergänzen sind. Ausgewertet wird außerdem das zwischenzeitlich novellierte BauGB und UVPG.

Zu den Rahmenbedingungen, die hinsichtlich einer erforderlichen Fortschreibung von Inhalten der Handlungsanleitung geprüft werden, gehören neben den rechtlichen auch fachliche Informationen und Grundlagen. So werden bspw. der neue Kartierschlüssel für Biotoptypen (SBUV 2002A) in Bremen oder aktuelle Vorgaben für die Erfassung und Bewertung von Grabenlebensräumen (SBUV 2002B) auf den Abstimmungsbedarf mit der Handlungsanleitung ausgewertet, um ein möglichst konsistentes System der fachlichen Grundlagen und Vorgaben in Bremen zu gewährleisten.

Im Ergebnis zeigt sich, dass sich innerhalb von fünf Jahren seit Inkrafttreten der Handlungsanleitung die Rechtsgrundlagen der Eingriffsregelung auf Bundes- und Landesebene so geändert haben, dass eine Anpassung der Handlungsanleitung sinnvoll und erforderlich ist, um eine rechtskonforme Anwendung im Einzelfall zu gewährleisten - ohne dass die Anwender selbst verschiedene Vorgaben im Einzelfall abgleichen und anwenden müssen.

Maßgeblich für die Frage der Notwendigkeit einer Fortschreibung einer Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung ist im Regelfall das Landesnaturschutzrecht, ggf. auch das BauGB, wenn – wie in Bremen – auch die Bearbeitung von Eingriffen nach BauGB von der Anleitung erfasst wird. In Bremen besteht, wie oben bereits angesprochen, der Sonderfall, dass das maßgebliche BremNatSchG parallel zur Fortschreibung der Handlungsanleitung an das Rahmenrecht angepasst wird. Daher sind die voraussichtlichen Änderungen des Landesrechts aufgrund der rahmenrechtlichen Vorgaben und der vorliegenden Kommentare zum neuen Bundesrecht sowie bereits vorliegende Entwürfe zum neuen BremNatSchG zu berücksichtigen. Aufgrund dieser zeitlichen Konstellation besteht umgekehrt die Möglichkeit, auch Vorschläge für Regelungen des Landesrechts in den Diskussionsprozess zur Gesetzesfortschreibung einzubringen, was hier als Chance zu werten ist, um insbesondere unbestimmte Rechtsbegriffe klarer zu fassen.

4.4.5.2 Fortschreibungsbedarf aufgrund neuer Rechtsprechung

Enthalten gesetzliche Vorschriften viele unbestimmte Rechtsbegriffe, wie das Naturschutzrecht zur Eingriffsregelung und führt die Anwendung der Vorschriften gleichzeitig zu Belastungen für die Normadressaten, die sich unmittelbar ökonomisch bemerkbar machen, ist die Zahl der Streitfälle, die vor Gerichten ausgetragen werden, vergleichsweise hoch. Von Zeit zu Zeit beschäftigen sich die Richter auch mit inhaltlichen Fragen und tragen mit ihrer Rechtsprechung und den Leitsätzen zu Klarstellung gesetzlicher Anforderungen bei.

Daher entfalten die Leitsätze der Rechtsprechung bei der Anwendung der Eingriffsregelung eine hohe Wirkung, auch wenn sie für nachfolgende Gerichte und Verfahren nicht verbindlich sind. Die Analyse der Rechtsprechung zur Anwendung der Eingriffsregelung zwischen Ende 1998 und 2003 ergibt „nur wenig Änderungsbedarf, aber in einigen Punkten Ergänzungs- bzw. Konkretisierungsbedarf aufgrund der zwischenzeitlich ergangenen Rechtsprechung [...]. Dieser ist bezogen auf die Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung umfangreicher als nach Fachrecht“ (HAAREN ET AL. 2003: 32).

Nicht jedes neue Urteil oder kleinste Änderung wird einen Fortschreibungsbedarf einer generellen Anleitung auslösen. Jedenfalls dann nicht, wenn die Rechtsprechung die Anleitung bestätigt und gesetzliche Änderungen entsprechende Klarstellungen oder Ergänzungen bringen.

Eröffnen Neuerungen im rechtlichen Bereich allerdings neue Interpretationsspielräume, lösen sie damit Interpretationsbedarf aus und können, je nach Umfang, auch alleine Auslöser eines Fortschreibungsprozesses sein.

4.4.5.3 Fortschreibungsbedarf aufgrund neuer fachlicher Grundlagen

Die wesentlichen fachlichen Grundlagen zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen sind in der Handlungsanleitung selbst enthalten. Teilweise sind in der Handlungsanleitung jedoch Bezüge zu oder Verknüpfungen mit externen Grundlagen geschaffen worden. So ist die Biotoptypen- und -wertliste der Handlungsanleitung bspw. hinsichtlich der geführten Typen mit dem Bremischen Kartierschlüssel für Biotoptypen und einer Anleitung zur Erfassung und Bewertung von Grabenlebensräumen in Bremen korreliert (s.o.). Die Wertstufen bzw. Wertstufenspannen sind außerdem mit den aktuellen Biotopwerten des niedersächsischen Umlandes abgestimmt, z. B. mit der Biotoptypen- und -wertliste aus der „Leitlinie Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (NMELV 2002).

Werden die mit der Handlungsanleitung verknüpften fachlichen Grundlagen aktualisiert und geändert, sind die Bezüge der Handlungsanleitung ebenfalls zu aktualisieren oder die übernommenen Teile auszutauschen oder zu ergänzen. Auf diese Weise wird eine größtmögliche Kompatibilität gesichert und die Effizienz der Anwendung gewährleistet.

Geprüft wird in Bremen zusätzlich, ob die Handlungsanleitung um Aussagen zu ergänzen ist, um die Regelungen mit der zwischenzeitlich entstandenen „Eingriffs-Ausgleichskonzeption“ zu verknüpfen (EAK; HAAREN ET AL. 2000).

4.4.6 Vergleich der Handlungsanleitung mit konkurrierenden Verfahren

Ziel bei der Entwicklung der HA im Jahre 1998 war es u. a., Regelungen für die Ermittlung der Kompensationserfordernisse einzuführen, die hinsichtlich des Aufwandes bei der Anwendung nicht wesentlich von denen im Bremischen Umland abweichen. Zudem sollten die Ergebnisse der Anwendung der HA, insbesondere die Kompensationserfor-

dernisse, mit denen vergleichbar sein, die bei ähnlichen Eingriffen und Anwendung der Umlandverfahren ermittelt werden. Im Zusammenhang mit der Evaluation der Anwendungserfahrungen wird nun geprüft, ob dieses Ziel auch erreicht werden kann.

Die Überprüfung erfolgte in mehreren Teilschritten:

1. Durch eine Befragung der Unteren Naturschutzbehörden in den an Bremen angrenzenden niedersächsischen Landkreisen werden die Verfahren ermittelt, die dort bei Eingriffen überwiegend zur Beurteilung herangezogen werden. Diese sollen mit der Handlungsanleitung verglichen werden, weil damit vielfach Planungen und Vorhaben bearbeitet werden, die in unmittelbarer Konkurrenz mit Bremischen Planungen und Vorhaben stehen.
2. Es wird geprüft, ob bei diesen Verfahren ähnliche Kriterien und Maßstäbe zur Beurteilung der Beeinträchtigungen und der Kompensationsbestimmung zu Grunde gelegt werden wie bei der Handlungsanleitung (Methodenvergleich).
3. Die im ersten Schritt ermittelten Umlandverfahren und die Handlungsanleitung werden in einer Beispielanwendung auf zwei Planungsfälle bezüglich Handhabbarkeit und Ergebnisse verglichen. Dies soll Aufschluss darüber geben, ob die Verfahren sich z. B. beim Anwendungsaufwand und der Anwendungssicherheit sowie hinsichtlich der ermittelbaren Kompensationserfordernisse ähneln oder unterscheiden (Beispielanwendung).

Im Laufe der Bearbeitung der Fallbeispiele und der Abstimmung von Details mit der PSAG wird die Vermutung geäußert, die in der Modellanwendung einbezogenen Verfahren zur Anwendung der Eingriffsregelung aus Niedersachsen seien u. U. (doch) nicht (alleine) als Vergleichsmaßstab geeignet. Es wird der Wunsch laut, zusätzliche Verfahren einzubeziehen, die in vergleichbaren Großstädten zur Anwendung kommen und ggf. durch ihre spezielle Konzeption für Großstädte methodische Aspekte aufweisen, die sie von sonst gängigen Bewertungsverfahren unterscheiden.

In Abstimmung mit der PSAG werden fünf Großstädte ausgewählt, von denen aufgrund von Fachveröffentlichungen, von Erfahrungen oder persönlichen Kontakten bekannt ist, dass sie aktuell standardisierte Verfahren bei der Anwendung der Eingriffsregelung einsetzen: Berlin, Frankfurt, Hamburg, Hannover und München.

Die Untersuchung muss – da sie in der Zeit- und Arbeitsplanung ursprünglich nicht vorgesehen ist – zeitlich befristet und daher im Wesentlichen auf einen Vergleich der unmittelbaren Verfahrensvorschriften begrenzt werden. Die in der Anwendung befindlichen Verfahren aus vier der ursprünglich fünf ausgewählten Großstädte konnten ausgewertet werden⁴⁶. Die Verfahren werden sowohl hinsichtlich inhaltlich-methodischer Spezifika als auch Unterschieden zur Handlungsanleitung analysiert. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei dem Umgang der Modelle mit Kompensation im innerstädtischen Bereich sowie den in den Städten vorhandenen Konzepten wie Flächen- und Maßnahmenpools oder Eingriffs-Ausgleichskonzeptionen. Aufgrund des dazu notwendigen erheblichen zeitlichen Aufwandes ist es nicht möglich gewesen, die Umsetzung der Modelle im Einzelnen zu analysieren.

Insgesamt zeigt die Recherche, dass die untersuchten Großstadtverfahren sich methodisch nicht wesentlich von Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung unterscheiden. Der Vergleich mit den Umlandverfahren zeigt weiter methodische Unterschiede, die sich jedoch eher in einem Mehraufwand für die Bearbeitung auswirken.

⁴⁶ Die Recherche in München ist eingestellt worden, da das dort (vermeintlich) angewandte Verfahren nicht ermittelt werden konnte.

Bei den Beispielanwendungen werden vergleichbare Kompensationserfordernisse ermittelt. Das Ergebnis beruhigt die Akteure in soweit, dass man das Ziel, ein Niveau zu erreichen, wie es in Konkurrenzsituationen vorherrscht, offensichtlich erreicht hat. Es dämpft gleichzeitig den Bedarf weitere Vergleiche vorzunehmen und ggf. auch noch zusätzliche Beispielfälle vergleichend nach den Regelungen der Handlungsanleitung nachzukalkulieren.

Unter prozessualen Gesichtspunkten empfehlen sich solche Vergleiche daher unbedingt. Sie bestätigen die beteiligten Interessengruppen, den richtigen Weg eingeschlagen zu haben und erhöhen das Vertrauen untereinander wie auch zur wissenschaftlichen Begleitung.

4.4.7 Zusammenfassung der Ergebnisse der Evaluationsphase

Die Evaluation der Anwendungseignung und der Anwendungserfahrungen einer (untergesetzlichen) Regelung auf der Grundlage einer Befragung der beteiligten Gremien und Personen hat Vorteile gegenüber einer – vermeintlich – objektiveren Analyse von Planungs- und Zulassungsunterlagen sowie Verfahrensdokumenten durch außen stehende Dritte. Dies gilt insbesondere dann, wenn es Ziel der Anwendung der Regelungen ist, die Zusammenarbeit verschiedener Interessengruppen in Planungs- und Zulassungsverfahren zu verbessern und zu befrieden. Im Rahmen einer fachlich-rechtlichen Analyse von Zulassungsverfahren anhand von Dokumentenstudium lässt sich die fachliche/sachliche Qualität der Anwendung ermitteln. Wenn die Verfahrensunterlagen auch den Schriftverkehr zwischen den Ressorts enthalten, ist eingeschränkt auch die Wirkung der Regelung auf die Zusammenarbeit untereinander zu ermitteln (jedenfalls dann, wenn auch Protokolle von Abstimmungsterminen enthalten sind). Sämtliche positiven wie kritischen persönlich-fachlichen Begebenheiten, die nicht schriftlich dokumentiert sind, können jedoch nur in persönlichen Interviews erhoben werden. Auch für die Erhebung der Fragen, ob das Vorgehen und die Ergebnisse durch die Anwendung der Handlungsanleitung für die beteiligten Akteure verständlicher und nachvollziehbarer ist, bietet sich die gewählte Methode an.

Diese Wahrnehmungs- und Erfahrungsebene der beteiligten Akteure ist für die Zufriedenheit mit der Anwendung einer Regelung von hoher Bedeutung und sollte daher grundsätzlich mit der Interviewmethode erfasst werden.

Die Erfassung der Anwendungserfahrungen und der Wunsch nach einer Fortschreibung der Handlungsanleitung auf der Basis eines offenen Interviewleitfadens zur Vorinformation der Befragten bewährte sich bereits in der ersten Prozessphase. So konnte sichergestellt werden, dass die Interviewpartner nur die Sachverhalte ansprachen, die ihnen präsent und wichtig erschienen.

Die Aufbereitung sämtlicher Äußerungen/ Einzelanmerkungen als Diskussions- und Entscheidungsgrundlage für die PSAG ist ebenfalls ein probates Mittel, alle Beteiligten gleichermaßen und mit einheitlichem Informationsstand in die Diskussion einzubinden. Damit wird die Offenheit belegt und unterstützt, die sowohl von den Akteuren als auch von der wissenschaftlichen Begleitung gefordert ist, alle Erfahrungen und Anregungen bei der Weiterentwicklung der Handlungsanleitung zu erwägen, um zu dem gewünschten Konsens zu gelangen. Die Verwendung des systematischen, aber gleichzeitig flexiblen Interviewleitfadens ermöglicht zudem die Feststellung, ob eine bestimmte Vorgabe nicht oder unzureichend umgesetzt wird und eröffnet Raum für die Klärung der Ursachen (Regelung nicht verständlich, Informationen zur sachgerechten Anwendung der Regelung nicht zu ermitteln u. ä.) (vgl. LAMNEK & SCHÄFER 1998, MAYER 2009). So wer-

den gleichzeitig erste Hinweise und Vorschläge für Verbesserungsmöglichkeiten erheben.

Der Verlauf und die Ergebnisse der Evaluation belegen, dass es sinnvoll ist, den Kreis der Akteure bei der Ermittlung der Anwendungserfahrungen über den engeren Kreis der Ressortvertreter hinaus zu erweitern. Hierdurch können Änderungs- und Ergänzungsvorschläge ermittelt werden, die sonst nicht erfasst würden. Diese werden allerdings z. T. aufgrund spezifischer Interessenlagen formuliert (z. B. Vorschläge, eine möglichst umfangreichen Erfassung des Zustandes von Natur und Landschaft durch Büros, welche diese Dienstleistungen anbieten). Dadurch, dass weitgehende Vorschläge von verschiedenen Interessengruppen geäußert und diese in den Diskussionsprozess der begleitenden AG eingespeist werden, findet der notwendige Interessenausgleich statt. Das weite „Forderungsspektrum“ (weit reichende und gegensätzliche Entwicklungsforderungen) eröffnet gleichzeitig einen Rahmen für konsensfähige Kompromisse.

Über konkrete Anwendungserfahrungen, die bei einer Evaluation abzufragen sind, verfügen die verschiedenen Ressortteile, die mit der Planung und Zulassung von Eingriffen befasst sind oder an den Verfahren beteiligt werden. Die Zahl dieser Mitarbeiter, die in den Ressorts mit diesen Aufgaben betraut sind, ist größer, als die Zahl der Vertreter der Ressorts in der PSAG. Sobald nicht alle befragt werden sollen und können, ist die gemeinsame Auswahl mit den AG-Vertretern der Ressorts sinnvoll. Die Befragung ausschließlich auf die Mitglieder der PSAG zu beschränken, wird nicht erwogen, da die Anwendungserfahrungen und Weiterentwicklungswünsche bei den damit befassten Verwaltungskräften unmittelbar abgefragt werden. Damit ist das Ziel verbunden, die Akzeptanz auf der Anwendungsebene innerhalb der Verwaltung durch die Mitgestaltungsmöglichkeit zu erhöhen.

Die Verwaltungsmitarbeiter können vorwiegend Auskunft über Ergebnisse geben, die von Planungs- oder Vorhabensträgern bzw. beauftragten Büros auf der Grundlage der Vorgaben der Handlungsanleitung in dem Verwaltungsprozess erreicht werden. Sie beurteilen außerdem klar, wie die Ergebnisse in der Verwaltung und ggf. der Politik wahrgenommen werden und wie mit ihnen umgegangen wird. Zumindest die Fachkräfte im Umweltressort können zudem „bewerten“, wie die Verfasser der Unterlagen mit den Vorschriften der Handlungsanleitung umgegangen sind.

Sinnvoll erscheint bei einer Evaluation zusätzlich die Befragung von Fachkräften sowie ggf. von Planungs-/ Vorhabensträgern, die auf Grundlage der Vorschriften der Handlungsanleitung Planungs- und Zulassungsunterlagen erstellt haben. Letztendlich sind sie es, die die fachliche Tauglichkeit der Vorgaben bei unterschiedlichen Konstellationen im Einzelfall gleichfalls sachgerecht beurteilen können.

Die Untersuchung zeigt, dass eine Evaluation der Anwendungserfahrungen einige Jahre nach Einführung sinnvoll ist. Dies gilt und dies kann als allgemeingültig festgehalten werden, insbesondere für untergesetzliche Regelungen zur Anwendung naturschutzrechtlicher Instrumente, deren Anwendung vor Einführung der Vorgaben zwischen verschiedenen Interessengruppen und Ressorts strittig ist und bei denen Akteure die Auswirkungen der Anwendung nicht vollständig einschätzen können; insbesondere auch dann, wenn bei der Anwendung ein latentes gegenseitiges Misstrauen besteht.

Mit der Abfrage der Anwendungserfahrungen, verbunden mit der Erfassung von Änderungs- und Ergänzungswünschen bei allen mit der Anwendung betrauten Ressortteilen, wird allen Interessengruppen ermöglicht, ihre Erfahrungen und Veränderungsvorschläge in den weiteren Entwicklungsprozess einzubringen. Die Autorisierung der Gesprächsprotokolle sowie die Dokumentation sämtlicher Erfahrungen und Wünsche als Grundlage für die Beratungen der PSAG durch den Gutachter belegt den beteiligten

Interessengruppen, dass ihre Anregungen ohne Abstriche und Gewichtigungen in den weiteren Entwicklungsprozess aufgenommen werden. Das Vorgehen signalisiert die Bereitschaft aller Beteiligten zur weiteren Entwicklung der Regelungen im Konsens.

Dass eine untergesetzliche Regelung nicht nur einmalig einige Jahre nach Einführung, sondern regelmäßig in bestimmten Zeitintervallen auf Tauglichkeit und Aktualität hin zu prüfen ist, zeigen die Ergebnisse der Evaluation im Hinblick auf die zu Grunde liegenden fachlichen und rechtlichen Grundlagen. Die Überprüfung dient vorrangig, aber nicht nur der Rechtssicherheit bei Anwendung im Einzelfall, sie ist auch eine Frage der Anwendungseffizienz. Die Anleitung ist regelmäßig auf fachliche Veränderungen abzustimmen, um Anwendungsfehler und Korrekturphasen in den Planungs- und Zulassungsprozessen zu vermeiden. Standardisierungsinstitutionen im Naturschutz nennen dafür als Zeitrahmen vier bis fünf Jahre (wie die FORSCHUNGSGESELLSCHAFT LANDSCHAFTSENTWICKLUNG LANDSCHAFTSBAU E.V., FLL oder die DEUTSCHE VEREINIGUNG FÜR WASSERWIRTSCHAFT, ABWASSER UND ABFALL E.V., DWA). Dieser Zeitrahmen hat sich auch in Bremen als sinnvoll erwiesen, wenn gleich damit die ursprüngliche Planung von zwei Jahren überschritten wurde.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Evaluation von Anwendungserfahrungen zu einem Verfahren zur Anwendung der Eingriffsregelung sowohl in inhaltlicher Hinsicht (Vorgaben auf dem aktuellen Stand des Fachwissens und der Rechtsentwicklung / Rechtsprechung) als auch in prozessualer Hinsicht von so großer Bedeutung ist, dass die Evaluation als Teilprozess eines umfassenden Gesamtprozesse stabil zu etablieren ist, so dass folgender Ablauf entsteht.

Gesamtprozess =

1. Entwicklungs- und
2. Evaluations- und
3. Fortschreibungsprozess.

4.5 Fortschreibung der Handlungsanleitung (3. Prozessphase)

Bereits vor Abschluss der Evaluation der Handlungsanleitung 2003 hat die Senats-AG festgestellt, dass sich die Regelung nach „einer ersten Einschätzung [...] unter Wahrung der rechtlichen und fachlichen Anforderungen durch die vereinfachenden Übereinkünfte bezüglich des methodischen Vorgehens und der naturschutzfachlichen Bewertungen bei der Anwendung der Eingriffsregelung sowie durch die verbesserte Transparenz der Herleitung des Kompensationsbedarfes grundsätzlich bewährt hat. Sie leistet einen wichtigen Beitrag zur Vereinfachung und Beschleunigung der Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen mit der Folge der Verkürzung von Planungs- und Genehmigungszeiträumen für Bauprojekte“ (SENATOR FÜR BAU, UMWELT UND VERKEHR 2003: Vorlage Nr. 018/03-L/S, o.S).

Gleichzeitig zeichnet sich in der PSAG schon vor der detaillierten Evaluation der Fortschreibungsbedarf der Handlungsanleitung ab.

Das Verständnis und die Anwendung sollen dadurch weiter erleichtert werden, dass

- der Aufbau verbessert wird und
- Anwendungshilfen zu verschiedenen Themen ergänzt werden.

Der Fortschreibungsbedarf der Handlungsanleitung umfasst nach der Ersteinschätzung des PSAG insbesondere

- die Klärung des Verhältnisses der Anwendung der Eingriffsregelung zu anderen Vorschriften und Instrumenten des Umwelt- und Naturschutzes bei der Planung und Zulassung von Vorhaben,
- die Koordination und Handhabung der Instrumente des Umwelt- und Naturschutzes, die (parallel) auf gleicher Planungs- und/ oder Zulassungsebene anzuwenden sind, z. B. das Verhältnis der Eingriffsregelung (und ihrer Anwendung) zur UVP und zur FFH-Verträglichkeitsprüfung.

In der Fortschreibungsphase soll ebenfalls geprüft werden, ob in der Handlungsanleitung Regelungen getroffen werden können, die neuen politischen Zielsetzungen gerecht folgen, z. B. der Berücksichtigung von Flächen- und Maßnahmenvorräten.

Als „Ziel der Fortschreibung“ wird von der SENATS-AG zusammenfassend formuliert und von den o. g. Wirtschaftsförderungsausschüssen beschlossen:

„Ziel der Fortschreibung ist die Optimierung der Handlungsanleitung zur

- weiteren sachgerechten Vereinfachung und Effektivierung der Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen und
- die Anpassung der Handlungsanleitung an aktuelle Anforderungen, insbesondere zur Berücksichtigung einer anzustrebenden Kompensationsflächen- und -maßnahmenbevorratung
- mit der Folge der weiteren Verkürzung von Planungs- und Genehmigungszeiträumen für Bauprojekte.

Hiervon profitieren insbesondere planungs- und verfahrensaufwändige ISP-Projekte“ (ebda.).

Gleichzeitig wird von der SENATS-AG eine Evaluation durch eine systematische Auswertung der vorliegenden Erfahrungen empfohlen und von den Ausschüssen beschlossen, deren wesentlichen Ergebnisse in Kap. 4.4 dargestellt sind.

„Aufgrund der Analyse der Evaluationsergebnisse und der zusätzlich eingebrachten Erfahrungen der in der Praxis Beteiligten“ hat die SENATS-AG „unbeschadet der festgestellten grundsätzlichen Zufriedenheit mit der Handlungsanleitung“ den zuständigen Bremischen Ausschüssen die Fortschreibung der Handlungsanleitung empfohlen (SENATOR FÜR BAU, UMWELT UND VERKEHR 2003: Vorlage Nr. 084/03-L/S: o.S.)

Verbunden wird die Fortschreibung der Handlungsanleitung mit dem Auftrag, Möglichkeiten zu prüfen, die in der Koalitionsvereinbarung enthaltenen Aussagen zu folgenden Themen einzubeziehen:

- Aufbau eines Kompensationsflächenpools,
- innerstädtischer Ausgleich,
- Ersatzgeld,
- Senkung der langfristigen Unterhaltungskosten von Kompensationsflächen sowie
- Prüfung einer Genehmigungsvereinfachung und -beschleunigung, v.a. bei kleineren Eingriffen.

Vor dem Hintergrund der Evaluationsergebnisse und der Zielaspekte aus der Koalitionsvereinbarung sollen folgende Themenfelder bei einer Fortschreibung der Handlungsanleitung im Mittelpunkt stehen:

- Definition von geeigneten Erheblichkeitsschwellen für Eingriffe sowie von unerheblichen Fällen, in denen die Eingriffsregelung nicht angewendet wird;
- Möglichkeiten, den Ermittlungsumfang und die Ermittlungsintensität zu minimieren;
- Überarbeitung der Biotopwertliste der Handlungsanleitung (Überprüfung der Zuordnung von Wertstufen zu Biotoptypen, Ergänzung von Biotoptypen);
- Überprüfung der Vorgaben der Handlungsanleitung zu den „Funktionsausprägungen von besonderer Bedeutung“, Erleichterung der Anwendung durch die Bildung von Konventionen zur Bewertung, Vermeidung und Kompensation;
- Möglichkeiten, positive Wirkungen von Maßnahmen zur Altlastensanierung auf die Kompensation stärker zu berücksichtigen;
- Schaffung von methodischen Möglichkeiten zur Berücksichtigung von „Kompensationsflächen- und -maßnahmenpools“ (Ergänzung von Regelungen zur Anrechnung vorgezogen realisierter Kompensationsmaßnahmen) sowie Klärung der rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen;
- Möglichkeiten, Kompensationsmaßnahmen im innerstädtischen Freiraum stärker zu berücksichtigen, insbesondere im Zusammenhang mit der Aussage der Koalitionsvereinbarung zum innerstädtischen Ausgleich;
- Möglichkeiten, die Flexibilität bei der Bestimmung der Kompensation und des Zusammenhangs zwischen Eingriffs- und Kompensationsraumes/ -ortes zu erhöhen;
- Klärung bezüglich der Dauer und Zuständigkeit bei der Kompensationsflächenpflege sowie der Verteilung von Pflege- und Unterhaltungskosten (Berücksichtigung von Möglichkeiten zur Minimierung der Pflege- und Unterhaltungskosten).

Die zuständigen Ausschüsse beschließen die Fortschreibung der Handlungsanleitung auf der Basis dieser Empfehlungen der SENATS-AG „Handlungsanleitung“ im November 2003 und betrauten das IUP mit der wissenschaftlichen Begleitung des Auftrages. Verbunden wird der Beschluss zur Fortschreibung mit dem Auftrag an die begleitende SENATS-AG, den Wirtschaftsförderungsausschüssen Ende Mai 2004 einen Zwischenbericht über den Stand der Fortschreibung vorzulegen (vgl. Protokoll der Sitzung der SENATS-AG am 27.11.2003).

Die Verantwortung auf Verwaltungsseite wird bei der SENATS-AG belassen, die bereits den vorangegangenen Prozess begleitet hatte. Die Leitung der AG und Moderation der Gruppe und der Sitzungen wird wieder der Senatskanzlei übertragen.

Auch die Besetzung der AG (Ressorts und Ressortvertreter) bleibt unverändert.

4.5.1 Gestaltung Fortschreibungsprozesses

Die dritte Prozessphase, die Fortschreibung der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen von 1998 auf Grund der Ergebnisse der Evaluation der Anwendungserfahrungen wird zwischen Mitte November 2003 (Auftakttermin der begleitenden SENATS-AG) und Juli 2005 (Abgabe der überarbeiteten Fassung) bearbeitet.

Bei der Auftaktsitzung werden die Vorschläge zur Ergänzung und Veränderung der Handlungsanleitung aus der Evaluation von der SENATS-AG gewürdigt und mit Unterstützung der wissenschaftlichen Begleitung zu drei thematischen Blöcken zusammengefasst. (vgl. folgende Abbildung).

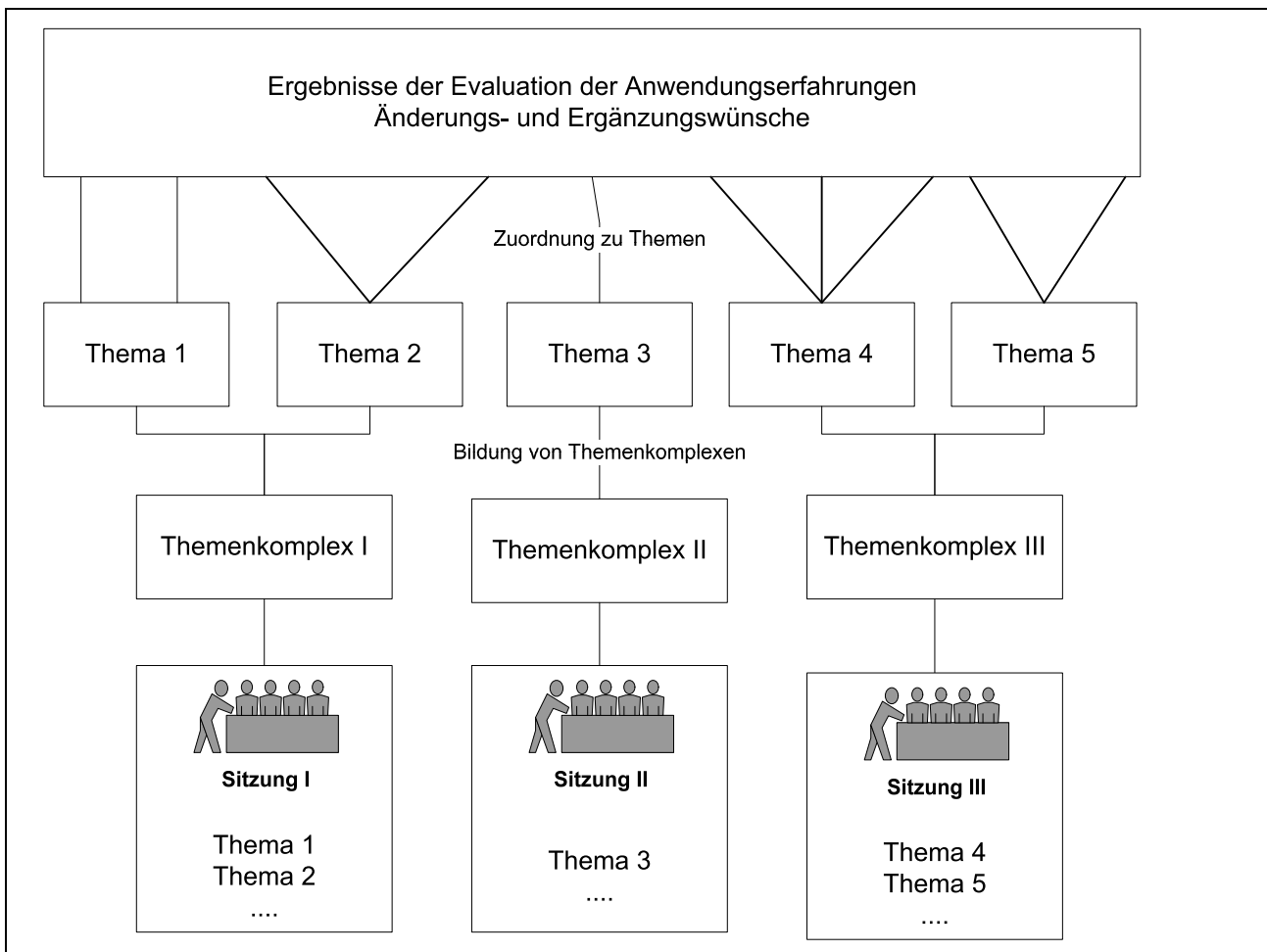
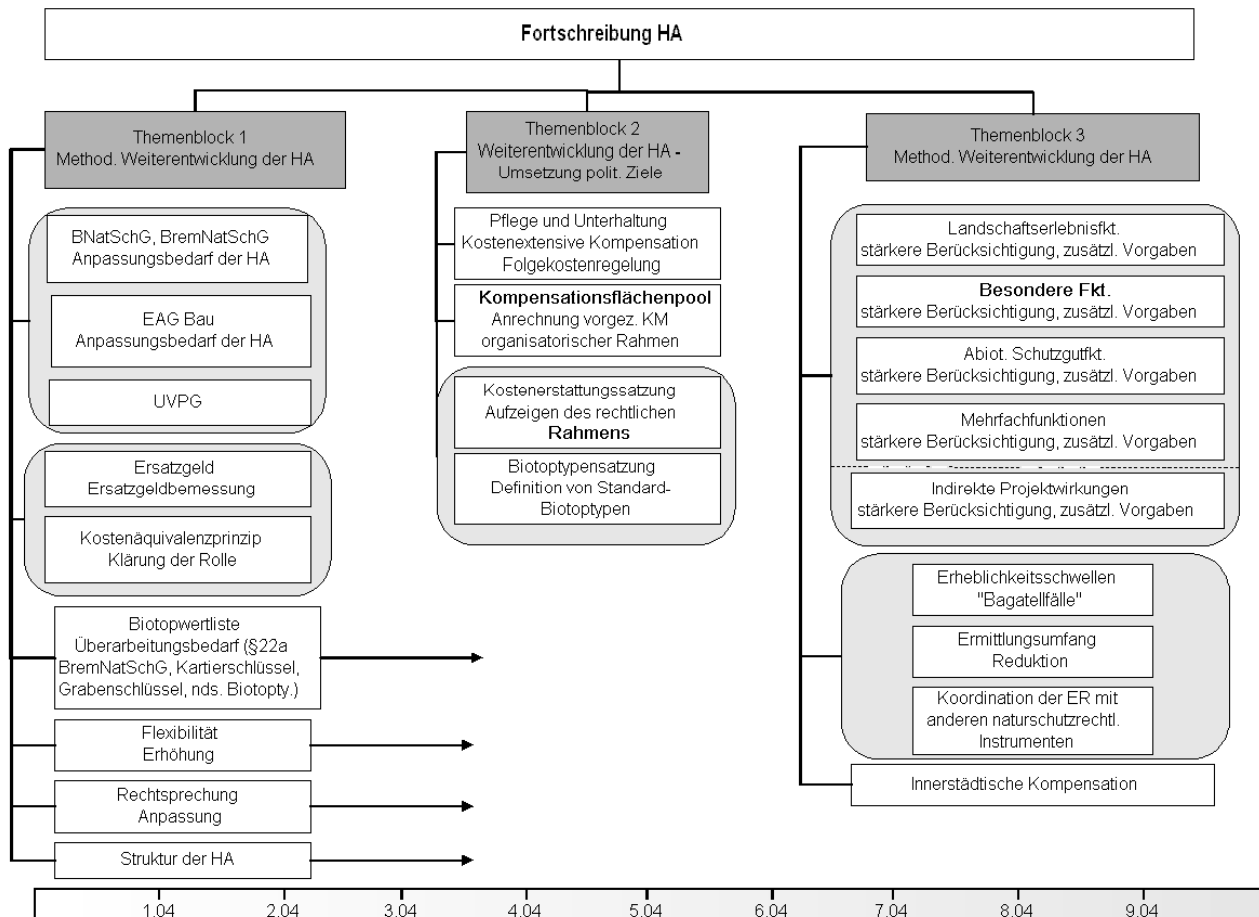


Abb. 21: Zeit- und Arbeitsplanung für die dritte Prozessphase; Zusammenführung von Themen zu Themenkomplexen und Zuordnung zu Sitzungsterminen (HAAREN ET AL. 2004)

Die Bündelung von Themen zu Themenkomplexen ist sowohl von der zur Verfügung stehenden Bearbeitungsdauer und der vorgesehene Zahl der Arbeitssitzungen geleitet, als auch von fachlichen Beweggründen, denn die zu bearbeitenden Einzelthemen sollen in einem sinnvollen inhaltlichen Kontext zusammengefasst bearbeitet werden.

Vorgesehen ist es, sämtliche Entscheidungen über zu ändernde oder zu ergänzende inhaltlich-methodische Vorgaben der Handlungsanleitung in lediglich drei Sitzungen der PSAG auf Grundlage der Vorbereitungspapiere der wissenschaftlichen Begleitung zu diskutieren und zu entscheiden. Daher wurden die Themen/ Themenkomplexe unmittelbar zu Beginn der Bearbeitungsphase schon den verfügbaren Sitzungsterminen zugeordnet.

Daraus ergibt sich ein klarer Zeit- und Arbeitsplan mit hoher Transparenz hinsichtlich der Themen und Inhalte, die zu den bestimmten Terminen zu behandeln sind. Eine Übersicht über diese Zeit- und Arbeitsplanung gibt die folgende Abbildung.



1 Dez, 2003

30 Sep, 2004

Abb. 22: Zeit- und Arbeitsplanung mit zugeordneten Themenkomplexen/ Themen (HAAREN ET AL. 2004)

Auf Basis dieser Entscheidungen der AG soll die wissenschaftliche Begleitung darauf hin die entsprechenden Passagen der Handlungsanleitung überarbeiten und einen Entwurf „Neufassung HA“ erstellen.

Dieser Entwurf soll in seiner Ausgestaltung und seinem Wortlaut in einer weiteren Sitzung von der PSAG diskutiert und zur Weiterleitung an die politischen Entscheidungsgremien beschlossen werden.

Insgesamt finden im Zeitraum November 2003 bis Juli 2005 sieben Sitzungen der AG statt.

4.5.2 Regeln für die Zusammenarbeit in der 3. Prozessphase

Wie bereits bei der Evaluation der Handlungsanleitung werden in der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe vom Vertreter der Senatskanzlei als Moderator Grundregeln für die Arbeit der Gruppe vorgeschlagen und von der SENATS-AG verabschiedet:

„In den Sitzungen der Senats-AG werden Entscheidungen zur Fortschreibung der Handlungsanleitung zu den jeweils behandelten Themen getroffen. Nachträgliche Änderungen oder Ergänzungen von Themen führen zur erheblichen Erschwernis der weiteren zeitgerechten Bearbeitung durch die Gutachter und sind daher nicht wünschenswert. Allerdings sind sie grundsätzlich möglich. Sofern Ergänzungen vorgeschlagen werden, müssten dann jedoch im gleichen Zuge Vorschläge zur Kürzung an anderer Stelle gemacht werden. Zur Entscheidungsvorbereitung erarbeiten die Gutachter Sit-

zungsunterlagen, die die Themen der Tagesordnung aufbereiten und Entscheidungsalternativen aufzeigen.

Bezüglich der Mitglieder der Senats-AG gilt grundsätzlich, dass jedes Ressort über die Entsendung von Vertretern und ihrer Zahl selbst entscheidet, aber auch, dass die Ressortvertreter durch die Vorbereitungspapiere der Gutachter die Gelegenheit haben, vor der Sitzung eine ressortinterne Abstimmung herbeizuführen, so dass verbindliche Entscheidungen durch die Ressortvertreter getroffen werden können und die Zahl der Vertreter auf das notwendige Maß beschränkt werden kann“ (PSAG vom 27.11.2003, Protokoll der Sitzung der zu TOP 3).

Zudem wird vereinbart, dass Ressorts oder Ressortteile, die mit Vorschlägen der wissenschaftlichen Begleitung zum Vorgehen oder zu Formulierungen nicht einverstanden sind, in den Sitzungen der AG grundsätzlich einen, aus ihrer Sicht konsensfähigen – Alternativvorschlag vorzubringen haben. Soweit sich die Kritik auf bereits ausformulierte Textvorschläge bezieht, gilt als Alternativvorschlag ein ebenso ausformulierter Beitrag, der nach Auffassung des einbringenden Ressorts – im Wortlaut in die Neufassung der Handlungsanleitung aufgenommen werden soll. Wenn möglich sollen zudem entsprechende Alternativvorschläge den Mitgliedern der AG, wie die Vorbereitungspapiere, vor der jeweiligen Sitzung zur Prüfung und Meinungsbildung übermittelt werden.

4.5.3 Aufbau und Inhalte der Vorbereitungspapiere für die Sitzungen der Senats-AG

Die drei jeweils eintägigen Sitzungen der SENATS-AG dienen der inhaltlichen Diskussion und der grundsätzlichen Festlegung, der in die Handlungsanleitung aufzunehmenden Regelungen.

Aufgrund der Untersuchungsergebnisse der beiden Vor-Phasen sowie der großen Zahl und der Komplexität der zu behandelnden Themen erfolgt eine systematische Aufarbeitung der Themen, die jeweils in kompakten Vorbereitungsunterlagen für die Teilnehmer aus den unterschiedlichen Ressorts zusammengefasst sind.

Die Tagesordnungen der drei Sitzungen werden aufgrund der Vorerfahrungen aus der ersten Projektphase ebenfalls systematisiert und einheitlich nach folgendem Schema aufgebaut (vgl. Tab. 13, S. 170):

- Protokollkontrolle,
- ggf. Restanten oder Zusatzaufträge/ -fragestellungen aus der vorhergehenden Sitzung,
- Themen aus den Themenbündeln: Diskussion und Entscheidung,
- Ausblick auf die Themen des folgenden Themenblocks und Termine.

Vielfach müssen die Einzelthemen, die zu diskutieren sind, in weitere Unterthemen unterteilt werden.

In den Tagesordnungen, die den Mitgliedern der Senats-AG i. d. R. ein bis zwei Wochen vor den Sitzungen übermittelt werden, wird gekennzeichnet, zu welchen der Einzelthemen schriftliche Erläuterungen der wissenschaftlichen Begleitung beigefügt sind.

Aufgrund der Zahl der an den einzelnen Terminen zu behandelnden Themen und der Komplexität vieler Fragestellungen wird zwischenzeitlich vereinbart, die Unterlagen zu einzelnen TOPs nicht erst vollständig zu erstellen und en bloc zu einem vereinbarten Termin zur übermitteln, sondern sukzessive zu versenden. Die Menge der Unterlagen ist neben der täglichen/ laufenden Arbeit so von den AG-Mitgliedern besser zu bewälti-

gen. Die Mitglieder der PSAG haben dabei die Aufgabe, insbesondere die von der wissenschaftlichen Begleitung vorgestellten Lösungen und Lösungsvarianten in den eigenen Ressorts zur Diskussion zu stellen, um die Voten der Ressorts in die ressortübergreifende Senats-AG einbringen zu können. Zum besseren Verständnis der Akteure und um ihnen eine Einschätzung zu ermöglichen, wieweit die Lösungsvorschläge rechtlich zwingend sind oder welche Alternativen bestehen, werden z. T. ausführliche Begründungen einschließlich der Auswertung vorliegender Gerichtsurteile beigefügt. Dadurch erreichen die Vorbereitungsunterlagen zwar großen Umfang, die Begründungen der Voten für Lösungen sind aber für alle Beteiligten in höchstem Maße transparent.

Im Vergleich zur ersten Prozessphase der Entwicklung der Handlungsanleitung werden für die Diskussion der einzelnen Themen mit der begleitenden AG Vorbereitungspapiere erstellt, in denen die einzelnen zu behandelnden Themen nach einer festgelegten Grundstruktur dargestellt werden:

Tab. 13: Grundstruktur / Aufbau der thematischen Vorbereitungspapiere für die Sitzungen der Senats-AG (EIGENE DARSTELLUNG)

Tagesordnungspunkt/ Thema
Einleitung/ Aufgabenstellung
Rahmenrechtliche Vorgaben des Bundesrechts, vorgesehene Regelung des BremNatSchG sowie Spektrum der gesetzliche Regelungen in anderen Bundesländern
Gesetzeskommentierungen, untergesetzliche Regelungen, anderer Fachleitfäden, Meinungsspektrum der Fachveröffentlichungen und der -diskussion
Bisherige Regelungen der Handlungsanleitung
Resümee/ Lösungsmöglichkeiten und Lösungsvorschläge
Entscheidungsbedarf
Quellenverzeichnis, ggf. Anhänge

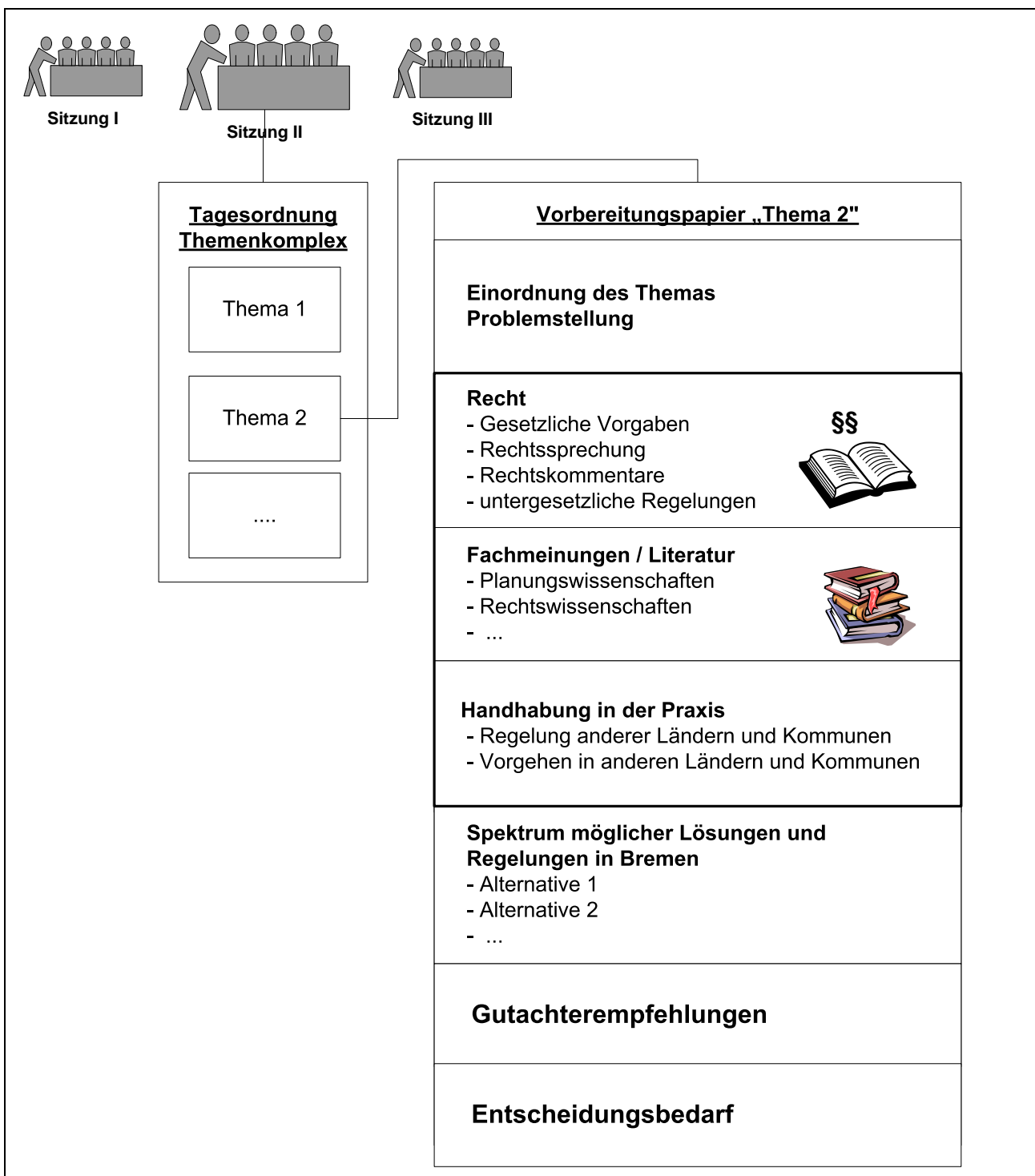


Abb. 23: Grundstruktur / Aufbau der Vorbereitungspapiere für die Sitzungen der Senats-AG (EIGENE DARSTELLUNG)

Der Aufbau aller Vorbereitungsunterlagen nach dem beschriebenen gleichen Grundmuster hat sich bewährt. Auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass alle in der SENATS-AG vertretenen Interessengruppen umfassend und objektiv über die rechtlichen Rahmenbedingungen, die gängige Praxis sowie das Gesamtspektrum ihrer Entscheidungsspielräume und Entscheidungsmöglichkeiten informiert sind.

Die Ergänzung der Darstellung der rechtlichen Anforderungen um das jeweils ermittelte Spektrum an Interpretationen (Rechtskommentare, Rechtsprechung, Fachliteratur und -meinungen, Anwendungspraxis) sichert umfassende Informationsbreite, vermittelt die Entscheidungsoptionen und bildet die Basis für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit aller Akteure. So wird u. a. vermieden, dass einzelne Interessengruppen nur eingeschränkt bereit sind, Lösungsvarianten zu diskutieren und Kompromissen zuzustimmen, weil sie sich subjektiv nur einseitig informiert fühlen.

Soweit möglich und sinnvoll, enthalten die Vorbereitungspapiere im Kapitel „Resümee/ Lösungsmöglichkeiten und Lösungsvorschläge“ bereits formulierte Vorschläge der wissenschaftlichen Begleitung für die Aufnahme in die Fortschreibungsfassung der Handlungsanleitung. Gegebenenfalls werden parallel auch alternative Formulierungen vorgeschlagen. Bei Themen, die zwischen den Ressorts besonders kontrovers diskutiert werden, werden durch die wissenschaftliche Begleitung Lösungsmöglichkeiten ohne eine konkrete Empfehlung aufgezeigt. Dadurch wird einerseits eine vorzeitige Parteinahme der wissenschaftlichen Begleitung vermieden, andererseits wird ein Lern- und Diskussionsprozess in der PSAG angeregt.

Grundsätzlich wird vorausgesetzt, dass die Mitglieder der PSAG sich vor den Sitzungen mit den Sitzungsunterlagen vertraut machen und ggf. Voten ihrer Ressorts einholen. Diese Vorbereitungsarbeit wird jedoch nur von einigen Mitgliedern konsequent geleistet. Da Abstimmungen im Ressort dann zum Teil unterbleiben, verlängert sich der Konsensfindungsprozess unnötig. Zusätzlich werden einzelne komplexe Themen von der wissenschaftlichen Begleitung auf der Basis der Ausführungen der Vorbereitungspapiere als Kurz-Präsentationen aufbereitet und der Gruppe unter dem jeweiligen TOP vorgestellt. Wichtige Aspekte des Diskussionsverlaufs der PSAG und die Ergebnisse sowie ggf. ergänzende Arbeitsaufträge werden von der wissenschaftlichen Begleitung in der Sitzung schriftlich festgehalten und im Nachgang der Sitzung zu einem Protokoll(-entwurf) zusammengestellt. Die Ergebnisprotokolle werden der Struktur der Tagesordnungen und der Vorbereitungspapiere entsprechend aufgebaut. In den Abb. 24 und 25 ist die Tagesordnung einer Sitzung dem entsprechenden Protokoll gegenüber gestellt. Arbeitsaufträge an die wissenschaftliche Begleitung, die PSAG oder einzelne Ressorts werden in den Protokollen deutlich hervorgehoben.

4.5.4 Abstimmungsprozess und Konsensfindung

In den Sitzungen wird Konsens über Änderungen oder Ergänzungen der Handlungsanleitung im Rahmen der Fortschreibung angestrebt, die die Zustimmung aller Ressortteile zum Vorgehen und zu Formulierungen erfährt.

Ist dies zu einzelnen Themen in einer Sitzung erkennbar nicht möglich, werden von der wissenschaftlichen Begleitung verschiedene Möglichkeiten der „Vermittlung“ eingeleitet.

Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen einzelnen Ressorts oder Ressortteilen wird zunächst versucht, die Ressortteile zu einer bilateral Abstimmung zu veranlassen. Bei größeren Abstimmungsverschiedenheiten werden auch die Senatskanzlei und die wissenschaftliche Begleitung als Vermittler einbezogen.

Seite 1

Forschreibung der Handlungsanleitung

Ergebnisprotokoll PSAG-Sitzung am 28.04.2004

Leitung der Sitzung:

Teilnehmer:

Tagesordnung:

TOP 1 Begrüßung, Protokollkontrolle

TOP 2 Ergänzungen zum ersten Themenblock

2.1 Ausgleich und Ersatz - Definitionsvorschläge

2.2 Berücksichtigung streng geschützter Arten

2.3 Ersatzgeld und Kostenäquivalenzprinzip

2.4 Biotypenliste der Handlungsanleitung

2.5 Bau- und Fachrecht bei wasserrechtlichen Vorhaben

Zweiter Themenblock

TOP 3 Sicherung der Kompensationsmaßnahmen

TOP 4 Pflege und Unterhaltung von Kompensationsmaßnahmen

TOP 5 Kompensationsflächen- und / oder Maßnahmenpool

TOP 6 Kostenreistattung und „Biotyppensatzung“

TOP 7 Innerstädtische Kompensation

TOP 8 Inhalte und Arbeitsschritte des 3. Themenblocks

TOP 9 Sonstiges

(Die geänderte Reihenfolge der Tagesordnungspunkte bleibt im Ergebnisprotokoll unberücksichtigt.)

Ergebnisse

TOP 1 Begrüßung, Protokollkontrolle

Herr begrüßt die Teilnehmer und bedankt sich für die sach- und zeitgerechte Aufbereitung der Sitzungsunterlagen durch die Gutachter.

Im Protokoll der Sitzung vom 18.02.04 wird zu TOP 4.1 „Biotypwertliste der Handlungsanleitung“ die Formulierung des zweiten Absatz wie folgt geändert:
 „Bei den **Biotypen** nimmt SBLUV auf **Grundlage der niedersächsischen Vorstellungen** eine Einschätzung der Biotypwertigkeit als Vorschlag für die PSAG vor.“

Institut f. Landschaftspflege und Naturschutz • Herrenhäuser Str. 2 • 30419 Hannover

Forschreibung der Handlungsanleitung

Ergebnisprotokoll PSAG-Sitzung am 28.04.2004

Leitung der Sitzung:

Teilnehmer:

Tagesordnung:

TOP 1 Begrüßung, Protokollkontrolle

TOP 2 Ergänzungen zum ersten Themenblock

2.1 Ausgleich und Ersatz - Definitionsvorschläge

2.2 Berücksichtigung streng geschützter Arten

2.3 Ersatzgeld und Kostenäquivalenzprinzip

2.4 Biotypenliste der Handlungsanleitung

2.5 Bau- und Fachrecht bei wasserrechtlichen Vorhaben

Zweiter Themenblock

TOP 3 Sicherung der Kompensationsmaßnahmen

TOP 4 Pflege und Unterhaltung von Kompensationsmaßnahmen

TOP 5 Kompensationsflächen- und / oder Maßnahmenpool

TOP 6 Kostenreistattung und „Biotyppensatzung“

TOP 7 Innerstädtische Kompensation

TOP 8 Inhalte und Arbeitsschritte des 3. Themenblocks

TOP 9 Sonstiges

(Die geänderte Reihenfolge der Tagesordnungspunkte bleibt im Ergebnisprotokoll unberücksichtigt.)

Ergebnisse

TOP 1 Begrüßung, Protokollkontrolle

Herr begrüßt die Teilnehmer und bedankt sich für die sach- und zeitgerechte Aufbereitung der Sitzungsunterlagen durch die Gutachter.

Im Protokoll der Sitzung vom 18.02.04 wird zu TOP 4.1 „Biotypwertliste der Handlungsanleitung“ die Formulierung des zweiten Absatz wie folgt geändert:
 „Bei den **Biotypen** nimmt SBLUV auf **Grundlage der niedersächsischen Vorstellungen** eine Einschätzung der Biotypwertigkeit als Vorschlag für die PSAG vor.“

Institut f. Landschaftspflege und Naturschutz • Herrenhäuser Str. 2 • 30419 Hannover

Abb. 24: Tagesordnung zu einer Arbeits- und Entscheidungssitzung der Senats-AG (personenbezogene Angaben gelöscht) (aus: Protokoll der Sitzung der PSAG am 28.4.2004)



<p style="text-align: right;">Seite 11</p> <p style="text-align: right;">Fortschreibung der Handlungsanleitung</p> <p>TOP 5 Kompensationsflächenpool und Maßnahmenbevorratung</p> <ul style="list-style-type: none"> Die PSAG ist sich einig, dass die Einrichtung eines Kompensationsflächenpools und Öko-kontos dringend zu befürworten ist, auch wenn die finanzielle Erstaussstattung angesichts der Haushaltslage Bremens eine große Herausforderung darstellt. Die Organisation ist bremen-intern zu klären. Dazu gehören die planerische Voraussetzung auf der Basis der EAK, die finanzielle Finanzierung sowie die Beschaffung der Flächen. Diese Aspekte sollen im Deputationsbericht thematisiert werden. <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>Arbeitsauftrag der Gutachter</p> <ul style="list-style-type: none"> Die Gutachter verfassen ein Kapitel in der HA zu Kompensationsflächen- und Maßnahmenpools, das sich mit den rechtlichen und fachlichen Anforderungen an die Zuordnung und Auswahl der Flächen und Maßnahmen beschäftigt. <p>Arbeitsauftrag der PSAG</p> <ul style="list-style-type: none"> Die Einrichtung von Kompensationsflächen- und Maßnahmenpools wird mit den Möglichkeiten hinsichtlich einer Verfahrensbeschleunigung und Flexibilisierung im Deputationsbericht befürwortend beschrieben. </div> <p>Berücksichtigung von Time-Lag-Effekten / Bonus-Regelungen</p> <ul style="list-style-type: none"> Dem Vorschlag der Gutachter wird gefolgt: Auf weitergehende Regelungen und Ausführungen in der HA zu Time-Lag-Effekten und solchen zur ökologischen Verzinsung (Bonus-Regelungen) für vorgezogene Maßnahmen zum Ausgleich bzw. Ersatzmaßnahmen soll verzichtet werden. Die Notwendigkeit einer geeigneten Anschubfinanzierung für einen Maßnahmenpool ohne Bonus-Regelung sollen im Deputationsbericht angesprochen werden. Die bereits weiteren Vorteile von Kompensationsflächenpools und Ökokonten sollen vermittelt und als ausreichend für eine erfolgreiche Einführung und Nutzung des Modells dargestellt werden. <p style="text-align: right;">  Institut f. Landschaftspflege und Naturschutz • Herrenhäuser Str. 2 • 30419 Hannover </p>	<p style="text-align: right;">Seite 12</p> <p style="text-align: right;">Fortschreibung der Handlungsanleitung</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>Arbeitsauftrag der Gutachter</p> <ul style="list-style-type: none"> Die Gutachter formulieren eine Passage für die neue Handlungsanleitung, die auf die neue Rechtersprechung zu den Time-lag-Effekten verweist und klärt, in welcher Weise Time-lag-Effekte methodisch im Bewertungsverfahren berücksichtigt werden. <p>Arbeitsauftrag der PSAG</p> <ul style="list-style-type: none"> Die Thematik der Time-lag-Effekte / Bonus-Regelungen wird im Zusammenhang mit der Einführung eines Flächen- und Maßnahmenpools und einer notwendigen Anschubfinanzierung im Deputationsbericht entsprechend der Beschlüsse der Sitzung darstellt. </div> <p>TOP 6 Kostenerstattungssatzung und Biotoptypensatzung</p> <ul style="list-style-type: none"> Da durch die Einführung einer Biotoptypensatzung eine erhebliche Vereinfachung für die Bauleitplanung gesehen wird, strebt die Stadtgemeinde eine solche Satzung an. Die Sinnhaftigkeit einer solchen Satzung soll im Deputationsbericht dargelegt werden. Ziel ist, die Zustimmung zur Entwicklung einer solchen Satzung zu erreichen. <p>TOP 7 Innerstädtische Kompensation</p> <ul style="list-style-type: none"> Die Senats-AG ist sich darüber einig, dass die Lenkung von mehr Kompensation auf innerstädtische Grünflächen nicht durch naturschutzfachlich zweifelhafte Anpassung der Biotoptwertliste erfolgen soll. Bei der Fortschreibung der HA soll ein Kapitel zur innerstädtischen Kompensation aufgenommen werden, die auf der Passage des Deputationsberichtes basiert. SBUV verfasst für den Deputationsbericht eine Passage auf der Grundlage von TOP 7 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>Arbeitsauftrag der PSAG</p> <ul style="list-style-type: none"> Es wird eine Passage zur Kompensation im innerstädtischen Bereich auf Grundlage von TOP 7 verfasst, diese soll dem Deputationsbericht beifügt und zur Fortschreibung der HA übernommen werden. </div> <p style="text-align: right;">  Institut f. Landschaftspflege und Naturschutz • Herrenhäuser Str. 2 • 30419 Hannover </p>
--	--

Abb. 25: Protokollgestaltung einer Arbeits- und Entscheidungssitzung der Senats-AG (Protokoll der Sitzung der PSAG am 28.4.2004)

Wurde in den Sitzungen deutlich, dass die Vorschläge der wissenschaftlichen Begleitung von allen beteiligten Ressorts mit Ausnahme eines Ressorts geteilt wird oder wird bei strittigen Fragen die Chance auf eine Einigung auf „Arbeitsebene“, also zwischen den Mitgliedern der AG außerhalb der Sitzung als grundsätzlich ausgeschlossen eingeschätzt, wird im Protokoll der Sitzung ggf. auch ein „Veto“ des entsprechenden Ressorts bzw. Ressortvertreters vermerkt.

Konnten anstehende Themen in der PSAG zwischen mehreren Ressorts nicht zu einer akzeptablen Lösung geführt werden und zeigen auch die unterschiedlichen Schlichtungswege keine Aussicht auf Erfolg, wird das Thema als Ergebnis der AG-Arbeit „streitig gestellt“, denn es ist auf dieser Arbeits- und Entscheidungsebene nicht zu bewältigen. Mit einem solchen Ergebnis signalisieren die vertretenen Verwaltungsteile den höheren Entscheidungsebenen und ggf. auch den politischen Gremien jedoch ihre Kompromissunfähigkeit, was dazu führt, dass diese Fälle weitgehend vermieden werden.

4.5.5 Unterarbeitsgruppen der SENATS-AG

Bei der Evaluation des Veränderungsbedarfs der Handlungsanleitung sind von verschiedener Seite Themen benannt worden, deren Aufnahmen den Prozess der Fortschreibung mindestens unter zeitlichen Gesichtspunkten gesprengt hätte. Dazu gehört beispielsweise das Thema der Folgekostenbewältigung, wobei eine verwaltungsinterne Regelungen zur Verteilung der Kosten für erforderliche Entwicklungspflegemaßnahmen auf Kompensationsflächen zwischen der Stadtgemeinde Bremen (allgemein) und einem Bremischen Bedarfsträger gefunden werden sollte. Die Handlungsanleitung 1998 enthält dazu eine (verwaltungsinterne) Regelung zur Kostenverteilung für die Pflege von Kompensationsflächen über bestimmte Zeiträume. So sollen in den ersten 10 Jahren die Pflegekosten zu Lasten des jeweiligen Bedarfsressorts gehen und danach im Rahmen einer Prüfung über eine Kostenübernahme durch das Umweltressort entschieden werden.

Die Aufnahme in der Handlungsanleitung hatte für Anwendungsprobleme gesorgt. Verwaltungsexterne Akteure interpretierten diese interne Regelung vielfach so, dass per Konventionsbildung in Bremen die Verursacher für Eingriffe grundsätzlich nur noch für 10 Jahre erforderliche Erhaltungspflege haften sollten. Aufgrund der Anwendungsprobleme liegt für eine Neufassung augenscheinlich Handlungsbedarf vor. Allerdings wird dieser primär in der Herausnahme der Ausführungen aus der veröffentlichten Handlungsanleitung und die Überführung dieser Konvention in eine ausschließlich verwaltungsinterne Regelung gesehen.

Vergleichbar mit dem Thema Folgekostenbewältigung werden von der SENATS-AG weitere Themenbereiche identifiziert, für die parallel zur Fortschreibung der Handlungsanleitung Weichenstellungen angestrebt werden (vgl. Tab. 14). Diese erforderten – je nach Ausgestaltung – mehr oder weniger Verknüpfungen mit der Handlungsanleitung.

Zu fast allen der benannten Themen liegen Forschungsergebnisse und Empfehlungen der wissenschaftlichen Begleitung aus früheren Prozessphasen vor. Allerdings sind dabei diese verwaltungsinternen Themen weniger sorgfältig von den Themen separiert worden, die für eine praxistaugliche Anwendung der Eingriffsreglung sinnvoller Weise in die Handlungsanleitung aufzunehmen sind.

Verwaltungsinterne Themen sollten auf der Grundlage des vorliegenden Materials und vor dem Hintergrund aktueller politischer Zielsetzungen in Bremen parallel zur Fortschreibung der Handlungsanleitung diskutiert und entschieden werden. Dazu werden mit Mitgliedern der SENATS-AG sog. Unterarbeitsgruppen (UAGs) etabliert. Dieser Kreis

wird in Abhängigkeit der zu behandelnden Themen um weitere Ressorts bzw. Ressortvertreter erweitert.

Tab. 14: Unterarbeitsgruppen (UAGs) und ihre Aufträge parallel zu dritten Prozessphase (EIGENE DARSTELLUNG)

Unterarbeitsgruppe (UAG)	Auftrag
Organisation und Finanzierung des Aufbaus von Kompensationsflächen-/maßnahmenpools	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisationsfragen: Aufgabenverteilung zwischen den Akteuren ▪ Klärung von Fragen der Flächenbereitstellung ▪ Aufbereitung der Möglichkeiten einer Anschubfinanzierung, Erarbeitung einer Vorzugsvariante ▪ Ggf. Ausblick auf weitere Schritte
Modalitäten der Einführung einer Ersatzzahlung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ersatzgelderhebung bei kleineren Eingriffen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit? ▪ Verfahren zur Ersatzgeldbemessung (Grundlage für VO, Zusammenhang zum Projekt „Kostendatei für Kompensationsmaßnahmen“) ▪ Möglichkeiten und Grenzen der Mittelverwendung
Organisation der Vorbereitung einer Kostenerstattungs- und einer Biototypensatzung nach § 135 a-c BauGB	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Biototypensatzung: Entwurf der Satzung auf der Grundlage der „Fachlichen Beratung“ durch die GfL ▪ Kostenerstattungssatzung: Klärung des Refinanzierungsumfanges Klärung von Aufgaben, Aufgabenverteilung und Zeitplan Zusammenhang zum Projekt „Kostendatei für Kompensationsmaßnahmen“
Folgekostenregelung der Pflege und Unterhaltung von Kompensationsflächen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problemabschätzung: Kostenkalkulation für die dauerhafte Kompensationsflächenpflege und Prognose des Unterhaltungsfonds der Hanseatischen Naturentwicklungsgesellschaft (HANEG) ▪ Möglichkeiten und Grenzen der Kostenreduktion ▪ Aufbereitung der Finanzierungsmöglichkeiten, Erarbeitung einer Vorzugsvariante (Einbezug von Erschwernisausgleich) ▪ Unterscheidung von öffentlichen und privaten Vorhabenträgern? ▪ möglichst auch Klärung der Behandlung der bremischen Gesellschaften als Öffentliche oder Private im Zusammenhang mit Anforderungen zur Flächensicherung und zur Pflegeverpflichtung
Regelungen zur innerstädtischen Kompensation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Möglichkeiten und Grenzen zur stärkeren Lenkung von Kompensation in den innerstädtischen Bereich, Berücksichtigung von Mehrkosten ▪ Möglichkeiten und Grenzen der Kompensation für Beeinträchtigungen des Landschaftserlebens und des Erholungswertes
Kompensation mastenartiger Eingriffe (Landschaftsbild)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abstimmung eines Verfahren zur Bemessung des Kompensationsumfanges, wenn nicht der Biotopverlust (FÄ) sondern vorrangig die Beeinträchtigung des Landschaftserlebens den Eingriff hervorruft.

Die Übersicht zeigt, dass von einzelnen UAGs Themen behandelt werden, die Überschneidungen zu Regelungsbereichen der Handlungsanleitung zeigen, wie die Ermittlung der erforderlichen Kompensation für so genannten „mastenartigen Eingriffe“ (z. B. Windenergieanlagen) oder zur „innerstädtischen Kompensation“.

Für die Ausgliederung aus dem Fortschreibungsprozess der Handlungsanleitung sprechen folgende wesentlichen Gründe. Zum Teil waren die fachlichen Möglichkeiten, bestimmte politische Ziele zu erreichen, von der wissenschaftlichen Begleitung bereits aufbereitet worden, z. B. zu den Möglichkeiten und Grenzen, Kompensationsmaßnahmen aufgrund politischer Zielsetzungen verstärkt in den Zusammenhang der bebauten

Ortslagen zu lenken. Ebenso ist aufgezeigt worden, dass die Durchführung gleichwertiger Ersatzmaßnahmen im Siedlungsbereich meist mit höheren Kosten verbunden ist als gleichwertige Maßnahmen im Außenbereich. Damit kollidieren unterschiedliche politische Zielsetzungen: Auf der einen Seite soll kostengünstige Kompensation ermöglicht werden, auf der anderen Seite wird die Lenkung in den Siedlungsbereich angestrebt. Diese unterschiedlichen politischen Ziele können im Prozess der Fortschreibung von der PSAG nicht diskutiert werden, sollen zeitnahe und konsensuale Lösungen gefunden und vereinbart werden.

Bei der Frage der Ermittlung der erforderlichen Kompensation für die Errichtung oder Veränderung mastenartiger Vorhaben liegen vergleichbare Konflikte politischer Zielsetzungen vor: der hohe Aufwand und damit verbundene Kosten für die Kompensation von Landschaftsbildbeeinträchtigungen versus der politischen Zielsetzung der Förderung der Windenergie in Bremen.

Zur Lösung entsprechender politischer Interessensgegensätze wird von der wissenschaftlichen Begleitung kein weiterer Betrag erwartet. Gefordert sind primär politische Entscheidungen, für die, über die in der PSAG beteiligten Ressorts hinaus in stärkerem Maße Akteure aus dem Bereich der Finanzen und der Wirtschaftsförderung sowie Juristen einbezogen werden.

Die Ergebnisse der UAGs konnten nicht, wie ursprünglich vorgesehen, zum Abschluss der dritten Prozessphase vorgelegt werden. Bis Ende 2005 hatte keine der Arbeitsgruppen ihren Diskussions- und Entscheidungsprozess abgeschlossen. So kann in der dritten Prozessphase nicht mehr geprüft werden, wieweit aufgrund der verwaltungsinternen vereinbarten Vorgehensweisen der UAGs zu den Themen in der Handlungsanleitung korrespondierende Regelungen angepasst oder Aussagen und Hinweise ergänzt werden müssen.

Dieses Ergebnis unterstützt die getroffene Grundsatzentscheidung, komplexe Themen mit divergierenden politischen Zielsetzungen aus dem Fortschreibungsprozess der Handlungsanleitung auszuklammern und in eigene Arbeitsgruppen zu verlagern.

Ob die Arbeitsergebnisse der UAGs u. a. auf eine fehlende wissenschaftliche Begleitung ihrer Arbeit oder auf eine fehlende externe Mitmoderation der Entscheidungsfindung zurück zu führen sind, wird hier nicht untersucht.

4.5.6 Methoden zur Gestaltung des Fortschreibungs- und Konventionsbildungsprozesses

Auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse zum Entwicklungs- und Evaluationsprozess (Prozessphasen 1 und 2) wird auch die Methode zur Behandlung der Themen und der Dokumentation der Ergebnisse weiter entwickelt.

In ganztägigen Arbeitssitzungen der SENATS-AG werden auf der Grundlage der Vorbereitungspapiere der wissenschaftlichen Begleitung von der AG überwiegend grundsätzliche Entscheidungen gefällt. Sie legt fest, zu welchen Arbeits- und Entscheidungsschritten Vorgaben in die überarbeitete Fassung der Handlungsanleitung aufgenommen werden sollen und mit welcher inhaltlich-fachlichen Grundausrichtung.

Die folgende Passage zeigt beispielhaft einen Ausschnitt aus den Vorbereitungsunterlagen zur Sitzung im Juli 2004 (TOP 3, Kap. 2.3, Thema Landschaftsbild) und stellt die Entscheidungen der AG zu den Vorschlägen der wissenschaftlichen Begleitung dar (Ergebnisprotokoll zur Sitzung vom 8.7.2004).

Vorbereitungspapier:

„Kap. 2 Ausgleich und Ersatz von Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes (und des Erholungswertes)

Kap. 2.3 Darstellung in der Handlungsanleitung

In der Handlungsanleitung sollte dargestellt werden:

- welche funktionalen und räumlichen Anforderungen an die landschaftsgerechte Wiederherstellung und Neugestaltung bestehen,
 - worin sich Ausgleich und Ersatz bei Landschaftsbildbeeinträchtigungen unterscheiden, wenn diese Abgrenzung nicht präzise im bremischen Naturschutzgesetz oder dessen Begründung vorkommen wird,
 - dass Ausgleichsmaßnahmen eine doppelte Funktion haben können: Maßnahmen, die auf einen funktionalen Ausgleich von Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes abzielen, können zugleich einen hinreichenden landschaftsbezogenen Ausgleich bewirken (OVG Münster, Ur. v. 30.6.1999). „Die pauschale Feststellung, die (z.B.) Anlage eines Biotops oder einer Gehölzstruktur trage auch zur Verbesserung des Landschaftsbildes bei, ist zwar oft zutreffend (VGH Mannheim, Ur. v. 14.12.2000). Dennoch sollte erläutert werden, „inwiefern diese Maßnahme – ggf. im Verbund mit anderen Maßnahmen – Teil einer landschaftsgerechten Wiederherstellung oder Neugestaltung bezogen auf bestimmte Beeinträchtigungen ist“ (FISCHER-HÜFTLE & SCHUMACHER 2003: 276f)“
- (Vorbereitungspapier zur Sitzung der PSAG am 8.7.2004, zu TOP 3, S. 15).

Protokoll:

„Die PSAG stimmt den Ausführungen des Gutachters in Kap. [...] Kap. 2.3 der Vorlage zu und bittet die Gutachter, entsprechende Passagen in die Handlungsanleitung aufzunehmen. [...]

Arbeitsauftrag der Gutachter

Die Gutachter verfassen einen Text mit Grundsätzen / Prämissen für die Bewertung, die Prognose von Beeinträchtigungen der Landschaftserlebnisfunktion für die Handlungsanleitung sowie für die Ermittlung der erforderlichen Kompensation“ (Protokoll zur Sitzung der PSAG am 8.7.2004, zu TOP 3, S. 5f.).

Auf Grundlage der Beschlüsse wird die erste Fassung der Handlungsanleitung überarbeitet und den Mitgliedern der PSAG zur Abstimmung in ihren Ressorts und zur Stellungnahme für die Endredaktion zugeleitet.

Aufgrund der Erfahrungen bei der Endredaktionsarbeit der Handlungsanleitung 1998 wird auch das Konzept für diese Teilphase überarbeitet, damit diese letzten Arbeitsschritte auf der Arbeitsebene erfolgreich und effizient zu absolvieren sind:

- für die Endredaktion in der PSAG werden schon frühzeitig bei der Zeit- und Arbeitsplanung zwei ganztägige Sitzungen vorgesehen,
- die Entwurfsfassung wird den PSAG-Mitgliedern vor der Sitzung mit der Bitte zugeleitet, Änderungs- und Ergänzungswünsche vor der Sitzung an die wissenschaftliche Begleitung zu übermitteln,
- die übermittelten Anregungen aller Mitglieder der PSAG werden durch die wissenschaftliche Begleitung in einer Synopse zusammengeführt und als ergänzende Sitzungsunterlage übermittelt,
- die Anregungen werden in der Synopse entsprechend der Seitenabfolge des Entwurfs sortiert, mit laufenden Nummern versehen und - soweit dies aufgrund des engen Zeitplanes möglich war – von der wissenschaftlichen Begleitung mit Empfehlungen versehen.

Insbesondere die Phase der redaktionellen Abstimmung der Handlungsanleitung wird methodisch intensiv untersetzt.

Folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Organisation dieser Prozessphase 3 und die eingesetzten Methoden zur Unterstützung der Konsensfindung mit einem Schwerpunkt auf dem redaktionellen Abstimmungsprozess.

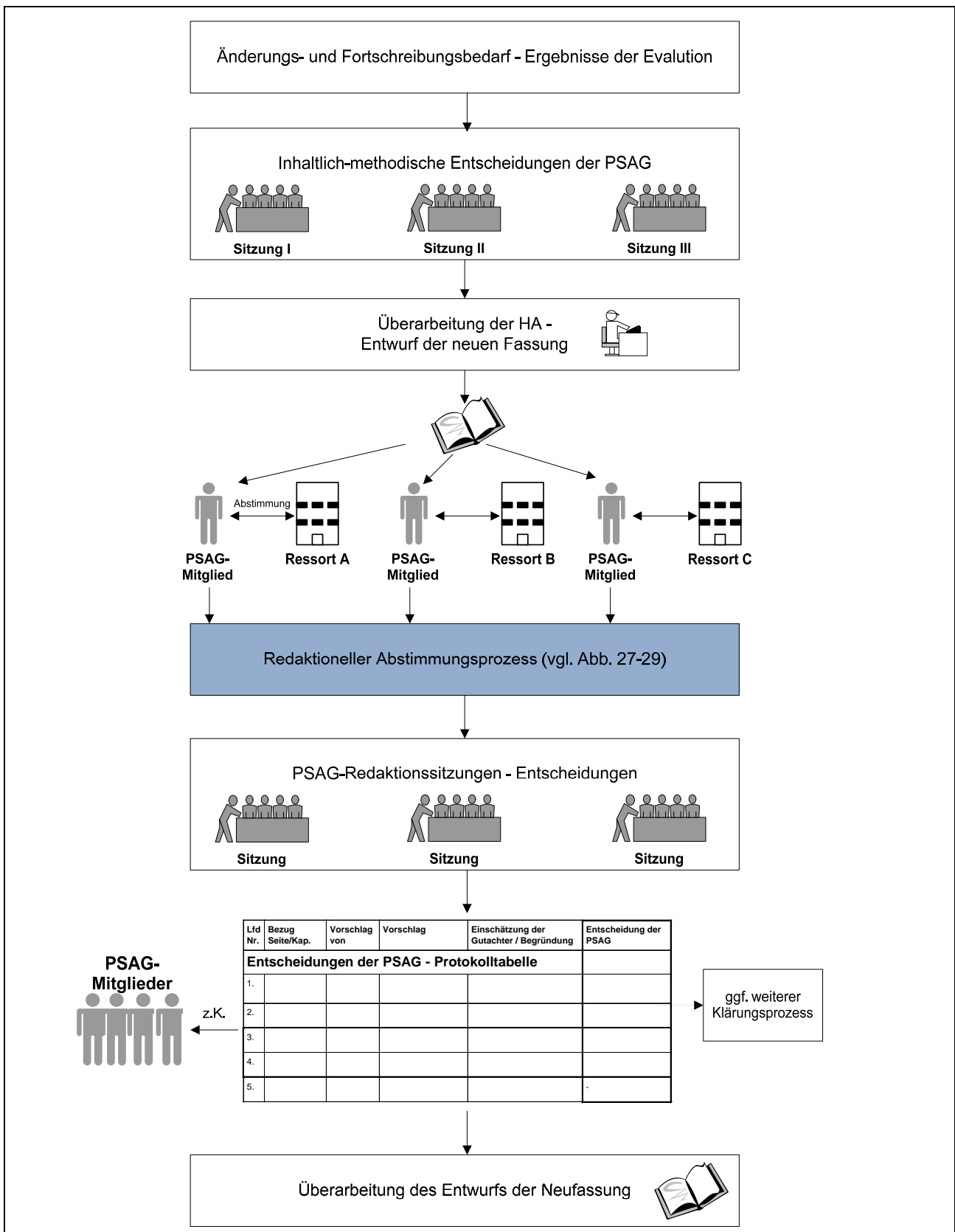


Abb. 26: Redaktioneller Abstimmungsprozess im Konsensfindungsprozess (EIGENE DARSTELLUNG)

Aufgrund der Erfahrungen über den Ablauf und die Bedeutung der Phase der Konkretisierung und Ausformulierung von Regelungen und Konventionen der Handlungsanleitung aus der Entwicklungsphase wird dem Prozess der so genannten redaktionellen Überarbeitung von Textentwürfen ein sehr hoher Stellenwert zugerechnet. Während in den ersten Sitzungen die Themen und Aufgaben eingegrenzt, Möglichkeiten der Problemlösung diskutiert und von der PSAG im Grundsatz entschieden wurde, geht es bei der redaktionellen Überarbeitung um die präzise und möglichst bestimmte Vorgabe von Definitionen, Handlungsanweisungen, Bewertungsvorgaben usw. Da hiermit auch Art und Aufwand des Vorgehens gesteuert und die Ergebnisse der Anwendung der Handlungsanleitung bei der späteren Einzelfallanwendung wesentlich beeinflusst werden, ist diese Phase für beteiligten Ressortvertreter in der PSAG bzw. die Ressorts selbst die entscheidenden Phase der Konsens-/ Konventionsbildung. Die Erfahrungen der untersuchten Prozesse zeigen, dass dies den beteiligten Ressorts und ihren Vertretern vielfach auch sehr bewusst ist. Während sie sich vielfach an den Überlegungen und Diskussionsphasen der vorlaufenden Sitzungen nur zurückhaltend beteiligten, wachsen ihre Aufmerksamkeit und ihre Interventionshäufigkeit in der Phase der so genannten redaktionellen Überarbeitung deutlich. Insoweit ist der Begriff der „redaktionellen Überarbeitung“ im Grunde der Phase und dem Inhalt der Phase nicht ganz angemessen, denn es wird wesentlich mehr entschieden, als der Wortlaut im sprachlichen Sinne suggeriert. Selbst wenn in der Vorphase der Diskussion von Regelungen (vermeintlich) klare Festlegungen getroffen werden, können diese in der Redaktionsphase wieder in Frage gestellt werden. Und zwar nicht offensichtlich - durch Neueröffnung der Diskussion über eine im Konsens beschlossene Regelung -, sondern dadurch, sie verbal in Vorgaben zu kleiden, die dem vereinbarten Inhalt/ Vorgehen nicht (vollumfänglich) entspricht.

Da die Untersuchung der Phase 1 deutlich wurde, dass die Interessenvertreter Interventionen dieser Art in der Redaktionsphase vielfach so betrieben, dass für die Konsenspartner die Initiatoren nicht offensichtlich wurde, z. B. durch direkte Adressierung (vermeintlich) redaktioneller Änderungswünsche an die wissenschaftliche Begleitung, liegt ein Schwerpunkt der neuen Vorgehensweise in der dritten Prozessphase auf der Herstellung größtmöglicher Transparenz. Darauf hin wurde das methodische Vorgehen im Besonderen ausgerichtet.

Die Methode wurde in besonderem Maße unterstützt durch dafür entwickelte Formblätter/ Formulare, die aufeinander aufbauend den Prozess unterstützen: Abstimmungstabellen, Zustimmungstabellen, Vetotabellen und Entscheidungstabellen. Die Abbildungen auf den folgenden Seiten zeigen Schematisch die unterschiedlichen Tabellen, ihre Inhalte und ihr Zusammenwirken. Input und Ausgangspunkt des redaktionellen Verfahrens bilden Textentwürfe der wissenschaftlichen Begleitung, die auf Grundlage von Grundsatzentscheidungen der vorlaufenden PSAG-Sitzungen gefertigt, und zu Kommentierung an die Mitglieder gegeben werden (vgl. Abb. 26 oben).

Um den Umfang der zu behandelnden Einzelthemen und zu diskutierenden Formulierungen zu reduzieren, sortiert die wissenschaftliche Begleitung die Vorschläge der Ressorts zu Änderungen und Ergänzungen der Handlungsanleitung vor. Sie werden von den Ressortvertretern in so genannten Votentabellen geliefert, die von der wissenschaftlichen Begleitung zur Verfügung gestellt werden.

Kriterium für die Vorsortierung ist die Zustimmung oder Ablehnung bzw. Änderungs- oder Ergänzungsbedarf der Ressorts zu den Vorschlägen.

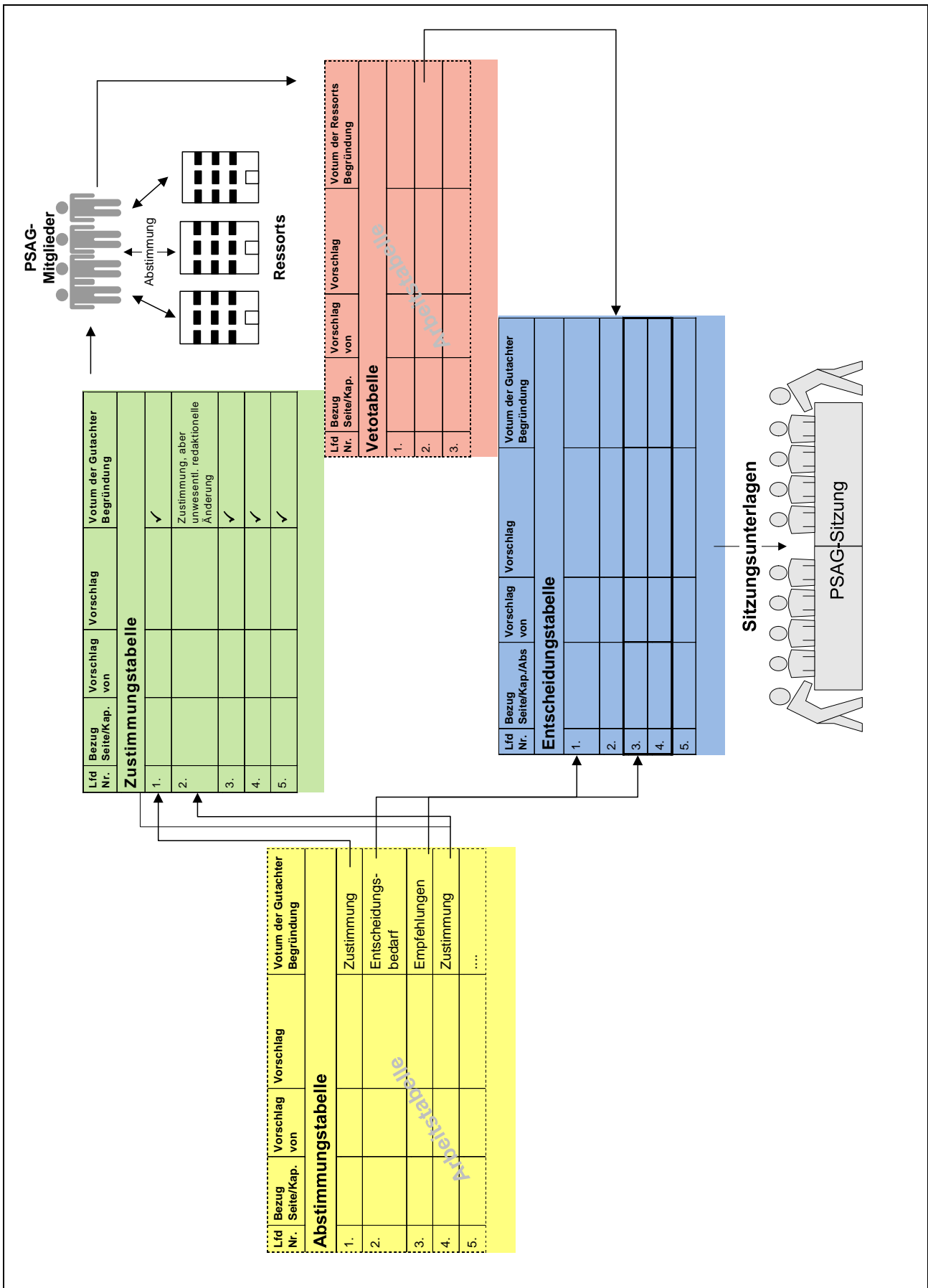


Abb. 27: Methoden/ Tabellen für die redaktionellen Bearbeitung der Handlungsanleitung – Gesamtübersicht (EIGENE DARSTELLUNG)

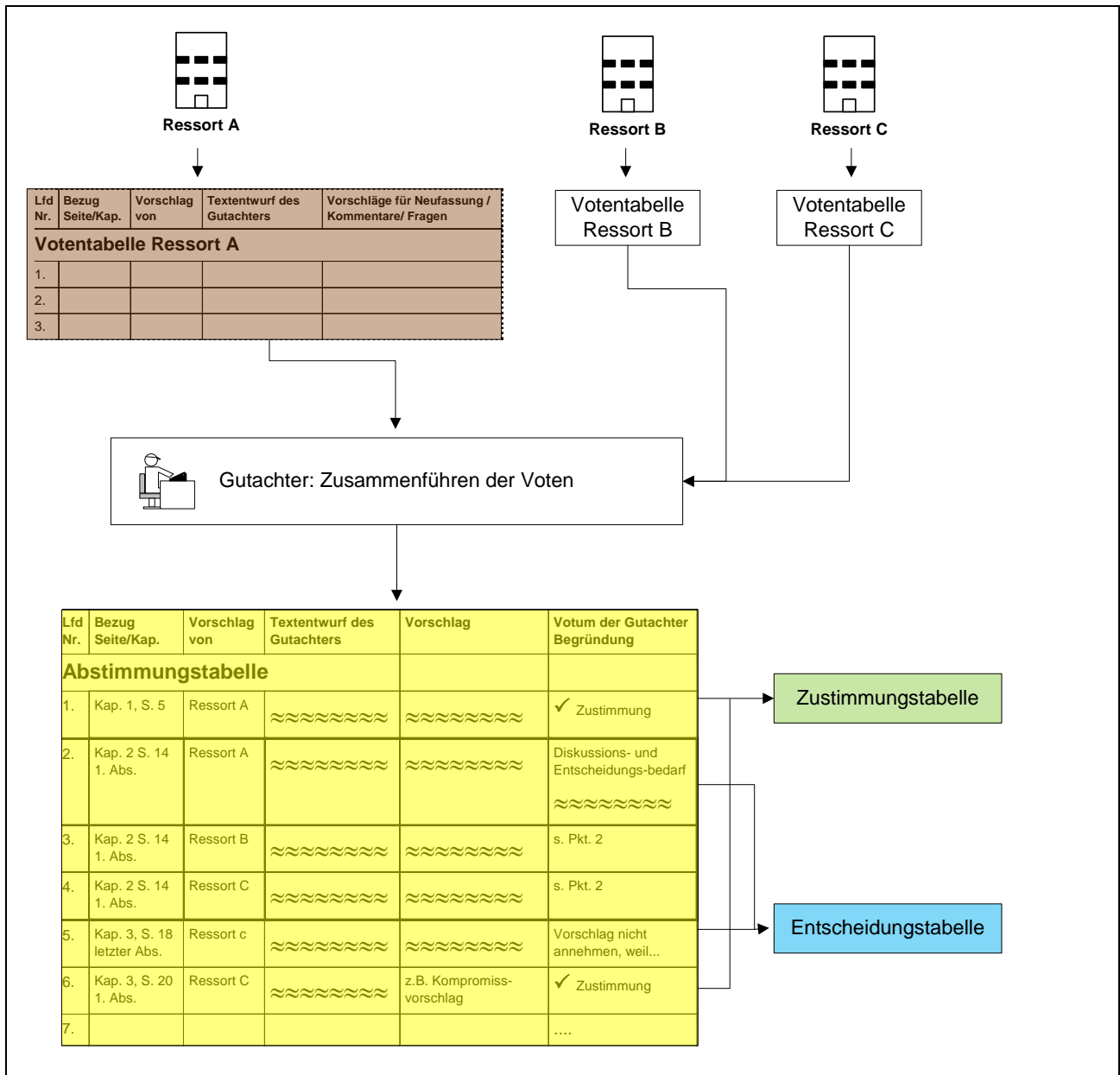


Abb. 28: Zusammenführung von Voten der PSAG-Mitglieder in eine Abstimmungstabelle (EIGENE DARSTELLUNG)

Von insgesamt 165 Einzeläußerungen, die die wissenschaftliche Begleitung als zustimmungsfähig und daher in einem ersten Schritt ohne weitere Diskussion umsetzbar eingestuft hat, widerspricht die PSAG im Fallbeispiel in ca. 50 Fällen. Die Einigungsvorschläge, denen widersprochen wurde, nimmt die wissenschaftliche Begleitung in eine Arbeitstabelle aus (Vetotabelle, vgl. Abb. 28) und bemüht sich in einem ersten Schritt um weitere Klärung mit der jeweiligen Vetopartei. Rund die Hälfte der Veto-Äußerungen kann in einem zweiten Schritt aufgrund ergänzender Erläuterungen der wissenschaftlichen Begleitung als zustimmungsfähig eingeordnet werden und zusätzlich in die Liste der bereits geeinigten Punkte aufgenommen werden (Zustimmungstabelle, vgl. Abb. 27, S. 183). Nur ca. 25 Veto-Äußerungen müssen in der Tabelle der Entscheidungspunkte ergänzt werden in der Wünsche der Ressorts enthalten sind, die aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung der Diskussion in der PSAG bedürfen.

Dennoch bleiben für die entscheidende „redaktionelle“ Abstimmungsrunde der Liste“ der Entscheidungspunkte im Fallbeispiel insgesamt 245 Einzelanmerkungen zu bewältigen.

Für die Mitglieder der SENATS-AG ist es entscheidend, dass sie nachvollziehen können, dass alle ihre Äußerungen in den Diskussionsprozess eingeflossen sind. Außerdem ist in den Tabellen zu erkennen, wie mit den Anregungen und mit einem gemeldeten Veto umgegangen worden ist. Dabei hat sich die von der wissenschaftlichen Begleitung entwickelte Tabellenstruktur als Vorbereitungsunterlage zur Diskussion der AG als besonders Ziel führend erwiesen.

Erläuterungen zur Tabelle:

Die **laufende Nummerierung** der zu behandelnden Punkte (Spalte 1) ist von zentraler Bedeutung für das Zeitmanagement der Sitzung. Sie bietet außerdem gute Orientierung für die Diskussion der Änderungs- und Ergänzungsvorschläge.

Die Angabe der **Seitenzahl, auf der sich die zu ändernde Passage befindet** (Spalte 2), erleichtert das Nachschlagen, um die zu entscheidende Passage noch einmal im Kontext der Gesamtregelung zu prüfen.

Trotz des Risikos, dass sich die Gruppenmitglieder bei ihrer Beurteilung von Änderungs- und Ergänzungsvorschlägen durch Vorerfahrungen mit den **Autoren** beeinflussen lassen, bewährt sich deren Nennung im Abstimmungsprozess (Spalte 3). Vielfach sind noch in der Sitzung Rückfragen und Verhandlungen mit den Autoren über ihre Vorschläge notwendig. In einzelnen Fällen kann so der Autor eines Vorschlages aufgrund der Nennung in der Tabelle ermittelt werden, weil er/sie sich z.T. selbst nicht mehr an den Vorschlag erinnert, was der Vielzahl von Vorschlägen geschuldet sein kann. In diesen Fällen wird der Vorschlag oft aufgrund der nachträglich erkannten, offensichtlichen geringen Relevanz zurückgezogen und der Arbeitsprozess so beschleunigt.

Die **Gegenüberstellung der zur Diskussion stehenden Textfassung und des neuen Vorschlags** (Spalte 4) erleichtert die Meinungsbildung über die gewünschten zu ändernden Sätze/Satzteile/Begriffe und damit auch ggf. über die Änderung der inhaltlich-methodischen Aussage.

Die Spalte **Einschätzung, Kommentar, Begründung der Berater** (Spalte 5) enthält meist alle Meinungsäußerungen, Empfehlungen und die zugehörigen Erläuterungen der wissenschaftlichen Begleitung zu den zur Diskussion stehenden Anregungen. In dieser Spalte – aus Gründen des Layouts teilweise auch in den mittleren Spalten, finden sich auch die Vorschläge der wissenschaftlichen Begleitung, wie mit den Anregungen umgegangen werden sollte.

Um die Fülle von Anregungen bei den wenigen Sitzungen zu bewältigen, ist es ebenfalls von zentraler Bedeutung, die **verschiedenen Vorschläge** zu den gleichen Textpassagen bzw. Arbeits- und Entscheidungsschritten **zusammenzuführen und anschaulich nebeneinander zu stellen**. Dadurch werden auf einen Blick Übereinstimmungen, abweichende und/ oder gegensätzliche Veränderungs- und Ergänzungswünsche erkennbar.

Von ebenso großer Bedeutung für die zügige Bearbeitung und die Konfliktvermeidung bei der Diskussion entgegenstehender Vorschläge sind die **Kompromissvorschläge der wissenschaftlichen Begleitung** auf der Basis divergierender Wünsche. Soweit möglich werden die Vorschläge bereits in der Vorbereitungstabelle eingestellt oder zum Teil auch in den Sitzungen ad hoc entwickelt und eingefügt.

Wie in früheren Abstimmungsrunden auch, handelt es sich bei den Anregungen zu Änderungen oder Ergänzungen zur abschließenden Abstimmung des Textes der Neufassung der Handlungsanleitung zum überwiegenden Teil um Vorschläge redaktioneller Art. Zum Teil werden allerdings, wie in der Entwicklungsphase auch, wieder Anregungen eingebracht, die eindeutig in die Kategorie „inhaltliche Änderungen“ einzuordnen sind. Die Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitung besteht hinsichtlich solcher Vorschläge darin, die Protokolle der zurückliegenden Sitzungen daraufhin zu prüfen, ob die Themen bereits behandelt und entschieden wurden und wie mit den Wünschen umgegangen werden sollte. Ist über gleich lautende Vorschläge bereits beraten und entschieden, werden solche Vorschläge u. a. in den meisten Fällen mit einem Verweis darauf nicht nochmals diskutiert. Teilweise jedoch wird deutlich, dass eine nochmalige Behandlung – wenn auch mit geringerer Intensität – unausweichlich ist, da ansonsten kein Konsens der Ressorts erreicht werden kann.

Als Ursachen und Motivation für das nochmalige Einbringen inhaltlicher Vorschläge in der Phase der redaktionellen Abstimmung zeigt sich auch in der dritten Prozessphase:

- Vorschläge einzelner Akteure, die bereits mehrheitlich abgelehnt worden sind, werden in der Hoffnung auf ein anderes Ergebnis „im zweiten oder dritten Anlauf“ nochmals eingebracht.
- Der streitige Aspekt wird von Ressortvertreterinnen oder -vertretern in der Phase der inhaltlichen Entscheidungsfindung nicht oder nicht ausreichend intensiv mit seinem ihn entsendenden Ressort abgestimmt. Die Ablehnung der Vorschläge findet bei der erstmaligen oder erstmals intensiven Abstimmung in dem jeweiligen Ressort keine Akzeptanz, so dass die Ressortvertreter die bereits abgelehnten Vorschläge nochmals einbringen müssen.
- Die Ressorts sind in der SENATS-AG durch unterschiedliche Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter vertreten, verbunden mit unzureichender Kommunikation und Rückkopplung des laufenden Entscheidungsprozesses mit dem eigenen Ressort.

Die Ergebnisse der Diskussion der SENATS-AG über die redaktionellen Vorschläge werden in den Tabellen der Entscheidungspunkte in einer zusätzlichen Spalte eingetragen und an die AG-Mitglieder verschickt. So kann anhand der eigenen Mitschriften leicht kontrolliert werden, ob die Ergebnisse vollständig und korrekt übernommen wurden.

Soweit zur Sitzung Vorschläge gemacht werden, die entgegen den grundsätzlichen Vereinbarungen der SENATS-AG nicht ausformuliert sind, wird im Hinblick auf konsensuale Lösungen versucht, bei kurzen Passagen gemeinsam eine geeignete Formulierung zu finden (teilweise auf der Grundlange von Vorschlägen der wissenschaftlichen Begleitung). Bei längeren Passagen wird den AG-Mitgliedern in einzelnen Fällen die Möglichkeit eingeräumt, in Sitzungsunterbrechungen geeignete Passagen zu formulieren und zur Diskussion in die Arbeit einzubringen. Nur bei wenigen wichtigen Passagen, die in den Sitzungen nicht geklärt werden, wird im Einvernehmen mit der PSAG einem Ressort die Möglichkeit eingeräumt, Vorschläge im Nachgang in eine Abstimmung im Umlaufverfahren zu geben. Ähnlich verhält es sich bei Passagen, die in den Sitzungen zwischen einzelnen Ressorts strittig bleiben.

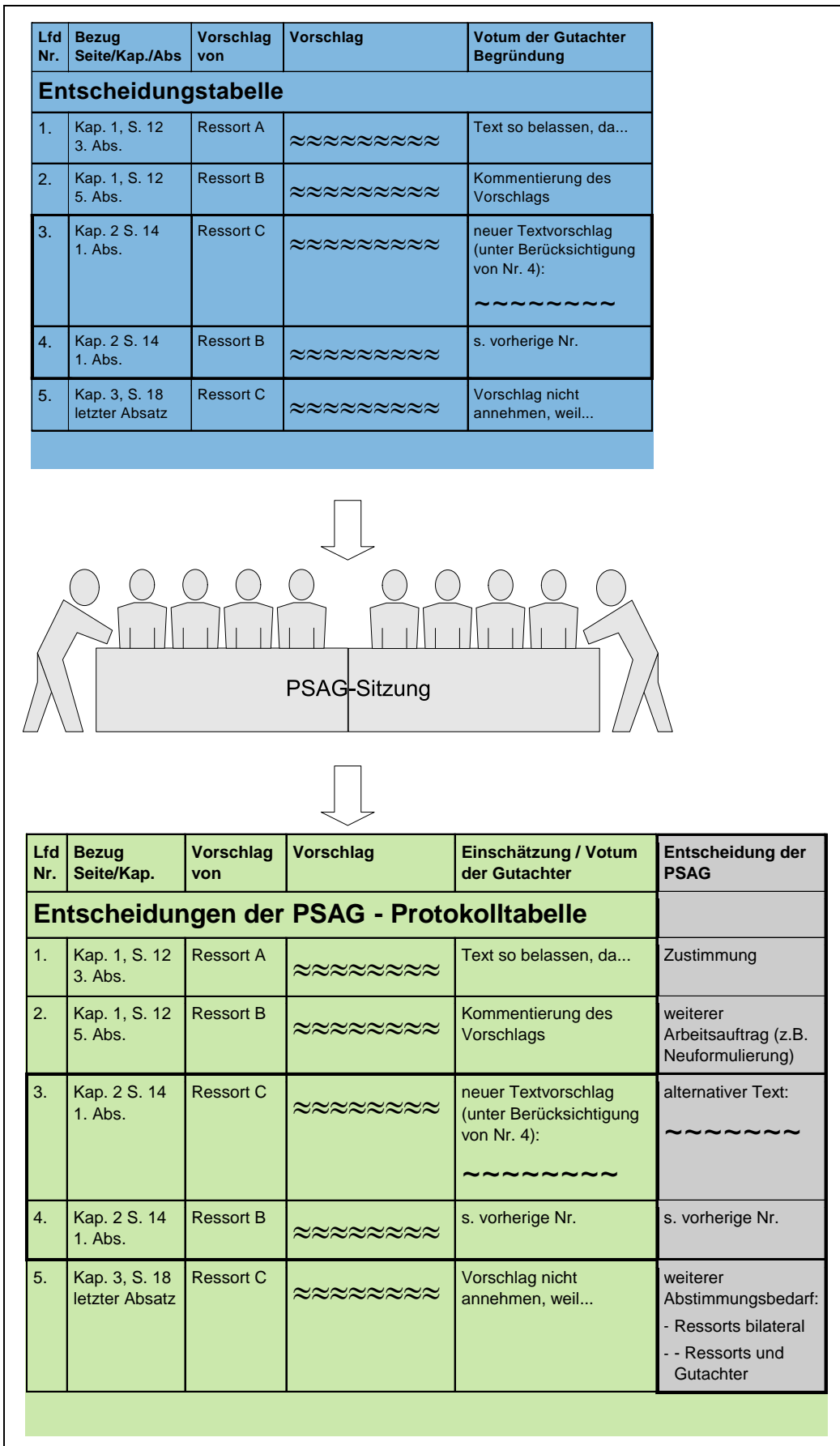


Abb. 29: Entscheidungstabelle als Grundlage und Protokoll entscheidender Sitzung im Rahmen der redaktionellen Abstimmungs- und Konsensfindungsprozesses (EIGENE DARSTELLUNG)

Lfd. Nr.	zu Seite	Vor-schlag von	Bisherige Fassung des Textes / Abschnitts	Kommentare / Fragen Vorschläge für Neufassung	Einschätzung / Kommentar / Begründung der Berater
Hauptteil					
1	div.	U/Kr	Der Begriff "Biotoptypen- und -wertliste" sollte wieder in "Biotoptypenwertliste" zurückgeändert werden. Ein so zentraler Bestandteil der HA sollte eine verwendbare Bezeichnung bekommen. Es heißt ja auch nicht "Biotoptypen- und -wertverfahren".	Da in der angesprochenen Tabelle Biotoptypen dargestellt werden, sollte der Begriff Biotoptypenwertliste gewählt werden. Begriff Biotoptypwertliste belassen	
...		
4	13	U	3.Satz zu den Rechtsvorschriften vereinfachen	1. Satzteil bis zum Doppelpunkt streichen und ohne Punkte fortfahren wie folgt: Die grundlegenden rahmenrechtlichen Regelungen zum Vollzug der Eingriffsregelung werden in den §§ 18-20 BNatSchG getroffen. 2. Punkt hier streichen! Fortfahren: Die gesetzlichen Regelungen..... bisumgesetzt. Die in Bremen einschlägigen Vorschriften des Landesrechtes finden sich in den §§ 11 – 15 BremNatSchG . Fußnoten anpassen und § 21 fett! Problem Anschluss Folgeabsatz: Bezug auf Novelle BNatSchG, nicht BremNatSchG	⇒ Neuer Formulierungsvorschlag siehe folgende Zeile [hier nicht mit abgedruckt!] (FN 1, 2 und 3 an die aktuellen Versionen anzupassen!)
20	32	Kr/U	Vorliegende Informationen zum Vorkommen von Tierarten und gefährdeter Pflanzenarten sind im Regelfall spätestens fünf Jahren zu aktualisieren.	Hier ist eine Quelle für diese Forderung einzuführen, andernfalls streichen.	Nicht streichen. Siehe neuer Gutachtervorschlag! [hier nicht mit abgedruckt!]
...		
26	33	U	Im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung ist eine frühzeitige Abstimmung mit der Naturschutzbehörde und ggf. weiteren Beteiligten vorzusehen	Im Sinne einer Effektivierung und Beschleunigung der Erarbeitung der Antragsunterlagen bzgl. der Eingriffsregelung ist eine möglichst frühzeitige Abstimmung der erforderlichen Schritte mit der Naturschutzbehörde und ggf. weiteren Beteiligten vorzusehen	Anmerkung Gutachter: Zustimmung der PSAG erbeten.

Abb. 30: Auszug / Beispiel aus der Tabelle der Entscheidungspunkte zur Sitzung der PSAG über die redaktionellen Änderungen und Ergänzungen am 2.3.2005.

4.5.7 Zusammenfassung der Ergebnisse der Fortschreibungsphase

Die dritte Prozessphase gleicht hinsichtlich Inhalten und Aufgaben in Teilen der Entwicklungsphase der Handlungsanleitung, weil Regelungen entwickelt, diskutiert und vereinbart werden sollen, die bislang in der Handlungsanleitung nicht enthalten sind. Darüber hinaus sind teilweise Regelungen zu überarbeiten oder an neue Rahmenbedingungen anzupassen.

Unter prozessualen Gesichtspunkten gleicht die Aufgabenstellung zur Entwicklung neuer Regelungen in der Fortschreibungsphase ebenfalls dem Vorgehen in der Entwicklungsphase. Daher sind die Untersuchungsergebnisse aus der dritten Prozessphase grundsätzlich auch auf einen Entwicklungsprozess anwendbar.

Beim Fortschreibungsprozess der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen werden die Erkenntnisse aus der Untersuchung der Entwicklungsphase in der Fortschreibungsphase angewendet und ihre Wirkungen begleitend beobachtet. Die Methoden, die bereits in der ersten und zweiten Prozessphase entwickelt und zum Teil kurzfristig eingesetzt und erfolgreich erprobt werden, können in der Fortschreibungsphase nochmals verbessert und umfassend begleitend untersucht werden.

Zu den wichtigsten Methoden und Vorgehensweisen gehören

- die Festlegung von Grundregeln der Zu- und Zusammenarbeit, der Verantwortlichkeiten und der Konfliktlösmethoden und -wege,
- die Strukturierung der Vorbereitungsunterlagen nach einem gleich bleibenden Muster, das der Aufgabenstellung in besonderem Maße angepasst ist,
- die Festlegung einer klaren Sitzungsstruktur mit inhaltlichen Themenblöcken,
- die Bearbeitung der Fragestellungen/Einzelthemen auf der Grundlage der Vorbereitungsunterlagen in einem dreistufigen Verfahren:
 - grundsätzliche Entscheidung über Interpretationen, anzuwendende Methoden, Vorgehensweisen usw.,
 - Ausformulierung des Wortlautes der grundsätzlichen Vereinbarungen und
 - redaktionelle Abstimmung des vorgeschlagenen Wortlautes,
- die Durchführung des redaktionellen Abstimmungsverfahrens auf der Grundlage eines umfassenden Konzeptes unter Verwendung formalisierter Abstimmungstabellen,
- der Verweis von Themen in die Zuständigkeit von Unterarbeitsgruppen, für welche die Zuständigkeit der PSAG, einschließlich der wissenschaftlichen Begleitung nicht gegeben bzw. zwingend ist und für die Lösungen unter Einbeziehung weiteren Sachverständes und/oder der politischen Ebene erforderlich ist.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich vor dem Hintergrund der Aufgabenstellung (mit dem hohen Konsensfindungs- und Konventionsbildungsbedarf) und der beschriebenen Rahmenbedingungen (langjährige Konflikte und Kontroversen zu der Thematik) in Bremen insbesondere die in der dritten Prozessphase entwickelten und weiterentwickelten Methoden bewährt haben.

Entscheidend für den Erfolg die Herstellung möglichst hoher Transparenz für alle am Prozess beteiligten Akteure.

Der Einsatz der strukturierten Vorbereitungspapiere und das darauf aufbauende transparente redaktionelle Abstimmungsverfahren auf der Grundlage der Abstimmungstabellen in der dritten Prozessphase haben dies besonders befördert.

5 Fallbeispiel Bremen – Inhalte und Qualität der Konventionen

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist nicht nur die Frage wie Konsensbildungsprozesse auszugestalten sind, um ein Ergebnis zu erzielen, dem alle Beteiligten zustimmen. Gegenstand der Arbeit ist es auch zu untersuchen, inwieweit in solchen Prozessen Ergebnisse erreicht werden können, die in dem Sinne sachgerecht sind, dass die Regelungen und Vereinbarung eine gemeinsam verabschiedete Verwaltungsroutine gewährleisten, und naturschutzrechtliche Vorschriften effizient vollziehbar sind. Daher werden am Bremer Fallbeispiel die Inhalte und die Regelungen der Handlungsanleitung an den Anforderungen gemessen, die eine sachgerechte Handhabung der Rechtsvorschriften im Einzelfall gewährleisten (Evaluation).

5.1 Zulässigkeit der Evaluation und Vorgehensweise

Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitung im Rahmen des vorliegenden Fallbeispiels war die Gestaltung des Prozesses der Entwicklung und Fortschreibung der Handlungsanleitung für das Land Bremen. Diese wissenschaftliche Beratung der Akteure diente der Entwicklung sachgerechter Lösungen durch die projekt begleitende Arbeitsgruppe. Auf den ersten Blick ist daher eine Ex-Post-Beurteilung der Sachgerechtigkeit der Ergebnisse der vereinbarten Handlungsanleitung im Rahmen dieser Arbeit nur eingeschränkt möglich, da die wissenschaftliche Begleitung an deren Herleitung und Entwicklung beteiligt war. Dennoch kann die Beurteilung der Qualität der entwickelten und getroffenen Vereinbarungen vorgenommen werden, da die Entscheidungen über die Vereinbarungen von der PSAG eigenständig getroffen wurden, die unabhängig von der Meinung der wissenschaftlichen Begleitung agierte. Diese Unabhängigkeit ist an vielen Beispielen zu belegen. Daher ist es zulässig in der vorgelegten wissenschaftlichen Untersuchung nach Abschluss des Prozesses zulässig evaluieren auf den Gesamtprozess zu blicken, um verallgemeinerbare Hinweise abzuleiten, die bei einer Fortschreibung, aber auch neu anstehenden Konsensbildungsprozessen beachtet werden sollten. Zudem ermöglicht es der zeitliche Abstand von jeweils ca. 5 Jahren zwischen der Bearbeitung und der Evaluation, die erreichten Ergebnisse kritisch zu reflektieren.

5.2 Gegenstand der Evaluation

Im Rahmen dieser Arbeit können nicht alle Fragestellungen zur Entwicklung einer anwendungsorientierten Handreichung zur Eingriffsregelung umfassend abgearbeitet werden. Die Untersuchung fokussiert daher auf drei wesentliche Phasen:

- den Entstehungsprozess,
- die Vorgehensweise und
- die Entscheidungsstrukturen.

Herausgestellt werden die kritischen Aspekte prozessualen Handelns, um Empfehlungen zu formulieren, die auch für andere als Lösungsstrategien gelten können.

Sachgerechte Lösungen sollen nach einvernehmlicher Festlegung der begleitenden ressortübergreifenden Arbeitsgruppe (PSAG) folgende Prämissen erfüllen (vgl. Kap. 2.2.2, Abb. 1; magisches Dreieck, in: LANA 1996A: 7):

- **Rechtskonformität⁴⁷:**
Regelungen innerhalb des Interpretationsspielraums der gesetzlichen Vorschriften, mithin Regelungen, die bei Anwendung im Einzelfall entsprechend gesetzkonforme Ergebnisse gewährleisten.

- **Fachliche Validität**
fachliche Vertretbarkeit der Methoden, Bewertungen, Entscheidungen und der Ergebnisse der Anwendung, gemessen am Spektrum der in der Fachwelt vertretenen Auffassungen und praktizierten Vorgehensweisen, nicht zuletzt zur Gewährleistung der Rechtskonformität bei Sicherung der Qualität.

- **Administrative Praktikabilität**
angemessene Nachvollziehbarkeit, einfache Handhabung bzw. Anpassungsfähigkeit hinsichtlich des Aufwandes.

Eine weitere Anforderung und zugleich Hürde für die Entwicklung und Vereinbarung (sachgerechter) Lösungen ist der als notwendig gesetzte Konsens über die Regelungen in der PSAG sowie die Billigung dieser Lösungen durch die Hausspitzen der jeweiligen beteiligten Ressorts sowie durch die politischen Gremien.

Neben den drei genannten Kriterien des „magischen Dreiecks“ wirkt während des gesamten Entwicklungsprozesses ein weiterer Faktor. Und obwohl wird dieser nicht offen thematisiert wird, spielt er eine bedeutende Rolle, denn weiter verfolgen alle Beteiligten, die mit der Anwendung der Handlungsanleitung arbeiten müssen, die Sicherung der Konkurrenzfähigkeit ihres eigenen Ressorts und die des Landes Bremen gegenüber „anderen“. Dabei wird unterstellt, dass vereinbarten Regelungen bei deren Anwendung unter Konkurrenz Gesichtspunkten folgendes gewährleisten müssen: Die Art und der Umfang der Kompensation und die damit verbundenen finanzielle Belastung, insbesondere im Vergleich zu Umlandgemeinden, müssen gewährleistet sein. „Wir wollen nicht schlechter sein, aber auch nicht besser als unsere Konkurrenten“, bleibt das tragende Motto. Dabei tendieren die unterschiedlichen Interessengruppen tendenziell eher zu den Lösungen der Konkurrenten, die – je nach Interessenlage – an der oberen oder unteren Skala der Konkurrenten angesiedelt sind.

Aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen zur Anwendung der Eingriffsregelung (vgl. Kap. 4.1.1 und 4.1.2), der Vorgeschichte der Anwendungspraxis in Bremen (vgl. Kap. 4.1.3) sowie der Erkenntnisse, die im Laufe der ersten Projektphase gewonnen werden konnten (vgl. Kap. 4.3.8), zeichnet sich v. a. die „neutrale“ und „respektvolle“ wissenschaftliche Begleitung, die alle Interessen und fachlichen Einwände gleichermaßen sachlich behandelt und beachtet, als eine Methode aus, die in besonderem Maße der Transparenz der Herleitung von Vorschlägen und der Konsensfindung dient, womit diese so für alle akzeptabel werden.

Die Vorgehensweise ist unter prozessualen Gesichtspunkten bereits in Kap. 4.3.8 beschrieben.

⁴⁷ Hinsichtlich der rechtlichen Anforderungen werden das BNatSchG 2002 (in der Fassung bis 2009) und der BremNatSchG 2006 sowie die juristische Fachliteratur und die Rechtsprechung bis 2007 zu Grunde gelegt. Beim Ausblick werden die Novelle des BNatSchG 2009 und die ersten Überlegungen zur Novellierung der Landesnaturschutzgesetze (in Niedersachsen) berücksichtigt.

Die inhaltliche Ausgestaltung zu den wesentlichen Arbeits- und Entscheidungsschritten bei der Anwendung der Eingriffsregelung wird im Folgenden dargestellt.

Aufgezeigt wird, wie diese Grundlagen zu den einzelnen zu regelnden Themen im Rahmen der Vorbereitungspapiere von der wissenschaftlichen Begleitung zu den Sitzungen der PSAG aufbereitet wurden:

1. Darstellung der rechtlichen Anforderungen,
2. zu lösende Probleme,
3. Bandbreite von Interpretationen und
4. Anwendungspraxis,
5. Spielräume für Lösungen sowie
6. Darstellung von Vor- und Nachteilen vorgestellter Lösungen.

Damit wird gleichzeitig der Rahmen der Kriterien abgesteckt, der der Untersuchung zur Beurteilung der Sachgerechtigkeit der Lösungen zu Grunde liegt, die von der PSAG und/ oder den Ressortspitzen bzw. den politischen Gremien in Bremen vereinbart wurden.

Dass die gefundenen Lösungen mit Hilfe des gleichen Kriterienrahmens beurteilt werden, der der Vorbereitung von Vorschlägen für die Lösungen zu Grunde liegt, ist möglich, da die entscheidenden Gremien

- a) nicht auf Lösungen festgelegt sind, die innerhalb der Bandbreite liegen, die von der wissenschaftlichen Begleitung als sachgerechte Lösungen vorgeschlagen werden;
- b) die Darstellung der Bandbreite der in der Praxis gängigen Vorgehensweisen, die durch die Berater zur Verfügung gestellt werden, auch die Präsentation vermeintlich sachgerechter Lösungen enthält, die die Berater durchaus als rechtlich zweifelhaft einstufen. Diese Einschätzung ist den Entscheidungsgremien bekannt und erlaubt ihnen ihre eigene Lösungsfindung;
- c) zudem ist innerhalb der Bandbreite sachgerechter Lösungen die Entscheidungsvarianz von so großer Spanne, dass Urteile, die hinsichtlich der (guten) Erfüllung einzelner Teilkriterien getroffen sind, gleichzeitig bei anderen Teilkriterien dazu führen, dass diese gerade noch als qualitativ akzeptabel gelten können.

Daher ist die Entscheidungsfindung zwar durch die wissenschaftliche Beratung entscheidend vorbereitet, welche Lösungen gefunden werden, verbleibt jedoch in der **Selbstverantwortung** der Akteure. Gefahr eines Zirkelschlusses kann so ausgeschlossen werden, da Lösungen anhand des gleichen Kriterienrahmens beurteilt werden.

5.3 Themen der Untersuchung zur Herleitung und den Ergebnissen des Konventionsbildungsprozesses

Trotz mehr als 30 Jahre Praxis der Rechtsnormen zur Anwendung der Eingriffsregelung haben sich weder eine einheitliche Rechtsinterpretation, noch ausreichend unumstrittene fachliche Standards herausgebildet (vgl. Kap. 3.7). Die Zahl der unterschiedlich interpretierten Begriffe, die Arbeits- und Entscheidungsschritte, zu denen bei der Anwendung des Instrumentes im Einzelfall voneinander abweichende Vorgehensweisen festzustellen sind, überwiegt die Zahl der Aspekte bei weitem, zu denen sich weitgehend einheitlich akzeptierte Standards herausgebildet haben.

Die Untersuchung des Fallbeispiels Bremen zeigt deutlich, dass in einem Konsensfindungsprozess über Regelungen zur Anwendung der Eingriffsregelung wegen der bundesweiten Bandbreite an Lösungen nahezu alle gesetzlichen Normen und fast alle Begriffsdefinition und Arbeits- und Entscheidungsschritte Gegenstand von Verhandlungen über die Ausgestaltung von Konventionen werden müssen, wenn Ergebnisse erzielt werden sollen, mit denen anschließend alle Akteure arbeiten.

Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die vorliegende Untersuchung auf Themen, die in der Fachliteratur als für die Anwendung als besonders bedeutsam dargestellt werden (vgl. z.B. KIEMSTEDT ET AL. 1996B) und solche, die sich bei den untersuchten Prozessen als besonders konsensbedürftig erwiesen:

Tab. 15: Untersuchungsthemen zur Eingriffsregelung mit besonderem Bedarf bei der Anwendung und der Konsensfindung (EIGENE DARSTELLUNG)

Kap.-Nr.	Thema	Teilaspekte
Anwendung der Rechtsvorschriften/ Rechtsfolgen		
	Eingriffsbestimmung	Erheblichkeit, Bagatellfälle
Kompensationsermittlung und –planung		
	Kompensationsplanung bei Betroffenheit von Funktionsausprägungen von besonderer Bedeutung	
	Kompensationsumfang	Möglichkeiten der Ermittlung mit standardisierten Verfahren
	Kompensation für Beeinträchtigungen durch Bodenversiegelung	Ausgleich für Bodenversiegelung
	Ausgleich und Ersatz	Definition, Abgrenzung
	Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	Berücksichtigung von Time-Lag-Effekten
	Ersatz	Möglichkeiten schutzgutübergreifender Kompensation
Sicherung der Kompensationsmaßnahmen		
	Sicherung von Kompensationsflächen	Form, Instrumente
	Sicherung von Kompensationsmaßnahmen	Verursacherhaftung für langfristige Pflege
	Sicherung von Kompensationserfolgen	Verursacherhaftung für Erfolgskontrollen
Sonstiges		
	Verfahren und Beteiligung der Naturschutzbehörden	

Die Ex-Post-Untersuchung der Inhalte der Handlungsanleitung als Ergebnis der Entwicklungs- und Fortschreibungsprozesse werden im Weiteren nach folgendem Grundmuster behandelt:

- **Sachlage/ Anforderungen**
Beschreibung der gesetzlichen Anforderungen, der Spannweite rechtlicher und fachlicher Interpretationen und Vorgehensweisen in der Anwendungspraxis, Aspekte der Diskussion im Entwicklungs- und Fortschreibungsprozess.

- **Lösung der Handlungsanleitung**
Darstellung der Regelungen, für deren Aufnahme in die Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung sich die FREIE HANSESTADT BREMEN entschieden hat; i. d. R. Stand 2006.

- **Beurteilung der Lösung(en)**
Erläuterungen wesentlicher Entscheidungsgründe und zusammenfassende Beurteilung der Sachgerechtigkeit unter Zugrundelegung der o. g. Anforderungen.

Soweit nötig und sinnvoll, enthalten einzelne Kapitel weitergehende Erläuterungen.

Nachfolgend werden die Untersuchungsthemen zur Eingriffsregelung mit besonderem Bedarf bei der Anwendung und der Konsensfindung dargestellt und Besonderheiten bremischen Handelns gezeigt.

5.3.1 Eingriffsbestimmung

5.3.1.1 Sachlage

Bereits bei der Vorbereitung, in einer frühen Phase der Planung oder Zulassung eines Vorhabens ist zu bestimmen, welche Informationen vom Antragsteller im Hinblick auf die Anwendung der Eingriffsregelung in seinen Antrags- oder Planunterlagen erwartet werden. Da entsprechend geeignete Informationen oft nicht in ausreichender Präzision oder Aktualität vorliegen, ist auch Art und Umfang der erforderlichen Vor-Ort-Erhebungen zu bestimmen, die unter zeitlichen und finanziellen Gesichtspunkten für den Verursacher relevant sind. Hierbei muss grundsätzlich die Frage gestellt werden, ob bei Durchführung des geplanten oder beantragten Vorhabens überhaupt mit erheblichen Beeinträchtigungen zu rechnen ist, also ein Eingriff im Sinne des Gesetzes vorliegt. Ist dies nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anzunehmen, ist das Instrument der Eingriffsregelung nicht anzuwenden und die Prüfung ist abgeschlossen.

Dabei handelt es sich beim Begriff der **Erheblichkeit** um einen unbestimmten Rechtsbegriff des BNatSchG, der einer Präzisierung bedarf, um eine einheitliche und unstreitige Anwendung zu gewährleisten.

In den meisten Bundesländern, so auch in Bremen, haben die Landesgesetzgeber zur Operationalisierung des Erheblichkeitsbegriffs so genannte „Positivlisten“ in ihr Naturschutzrecht aufgenommen. In § 11 Abs. 1 BremNatSchG 2006 sind Vorhaben und Maßnahmen benannt, die „insbesondere als Eingriff in Betracht“ kommen. Darin drückt sich der rechtliche Status der Positivlisten als so genannte Regelvermutungen aus, in dem die genannten Vorhaben „im Regelfall“ das Kriterium der Erheblichkeit erfüllen. Gleichzeitig ist damit die Feststellung verbunden, dass es weitere Vorhaben geben kann, die das Kriterium der Erheblichkeit ebenfalls erfüllen. Außerdem besteht die Möglichkeit, dass auch in der Liste aufgeführte Vorhaben in Ausnahmefällen bei der Durchführung nicht mit erheblichen Beeinträchtigungen verbunden sein können.

Für die in der Positivliste genannten Vorhaben gilt damit im Regelfall die Vermutung, dass es sich um Eingriffe handelt. Ist der Verursacher eines Eingriffs anderer Ansicht, muss er belegen, dass die Durchführung des Vorhabens ausnahmsweise auch ohne erhebliche Beeinträchtigungen möglich ist. Ist die Zulassungs- oder Naturschutzbehörde der Ansicht, dass ein Vorhaben, das in der Positivliste nicht aufgeführt ist, dennoch mit erheblichen Beeinträchtigungen verbunden ist, liegt die Beweispflicht, dies plausibel zu begründen, bei ihr. In den beiden letztgenannten Fällen hat derjenige der Beweispflicht nachzukommen, der behauptet, es handele sich um einen Nicht-Regelfall. Dies ist dann anhand geeigneter Informationen plausibel zu machen.

Dazu ist allerdings die Sammlung von Informationen über das Vorhaben und über die Naturgüter und die Funktionsfähigkeit von Natur und Landschaft am Ort der geplanten Durchführung sowie entsprechender Prognosen der voraussichtlichen Umweltauswirkungen erforderlich, die sich von der erforderlichen Informationssammlung zur Anwendung der Eingriffsregelung kaum mehr unterscheiden. In der Praxis werden solche Fälle daher nur selten vorkommen, da i.d.R. weder ein zeitlicher noch finanzieller Vorteil zu erwarten ist.

In Bremen ergibt sich aufgrund der spezifischen Ausgestaltung des BremNatSchG ein anderes relevantes Problem:

Im Gegensatz zu vielen anderen Bundesländern hat Bremen seine Positivliste nur als „Deklaration von Vorhabentypen“ ausgestattet. Auf die Ergänzung von Größenordnungen ist gänzlich verzichtet worden. Während andere Bundesländer beispielsweise „selbständige Abgrabungen oder Aufschüttungen“ in ihre Positivlisten aufgenommen haben, sie haben dazu auch Mindestmaße/ Untergrenzen definiert, wie beispielsweise „wenn die vom Vorhaben tatsächlich veränderte Flächen 0,1 ha überschreitet oder bei mehr als 2 m Höhe oder Tiefe 100 m³ überschritten werden“ (§ 6 ThürNatSchG 2007).

Die Nennung der Mindestmaße in der Positivliste wirkt in der Anwendungspraxis de facto wie die Nennung in einer so genannten Negativliste: Vorhaben und Maßnahmen, welche unterhalb der genannten Mindestgrößen liegen, sind in aller Regel von der Anwendung der Eingriffsregelung ausgenommen. Auch eine Einzelfallprüfung durch die Zulassungs- oder Naturschutzbehörde findet dann vermutlich wegen des erhöhten Aufwandes nicht oder nur sehr eingeschränkt statt.

Diese wesentliche Wirkung der Positivlisten wird in Bremen durch den Verzicht auf die Nennung von Größenordnungen nicht erreicht. Nach dem Wortlaut des BremNatSchG gilt hier jede „selbständige Abgrabung und Aufschüttung“ – unabhängig von ihrer Flächen- und Raumausdehnung – als Eingriff; dies ist der Regelfall. Die Frage, ob in diesem Punkt das Bundesrahmenrecht rechtskonform umgesetzt wurde, soll an dieser Stelle nicht diskutiert werden⁴⁸, sondern es wird hier auf die praktischen Auswirkungen eingegangen.

Im Vollzug der gesetzlichen Normen bedeutet dies, dass von der Anwendung der Eingriffsregelung bei allen in der Positivliste genannten Vorhabens- und Maßnahmentypen auszugehen ist.

Eine Untergrenze für Kleinstvorhaben wird indirekt lediglich dadurch normiert, dass die Pflicht zur Vermeidung und zur Kompensation nur für Vorhaben gilt, für die eine behördliche Zulassung oder Anzeige vorgeschrieben ist (§ 12 Abs. 1 BremNatSchG 2006).

⁴⁸ Das am Beispiel der selbständigen Abgrabungen und Aufschüttungen beschriebene Phänomen gilt für einige weitere Vorhaben- und Maßnahmentypen der Positivliste des § 11 BremNatSchG 1998/ 2006.

Die Fallzahl der „kleinen Vorhaben“, die nach der gesetzlichen Definition dennoch als Eingriffe gelten, ist nach übereinstimmender Auffassung in Bremen zu hoch (vgl. Kap. 4.4.3). Die Folge ist, dass der Aufwand für die Naturschutzbehörde zur Bearbeitung der vielen Fälle von relativ geringer Bedeutung zu groß ist. Grundsätzlich gehört es zwar zu den Pflichten des Vorhabensträgers die zur Beurteilung erforderlichen Informationen vorzulegen. Da in der Mehrzahl der Kleingriffe (offensichtlich) nur mit geringer Problemintensität zu rechnen ist, können den Verursachern jedoch auch nur in (zu) geringem Umfang Informationsermittlungen aufgegeben werden, denn nach dem Gebot der Verhältnismäßigkeit müssen Problemrelevanz und Aufwand für den Verursacher in einem angemessenen Verhältnis stehen. So enthalten die entsprechenden Zulassungsanträge oft nur unzureichende Informationen. Wesentliche Angaben zur Beurteilung der Eingriffe müssen von der Naturschutzbehörde zusätzlich ermittelt und selber beigesteuert werden. Dies erhöht den Bearbeitungsaufwand für die Behörden nochmals.

Dem Aufwand zur Eingriffsermittlung steht bei einer großen Zahl von Kleinvorhaben im Ergebnis allerdings nur ein geringer Kompensationsumfang gegenüber. Aufgrund dieses ungünstigen Verhältnisses von Problemintensität, behördlichem Beurteilungs- und Verwaltungsaufwand und den (meist nur geringen) Kompensationserfordernissen wird von den Ressorts in Bremen übereinstimmend eine so genannte „Bagatellfallregelung“ auf untergesetzlicher Ebene angestrebt, die durch die Aufnahme einer Regelung in die Handlungsanleitung verbindlich werden soll.

Die Vorstellungen einiger Bremer Ressorts gehen darüber hinaus in die Richtung der Einführung einer (pauschalen) Abgabe (als Ersatzgeld), deren Höhe an groben Parametern ermittelt werden soll.

Diese Möglichkeit wird von der wissenschaftlichen Begleitung geprüft und aufgrund des Ergebnisses der Prüfung in Übereinstimmung mit der PSAG verworfen. Die ausgewertete Literatur zeigt, dass die Zahlung eines Ersatzgeldes weiterhin nur als „ultima ratio“ vorgesehen ist und nur dann in Frage kommt, wenn weder Ausgleichs- noch Ersatzmaßnahmen möglich sind und die Abwägung zugunsten des Eingriffs entschieden wird (vgl. MARTICKE 1996: 387, FEICKERT & KÖPPEL 1996: 51, SCHWEPPE-KRAFT 1997: 293, SCHRADER 2003, FISCHER-HÜFTLE 2003: 307).

5.3.1.2 Lösung der Handlungsanleitung

Aufgrund der bundes- und landesrechtlichen Vorgaben ist es nicht möglich, Eingriffe mit nur geringfügigen erheblichen Beeinträchtigungen vereinfacht zu handhaben und durch Ersatzabgaben pauschal abzugelten.

Deshalb wird entschieden, eine „untergesetzliche Hilfestellung“ einzuführen und Vorhaben mit voraussichtlich erheblichen von solchen mit unerheblichen Beeinträchtigungen zu unterscheiden (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 8ff):

„Ob bei Vorhaben, die aufgrund der o. g. Rechtsvorschriften nicht grundsätzlich von der Anwendung ausgenommen sind, diese Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen, wird in Bremen anhand der so genannten Regelfallfeststellung ermittelt [Verweis auf Tabelle in Original; s. u.]. [...] Da bestimmte Erhebungs- und Planungsschritte des Vorhabensträgers bei der Erstellung der Antragsunterlagen verzichtbar sind, wenn es sich bei dem Vorhaben nicht um einen Eingriff i. S. d. G. handelt, empfiehlt sich aus Effizienzgründen eine frühzeitige Klärung zwischen Vorhabensträger und zuständiger Naturschutzbehörde, ob ein Eingriff vorliegt, auf der Grundlage geeigneter Planungsunterlagen zum vorgesehenen Vorhaben. Bei der fachlichen Beurteilung werden die o. g. gesetzlichen Vorschriften und die Vereinbarungen der Handlungsanleitung zur Regelfallfeststellung von Eingriffen herangezogen [Verweis auf Tabelle in Original; s. u.]. [...] Zur Erleichterung

der frühzeitigen Eingriffsbestimmung und der Feststellung von Ausnahmen bei Vorhaben der Positivliste wird dabei in Bremen von folgenden **Regelfallvermutungen** ausgegangen:

Tab. 16: Regelfallfeststellung **keine** Eingriffe (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 8).

<p>Im Rahmen der frühzeitigen Eingriffsbestimmung wird bei Vorhaben in der Regel <u>nicht</u> mit erheblichen Beeinträchtigungen im Sinne des § 11 BremNatSchG gerechnet, wenn⁴⁹:</p> <ul style="list-style-type: none"> • das zuzulassende Vorhaben <u>weniger</u> als 100 m² Fläche⁵⁰ beansprucht und • seine Gesamthöhe 10m nicht überschreitet und • keines der folgenden Kriterien bei der Durchführung des Vorhaben betroffen wird: • Schutzgebiete (NSG, LSG, EU-Vogelschutzgebiet, Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung⁵¹), • Gebiete nach § 22a BremNatSchG (geschützte Biotope), • artenschutzrechtliche Belange, • Funktionsausprägungen von besonderer Bedeutung. <ul style="list-style-type: none"> • das zuzulassende Vorhaben <u>mehr</u> als 100m², aber weniger als 1.000 m² Fläche⁵² beansprucht und • über die oben in a) und b) genannten Kriterien hinaus keine Biotope der Wertstufe 4 oder 5 gemäß Biotopwertliste betroffen sind. <p><i>„Mastenartige Vorhaben oberhalb einer Höhe von 10 m unterliegen grundsätzlich einer Einzelfallprüfung bezüglich ihrer Auswirkungen insbesondere auf die Avifauna und die Landschaftserlebnisfunktion.“</i></p>
--

Die Regelung zu den mastenartigen Vorhaben mit mehr als 10 m Höhe wird im Entwurf der Fortschreibung der Handlungsanleitung als „noch abstimmungsbedürftig“ (kursiv) gekennzeichnet, weil der Abstimmungsprozess der Ressorts in einer Unterarbeitsgruppe noch nicht abgeschlossen war.

5.3.1.3 Beurteilung der Lösung

Die so genannte Regelfallfeststellung zur Ermittlung unerheblicher Beeinträchtigungen/Vorhaben, die nicht den Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung unterliegen, wird übereinstimmend in die Handlungsanleitung aufgenommen, um die Zahl von Kleinvorhaben zu reduzieren, bei denen Verwaltungsaufwand und Nutzen für Natur und Landschaft nicht in einem angemessenen Verhältnis stehen ohne die gesetzliche Positivliste zu diesem Zweck anzupassen.

Die eingeführte Regelfallfeststellung erlaubt eine vergleichsweise wenig aufwändige einheitliche Bestimmung, ob mit einem Vorhaben im konkreten Einzelfall erhebliche Beeinträchtigungen verbunden sein können und dies in einer frühen Planungs- und Zulassungsphase – daher die Bezeichnung „frühzeitige Eingriffsbestimmung“.

⁴⁹ Bei der Eingriffsregelung nach BauGB sind die Kriterien auf die planungsrechtlich vorbereiteten Eingriffe und Beeinträchtigungen anzuwenden, die vor der planerischen Entscheidung noch nicht realisiert oder nicht zulässig waren (weitergehende Baurechte).

⁵⁰ Bei Fließgewässern und Gräben gemessen von der Böschungsoberkante.

⁵¹ Im Allgemeinen als „FFH-Gebiete“ bezeichnet.

⁵² Bei Fließgewässern und Gräben gemessen von der Böschungsoberkante.

Die Regelung ergänzt die bewusst zurückhaltend ausgestalteten Vorgaben der Positivliste des BremNatSchG (§ 11 Abs. 1 BremNatSchG 2006).

Die inhaltliche Ausgestaltung der Regelung in der Handlungsanleitung ähnelt den detaillierten Regelungen in den Positivlisten anderer Bundesländer. So werden auch in Bremen als Anhaltspunkt für erhebliche Beeinträchtigungen Flächengrößen festgesetzt, die durch das Vorhaben verändert werden. Die Bremer Regelfallfeststellung unterscheidet allerdings in Flächen unter 0,1 ha und bis 100 m² und verknüpft die Flächeninanspruchnahme mit unterschiedlichen Kriterien zur qualitativen Ausprägung der Flächen (Funktionsausprägungen von besonderer Bedeutung, Vorkommen von Biotopen der Wertstufen 4 oder 5).

Die Nennung von Ausschlusskriterien wie Schutzgebiete, geschützte Biotope oder Arten hat primär erinnernden Charakter, da die speziellen naturschutzrechtlichen Regelungen zu diesen Flächen, Tieren oder Pflanzen unabhängig von der Flächeninanspruchnahme durch das Vorhaben und der Anwendung der Eingriffsregelung berücksichtigt werden müssen.

Mit der Regelung ist ein sachgerechter Mittelweg gefunden, um auf der Grundlage von im Regelfall vorhandenen Daten eine Einzelfallbeurteilung zum voraussichtlichen Eintreten erheblicher Beeinträchtigungen bei (flächenhaft) kleineren Vorhaben vornehmen zu können.

Ein systemimmanentes Problem der Anwendung der Eingriffsregelung, die vorläufige Bestimmung, ob die materiellen Voraussetzungen zur Anwendung der gesetzlichen Vorschriften vorliegen, in einer Phase, in der nur wenige Informationen zu Einschätzung des Sachverhaltes vorliegen, wird in der Handlungsanleitung einer klassischen Lösung zugeführt, wie sie andere Bundesländer auf gesetzlicher Ebene bereits seit Längerem eingeführt haben.

Die Prüfanleitung gewährleistet eine Einzelfallbeurteilung, die an der Vorhabensdimension und der natürlichen Ausprägung orientiert ist und so als sachgerechter eingestuft werden kann, als viele Regelungen in Positivlisten anderer Bundesländer dies suggerieren. Gleichzeitig ist sie dennoch auf der Grundlage weniger, meist vorhandener Informationen und daher einfach und zu Beginn einer Eingriffsplanung durchzuführen.

Die Lösung der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen weist darauf hin, dass die Regelung des Problems nicht zwangsläufig auf der gesetzlichen Ebene gesucht werden muss, sondern durchaus für eine Lösung auf untergesetzlicher Ebene geeignet ist.

Diese Lösung bietet und beinhaltet daher die Möglichkeit – auch für andere Bundesländer oder ein zukünftiges bundeseinheitliches Naturschutzrecht – die vielfach geforderte Reduktion gesetzlicher Normen zu erreichen ohne in der Anwendung substanzielle Einbußen hinnehmen zu müssen.

5.3.2 Kompensationsermittlung und -planung

5.3.2.1 Sachlage

Die Ermittlung der eingriffsbedingten Beeinträchtigungen obliegt dem Eingriffsverursacher⁵³. Diese kann dabei auf vorhandene sachdienliche Umweltinformationen zurück greifen, die bei Behörden und anderen öffentlichen Stellen vorliegen. In den meisten Fällen reichen diese Umweltinformationen allerdings hinsichtlich Aktualität und/ oder Differenzierungsgrad nicht (vollständig) aus, die erforderliche Ermittlung/ Prognose der Eingriffsschwere, geeigneter Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen durchzuführen. Über Verwendung vorhandener Informationen hinaus sind im Regelfall Erhebungen vor Ort durch den Verursacher durchzuführen oder zu veranlassen. Die durchzuführenden Untersuchungen determinieren wichtige Belastungen des Vorhabensträgers in zeitlicher und finanzieller Hinsicht. Art, Umfang, Dauer und räumlicher Umgriff der Untersuchungen waren in der Vergangenheit in Bremen ein Hauptkonfliktpunkt bei der Anwendung der Eingriffsregelung.

Art und Umfang der zu erhebenden Daten werden wesentlich von den Methoden und Verfahrensweisen bestimmt, die zur Ermittlung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und der Landschaftsbildausprägung eingesetzt sowie der Methoden, die zur Prognose der Beeinträchtigungen und Ableitung der Kompensationserfordernisse genutzt werden.

Ebenso wesentlich beeinflusst werden Datenerhebung und auf der Datenbasis anwendbare Verfahren vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Dabei gilt die „Faustformel“:

- Je schwerwiegender die eingriffsbedingten Beeinträchtigungen, desto höher ist der zumutbare Aufwand für die Ermittlung derselben, die Herleitung sowie die Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen bei zulässigen Eingriffen.
- Umgekehrt darf dem Planungsträger eines Vorhabens mit gerade so erheblichen Beeinträchtigungen nicht die Anwendung eines komplexen Verfahrens auferlegt werden, das hohen Dateninput und Ermittlungsaufwand erfordert. Mithin darf einem Eingriffsverursacher grundsätzlich nur die Verwendung eines bestimmten Verfahrens aufgegeben werden, wenn dies gesetzlich oder untergesetzlich vorgeschrieben ist. Dies ist nur vereinzelt und für wenige Vorhabentypen der Fall. Auch die Anwendung der Handlungsanleitung in Bremen ist nicht vorgeschrieben. Sie findet in Bremen dadurch flächendeckende Anwendung, dass die Verwaltung sich gemeinsam auf ihre Anwendung verständigt und der Bremer Senat dies zustimmend zur Kenntnis genommen hat sowie die Behördenteile, die für die Beurteilung von Zulassungsanträgen verantwortlich sind, gleichzeitig die, welche auch an der Entwicklung beteiligt waren, diese anwenden. Verfahrensvorschriften in den Bundesländern, z. B. die Einvernehmensherstellung zwischen der Naturschutzbehörde und den Vorhabensträger in Bremen (vgl. Kap. 4.1.3.2), bewirken häufig informell, dass die Verursacher ihnen „empfohlene“ Verfahren anwenden.

⁵³ Ein länger zurückliegender Streit über das Konkurrenzverhältnis zwischen Verursacher- und Amtsermittlungspflichten bei der Bestimmung der erheblichen Beeinträchtigungen zur Ableitung der erforderlichen Kompensation darf als beigelegt gelten (zu Lasten der Verursacher) (s. KIEMSTEDT ET AL. 1996b: 26). Einige Bundesländer haben zur Absicherung gesetzliche Regelungen getroffen (vgl. z.B. § 8 ThürNatSchG 2007, § 13 Abs. 2 NatSchG SH 2009).

Ergänzend werden bei der Entscheidung, welche Methoden⁵⁴ zur Bestimmung des erforderlichen Kompensationsumfangs im Einzelfall sachgerecht sind, Fragen fachlicher Validität relevant. Die Auswahl wird nicht nur durch die fachliche Eignung der Methoden bestimmt, sondern auch durch den erforderlichen Aufwand bei ihrer Anwendung. Aufgrund der notwendigen Berücksichtigung der Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit) des Aufwandes des Eingriffsverursachers ergibt sich hier in vielen Fällen ein Zielkonflikt mit der fachlichen Eignung. Zudem ist im Hinblick auf die Akzeptanz bei der Auswahl der Methoden zu berücksichtigen, dass das Vorgehen und die Ergebnisse gleichermaßen nachvollziehbar sind.

Betrachtungsgegenstände/ Schutzgüter der Eingriffregelung

Als Eingriffe nach dem BremNatSchG gelten Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder des mit dem Oberboden in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die **Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts** oder das **Landschaftsbild einschließlich seines Erholungswertes** erheblich beeinträchtigen können (§ 11 Abs. 1 BremNatSchG 2006). Als Schutzgegenstand des Naturschutzrechts wird in dieser Passage zur Eingriffsregelung (zu den Tatbestandsvoraussetzungen) eine Beeinträchtigung des Schutzgutkomplexes „Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes“ genannt; außerdem das Landschaftsbild einschließlich seines Erholungswertes.

Das BremNatSchG fordert auf der Rechtsfolgenseite vorrangig den Ausgleich nicht vermeidbarer Beeinträchtigungen durch Ausgleichsmaßnahmen oder durch Kompensation in sonstiger Weise durch Ersatzmaßnahmen (§ 12 Abs. 2 BremNatSchG 2006).

Als ausgeglichen gelten Beeinträchtigungen dann, wenn die beeinträchtigten **Funktionen des Naturhaushalts** und **das Landschaftsbild einschließlich seines Erholungswertes** wiederhergestellt oder neu gestaltet sind.

In sonstiger Weise kompensiert (ersetzt) gelten die Beeinträchtigungen, wenn die **beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts** in der betroffenen naturräumlichen Haupteinheit in gleichwertiger Weise ersetzt sind oder das **Landschaftsbild einschließlich seines Erholungswertes** landschaftsgerecht neu gestaltet ist. Hierbei soll ein möglichst enger räumlicher Bezug zum Eingriffsort hergestellt werden. Bei der Festsetzung von Art und Umfang der Maßnahmen sind die Darstellungen und Festsetzungen der Landschaftsplanung zu berücksichtigen (§ 11 Abs. 3 BremNatSchG 2006).

Vor der Novelle des BNatSchG 2002 und des BremNatSchG 2006 sprechen beide Gesetze sogar noch von den Funktionen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes. Mit den Novellen wird der Funktionsbegriff auf den Naturhaushalt konzentriert und der Erholungswert ergänzt.

Das BremNatSchG 2006 gibt die Ermittlung der Beeinträchtigungen und damit die Ermittlung und Bearbeitung der **Funktionen des Naturhaushalts** und des **Landschaftsbildes einschließlich seines Erholungswertes** im Rahmen der Ermittlungen und der Bestandsaufnahmen zu einer Planung bzw. einem Vorhaben vor.

Weder das BremNatSchG 2006 noch das übergeordnete BNatSchG 2002 geben jedoch weiter gehende Anhaltspunkte, was gesetzlich unter den genannten Naturhaushaltsfunktionen zu verstehen ist. Untergesetzliche Regelungen dazu finden sich ebenso we-

⁵⁴ Der Begriff „Methode“ wird für ein (gesamtes) Verfahren (zur Anwendung der Eingriffsregelung) ebenso genutzt, wie zur Bearbeitung eines thematischen Teils eines Verfahrens (z. B. eine Methode zur Bestimmung der Gewässergüte und seiner Veränderung durch ein Vorhaben).

nig, wie ein Konsens der einschlägigen Fachdisziplin dazu zu ermitteln wäre (vgl. KIEMSTEDT ET AL. 1994).

Unsicherheiten und divergierende Auffassungen herrschen in diesem Kontext und Zeitraum in Bremen bei der Ermittlung von Eingriffsschwere und von Kompensationserfordernissen insbesondere hinsichtlich der Einbeziehung folgender Aspekte:

- Berücksichtigung abiotischer Schutzgüter und Funktionen aufgrund vorhandener spezialgesetzlicher Regelungen (Archivfunktion des Bodens – DenkmSchG, Grundwasserschutzfunktion – BremWG usw.);
- Interpretation des Erholungswertes als neuer Schutzgegenstand nach Brem-NatSchG (Einbeziehung von Erholungsinfrastrukturen bei der Eingriffsermittlung und als Kompensationsmaßnahmen).

Verfahren zur Herleitung der erforderlichen Kompensation

Voraussetzung für die Herleitung geeigneter Maßnahmen zur Vermeidung, zum Ausgleich nicht vermeidbarer Beeinträchtigungen und der Kompensation in sonstiger Weise ist die Prognose der eingriffsbedingten erheblich negativen Veränderungen der Funktionsausprägungen. Grundlagen für diese Prognosen sind:

- die Erfassung des Zustandes,
- die Ausprägung von Natur und Landschaft,
- die Schutzgüter, ihre Funktionen und ihre Empfindlichkeit gegenüber eingriffsrelevanten Wirkungen.

Weder für die Erfassung „der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes“ und „des Landschaftsbildes einschließlich seines Erholungswertes“, noch für die Erfassung einzelner Landschaftsfunktionen existiert ein gesetzlich oder untergesetzlich vorgesehene einheitliches Verfahren. Auch in der Fachdisziplin konnte sich bislang kein entsprechender Standard etablieren. Gleiches gilt für einheitliche Wertmaßstäbe zur die Bewertung der Ausprägung der ermittelten Zustände der Schutzgüter und Funktionen im Einzelfall. In der Bundesrepublik haben sich auf unterschiedlichen Planungs- und Zulassungsebenen und für verschiedene Anwendungszwecke eine fast unüberschaubare Zahl an Verfahren entwickelt, die jeweils eine mehr oder weniger weite Verbreitung gefunden haben (vgl. KIEMSTEDT ET AL. 1994).

Nur vereinzelt sind Verfahren von zuständigen Behörden „zur Anwendung empfohlen“ oder untergesetzlich vorgeschrieben worden. Gerichte haben im Rahmen ihrer Tätigkeit einzelne Verfahren hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit beurteilt. Dies hat jedoch ebenfalls nicht zu einer Standardisierung beigetragen. So wird beispielsweise das Verfahren des NIEDERSÄCHSISCHEN LANDESAMTES FÜR ÖKOLOGIE (1994) zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung für geeignet erklärt. Allerdings erfolgte die Beurteilung auf Grundlage der Annahme, dass das Verfahren von einer für die Thematik zuständigen Landes-Fachbehörde entwickelt ist und das Gericht daher unterstellte, dass es fachlich geeignet sein müsse, gesetzliche wie fachliche Anforderungen zu gewährleisten (vgl. OVG Münster Urt. v. 30.06.99 zur "Arbeitshilfe für die Bauleitplanung", die von der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen 1996 erstellt worden ist).

Besonders umstritten ist bis Ende der 1990er Jahre die Anwendung „rechnerischer“ (Bewertungs-)verfahren, so genannter Biotopwertverfahren⁵⁵, bei denen die Ausprägung von Biotopen unterschiedlicher Typen als Komplexindikator für die Ausprägung weiterer Funktionen angesehen wird (vgl. KIEMSTEDT ET AL 1996C: 264). Ihre Anwendung ist weiterhin der Kritik ausgesetzt und bleibt umstritten (vgl. BÖHME 2005: 212f; BRANDENFELS & ELLINGHOFEN 2004, BIERHALS 2000).

Dennoch konnte sich ihre Anwendung zur Bewertung und Bilanzierung von Beeinträchtigungen und Kompensationswirkungen in der Praxis etablieren. Je nach Eingriffsschwere werden sie ohne weitere Ergänzungen und/ oder als Grundbausteine umfassenderer Bilanzierungen verwendet (vgl. WOLF & HEFKE 2009).

Im Hinblick auf die Beurteilung der Angemessenheit und Eignung eines Verfahrens bedarf es der Darstellung weiterer Rahmenbedingungen, die im Folgenden erläutert werden.

Art der erforderlichen Kompensation

Zu der Bestimmung des Ausgleichs bzw. der notwendigen Maßnahmen zum Ausgleich und die Bestimmung der Wiederherstellung in sonstiger Weise bzw. der Ersatzmaßnahmen bedarf es Angaben hinsichtlich Art und Umfang der Maßnahmen.

Die Art der erforderlichen Maßnahmen ist weiter zu differenzieren, in dem geklärt wird,

- was ist zu erreichen (Kompensationsziele) und
- was ist dafür zu tun (Herstellungs- und Entwicklungsmaßnahmen).

Der Umfang der erforderlichen Maßnahmen ist weiter zu differenzieren hinsichtlich der Fragen,

- wie viel ist zu entwickeln, z. B. zu Pflanzungen (Maßnahmenumfang) und
- auf welcher Flächengröße etwas zu entwickeln ist (Kompensationsflächenumfang).

Die Frage, welche Kompensationsziele zu verfolgen sind, richtet sich prinzipiell nach den gesetzlichen Vorgaben des Naturschutzrechts. Danach gilt, dass vorrangig auszugleichen oder in sonstiger Weise zu kompensieren ist. Ausgleich i.S.d.G. ist erreicht, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes durch Entwicklungsmaßnahmen wieder hergestellt sind. Als wieder hergestellt gilt eine Funktion, wenn eine vergleichbare Wertigkeit der Funktionsausprägung erreicht wird, gemessen an den (abstrakten) Wertkriterien, die aus dem Naturschutzrecht und den dort genannten Zielen und Grundsätzen abzuleiten sind, wie sie vor der Durchführung des Vorhabens existierten. Landschaftsbildbeeinträchtigungen gelten als ausgeglichen, wenn und sobald das Landschaftsbild einschließlich seines Erholungswertes landschaftsgerecht wieder hergestellt oder neu gestaltet ist. Für den Maßstab, wann dies erreicht ist, gilt Vergleichbares wie für den Bereich des Naturhaushaltes, nur dass die Bewertung des Landschaftsbildes wegen der subjektiven Bewertungen seiner Rezipienten sich noch deutlich schwieriger gestaltet.

⁵⁵ Bei diesen Biotopwertverfahren wird unterschiedlichen Biotoptypen meist eine vom Einzelfall unabhängige Wertigkeit oder eine Wertspanne (vorab) zugewiesen (Wertziffern oder Wertspannen). Mit der vom Einzelfall unabhängigen Wertzuweisung wird ein Wertverhältnis untereinander etabliert, das sich insbesondere dann auf den Kompensations(flächen)umfang auswirkt, wenn als Kompensation anderen Biotoptypen entwickelt werden, als durch den Eingriff abgewertet oder beseitigt werden. Der Kompensation bei der Anwendung der Biotopwertverfahren wird häufig außerdem das „Kompensationsprinzip“ zu Grunde gelegt, das von einer (rechnerischen) Austauschbarkeit von Wertigkeit und Flächengröße der Biotope ausgeht (vgl. NLÖ 1994).

Als in sonstiger Weise kompensiert gelten Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes, wenn sie (in der betroffenen naturräumlichen Haupteinheit) in gleichwertiger Weise ersetzt sind (Ersatzmaßnahmen). Eine Neugestaltung des Landschaftsbildes (einschließlich seines Erholungswertes) entspricht (im gleichen Bezugsraum) einer Ersatzmaßnahme.

In beiden Fällen sollen nach § 11 Abs. 3 BremNatSchG 2006 „ein möglichst enger räumlicher Bezug zum Eingriffsort“ hergestellt werden.

Bei der Festsetzung von Art und Umfang der Maßnahmen sollen die Darstellungen und Festsetzungen der Landschaftsplanung berücksichtigt werden.

Kompensationspflichtig sind die erheblichen Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes einschließlich seines Erholungswertes, die nicht vermieden werden können (was die weitere Minderung umfasst).

Eine „Wiederherstellung“ der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes erfolgt daher in der Praxis so, dass Maßnahmen ergriffen werden, die zu einer entsprechenden Entwicklung, Verbesserung und damit Aufwertung der beeinträchtigten Funktionen beitragen.

Unterschiedliche Herangehensweisen an die Ermittlung von Funktionsausprägungen, Landschaftsbild und Erholungswert bedingen zwangsläufig auch Unterschiede in der Bestimmung, was als Ausgleich i.S.d.G. und was als Kompensation in sonstiger Weise anerkannt werden kann.

Ziel ist, bei der Kompensation eine möglichst hohe (funktionale) Übereinstimmung zwischen den beeinträchtigten Funktionen und den kompensatorischen Wirkungen durch die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu erreichen. Gleiches gilt für die Wertigkeit. Die Funktionsausprägung und Wertigkeit – gemessen an den Maßstäben des Naturschutzes und der Landschaftspflege – soll nach einer Kompensation möglichst mit der Ausprägung identisch sein, die vor Durchführung des Eingriffsvorhabens festzustellen war. Nach BauGB unterliegt diese strikte naturschutzrechtliche Vorgabe der Abwägung mit den übrigen Belangen nach BauGB.

Auch der Vergleich der Wertigkeit/ der Bedeutung der Funktionsausprägungen vor Durchführung eines Eingriffs und nach Durchführung der vorgesehene Kompensation ist von der Methode abhängig, mit der die Funktionen und ihre Ausprägung ermittelt und – bezogen auf die Kompensation – prognostisch betrachtet werden.

Methodenauswahl vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeit

Je genauer die Darstellung des Zustandes/ der Ausprägung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes sein soll – als Komplex der Situation der Schutzgüter und Funktionen einschließlich Wechsel- und Summenwirkungen –, je größer ist die Zahl von Einzelinformationen und Daten, die es zu erheben und verknüpfen gilt. Für valide Aussagen über die Ausprägungen bedarf es (ausreichend) aktueller Daten und darüber hinaus sind z.T. Datenreihen über mehrere Jahre erforderlich, um z. B. natürliche Schwankungsbreiten bei der Einschätzung der Größe von Populationen einschätzen zu können. Da in der Bundesrepublik eine anlassunabhängige Datenerfassung nur zu wenigen Parametern in einer ausreichenden Präzision und zeitlichen Abfolge betrieben wird, liegen für die Beurteilung von Eingriffen die erforderlichen Informationen oftmals nicht vor (vgl. STELKENS 2005). Um einen beurteilungs- und entscheidungsfähigen Zulassungsantrag vorzulegen zu können, müssen die Vorhabensträger häufig die erforderlichen Angaben selbst ermitteln bzw. durch beauftragte Gutachter ermitteln lassen.

Der Aufwand der Ermittlung muss im Hinblick auf das Rechtsstaatsgebot der Verhältnismäßigkeit – wie auch der Aufwand für die Kompensation – in einem angemessenen Verhältnis zu den zu bewältigenden Problemen stehen⁵⁶. Daher sind vielfach Abstriche von der fachlich wünschenswerten (natur-)wissenschaftlich validen Arbeitsmethode notwendig. Es ist auf vereinfachende Vorgehensweisen abzustellen, deren Anwendung zwangsläufig mit einem Verlust an Abbildungsgenauigkeit verbunden ist, dennoch aber die erforderliche fachliche Qualität sichert. Demnach muss ein Verfahren zur Anwendung der Eingriffsregelung methodisch entweder so ausgestaltet sein, dass sich der Aufwand für die Anwendung in Fällen verhältnismäßig geringer Problemintensität in Grenzen hält und in Fällen größerer Problemintensität eine angemessene, aufwendigere und validere Beurteilung gewährleistet ist. Alternativ kommt die Anwendung unterschiedlicher Verfahren in Frage, die hinsichtlich des erforderlichen Aufwandes mehr oder weniger problematischen Fällen gerecht werden.

Ziel bei der Entwicklung der Handlungsanleitung in Bremen ist es Verwaltungsroutine zu entwickeln, die bei der Mehrzahl der Fallkonstellationen anzuwenden ist. Mit der Vorgehensweise, die die Handlungsanleitung bietet, sollen und können zwangsläufig auch nicht alle Einzelfälle komplexer Großvorhaben mit individuellen und herausragenden Anforderungen abgedeckt werden.

In der Anwendungspraxis vor fast 20 Jahren eingeführt, aber noch immer hinsichtlich ihrer Anwendungseignung umstritten, sind die bereits erwähnten so genannten Biotopwertverfahren (vgl. BÖHME 2005: 212f; BRANDENFELS & ELLINGHOFEN 2004), die insbesondere zur Ermittlung des Umfangs von Ersatzmaßnahmen dienen. Während ihre Anwendung in der fachwissenschaftlichen Diskussion wegen bewertungstheoretischer Fehler („pseudowissenschaftlicher Zahlen-Hokuspokus“; BÖHME 2005: 214) abgelehnt wird, haben sie sich in der Praxis bundesweit seit vielen Jahren durchgesetzt. Im Gegensatz zur wissenschaftlichen Seite haben sich die Gerichte mit ihnen angefreundet, v. a. dann, wenn ihre Entwicklung und Ausgestaltung von Fachbehörden und -institutionen des Naturschutzes auf Bundes- oder Landesebene begleitet werden (vgl. BVerwG Urt. v. 23. April 1997, 4 NB 13.97, VGH Kassel, Urt. vom 25. Februar 2004, 9 N 3123/01, VGH Hessen, Urt. v. 25. Februar 2004 - 9 N 3123/01). Die Entscheidung, wie viel Kompensationsfläche zur Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit und/ oder des Landschaftsbildes erforderlich ist, muss mit der Aufwertung im Verhältnis stehen, die auf der Kompensationsfläche durch die Maßnahmen erzielt werden kann (OVG Lüneburg, Urt. v. 21. November 1996, 7 L 5352/95). Dies kann anhand fachlicher Argumente verbal/ schriftlich (argumentativ) erfolgen. Objektiv und nachvollziehbarer ist die Anwendung eines Biotopwertverfahrens. Erforderlich ist dazu eine einzelfallunabhängige Bestimmung der durchschnittlichen Wertigkeit bzw. von Wertspannen für bestimmte Biotoptypen durch entsprechend qualifizierte und für die Sachmaterie zuständige Gremien (z. B. Landesministerien oder Fachbehörden für Naturschutz) sowie die konkrete Wertzuweisung aufgrund der jeweiligen Ausprägung der zu bewertenden Biotope im Einzelfall.

Gleichzeitig mahnen die Gerichte zurecht an, dass die alleinige rechnerische Herleitung des Kompensationsbedarfes und der numerische Nachweis der Kompensation in der

⁵⁶ Da die Primärerhebung von Datenreihen aus zurückliegenden Jahren ausscheidet, erfordert die valide Darstellung von Bestandsgrößen bei Arten mit großen Populationsgrößen-Schwankungen (z. B. witterungsbedingt) die Erfassung über mehrere Jahre. Die bedeutet für den Vorhabensträger eine jahrelange Wartezeit bis zur Annahme seines beurteilungsfähigen Antrags. Das ist nicht zuzumuten. Kann entsprechendes Datenmaterial aus zurückliegenden Jahren von den zuständigen Umweltbehörden nicht zur Verfügung gestellt werden, wozu diese nach den Umweltinformationsgesetzen von Bund und Ländern (UIGs) verpflichtet sind (soweit Informationen vorhanden), sind die Entscheidungen zwangsläufig auf der Basis einer unzureichend valider Datenlage zu fällen.

Regel nicht hinreichend ist, sondern „argumentative“ Erläuterungen notwendig sind, um die Sachgerechtigkeit der Planungs- und Zulassungsentscheidungen nachvollzieh- und nachprüfbar zu machen.

In der fachwissenschaftlichen Diskussion wurden noch keine überzeugend verbesserten Methoden vorgeschlagen, die es erlauben, Eingriffen mit geringem Problempotenzial ohne Rückgriff auf Biotope als Komplexindikatoren (Typisierung und Bewertung) zu beurteilen und geeignete Kompensationsanforderungen abzuleiten. Solche Methoden, die auch auf hinreichende Akzeptanz durch die Projektträger und zuständigen Behörden stoßen würden, weil sie von Dritten – häufig auch fachfremden – in ihrer Anwendung nachvollzogen werden können, fehlen weiter. Gleichzeitig besteht in der Fachwelt und der Anwendungspraxis darüber Konsens, dass es sich bei den Biotopwertverfahren um einen notwendigen Kompromiss handelt, der Anwendungsfreundlichkeit und Nachvollziehbarkeit durch Einschränkungen bei der fachlichen Validität und wissenschaftlichen Korrektheit erkaufte. Dies wird von der Mehrheit der Beteiligten offensichtlich für tragbar gehalten, solange damit nicht Beeinträchtigungen durch Eingriffe beurteilt werden sollen, die bedeutsame Funktionsausprägungen von Natur und Landschaft betreffen. Es scheint ein fachlicher Konsens darüber zu bestehen, dass die Biotopwertverfahren in einfachen Fällen bzw. für die Behandlung der Beeinträchtigungen von Funktionsausprägungen von allgemeiner Bedeutung verantwortbar sind. Für die schwerwiegenden Fälle mit Beeinträchtigungen von Funktionsausprägungen von besonderer Bedeutung wird die alleinige Anwendung der Verfahren übereinstimmend abgelehnt.

Die Ermittlung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, die Prognose der voraussichtlichen Beeinträchtigungen und die Herleitung des Kompensationsbedarfs stellen das ‚Kernstück‘ der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung dar. Dies ist den beteiligten Ressorts bereits zu Beginn der Entwicklung der Handlungsanleitung bewusst.

Aufgrund der zurückliegenden Erfahrungen und Konfliktlagen drängen die verschiedenen Interessengruppen jedoch in unterschiedliche Richtungen. Das Umweltressort betont die Notwendigkeit der individuellen Ermittlung aufgrund fachlicher Argumente und Methoden und befürwortet die Kompensation weiterhin grundsätzlich verbalargumentativ herzuleiten, um diese Individualität zu sichern. Hinsichtlich der Bestimmung des Ersatzflächen- und -maßnahmenumfangs bevorzugt das Umweltressort die Vorgehensweise der LANA (Ermittlung aufgrund des so genannten Kostenäquivalentes, vgl. LANA 1996A UND 1996C). Die Bedarfsressorts lenken hingegen die Aufmerksamkeit der Bearbeitung auf die in der praktischen Anwendung befindlichen Biotopwertverfahren in anderen Gemeinden und Bundesländern.

Methodenauswahl vor dem Hintergrund der Nachvollziehbarkeit

Das Vorgehen bei der Ermittlung und die Ergebnisse der Herleitung des erforderlichen Kompensationsbedarfs im Einzelfall (Art und Umfang) sind so zu wählen, dass es von den verschiedenen am Verfahren beteiligten Akteuren möglichst gut nachvollzogen werden kann. Zu dem Kreis der Akteure gehört z. B. der Vorhabensträger, der das Vorgehen und Ergebnisse eines beauftragten Büros/ Gutachters zumindest in den Grundzügen verstehen soll. Er soll die Erforderlichkeit der Maßnahmen, die er finanzieren soll, erkennen und akzeptieren. Für die Investoren als Vorhabensträger ist die Nachvollziehbarkeit der Ermittlung auch im Sinne der Kalkulierbarkeit von Bedeutung, um vor oder zu Beginn einer Planung den Aufwand für die voraussichtlichen Kompensationserfordernisse ermitteln und in die weitere Planung einbeziehen zu können. Zu den Akteuren gehören ebenfalls die Zulassungsbehörden, die aufgrund des Vollzugs im Huckepackverfahren oft nicht über vertiefte natur- und planungswissenschaftliche Fachkenntnisse

verfügen. Mit Blick auf die Anwendung der Methoden bei Eingriffen, die qua Bauleitplanung vorbereitet werden, gehören auch die Verwaltungen und die politischen Entscheidungsgremien der Gemeinde zu diesen Akteuren, denn sie entscheiden über Art und Umfang der Kompensation in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB 2004.

Rechtlich ist dies – das sei hier erwähnt – nicht ausdrücklich geboten. Das Naturschutzrecht verweist hinsichtlich der Umsetzung der Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung zu vielen Arbeits- und Entscheidungsschritten auf Methoden und Standards der einschlägigen Fachdisziplinen. Einigen sich diese unterschiedlichen Disziplinen auf eine oder mehrere angemessene Verfahrensweisen, würden diese als sachgerecht gelten und die rechtlichen Anforderungen erfüllen – gleich ob sie andere Verfahrensbeteiligte nachvollziehen können oder nicht. Eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Anwendung der Eingriffsregelung kann damit allerdings noch immer nicht erreicht werden: ein Mindestmaß an Akzeptanz des Instrumentes und seiner (fehlerfreien) Anwendung.

Nachvollziehbarkeit ist besonders relevant erkannt, wenn – wie in Bremen – aufgrund zurückliegender Konfliktlagen ein hinreichendes Vertrauen zwischen den Normadressaten (in Bremen die Bedarfsressorts) und der für die fachliche Beurteilung zuständigen Naturschutzbehörde nicht (mehr) vorhanden ist. Die in Bremen zudem besondere Situation, dass die Naturschutzbehörde aufgrund der spezifischen Verfahrenskonstellationen über eine durchsetzungsfähige Position verfügt (gutachtliche Stellungnahmen der Naturschutzbehörde, Einvernehmensregelung, Klagerecht der Verbände), erhöht das Konfliktpotenzial weiter. So sind die Darstellungen von Kompensationsanforderungen durch die Naturschutzbehörde (z.B. in gutachtlichen Stellungnahmen) hier vermutlich schon deshalb über viele Jahre Grundlage für verwaltungsinterne und -externe Konflikte, weil die Angemessenheit und Herleitung der Anforderungen auf der verbal-argumentativen Methode beruht. Dies bedeutet, dass die Fachleute der Naturschutzbehörde den erforderlichen Kompensationsbedarf auf der Grundlage der erhobenen Informationen und dem Einsatz ihres Sachverstandes bestimmen. Unabhängig von der Frage, ob bei dieser Bestimmung fachlich/ wissenschaftlich korrekt gehandelt wird oder nicht, kann die Mehrzahl der weiteren Akteure die Validität des Vorgehens und der Ergebnisse aufgrund fehlender eigener Sachkenntnisse nicht prüfen. Es stellt sich dadurch unvermeidlich das Gefühl ein, den Forderungen einer Fachverwaltung/ eines Verwaltungsteils „ausgeliefert“ zu sein, der/ dem jedoch aufgrund zurückliegender Konflikte oder (vermeintlich) abweichender Ziele grundsätzlich zu misstrauen ist.

Aufgrund der beschriebenen Konstellationen ist in Bremen die Entwicklung einer Vorgehensweise von besonderer Relevanz, die Arbeitsschritte und Entscheidungen (z.B. auch Bewertungen) soweit möglich und fachlich vertretbar standardisiert, und vom Anwender unabhängig macht. Gleichzeitig können diese Standardisierungen in Vorgehensweise und Verfahren sowie in der Entscheidungsfindung von den anderen Akteuren gut nachvollzogen werden. Die fachliche Vertretbarkeit des Vorgehens im Hinblick auf die Rechtssicherheit der Ergebnisse ist in jedem Fall selbstverständlich zu gewährleisten.

5.3.2.2 Lösung der Handlungsanleitung

Auf der Grundlage einer Darstellung der Vielfalt und Breite der in der Fachliteratur und in der Anwendungspraxis verwendeten Funktionen bzw. Benennungen für Naturhaushaltsfunktionen wird in Bremen festgelegt, die „Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und das Landschaftsbild sowie den Erholungswert anhand der Ausprägung folgender **Landschaftsfunktionen** zu beurteilen, die sich auch aus den Zielen und konkretisierten Grundsätzen des Naturschutzrechts ableiten:

- Biotop-/ Ökotoptfunktion (Biotope, Tiere, Pflanzen, Biodiversität),
- biotische Ertragsfunktion (natürliche Ertragsfähigkeit der Böden),
- Grundwasserschutzfunktion,
- bioklimatische Ausgleichsfunktion und
- Landschaftserlebnisfunktion⁵⁷.

Das so genannte Kernstück der Handlungsanleitung ist nach dem so genannten ‚Y-Modell‘ ausgebildet: Der Basiskompensationsbedarf wird in allen Eingriffsfällen auf der Grundlage der Erfassung von Biotopen und der Bewertung anhand einer Biotopwertliste ermittelt.

Ergänzend – und zwar verpflichtend - ist in jedem Fall zu prüfen, ob von den voraussichtlichen Beeinträchtigungen durch das Vorhaben auch Funktionsausprägungen von besonderer Bedeutung tangiert werden. Ist dies der Fall, kann die Kompensation dieser Beeinträchtigungen nicht ausschließlich durch Maßnahmen erreicht werden, die sich aufgrund der Anwendung des Biotopwertverfahrens ergeben haben. Notwendig ist in diesen Fällen eine zusätzliche angemessene Kompensation (weiteres zur Herleitung s. weiter unten). Es handelt sich damit um die fachlich-argumentativ herzuleitende und darzustellende Kompensationskomponente, die über die Ermittlung und Darstellung der Erfordernisse hinausgeht, die unter Anwendung des Biotopwertverfahrens ermittelt wird.

Wesentliches Merkmal der Wertliste des Biotopwertverfahrens ist die Vorgabe von (Durchschnitts-)Wertziffern oder Wertspannen für Biotoptypen nach dem Bremischen Biotop-Erfassungsschlüssel (vom Einzelfall unabhängige 6-stufige ordinale Bewertung). Die konkrete Wertzuordnung für betroffene Biotope erfolgt nach dem Erfassungsschlüssel (Zuordnung zu einem Biotoptyp) und der Wertzuordnung innerhalb der vorgegebenen Wertspannen für den jeweiligen Biotoptyp auf der Basis der konkreten Ausprägung der kartierten Biotope.

Bei korrekter Anwendung kommt es so zu einer angemessenen Eingrenzung der Bewertungsmöglichkeiten bei gleichzeitiger Wahrung der Pflicht zur Beurteilung und Bewertung der konkret im Einzelfall betroffenen Flächen und ihrer Wertänderungen.

⁵⁷ Die Archivfunktion von Geotopen und Böden sowie die Retentionsfunktion wurden nicht als Schutzgegenstände in die Handlungsanleitung aufgenommen, da bei ihrer Betroffenheit eigene/ spezielle fachgesetzliche Regelungen anzuwenden sind (Denkmalschutzgesetz bzw. Wasserrecht und Hochwasserschutzgesetz). Unumstritten war dies allerdings nicht. Denn beide Themen sind eng mit Schutzgütern und Funktionen korreliert, die (auch) durch das Naturschutzrecht erfasst werden. Zudem lassen die Fachrechte dezidierte Regelungen für den Eingriffsfall vermissen, wie sie durch die Eingriffsregelung vorgegeben sind. Aufgrund eigener Ressortzuständigkeiten für die Themen wurde dennoch von einer Einbeziehung abgesehen.

Tab. 17: Biotopwertliste der Handlungsanleitung (HANDLUNGSANLEITUNG 1998, fortgeschrieben 2005: A 15 Ausschnitt)

Biototyp	RL-Status	gesetzl. Schutz	W
Wälder			
Mesophiler Buchenwald (WM)			
Mesophiler Buchenwald kalkärmerer Standort des Tieflandes (WMT)	2	-	4 – 5
Bodensaurer Buchenwald (WL)			
Bodensaurer Buchenwald armer Sandböden (WLA)	2	-	4 – 5
Bodensaurer Buchenwald lehmiger Böden des Tieflandes (WLM)	-	-	4 – 5
Bodensaurer Eichen-Mischwald (WQ)			
		(§ 22a BremNatSchG) (§ 28a NNatG)	
Eichen-Mischwald armer, trockener Sandböden (WQT)	1	-	4 – 5
Bodensaurer Eichen-Mischwald nasser Standorte (WQN)	1	§ 22a BremNatSchG § 28a NNatG	4 – 5
Eichen-Mischwald feuchter Sandböden (WQF)	1	-	4 – 5
Eichen-Mischwald lehmiger, frischer Sandböden des Tieflandes (WQL)	2	-	4 – 5
Sonstiger bodensaurer Eichen-Mischwald (WQE)	2	-	4 – 5
Mesophiler Eichen- u. Hainbuchen-Mischwald (WC)			
		(§ 22a BremNatSchG) (§ 28a NNatG)	
Eichen- u. Hainbuchenmischwald nasser, basenreicher Standorte (WCN)	2	§ 22a BremNatSchG § 28a NNatG	4 – 5
Eichen- u. Hainbuchenmischwald feuchter, basenreicher Standorte (WCR)	2	(§ 22a BremNatSchG) (§ 28a NNatG)	4 – 5
Mesophiler Eichen- u. Hainbuchenwald-Mischwald feuchter, basenärmerer Standorte (WCA)	2	§ 22a BremNatSchG (§ 28a NNatG)	4 – 5

Der Kompensationsbedarf ergibt sich hinsichtlich Art und Umfang nach dem Biotopwertverfahren der Handlungsanleitung und folgenden ergänzenden Vorgaben.

Tab. 18: Kompensationsbedarf nach Biotopwertverfahren der HANDLUNGSANLEITUNG sowie ergänzende Direktiven (HANDLUNGSANLEITUNG 2005)

- Für die Funktionsausprägungen von allgemeiner Bedeutung erfolgt die Kompensationsplanung auf der Grundlage des so genannten Biotopwertverfahrens.
Das Verfahren beschränkt sich auf die Erfassung und der Bewertung von Biotopen nach der Biotopwertliste der Handlungsanleitung (s. Teil B.I.I des Anhangs).
- Die Prognose und Bewertung der Veränderungen erfolgt aufgrund der voraussichtlich entstehenden Biotope/ Biotoptypen bei Durchführung des Vorhabens und der voraussichtlichen Wertigkeit der neuen Biotope entsprechend der Wertliste. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Erfassung und Bewertung der Biotope und ihrer voraussichtlichen Veränderungen den Zustand von Natur und Landschaft in den Fällen angemessen abbildet, in denen keine der einzelnen voraussichtlich betroffenen Funktionen von besonderer Ausprägung ist.
- Das rechnerische Verfahren [...] gibt Anhaltspunkte für die quantitative Dimension der Kompensation⁵⁸. Darüber hinaus enthält das Verfahren folgende Maßgaben zur Bestimmung der Art der Kompensation [...]:
- Es werden möglichst Biotope der gleichen Untereinheit gemäß Biotopwertliste der Handlungsanleitung als Kompensation vorgesehen („gleichartige Biotope“)⁵⁹.
- Wenn dies nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand realisierbar ist, werden vergleichbare Biotope der gleichen Haupteinheit gemäß Biotopwertliste hergestellt^{60,61}.
- Sind Biotope der Wertstufen 0-2 betroffen⁶², werden als Ausgleich Biotope nach den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege entwickelt, die den beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes und den auszugleichenden Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes Rechnung tragen.
- Ist Ausgleich nicht oder nur unverhältnismäßig möglich, werden als Ersatz möglichst Biotope der gleichen Obergruppe⁶³ gemäß Biotopwertliste in der naturräumlichen Haupteinheit⁶⁴ entwickelt, die insgesamt eine gleichwertige Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes herstellen können.
Die Entwicklung erfolgt dort, wo sie den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege entspricht⁶⁵.

⁵⁸ Aufgrund der zu beachtenden Korrelationen zwischen der Wertigkeit von Flächen und des Flächenumfangs ist der Kompensationsflächenumfang nur in Kenntnis des Kompensationsbedarfes und der möglichen Kompensationsflächen und -maßnahmen sowie deren Wertigkeiten möglich.

⁵⁹ Z. B. Herstellung von „Mesophilem Marschengrünland mit Salzeinfluss (GMM)“, wenn „Mesophiles Marschengrünland mit Salzeinfluss (GMM)“ erheblich beeinträchtigt oder beseitigt wird.

⁶⁰ Z. B. Entwicklung eines Biotoptyps der Hauptgruppe „Mesophiles Grünland (GM)“, z. B. „Mesophiles Grünland mäßig feuchter Standorte (GMF)“, wenn GMM nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand hergestellt werden kann.

⁶¹ Zusätzlich gelten die Ziele, die Biotope in der gleichen naturräumlichen Untereinheit innerhalb von 30 Jahren herzustellen (vgl. Handlungsanleitung 2005, Anhang F).

⁶² Biotope der Wertstufen 0-2 gemäß Biotopwertliste der Handlungsanleitung gehören in der Regel nicht zu den so genannten Zielbiotopen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, sind also nicht mit Priorität zu entwickeln. Davon unbenommen ist eine erhebliche Beeinträchtigung dieser Biotope der Wertstufen 1 und 2 möglich, weshalb Kompensation geboten sein kann.

⁶³ Z. B. Herstellung anderer Biotope der Obergruppe „Grünland (G)“, z. B. von „sonstigem Flutrasen (GFF)“, wenn „Mesophiles Marschengrünland mit Salzeinfluss (GMM)“ erheblich beeinträchtigt oder beseitigt wird.

⁶⁴ Oder die Maßnahmen wirken auf die naturräumliche Haupteinheit zurück.

⁶⁵ vgl. Tab. 15.

Der Umfang der erforderlichen Kompensationsfläche(n) ergibt sich aufgrund des ermittelten Kompensationsbedarfs in der abstrakten Werteinheit der so genannten „Flächenäquivalente“ (FÄ) und der Anwendung des Biotopwertverfahrens auf grundsätzlich geeignete Kompensationsflächen.

Maßgeblich ist die Möglichkeit der Aufwertung durch Kompensationsmaßnahmen aufgrund des Ausgangszustandes, der Entwicklungsmöglichkeiten und –notwendigkeiten aufgrund der zu berücksichtigenden Entwicklungsziele von Naturschutz und Landschaftspflege bzw. der konkreten Entwicklungszielen der überörtlichen/ örtlichen Landschaftsplanung.

Einen Überblick über die Methode des rechnerischen Biotopwertverfahrens insgesamt und die zugrunde liegende Prinzipien zur Ermittlung des Eingriffsumfangs sowie Beispiele für Möglichkeiten zur Realisierung des Kompensationsumfangs (Flächengrößen und Aufwertungen) geben die folgende Abbildungen.



Legende

Anzahl der FÄ = Anzahl der zu kompensierenden Flächenäquivalente = Kompensationsumfang
 BW der EF = Biotopwert der Eingriffsfläche (Wertstufe des Biotoptyps)
 BW der KF = Biotopwert der Kompensationsfläche (Wertstufe des Biotoptyps)
 F = Flächengröße

Abb. 31: Regel/ ‚Formel‘ zur Ermittlung des Kompensationsumfangs (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 59)

Prinzip der Ermittlung des Eingriffsumfanges und Beispiele für die Realisierung des Kompensationsumfanges (Flächengröße und Aufwertung)

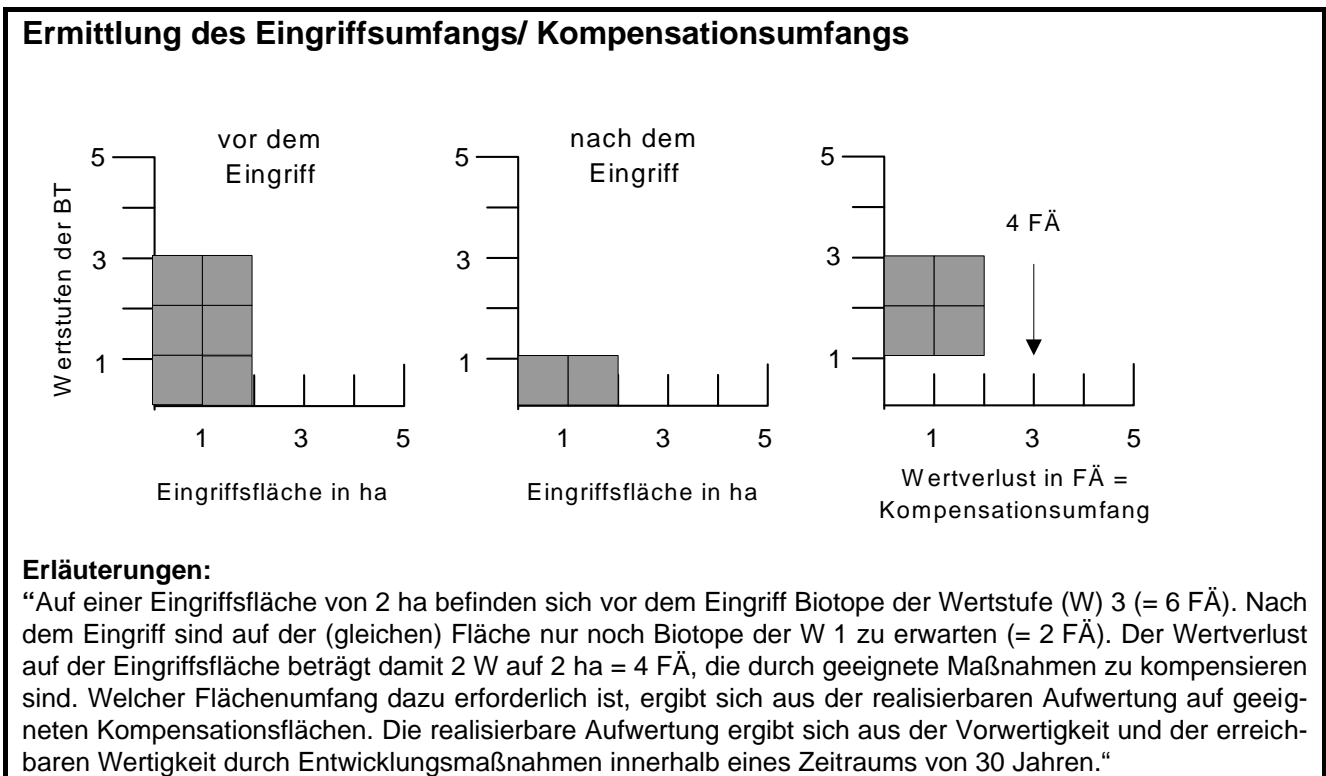


Abb. 32/ a: Ermittlung des Kompensationsbedarfs und von Kompensationsmöglichkeiten in Abhängigkeit von Vorwertigkeiten und Aufwertung (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 60-62)

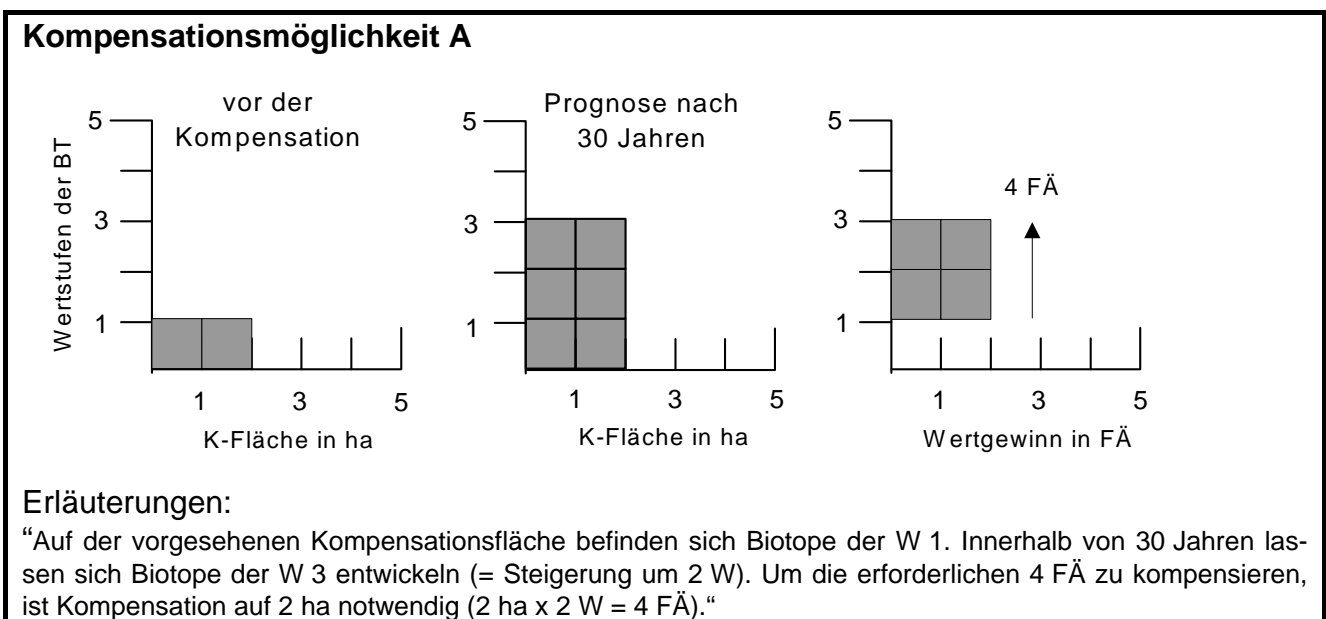
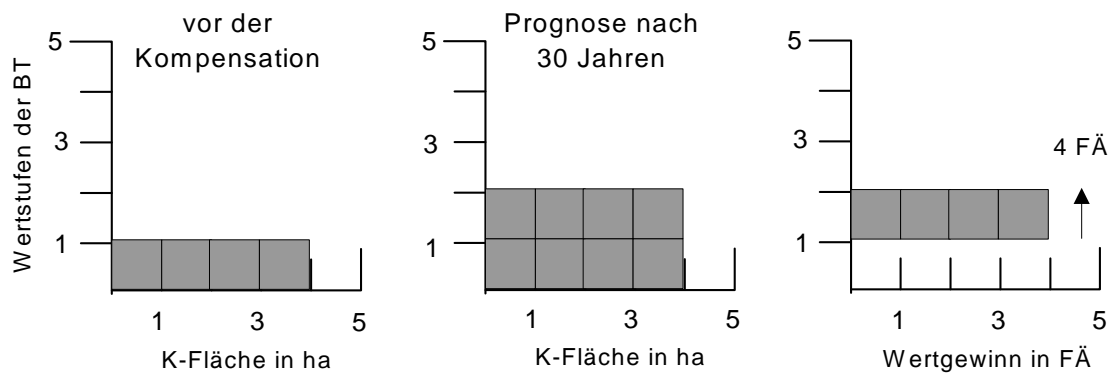


Abb. 32/ b: Ermittlung des Kompensationsbedarfs und von Kompensationsmöglichkeiten in Abhängigkeit von Vorwertigkeiten und Aufwertung (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 60-62)

Kompensationsmöglichkeit B

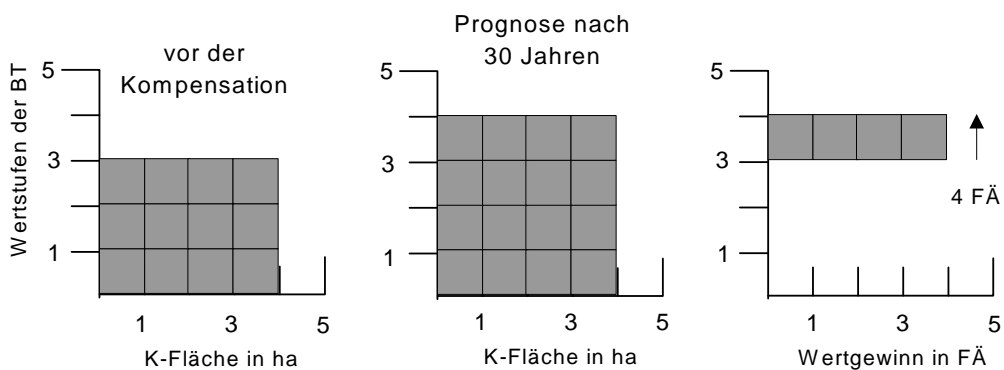


Erläuterungen:

“Auf der vorgesehenen Kompensationsfläche befinden sich Biotopie der W 1. Innerhalb von 30 Jahren lassen sich nur Biotopie der W 2 entwickeln (= Steigerung um 1 W). Um die erforderlichen 4 FÄ zu kompensieren, ist Kompensation auf 4 ha notwendig (4 ha x 1 W = 4 FÄ).”

Abb. 32/ c: Ermittlung des Kompensationsbedarfs und von Kompensationsmöglichkeiten in Abhängigkeit von Vorwertigkeiten und Aufwertung (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 60-62)

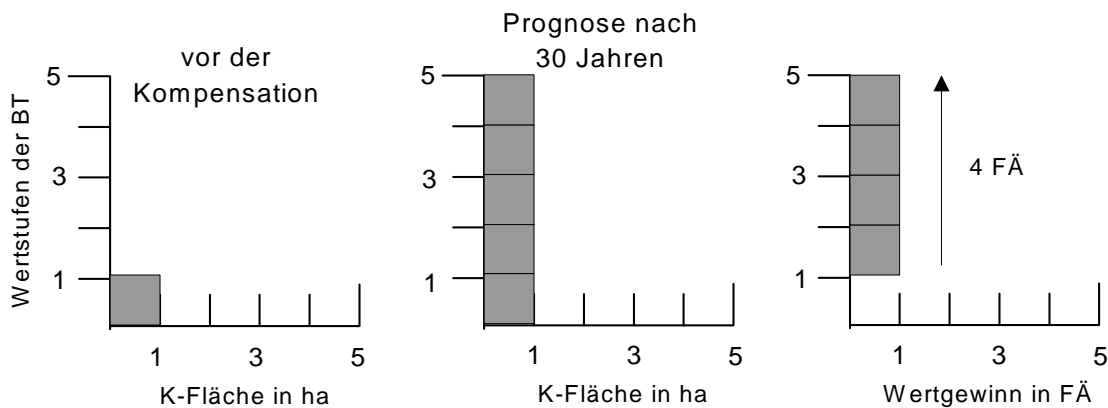
Kompensationsmöglichkeit C



Erläuterungen:

“Auf der vorgesehenen Kompensationsfläche befinden sich Biotopie der W 4. Innerhalb von 30 Jahren lässt sich eine Wertsteigerung auf W 5 erreichen (= Steigerung um 1 W). Um die erforderlichen 4 FÄ zu kompensieren, ist Kompensation auf 4 ha notwendig (4 ha x 1 W = 4 FÄ)”

Abb. 32/ d: Ermittlung des Kompensationsbedarfs und von Kompensationsmöglichkeiten in Abhängigkeit von Vorwertigkeiten und Aufwertung (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 60-62)

Kompensationsmöglichkeit D**Erläuterungen:**

“Auf der vorgesehenen Kompensationsfläche befinden sich Biotop der W 1. Die Fläche hat ein sehr hohes Aufwertungspotenzial. Innerhalb von 30 Jahren lässt sich eine Wertsteigerung auf W 5 erreichen (= Steigerung um 4 W). Um die erforderlichen 4 FÄ zu kompensieren, ist nur 1 ha Kompensationsfläche erforderlich (1 ha x 4 W = 4 FÄ).

In den o. g. Beispielen werden lediglich das Prinzip des Vorgehens und die grundsätzlichen Möglichkeiten beschrieben. Gemäß der Intention der Eingriffsregelung sollten zur Kompensation möglichst Flächen vorgesehen werden, die in ihrer Ausgangswertigkeit denen der Eingriffsflächen nach Durchführung des Vorhabens entsprechen. Diese sollten – gemäß den Kompensationsanforderungen – so entwickelt werden, dass sie in ihrer Wertigkeit dem Zustand der Eingriffsflächen vor Durchführung des Vorhabens entsprechen.

Sind solche geeigneten Flächen nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand verfügbar zu machen oder entscheidet sich die Gemeinde bei der Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung für eine andere Lösung, ist der Kompensations(flächen)umfang nach dem beschriebenen Prinzip zu ermitteln.

Soweit durch einen Eingriff Funktionsausprägungen von besonderer Bedeutung betroffen sind, stellt der so ermittelte Kompensationsumfang nur den Grundstock der Maßnahmen dar (Basis-Kompensationsbedarf). Ob dieser geeignet ist und vom Umfang her ausreicht, ist in jedem Einzelfall zu prüfen.“

Abb. 32/ e: Ermittlung des Kompensationsbedarfs und von Kompensationsmöglichkeiten in Abhängigkeit von Vorwertigkeiten und Aufwertung (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 60-62)

Über die Beurteilung der Schutzgüter der Eingriffsregelung auf der Basis des Biotopwertverfahrens hinaus sowie der Herleitung des Kompensationsbedarfs auf diesem ‚vereinfachten Weg‘, ist bei jedem Verfahren verpflichtend zu prüfen, ob über die Beeinträchtigungen von Funktionsausprägungen von allgemeiner Bedeutung hinaus auch Funktionsausprägungen von besonderer Bedeutung betroffen sind. Bei dieser Prüfung ist überwiegend auf vorliegende Informationen zu den Schutzgütern und Funktionen zurückzugreifen. Primärdaten neu, zusätzlich und ggf. weitergehend zu erfassen und zu bearbeiten ist (erst dann, aber dann auch verpflichtend) geboten, wenn sich eine Betroffenheit von Funktionsausprägungen von besonderer Bedeutung aufgrund dieser Daten abzeichnet, die nicht mit vorliegenden Umweltdaten zu beurteilen sind.

Wird bei der Anwendung der jeweils aktuellen fachlich geeigneten Methoden (Stand der Technik) für die untersuchten Funktionen prognostiziert, dass erhebliche Beeinträchtigungen auftreten können, ergibt sich daraus im Regelfall auch ein weitergehender/ spezifischer Kompensationsbedarf. Dieser ist gleichzeitig Maßgabe für die Entwicklung von Art und Umfang geeigneter Kompensationsmaßnahmen und die dafür erforderlichen Flächen. Dieser spezifische Kompensationsbedarf für eine oder mehrere unvermeidbare Funktionsbeeinträchtigungen ist allerdings nicht zwangsläufig additiv zum Basis-Kompensationsbedarf zu verwirklichen. Zu prüfen ist regelmäßig, ob der Basiskompen-

sationsbedarf so ausgerichtet werden kann, dass der spezifische Bedarf gleichzeitig und möglichst weitgehend mit verwirklicht werden kann (multifunktionale Kompensationsmaßnahmen, z. B. durch spezifische Zuordnung zu entwickelnder Biotop zueinander usw.).

Den methodischen Vorgaben entsprechend setzt sich die so genannte Eingriffs-Ausgleichs-Bilanzierung i. d. R. aus dem (überwiegend) rechnerischen Teil des Biotopwertverfahrens und einem schriftlich-argumentativen Teil (verbal-argumentatives Verfahren) zur Kompensation der Beeinträchtigungen von Funktionsausprägungen besonderer Bedeutung zusammen. Dabei erfordert auch die Anwendung des Biotopwertverfahrens bereits schriftlich-argumentative Begründungen für die Zuordnung konkreter Werte aus den Wertspannen der Biotopwertliste zu einzelnen betroffenen Biotopflächen.

5.3.2.3 Beurteilung der Lösung

Die PSAG in Bremen fordert von der Verwaltungsroutine für die Anwendung der Eingriffsregelung, dass die Anwendung des Naturschutzinstrumentes im Einzelfall in besonderem Maße nachvollziehbar und kalkulierbar ist. Erwartet wird über dies eine Regelung, die hinsichtlich Vorgehen und Ergebnissen mit anderen Verfahren, die in anderen Ländern und Kommunen zur Anwendung kommen, vergleichbar ist. Die Anleitung soll auf Vorhaben unterschiedlicher Eingriffs-/ Beeinträchtigungsintensität anwendbar sein und erfordert Flexibilität hinsichtlich des Aufwands bei der Bearbeitung und bei gleichzeitiger Sicherung einer der Rechtskonformität.

Das Kernstück (Y-Modell) der Handlungsanleitung wird den unterschiedlichen Anforderungen gerecht, die an eine Methode zur Anwendung der Eingriffsregelung zu stellen sind:

- rechtliche Anforderungen werden bei sachgerechter Anwendung erfüllt,
- Vorgehen und die Ergebnisse sind auch für Nicht-Fachleute nachvollziehbar,
- Einzelfallgerechtigkeit und Verhältnismäßigkeit werden gewahrt,
- soweit unter den gesetzlichen Rahmenbedingungen möglich, wird die fachliche Validität des Vorgehens und der Ergebnisse gewährleistet.

Die methodische Hauptkomponente ist dabei nicht reduziert auf das Biotopwertverfahren. Das so genannte Y-Modell besteht aus dem Biotopwertverfahren zur Ermittlung des **Basiskompensationsbedarfs**, das im Falle der Betroffenheit von besonderen Funktionsausprägungen parallel begleitet durch die fachlich vertiefte Bearbeitung der jeweiligen Schutzgüter und Funktionen wird.

Bei der Ermittlung des Basiskompensationsbedarfs wird bewusst ein Biotopwertverfahren angewendet, das nach strengen bewertungstheoretischen Maßstäben unzulässige Rechenoperationen umfasst. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und der gewünschten Kalkulier- und Nachvollziehbarkeit ist es jedoch unverzichtbar auf ein pauschalierendes standardisierendes Verfahren zurückzugreifen. Die implementierten (wissenschaftlichen) Schwächen werden billigend in Kauf genommen. An mangelnder Rechtssicherheit leiden die so ermittelten Ergebnisse dann nicht, denn auch gerichtlich bestätigt ist, dass bei der Festlegung des Kompensationsflächenbedarfs das Maß der Aufwertung auf den vorgesehenen Flächen zu berücksichtigen ist und mithin eine starke Aufwertung zum Anlass genommen werden kann, die erforderliche Kompensationsfläche zu reduzieren (vgl. OVG Lüneburg, Ur. v. 21. November 1996, 7 L 5352/95). Genau dies wird durch ein Biotopwertverfahren methodisch umgesetzt. Die Herleitung der jeweiligen Faktoren erfordert die Festlegung normativer Wertverhältnisse, wie dies in

bei der Entwicklung des Modells erfolgt ist. Dass die Bewertungen anhand normativer Maßstäbe erfolgen müssen, gilt mittlerweile als unumstritten (vgl. VALLENDAR 2008). Das Wertverhältnis, dass bei der Handlungsanleitung durch die Wertspannen der Biotopwertliste vom Einzelfall unabhängig vorgeprägt wird, ist eine solche normative Festlegung, die in diesem Fall von einem dafür eingesetzten Gremium auf untergesetzlicher Ebene vereinbart ist. Da vorab (nur) Durchschnittswerte oder Wertspannen vorgegeben sind, ist die erforderliche Einzelfallgerechtigkeit durch individuelle Wertzuweisung innerhalb der gesetzten Spannen gewährleistet.

Das Biotopwertverfahren der HANDLUNGSANLEITUNG ist darauf ausgelegt, dass das Vorgehen und die Ergebnisse für alle Beteiligten, ggf. auch bei einer gerichtlichen Nachprüfung nachvollziehbar und transparent bleiben, denn die Eingriffs-Ausgleichs-Bilanzierung enthält über die rechnerische Gegenüberstellung hinaus die zugrunde liegenden Informationen, z.B. über die betroffenen Biotope, die zuzuordnenden Biotoptypen, deren Bewertung usw. Die Abwägungsentscheidungen der zuständigen Behörden basieren daher nicht (allein) auf dem Nachvollzug der rechnerischen Herleitung, sondern (auch) auf einer Wahrnehmung und Wertung fachlicher Informationen. Dies ist der Regelfall.

Da auch die Ableitung von sachgerechten Kompensationszielen durch das Biotopwertverfahren (Art der Kompensation) gesteuert wird, lässt das Y-Modell nicht offen, was als Ausgleich oder Ersatzmaßnahme entwickelt wird. Die enge Verknüpfung mit den Definitionen von Ausgleich und Kompensation „in sonstiger Weise“ unterstützt diese Lenkungswirkung. Insoweit ist das Bremische Biotopwertverfahren auch in diesem Punkt gegen die sonst übliche Kritik gefeit, mit entsprechenden rechnerischen Verfahren könne man „alles hinrechnen“. Bei bestimmungsgemäßer Anwendung ist dies ausgeschlossen.

Darüber hinaus gebietet die Handlungsanleitung, möglichen Beeinträchtigungen von Funktionsausprägungen besonderer Bedeutung mit einer entsprechend höheren und im Einzelfall angemessenen Untersuchungstiefe nachzugehen.

Wie das zahlenmäßige Verhältnis der einfachen Fälle zu den besonderen in der Anwendungspraxis ist, ist weitgehend spekulativ und ggf. ist zu kritisieren, dass die Maßstäbe für die Feststellung einer Funktionsausprägung von besonderer Bedeutung nicht sachgerecht gewählt sind. Aber das hier Dargestellte bildet das gefundene und vereinbarte Ergebnis als Kompromiss der unterschiedlichen Interessen im Entwicklungs- und Fortschreibungsprozess ab und stellt eine Konvention dar, die politisch tragfähig und fortzuschreiben ist.

Einige spezielle Fragestellungen, die im Rahmen der Ermittlung des Kompensationsbedarfs eine Rolle spielen und die nicht im Regelverfahren abgearbeitet werden können, sind im Folgenden dargestellt.

5.3.3 Kompensation für Beeinträchtigungen durch Bodenversiegelung

Beeinträchtigungen durch Bodenversiegelung sind bei den meisten der eingriffsrelevanten Vorhaben zu erwarten und i. d. R. bei der Anwendung der Eingriffsregelung nach Baurecht zu betrachten. Insbesondere das politische Ziel der Verringerung des Flächenverbrauches bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag stellt hier neue und hohe Anforderungen (BUNDESREGIERUNG 2002). Die Diskussion hat seit einigen Jahren neuen Antrieb erhalten, weil aus Klimaschutzgründen der Bedarf an produktiven landwirtschaftlichen Flächen zur Biomasseproduktion, neben den Flächen zur Nahrungs- und Futtermittelproduktion steigt. So wird gefordert den ‚Flächenverbrauch‘ durch Kompensationsflächen zu verringern. Gemeint ist, der Landwirtschaft weniger produktive Flächen für die

Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen zu entziehen indem diese auf bereits für den Naturschutz gewidmeten Flächen durchgeführt oder in die landwirtschaftliche Produktion integriert werden (vgl. BAUER & GEIGER 2002; vgl. auch Kap. 3.3.4.6, 6.6.2 und 6.6.3). Neben dem sachgemäßen Umgang mit der Ermittlung von Kompensationserfordernissen durch Bodenversiegelung stellt sich bereits hier die Frage, über den Umgang mit Boden und Fläche grundsätzlich. Fordert das Naturschutzrecht die Bereitstellung von Fläche für den Natur- und Landschaftsschutz, wird von Seiten der Verursacher und der Politik die Möglichkeit der geldwerten Abgeltung, der Umsetzung auf Flächen, die bereits dem Naturschutz gewidmet sind oder der Integration in die landwirtschaftliche Produktion gesucht. Die Diskussion um den noch immer virulenten Flächenverbrauch und die Suche nach Möglichkeiten, die Reduktionsziele der Bundesregierung zu erreichen, hat dieser Diskussion neuen Auftrieb gegeben (vgl. WERK 2009).

5.3.3.1 Sachlage

Die Mehrzahl von Eingriffen, ist mit der Versiegelung vormals wenig oder nicht versiegelter Bodenflächen verbunden (Gebäude, Straßen usw.). Dementsprechend spielt es bei den meisten Planungs- und Zulassungsverfahren eine Rolle, welche Art und welcher Umfang an Kompensation für die Beeinträchtigungen durch erhebliche Beeinträchtigungen aufgrund dieser Versiegelung angemessen sind. Bei der Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung ist diese Frage praktisch immer entscheidend.

Nun weist das Naturschutzrecht im Kontext der Anwendung der Eingriffsregelung nicht ausdrücklich auf die Erhaltung unversiegelter Bodens als Schutzauftrag hin (vgl. Kap. 4.3.4.2). Zu kompensieren sind nach den Rechtsnormen die erheblichen Beeinträchtigungen der Funktionen des Naturhaushalts. Diese werden – und dies ist unstrittig – durch Versiegelung beeinträchtigt; im Einzelnen ist die Eingriffsintensität von der Empfindlichkeit der Funktionen und dem Umfang der Versiegelung abhängig. Um die Funktionsbeeinträchtigungen zu kompensieren, sind die Funktionen – möglichst im Wirkraum der Beeinträchtigungen – durch geeignete Maßnahmen weiter oder neu zu entwickeln, zu verbessern und somit aufzuwerten.

Als nahe liegendste Lösung bietet sich an, erhebliche Beeinträchtigungen aufgrund von Bodenversiegelung durch Bodenentsiegelung auszugleichen.

Vielfach findet sich in der Fachliteratur darüber hinaus, als Ausgleich i.S.d.G. käme grundsätzlich auch die Entsiegelung in Frage (vgl. BREMISCHE BÜRGERSCHAFT 2006 = Lt.-Drs. 16/ 879). Folgt man dieser Auffassung konsequent, führt dies zwangsläufig dazu, dass der überwiegende Teil der Vorhaben im naturschutzrechtlichen Sinne nicht ausgleichbar ist, denn fast alle Vorhaben, die der Anwendung der Eingriffsregelung unterliegen, sind mit Bodenversiegelungen verbunden. Und mit zumutbarem Aufwand sind wiederum beim überwiegenden Teil der Vorhaben im erforderlichen Maße entsiegelbare Flächen nicht verfügbar, so dass der geforderte vorrangige Ausgleich durch Entsiegelung mit zumutbarem kostenmäßigen Aufwand überwiegend nicht durchzuführen ist. Dadurch würde die Nicht-Ausgleichbarkeit von Eingriffen der Regelfall und nicht die Ausnahme.

Bis zur Novelle des BNatSchG 2002 war dies von hoher Bedeutung. Eine per Interpretation derart hohe Zahl nicht-ausgleichbarer Eingriffe war allerdings nie im Sinne des Gesetzgebers. Denn die alte Regelung sieht für diesen Fall eine naturschutzrechtliche Abwägung vor, bei der die Zulassungsbehörde aufgrund der herausgehobenen Beeinträchtigungen des Vorhabens, die nicht ausgeglichen werden können, entscheiden muss, ob ein solches Vorhaben überhaupt verantwortet werden kann. Dieses „Problem“ hat der Gesetzgeber mit der Novelle 2002 des BNatSchG (weitgehend) beseitigt, denn

die naturschutzrechtliche Abwägung ist nun nur noch dann vorzunehmen, wenn die Beeinträchtigungen weder durch Ausgleichsmaßnahmen, noch in sonstiger Weise zu kompensieren sind (Ersatzmaßnahmen). Damit wird jedoch nicht die Zahl der Fälle gemindert, in denen dennoch weiterhin bestimmt werden muss, welche Maßnahmen und in welchem Umfang für die erheblichen Beeinträchtigungen durch die Versiegelung von Flächen angemessen sind, ggf. als Kompensation in sonstiger Weise.

Bei der Bestimmung der Größenordnung der Kompensation treten daher weitere Schwierigkeiten auf. Die in der Fachliteratur vielfach formulierte Forderung des Ausgleiches von Versiegelung durch Entsiegelung im (Flächen-)Verhältnis 1 : 1, häufig zusätzlich zur Entwicklung beseitigter Biotope und anderer Funktionen, verkennt, dass die Funktionen auf den Eingriffs- und den auf Ausgleichsflächen völlig unterschiedlich ausgeprägt sein können. Zudem ist es nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch möglich, mit verschiedenen Kompensationsmaßnahmen die betroffenen Funktionsausprägungen auch ohne Entsiegelungen entsprechend zu verbessern.

Einige Verfahren zur Anwendung der Eingriffsregelung haben die Problematik der unterschiedlichen Funktionsausprägungen auf den zu versiegelnden Flächen und den dafür vorgesehenen Kompensationsflächen erkannt und versuchen diesen unterschiedlichen Wertigkeiten dadurch Rechnung zu tragen, dass für die Ermittlung des Kompensationsflächenumfangs Multiplikatoren eingeführt werden. So sieht bspw. beim Verfahren „Leitlinie Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz“ des NLÖ (2002: 91) folgende Multiplikatoren je m² versiegelter Flächen vor:

- Versiegelung landwirtschaftliche genutzter Flächen = 0,3;
- im Vergleich dazu bei Versiegelung von „den übrigen Böden“ = 1:1 bzw. 0,5;
- je nach Kompensationsmaßnahme können „insbesondere geeignet sein: Wiedervernässung von Böden, Aufgabe der Bodennutzung, Entwicklung von Biotop-typen“.

Die Herleitung und Anwendung von Formeln oder Verhältniszahlen zur Ermittlung des Ausgleichs, 1 : 1 oder anderer Verhältniszahlen, ist wissenschaftlich nicht begründbar. Es handelt sich um normative Festlegungen, und wenn sie abgestimmt sind, um Konventionen, deren Notwendigkeit sich aus Rahmenbedingungen der Anwendungspraxis der Eingriffsregelung erklärt.

Die aus den gesetzlichen Anforderungen ableitbare fachlich valide Ermittlung der einzelnen Funktionsbeeinträchtigungen durch Versiegelung bedarf Untersuchungen und Prognosen, die einen so hohen Aufwand erfordern, dass sie in der Mehrzahl der Fälle bereits an der Hürde der Verhältnismäßigkeit scheitern. Selbst bei der Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung werden fundierte Prognosen der voraussichtlichen Veränderungen/ Beeinträchtigungen der Grundwasserneubildungsfunktion durch die geplante unvermeidbare Neuversiegelung die Ausnahme sein. Vergleichbar der Ermittlung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes auf der Grundlage von Biotopbewertungen durch Biotopwertverfahren, wird der Kompensationsbedarf aufgrund der Folgen der vorgesehenen Neuversiegelung dementsprechend vereinfacht hergeleitet.

Allerdings ist auch die Anwendung der pauschalen Verhältniszahlen zur Herleitung des Flächenumfangs von Kompensationsmaßnahmen für die Versiegelung von Flächen, wie sie in der Anwendungspraxis seit Jahren zu finden ist, rechtlich zweifelhaft. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird bis auf wenige Ausnahmen kaum zu wahren sein. Zum einen sind die Kosten der Entsiegelung – beeinflusst von den Kosten für die Entsorgung der Asphalt- oder Betonabfälle – hoch bis sehr hoch. Zum anderen ist die

Verfügbarkeit zu entsiegelnder Flächen eher gering. Der Aufwand und die Dauer der Ermittlung solcher Flächen durch den Verursacher werden in vielen Fällen immens sein.

Dass in vielen Fällen die Verhältnismäßigkeit gewahrt werden kann

- zwischen den Funktionsbeeinträchtigungen, die durch die Versiegelung ausgelöst werden (Eingriffsschwere) und
- dem Aufwand für die Ermittlung sowie
- den entstehenden Kosten für die Entsiegelung gleich großer Flächen mit nachfolgender Biotopentwicklung oder Sukzession,

muss erheblich bezweifelt werden.

Alle genannten Argumente sprechen dafür, dass für die Versiegelung von Flächen nicht obligatorisch Entsiegelung gefordert werden kann, und vor allem auf keinen Fall im Flächenverhältnis 1 : 1.

Vieles spricht dafür, dass vorrangig unter Vermeidungsgesichtspunkten eine Minimierung der Neuversiegelung angestrebt wird und werden muss, insbesondere auch durch eine kritische Prüfung der Erforderlichkeit der Planungen der Vorhaben. Das Ziel, unvermeidbare Versiegelungen durch möglichst umfassende Entsiegelungen zu kompensieren, ist dabei gleichfalls weiterhin zu verfolgen. In welchem Maße dies einem Eingriffsverursacher auf der Grundlage der Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung angelastet werden kann, ist im Einzelfall mit Augenmaß zu bestimmen.

Dabei steht außer Frage, dass bei der Versiegelung von bisher unversiegeltem Oberboden unvermeidlich fast alle Schutzgüter und Funktionen betroffen sein werden, die durch Anwendung der Eingriffsregelung vor erheblichen Beeinträchtigungen geschützt werden sollen. Dass in der Vergangenheit viele dieser Eingriffe ungesühnt geblieben sind, oder die Folgen durch Anwendung von Verfahren zu kompensieren versucht wurden, die fachlich wie rechtlich Schwächen aufweisen, ist vorrangig der Tatsache geschuldet, dass die Schwelle der Erheblichkeit vieler Funktionsbeeinträchtigungen durch eine Bodenversiegelung häufig nicht unterstellt werden konnten, wenn nur einige wenige m² betroffen wurden. Aufwändige Prognosen schieden, wie oben erwähnt, wegen Unverhältnismäßigkeit aus oder hätten kein anderes Ergebnis erbracht, denn die Erheblichkeit dieser Wirkungen wird erst durch die Summation der Beeinträchtigungen vieler einzelner Vorhaben sichtbar, die aber aufgrund der Rechtsvorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung alle separat „für sich“ zu beurteilen sind, ohne die Berücksichtigung von Summations- oder Wechselwirkungen.

Zumindest im Bereich der Anwendung der Eingriffsregelung für den Bereich der Bauleitplanung haben sich positive Veränderungen ergeben. Dennoch werden auch hier die Funktionsbeeinträchtigungen durch die planungsrechtlich erlaubte Versiegelungen i.d.R. nicht durch (aufwendige) Fachgutachten geklärt.

Ungeachtet aller Schwierigkeiten und Hindernisse bei der Bewertung und Kompensation erfordert die Versiegelung bislang unversiegelten Bodens besondere Berücksichtigung in einem Verfahren der Anwendung der Eingriffsregelung. Denn wenn nicht in jedem Einzelfall, dann doch in der Summationswirkung, führt die Versiegelung unbestreitbar zu erheblichen Beeinträchtigungen einer Vielzahl von Funktionen, die ansonsten ungesühnt bleiben.

Aufgrund der beschriebenen Rahmenbedingungen und Probleme sowie der unterschiedlichen denkbaren Fallkonstellationen ist Routine und Standardisierung gewünscht und gefragt, die allen Beteiligten eine einfache Handhabung auf der Basis weniger In-

formationen ermöglicht und dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit gerecht wird. Zu sichern ist dabei, dass stärkere Beeinträchtigungen zu höheren Kompensationsanforderungen führen und intensiver wirkende Kompensationsmaßnahmen verstärkt honoriert werden.

5.3.3.2 Lösung der Handlungsanleitung

Dem Grundprinzip der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen entsprechend, ist für die Kompensation von Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen durch Versiegelung ein zweistufiges Vorgehen vorgesehen (Y-Modell). Werden Flächen versiegelt oder vergleichbar verändert, bei denen die relevante Bodenfunktion von (nur) allgemeiner Bedeutung ist, wird die erforderliche Kompensation durch (einfache) Anwendung des Biotopwertverfahrens sichergestellt.

Dazu enthält die Biotopwertliste der Handlungsanleitung eine eigene Wertstufe ‚V‘ (‚versiegelt‘) mit der (rechnerischen) Wertigkeit ‚0‘, die ausschließlich für versiegelte und „vergleichbare Biotope“ vorgesehen ist.

Den Grundprinzipien zur Bestimmung der erforderlichen Kompensation bei der Anwendung des Biotopwertverfahrens entsprechend ist bspw. die Versiegelung einer Intensivgründlandfläche vorzugsweise durch Entsiegelung und Grünlandanlage auszugleichen. Eine gleichwertige Kompensation kann auch durch Umwandlung eines Intensivgrünlands in Extensivgrünland erfolgen, soweit keine geeigneten versiegelten Flächen für eine Entsiegelung verfügbar gemacht werden können.

Werden Flächen versiegelt oder vergleichbar verändert, bei denen die relevante Bodenfunktion von besonderer Funktionsausprägung ist, gilt nachfolgende Regelung.

Tab. 19: Kompensation für Flächen mit Böden besonderer Funktionsausprägung (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 63)

„Die Auswirkungen der genannten Auslöser auf die biotische Ertragsfunktion von besonderer Bedeutung, aber auch anderer Funktionen, sind komplex und im Einzelnen nur mit hohem Aufwand zu ermitteln.

Aus Gründen der Vereinfachung und im Hinblick auf die erforderliche Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wird zur Kompensation der o. g. Beeinträchtigungen von Flächen mit besonderer Bedeutung der biotischen Ertragsfunktion daher nach folgendem **Kompensationsprinzip** vorgegangen:

Soweit Flächen betroffen sind, bei denen die biotische Ertragsfunktion von besonderer Bedeutung erheblich beeinträchtigt wird, werden als Ausgleich bislang versiegelte Flächen im **Flächenverhältnis 1 : 1** entsiegelt und der Sukzession oder (alternativ) einer extensiven Nutzung zugeführt. Gleiches gilt für die freiwillige Sanierung kontaminierter Böden.

Sind in entsprechendem Umfang versiegelte Flächen nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand verfügbar zu machen, werden als Kompensation in sonstiger Weise (Ersatzmaßnahmen) bislang intensiv genutzte (land- oder forstwirtschaftliche) Flächen im **Flächenverhältnis 1 : 1** der Sukzession oder (alternativ) einer extensiveren Nutzung zu geführt. Soweit erforderlich, werden zusätzliche bodenverbessernde Maßnahmen oder Erosionsschutzmaßnahmen durchgeführt (vgl. Tab. 16)“.

Die auf der Grundlage des Verfahrens zur Berücksichtigung der Bodenversiegelung ermittelten Anforderungen und die Kompensationsanforderungen aufgrund der Anwendung des Biotopwertverfahrens sind aufeinander anrechenbar. D. h. es handelt sich nicht grundsätzlich um einen Aufschlag i. S. zusätzlicher Kompensationsflächen und -maßnahmen.

Sicher gestellt wird, dass aufgrund der Bedeutung der Funktionsausprägung der Flächen, die versiegelt werden, ein Mindestumfang an zu entsiegelnder bzw. extensivierender Fläche als Kompensation entwickelt wird, der auch durch das Kompensations-

prinzip des Biotopwertverfahrens nicht unterlaufen werden kann (bei geringerer Flächenausdehnung wird um mehrere Wertstufen aufgewertet).

5.3.3.3 Beurteilung der Lösung

Die Frage der einzuführenden Routine zu Bestimmung von Kompensationserfordernissen für erhebliche Beeinträchtigungen, die durch unvermeidbare Bodenversiegelung ausgelöst werden, ist eine der umstrittensten der Entwicklungs- und Fortschreibungsphase der Handlungsanleitung.

Die sich gegenüber stehenden Positionen lassen sich vereinfacht wie folgt charakterisieren:

- eine Kompensation für Bodenversiegelung ist rechtlich nicht geboten und
- der Ausgleich erfordert zusätzlich zur sonstigen Kompensation Entsiegelung im Flächenverhältnis 1 : 1, bei Kompensation im Rahmen von Ersatzmaßnahmen im Regelfall noch deutlich mehr.

Das Naturschutzrecht kennt das Schutzgut „unversiegelter Boden“ nicht ausdrücklich (anders als das BauGB; hier allerdings ohne Kompensationsregelungen). Geschützt werden die Funktionen des Naturhaushaltes, mithin auch die des Bodens und das Landschaftsbild einschließlich seines Erholungswertes. Welche Funktionen gemeint sind, wird im Naturschutzrecht nicht weiter ausgeführt. Anhaltspunkte lassen sich aus den Grundsätzen der Gesetze ableiten. Funktionen, die (auch) dem Schutzgut Boden zuzurechnen sind, lassen sich hilfsweise aus § 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes ableiten. Der Schutz dieser Funktionen wird in den Planungs- und Zulassungsverfahren z.T. von eigenen Behörden wahrgenommen und steht neben der Anwendung der Eingriffsregelung. Bspw. ist die Funktion des Bodens als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte zu sichern. Andere Funktionen erfordern zur Erfassung ihrer Ausprägung und Prognose von Veränderungen einen hohen Bearbeitungsaufwand, der bei vielen Eingriffsvorhaben im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dem Verursacher nicht aufgegeben werden kann und nicht aufgegeben wird.

Dass Funktionen, die durch Anwendung der Eingriffsregelung vor Verschlechterungen bewahrt werden sollen, durch unvermeidbare Bodenversiegelung negativ verändert werden können, ist auch in der PSAG unstrittig. Dass es durch Versiegelung, mindestens summarisch, zu erheblichen Beeinträchtigungen kommen wird, ist dabei ebenfalls Konsens.

Eine sachgerechte Berücksichtigung der Funktionen erfordert daher eine Routine im Sinne einer pauschalierenden Methode, bei deren Anwendung auf einfache und möglichst vorhandene Informationen zurückgegriffen werden kann. Dazu sind gleichzeitig normative Festsetzungen zu treffen, die in möglichst hohem Maße die Einzelfallbezogenheit und -gerechtigkeit gewährleisten.

Im Hinblick auf die Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit wird auch bei der Berücksichtigung der Bodenfunktionen dem Prinzip des Y-Modells gefolgt, das sicher stellt, dass weniger schwerwiegende Beeinträchtigungen durch Anwendung einer einfacheren, erheblichere Beeinträchtigungen durch Anwendung einer aufwändigeren Methode bearbeitet und beurteilt werden.

Mit der Integration der weniger erheblichen Fälle in das Biotopwertverfahren wird sichergestellt, dass kein zusätzlicher Kompensationsaufwand erforderlich wird und bringt es mit sich, dass die genannten Fälle mit geringerem Aufwand (und damit zwangsläufig pauschaler) betrachtet werden. Sie erlaubt aber dennoch – hilfsweise –

die Beurteilung der durch Versiegelung verursachten Beeinträchtigungen verschiedener Schutzgüter und Funktionen.

Die Bearbeitung der Thematik erfolgt auf Grundlage der Handlungsanleitung in „einfachen Fällen“ im Rahmen der Anwendung des Biotopwertverfahrens (gemeinsame Strecke des so genannten Y-Modells). In schwerwiegenderen Fällen greift die Sonderregelung, die einen höheren Ermittlungs- und ggf. auch Kompensationsaufwand nach sich zieht. Dabei bleibt der Erfassungsaufwand aber auch in diesen Fällen in einem vertretbaren Rahmen, da die Bearbeitung der Funktion auf leicht verfügbaren Bodendaten vorgesehen ist. Ausgeklammert werden weitere Bodenfunktionen, von deren Bearbeitung aufgrund fehlender Daten, aufwendiger Ermittlungen oder der Zuständigkeit anderer (Umwelt-)Behörden grundsätzlich abgesehen wird.

Die gewählte Regelung ist in Anlehnung an Routinen entstanden, die auch in verschiedenen anderen Verfahren zu finden sind. Diese sind entwickelt und in Teilaspekten verbessert worden. Dennoch sind einige Nebenbestimmungen zu der Regelung der Handlungsanleitung durchaus kritisch zu sehen.

Aufgrund der i.d.R. deutlich unterschiedlichen Kosten bei der Umsetzung der beiden eröffneten – vermeintlich gleichwertigen – Kompensationsmöglichkeiten Entsiegelung oder, wenn nicht möglich, Extensivierung stellt sich in besonderem Maße die Frage der Verhältnismäßigkeit, denn die beiden Alternativen sind hinsichtlich ihrer Wirkungen und ihrer Kosten kaum adäquat. Häufig wird ein höherer Flächenumfang erforderlich sein, wenn die gleichen „ökologischen Wirkungen“ durch Extensivierung anstatt durch Entsiegelung und Extensivierung erreicht werden sollen.

Unter den Gesichtspunkten der Praxistauglichkeit kommt hinzu, dass als Kompensationsziele in beiden Fällen die Extensivierung, durch zukünftige extensive Bewirtschaftung oder Sukzession gefordert wird. Beide Kompensationsziele mögen verschiedenen biotischen und abiotischen Funktionen des Naturhaushalts dienen; auch in unterschiedlichem Maße. Zudem ist Sukzession in Bremen nur auf ganz wenigen Standorten sinnvoll, weil andere Zielsetzungen von Naturschutz und Landschaftspflege (meist extensive Grünlandbewirtschaftung) dem entgegenstehen.

Strebt man diese künftig dennoch als Alternative an, treten sehr bald weitere praktische Probleme auf, denn die Extensivierung eines vormals intensiv genutzten Grünlandes erfordert nur in geringem Umfang Erstinstandsetzungs-Maßnahmen, muss aber durch langfristige Entwicklungspflege- und Erhaltungspflegemaßnahmen gesichert werden. Die Verhältnismäßigkeit solcher dauerhaften Verpflichtungen wird bezogen auf private Vorhabensträger intensiv diskutiert (LUNG-MV 1999: 149ff.).

Grundsätzliche Kritik an der vorrangigen Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Produktionsflächen wird zunehmend von der Landwirtschaft geäußert. Sie beklagt einen zweifachen Verlust an produktiver Fläche: für die Realisierung der Vorhaben selber und für die Umsetzung der notwendigen Kompensation. Durch die geforderten Kompensationsmaßnahmen läuft eine zukünftige Nutzung meist auf eine unproduktive Pflege oder unproduktivere Pflegenutzung hinaus. Im Zusammenhang mit der zunehmenden Flächenkonkurrenz, z. B. wegen des sich ausbreitenden Anbaus von Biomasse zur Energieproduktion verschärft sich das Problem. Bestrebungen der Land- und Forstwirtschaft, Kompensationen für Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft künftig häufiger auf land- und forstwirtschaftlichen Flächen zu verorten und dort in eine weitere (nachhaltige) Produktion zu integrieren (vgl. HECK & WAGNER 2007; vgl. auch Kap. 6.6.3), werden auch in Bremen angesprochen. Wegen vielfältiger offener Detailfragen und vorhandener Vollzugshemmnisse (Anerkennung von Maßnahmen über die „gute Fachliche Pra-

xis“ hinaus, Sicherung einer zu entwickelnden und zu erhaltenden Qualität, Dauer der Verpflichtung usw.) bleibt das Thema in der Handlungsanleitung ausgeklammert.

Festzustellen ist daher, dass die Regelung zur Berücksichtigung unvermeidbarer Beeinträchtigungen durch Versiegelung, die in der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen etabliert wird, in ihrer Grundsatzmethode als sachgerecht eingeordnet werden kann. Einige Nebenbestimmungen der Regelung sind hinsichtlich des künftigen praktischen Vollzugs anfällig für Umsetzungsschwierigkeiten und dadurch eine mögliche Abnahme der Akzeptanz.

5.3.4 Time-Lag-Effekte

Über den vom Gesetzgeber angesprochenen Zeitpunkt der Beendigung des Eingriffs ist viele Jahre eine kontroverse Diskussion geführt worden. Mitte der 1990er Jahre hat sich jedoch als Fachkonvention durchgesetzt, dass damit der Zeitpunkt gemeint ist, an dem alle wesentlichen Bau- und Herstellungsmaßnahmen des Vorhabens abgeschlossen sind (vgl. KIEMSTEDT ET AL. 1996B). Alle anderen diskutierten Lösungen, z. B. ein Eingriff sei abgeschlossen, wenn das Vorhaben wieder ab- oder zurückgebaut sei oder er sei beendet, wenn alle Kompensationsmaßnahmen eine derartige Wirkungen entfalten, dass per Saldo keine erheblichen Beeinträchtigungen mehr zu konstatieren sein, erwiesen sich als unpraktikabel als Zeitpunkt, der vom Gesetzgeber zur Feststellung der Ausgleichbarkeit benannt worden war.

5.3.4.1 Sachlage

Ziel der Anwendung der Eingriffsregelung ist es, die unvermeidbaren Beeinträchtigungen der Schutzgüter und Funktionen durch geeignete Maßnahmen gleichwertig, also vollständig zu kompensieren. Auch wenn mit der Novelle des BNatSchG 2002 und der Umsetzung in Bremisches Recht 2006 die so genannte naturschutzrechtliche Abwägung (nur noch dann) durchzuführen ist, wenn unvermeidbare Beeinträchtigungen weder auszugleichen, noch durch Kompensation in ähnlicher Weise (durch Ersatzmaßnahmen) gleichwertig zu kompensieren sind, weist der Wortlaut der Gesetze die Normadressaten an, weiterhin zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu unterscheiden, denn der Ausgleich einer Beeinträchtigung bzw. des Eingriffs ist nach dem BremNatSchG erreicht, „wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild einschließlich seines Erholungswertes landschaftsgerecht wieder hergestellt oder neu gestaltet ist“ (§ 11 Abs. 3 Satz 2 BremNatSchG 2006).

Mit der Neufassung haben die Gesetzgeber die bisherige, interpretationsbedürftige Regelung geändert, sie allerdings durch eine mindestens ebenso schwierig zu handhabende ersetzt. Nach der Regelung des BremNatSchG vor der Novelle 2006 ist, wie im BNatSchG bis 2002, ein Eingriff ausgeglichen, wenn „nach seiner Beendigung“ keine erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen zurückblieben.

Damit sind für die Handhabung in der Praxis die gesetzlichen Anforderungen in zweierlei Hinsicht zu konkretisieren:

- zu bestimmen ist der Zeitpunkt, an dem ein Eingriff als beendet gilt und
- inwieweit zu diesem Zeitpunkt oder mit welcher Fristsetzung die vollständig gleichwertige Kompensation der unvermeidbaren Beeinträchtigung erreicht werden muss.

Der nun per Fachkonvention bestimmte Zeitpunkt des Eingriffsendes erfordert jedoch eine zweite Konvention nachzuschalten. Da der definierte Zeitpunkt des Abschlusses

der wesentlichen Bau- und Herstellungsmaßnahmen auch den Prüfzeitpunkt für die Ausgleichbarkeit definiert, muss eine „Karenzzeit“ für die Entwicklung der Gleichwertigkeit der durchgeführten Kompensationsmaßnahmen bestimmt werden, um feststellen zu können, ob eine Gleichwertigkeit und damit ein Ausgleich erreicht werden kann. Dem Wortlaut der Gesetze folgend, wäre die Zahl der ausgleichbaren Beeinträchtigungen zum definierten Zeitpunkt gegen Null gegangen, denn die Entwicklung und der Wertzuwachs ordnungsgemäßer Kompensationsmaßnahmen richten sich nach den natürlichen Entwicklungsprozessen und lassen sich nur sehr eingeschränkt durch menschliches Zutun beeinflussen (z.B. durch die Wahl von für die Entwicklung besonders gut geeigneter Standorte). Bei der Mehrzahl von Eingriffen betroffener Biotope rechnet man bspw. mit Entwicklungszeiten bis zu einer vertretbaren Funktionsfähigkeit von mindestens 25 – 30 Jahren (vgl. FRÖHLICH & SPORBECK 1995 Anhang III). Die Forderung nach vollständiger Gleichwertigkeit von Ausgleichsmaßnahmen unmittelbar zum definierten Eingriffsende hätte daher erfordert, mit den Kompensationsmaßnahmen ungefähr eine Generation vor Beginn der Projektrealisation zu beginnen, verbunden mit dem Effekt, dass in den Jahren danach sukzessive eine Überkompensation aufgebaut würde. Außerdem wäre man zwangsläufig bei nahezu 100 % aller Beeinträchtigungen und Vorhaben zum Ergebnis der Nicht-Ausgleichbarkeit gekommen.

Als eine weitere Fachkonvention hat sich daher durchgesetzt, dass als Ausgleich die Wiederherstellung der Gleichwertigkeit 25 (- 30) Jahre nach Beendigung des Eingriffs (nach der o. g. Definition des Zeitpunktes) akzeptiert wird. Ist zum Zeitpunkt der Zulassung eines Vorhabens absehbar, dass trotz ordnungsgemäßer Kompensationsmaßnahmen innerhalb dieses Generationszeitraumes die unvermeidbaren Beeinträchtigungen nicht vollständig und gleichwertig kompensiert werden können, ist eine Nicht-Ausgleichbarkeit zu konstatieren. Als Hilfestellung sind in einigen Verfahren als Anhaltspunkte für die zeitliche Feststellung Listen mit durchschnittlichen Entwicklungszeiten für Biotope bestimmter Typen beigefügt (vgl. FRÖHLICH & SPORBECK 1995, Anhang III).

Beeinträchtigungen, die nicht innerhalb der per Fachkonvention bestimmten Frist ausgeglichen werden können, sind auch vor der Novellierung des BNatSchG durch Ersatzmaßnahmen gleichwertig zu kompensieren, auch wenn die Gleichwertigkeit ggf. erst nach mehr als einer Generation erreicht wird.

Schon in einer frühen Phase der strittigen Diskussion über die Anwendung der unbestimmten Rechtsvorschriften entwickelt sich im Kontext des Problems der Entwicklungszeiten von Kompensationsmaßnahmen und der geforderten Gleichwertigkeit von Ausgleich und Ersatz die Frage, ob die Gleichwertigkeit auch dadurch hergestellt werden kann, dass temporäre Defizite aufgrund des sukzessiven Wertzugewinns durchgeführter Maßnahmen durch einen erhöhten Flächen- und/ oder Maßnahmenumfang zu kompensieren sind. Denn unabhängig von der Deklaration als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen kann es nicht im Sinne der gesetzlichen Regelung sein, dass die Wiedergutmachung unvermeidbarer Schäden an Natur und Landschaft erst nach Generationen erreicht wird.

Das Phänomen wird als so genannter Time-Lag-Effekt in der Fachliteratur strittig diskutiert. Und zwar sowohl hinsichtlich der Frage, ob Aufschläge für die temporären Wertdefizite bei Ersatzmaßnahmen zu rechtfertigen sind, wie auch hinsichtlich von Aufschlägen bei Ausgleichsmaßnahmen, die immerhin auch eine Generation bis zu vollständigen Gleichwertigkeit benötigen können (vgl. Kap. 4.3.4.2).

Die Frage beschäftigt in einzelnen Fällen die Gerichte – allerdings mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen. So sieht das OVG Münster keine Rechtsgrundlage für eine Erhö-

hung des Flächen- oder Maßnahmenumfangs zur Kompensation von Time-Lag-Effekten. Nach seinem Urteil vom 10.11.1993 (23 D 57/92) gilt als gleichartige Wiederherstellung durch Eingriffe beeinträchtigter Funktionen bereits „die Schaffung der Rahmenbedingungen“ aufgrund derer sich im Laufe weiterer natürlicher Entwicklungsprozesse und -verläufe auf Dauer gleichartige Verhältnisse einstellen können.

Zu einer gegensätzlichen Interpretation kommt das VG SCHLESWIG in einem neueren Urteil, in dem ausdrücklich die Notwendigkeit von Aufschlägen betont wird, wenn sich der Zustand vor dem „Eingriff“ nicht in einem überschaubaren zeitlichen Zusammenhang wiederherstellen lässt. Dort heißt es: „Ein neu angelegter Knick hat nicht annähernd die gleiche ökologische Wertigkeit für den Naturhaushalt wie ein langjährig vorhandener, dicht bewachsener und gesunder Knick. „Alte“ Knicks lassen sich durchschnittlich erst in ca. 100 Jahren ersetzen. Die Anordnung, bei Beseitigung eines solchen Knicks den Eingriff im Verhältnis 1:2 zu kompensieren, ist nicht unverhältnismäßig (VG Schleswig, Urteil vom 30.5.2002). Das Urteil bezieht sich allerdings, trotz der eingriffsregelungstypischen Begrifflichkeiten, nicht unmittelbar auf die Anwendung der Eingriffsregelung, sondern auf die Wiederherstellungspflicht bei der Beseitigung eines gesetzlich geschützten Biotops. Es lassen sich aber weder aufgrund der Rechtsgrundlagen, noch der Sachverhalte Argumente finden, warum diese Sichtweise nicht auch 1 : 1 auf die Anwendung der Eingriffsregelung zu übertragen wäre.

Von den Gerichten kommt also keine eindeutige Hilfestellung zur Rechtsinterpretation. So wird diese Norm in den Verfahren ganz unterschiedlich umgesetzt.

Während teilweise Aufschläge vorgesehen sind, die noch innerhalb der Maßgaben für den Ausgleich liegen, enthalten andere Verfahren Regelungen für Aufschläge nur für Kompensationsmaßnahmen, die erst nach mehr als 25 (- 30) Jahren eine Wiedergutmachung für die unvermeidbaren Beeinträchtigungen erreichen (vgl. PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE UND UMWELT 1995, LANA 1996B, KÖPPEL ET AL. 1998: 196f.).

Trotz der beschriebenen Uneinheitlichkeit der Anwendungspraxis aufgrund der unbestimmten gesetzlichen Regelung nutzen die Gesetzgeber die Novellen des BNatSchG 2002 bzw. des BremNatSchG 2006 nicht, die Grundlagen für einen effizienten Vollzug zu diesem Aspekt zu schaffen.

Es ist zwar dabei geblieben, dass wohl Ausgleich, als auch Kompensation in sonstiger Weise (Ersatzmaßnahmen/ Ersatz) gleichwertig sein müssen, hinsichtlich der zeitlichen Anforderungen muten die Neuregelungen wie ein Rückfall in die Diskussion Ende der 1980er Jahre an. Der Ausgleich einer Beeinträchtigung bzw. des Eingriffs ist nach dem BremNatSchG 2006 erreicht, „wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild einschließlich seines Erholungswertes landschaftsgerecht wieder hergestellt oder neu gestaltet ist“ (§ 11 Abs. 3 Satz 2 BremNatSchG 2006). Diese Regelung birgt die Gefahr eines gesetzlich determinierten Zirkelschlusses: Ausgleich im gesetzlichen Sinne – ist dem Wortlaut nach – gewährleistet, wenn der Ausgleich de facto erreicht wird; eine Interpretation, die so richtig, wie vollzugsuntauglich ist. Mit dieser Regelung verschiebt der Gesetzgeber die Verantwortung, eine praxiserichte Regelung zu finden (vgl. KUCHLER 1991: 468, SCHWEPPE-KRAFT 1997: 301, PLOGMANN 2000: 60), nämlich auf die untergesetzlichen Ebenen, die Fachdisziplinen oder die Zulassungsbehörden im Einzelfall, denn § 11 Abs. 4 Satz 2 BremNatSchG 2006 regelt, dass „ein Eingriff nicht zugelassen werden darf, wenn die Beeinträchtigungen [...] nicht in angemessener Frist durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zu kompensieren sind [...]“. Da das Gesetz keine weiteren Ausführungen dazu enthält, was eine angemessene Frist ist, hat der Gesetzgeber dies der Verantwortung der zuständigen Behörden überlassen, die in jedem Einzelfall

eine angemessene Frist zu bestimmen haben⁶⁶. Die früher vom BVerwG geäußerte Auffassung, was als Ausgleich erheblicher Beeinträchtigungen gilt, müsse bundeseinheitlich geregelt sein, steht dies diametral entgegen.

Unabhängig von der Notwendigkeit der einzelfallunabhängigen Bestimmung von Kriterien für die Ausgleichbarkeit und/ oder Kompensierbarkeit in ähnlicher Weise (Weiteres siehe Kap. 5.3.5) bleibt die Frage bestehen, ob bei Maßnahmen, die lange bis sehr lange Entwicklungszeiten haben, die Gleichwertigkeit dadurch herzustellen ist, dass die Time-Lag-Effekte durch Aufschläge auf den Flächen- oder Maßnahmenumfang herzustellen sind.

5.3.4.2 Lösung der Handlungsanleitung

In der HANDLUNGSANLEITUNG 2005 gilt das grundlegende Ziel, solche Kompensationsmaßnahmen zu präferieren, die möglichst zeitnah zum Ausgleich führen. Wenn dies nicht möglich oder zumutbar ist, ist gleichwertige Kompensation das Ziel. Damit wird die, wenn auch gesetzlich nicht eindeutig ausgedrückte Stufenfolge von Ausgleich vor Ersatzmaßnahmen betont.

Als zeitliche Grenze der Ausgleichbarkeit wird in Ergänzung der gesetzlichen Vorgaben auf den gängigen Wert von 30 Jahren Entwicklungszeit bis zur gleichwertigen Wiederherstellung abgestellt (vgl. Kap. 5.3.5.2).

Die Direktive, die Gleichwertigkeit früher zu erreichen, ggf. auch durch dem Eingriff vorlaufende Kompensation, ist für den Fall verankert, dass Beeinträchtigungen besonderer Funktionsausprägungen vorliegen (z.B. sind lokale Populationen mit besonderer Funktionsausprägung betroffen).

Auf die Etablierung einer ausdrücklich weiter gehenden Regelung von Time-Lag-Aufschlägen ist in der Handlungsanleitung verzichtet worden. Maßnahmen, die innerhalb der 30 Jahre Ausgleichsfrist zur gleichwertigen Wiederherstellung von Funktionsausprägungen führen, werden damit von möglichen Aufschlägen gänzlich freigestellt.

Time-Lag-Aufschläge für Ersatzmaßnahmen, die mit Entwicklungszeiten von über 30 Jahren verbunden sind, wird indirekt Rechnung getragen, indem als Bilanzierungzeitpunkt für die Ermittlung der Wertigkeit von Kompensationsbiotopen der Zeitpunkt 30 Jahre nach Durchführung der Erstinstandsetzungsmaßnahmen festgeschrieben wird. Dies begrenzt die Wertigkeit, die für die zu entwickelnden Biotope, die in die Eingriffs-Ausgleich-Bilanz eingestellt wird. D.h. beispielsweise, dass das Zielbiototyp „bodensaurer Buchenwald des Tieflandes“ nicht mit dem Maximalwert 5 (bei einer Wertspanne von 4 bis 5), sondern i.d.R. mit 4 in die Bilanzierung eingestellt wird.

Bei Biototypen, die eine (deutlich) längere Entwicklungszeit bis zum Erreichen der Höchstwertigkeit haben, führt dies aufgrund der rechnerischen Bilanzierung im Ergebnis zu einem höheren Gesamtflächenbedarf für die Kompensationsmaßnahmen.

⁶⁶ Nicht weiter nachgegangen werden soll der Möglichkeit, dass der Gesetzgeber den Behörden damit eine weitere Möglichkeit in die Hand geben wollte, die Zahl der Ersatzgeldfälle zu beeinflussen, indem kurze Fristen gesetzt werden, die nicht einzuhalten sind und daher eine Kompensation durch Ersatzgeldzahlung erfordern. Ebenfalls nicht weiter verfolgt wird die Frage, ob es künftig überhaupt noch viele Fälle geben wird, bei der – unter formalen Gesichtspunkten – Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen angerechnet werden können, indem die entsprechenden Maßnahmen bzw. Wertigkeiten, die vorzeitig durchgeführt worden sind, aus einem Ökokonto angekauft und zugeordnet werden. Auch dass es sich bei dem Zugriff auf Maßnahmenvorräte im Grunde ebenfalls um eine Wiedergutmachung in Geld – vergleichbar einem Ersatzgeld – handelt, wird hier nicht weiter thematisiert.

5.3.4.3 Bewertung der Regelung in der Handlungsanleitung

Weder der Wortlaut des BNatSchG 2002 noch des BremNatSchG 2006 haben zur Frage, wann die (funktional) gleichwertige Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und die landschaftsgerechte Wiederherstellung oder Neugestaltung des Landschaftsbildes einschließlich des Erholungswertes von Gesetzgeber erwartet wird, die wünschenswerte Klarstellung gebracht. Es besteht – im Gegenteil – weiterhin Rechtsunsicherheit.

Aufgrund dieser unbestimmten gesetzlichen Vorschriften wird in Bremen auf die Etablierung einer expliziten Regelung zu Time-Lag-Aufschlägen verzichtet, auch wenn dies aus fachlicher wie aus Sicht der Gleichbehandlung der Eingriffsverursacher nicht überzeugt. Schließlich werden einem Eingriffsverursacher ohne Aufschläge erhebliche Funktionsbeeinträchtigungen erlassen, die – wenn auch temporär – teilweise über viele Jahrzehnte existieren, bis die Entwicklung der Kompensationsmaßnahmen zu einer gleichwertigen Wiederherstellung geführt hat.

Mit der Bestimmung des Bilanzierungszeitpunktes für die Kompensationsmaßnahmen wird eine Vorkehrung getroffen die verhindert, dass Ersatzmaßnahmen mit langen Entwicklungszeiten bis zur vollständigen Funktionserfüllung und Gleichwertigkeit zu Unrecht vollständig angerechnet werden. Aufgrund der Vorgaben zum Biotopwertverfahren führt dies indirekt zu größerem Kompensations- bzw. Kompensationsflächenbedarf (was als gängige pragmatische Methode anzusehen ist, die temporären Ungleichwertigkeiten zu kompensieren). Mit dem Verzicht auf ausdrückliche Flächenaufschläge wird allerdings auch kein (offensichtlicher) Anreiz für Vorhabensträger geschaffen, auf vorzeitig durchgeführte Maßnahmen zurückzugreifen, die in einem Maßnahmenpool vorgehalten werden.

Einen solchen Maßnahmenpool aufzubauen und künftig mit dem Ziel der Beschleunigung von Planungs- und Zulassungsverfahren zu nutzen, ist Zielsetzung der Regierungskoalition in Bremen.

Im Kontext dieser Regelung entscheidet die PSAG gleichzeitig, auf eine Bonusregelung bei Rückgriff auf die Pool-Maßnahmen zu verzichten. Im Entstehungsprozess zur Entwicklung der Handlungsanleitung war dies mit Verweis auf entsprechende Fachliteratur (vgl. LFUG 1998, STRASSER ET AL. 2003) und die Anwendungspraxis anderer Länder und Kommunen Diskussionsgegenstand (vgl. KV HESSEN 2005, BOEHME ET AL. 2005, BRUNS 2007).

Dadurch wird nicht vom Ziel der Poolbildung abgerückt. Die finanziellen Vorteile und die Aussicht auf eine schnellere Abwicklung der Planungs- und Zulassungsverfahren aufgrund einer geschickten Poolbildung und entsprechendes -management werden als ausreichende Anreize gesehen, dem politischen Ziel zur Poolbildung und -nutzung gerecht zu werden.

5.3.5 Ausgleich, Ersatzmaßnahmen, Ersatzzahlungen

Die Entscheidung, ob eine Kompensation erheblicher Beeinträchtigungen zum Ausgleich oder nur zum Ersatz führt, gehört traditionell zu den schwierigsten bei der Anwendung der Eingriffsregelung. Dabei findet sich in der Literatur häufiger die Aussage, es sei ein fachliches Problem im Einzelfall zu bestimmen, ob eine Beeinträchtigung ausgeglichen sei (vgl. KIEMSTEDT ET AL. 1994, KIEMSTEDT ET AL. 1996A). Dass das Problem seine eigentliche Ursache in den unbestimmten Rechtsnormen hat, die keine ausreichend anwendbaren Maßstäbe vorgeben oder ableiten lassen, wird in der Literatur

nur selten diskutiert. In der vorliegenden Arbeit wird allerdings dieser Standpunkt vertreten.

5.3.5.1 Sachlage

Vor der Novelle des BNatSchG 2002 betreffen die Probleme nur die Abgrenzung des Ausgleichs gegenüber dem Ersatz. Mit der bundesrechtlichen Einführung der Ersatzzahlung gilt es nunmehr auch eine Abgrenzung der Ersatzmaßnahmen zu entwickeln, zumal diese aufgrund der Verlagerung der naturschutzrechtlichen Abwägung nun auch die (vorläufige) Grenze der Zulässigkeit eines Eingriffs darstellt. Sie kann nur im Rahmen der naturschutzrechtlichen Abwägung mit anderen Belangen überwunden werden.

Über die Bedeutung der Abgrenzung von Ausgleich und Ersatz finden sich in der Literatur unterschiedlichste Auffassungen, die von der Bedeutungslosigkeit bis hin zu entscheidendes Kriterium wegen der Schwelle der naturschutzrechtlichen Zulässigkeit reichen. Jedoch gelingt es auch versierten Praktikern nicht oder nur in seltenen Fällen, ein Vorhaben zu benennen, noch seltener ein wirtschaftlich oder politisch bedeutsames, dass aufgrund von Nicht-Ausgleichbarkeit nicht zugelassen worden ist. Aufgrund unzureichend präziser Maßstäbe wird entweder gerade noch der Ausgleich erreicht oder in der Abwägung setzten sich dann die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht im erforderlichen Maße durch.

Mit der Verlagerung der Unzulässigkeitschwelle hinter die Ersatzmaßnahmen prognostizierte man aufgrund der zurückliegenden Erfahrungen Ähnliches oder noch Weitergehendes. Schreibt man die bisherigen Interpretationen der gesetzlichen Anforderungen an Ersatzmaßnahmen fort, ist kaum mit Beeinträchtigungen von Funktionen zu rechnen, die nicht gleichwertig „in sonstiger Weise“ kompensiert werden können. Aus diesem Grund kann es nach den Vorschriften des BNatSchG 2002 nach Auffassung des SRU auch kaum mehr zu einer Unzulässigkeit eines Vorhabens kommen (vgl. SRU 2002: 42f.).

Andererseits stellt sich die Frage, warum der Bundesgesetzgeber gleichzeitig (wenn auch bezogen auf die meisten Bundesländer nachträglich) die Möglichkeit zur Erhebung von Ersatzzahlungen eröffnet hat für die Fälle, bei denen nicht in sonstiger Weise kompensierbare Beeinträchtigungen verbleiben und ein Vorhaben dennoch zugelassen wird. Folgt man der Auffassung des SRU, verblieben praktisch keine Fälle für die Ersatzgelderhebung.

Ob der Gesetzgeber dies bereits im Gesetzgebungsverfahren bemerkt haben mag, muss offen bleiben. Er hat jedenfalls in der Begründung des Gesetzes die Länder ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Bundesrecht bei der Bestimmung der Anforderungen an Ersatzmaßnahmen bewusst zurückhaltend ausgestaltet wurde, um den Ländern Spielraum für die Ausgestaltung zu überlassen (vgl. BNatSchG 2002: Begründung zu § 19 Abs. 1 und 2).

Ausdrücklich werden die Länder vom Bundesgesetzgeber an die Möglichkeit bzw. Aufgabe erinnert, durch die gesetzliche Bestimmung des Raumes, in dem Maßnahmen als Ersatzmaßnahmen anerkannt werden können, die gesetzliche Grenze zu bestimmen, von der an bei zulässigen Vorhaben die Restbeeinträchtigungen durch Ersatzzahlungen kompensiert werden können.

Den Ländern wird damit gleichzeitig eine Möglichkeit an die Hand gegeben, die Fallzahl zu steuern, in denen Ersatzgeld zu erheben ist, weil keine Kompensation durch Ersatzmaßnahmen durch den Verursacher zu leisten sind. Dass mit dieser landesrechtlichen Präzisierung des Bundesrechts auch die Zahl der Vorhaben bestimmt wird, die natur-

schutzrechtlich wegen nicht vollständiger Kompensation in natura unzulässig sind und der naturschutzrechtlichen Abwägung unterliegen, scheint sekundär. Die Schwelle war bisher in der Praxis nur von geringer Bedeutung und es steht nicht in Aussicht, dass sich durch die Verschiebung der Abwägung dahingehend etwas ändern wird; die formale Schwelle wird weiterhin häufig und weitgehend ‚lautlos‘ überwunden werden.

Ein wenig undurchsichtig bleibt in der Novelle des BNatSchG 2002 die Ausgestaltung der Entscheidungskaskade der Eingriffsregelung in der Abfolge von Ausgleich und Ersatz: „Unvermeidbare Beeinträchtigungen [...] sind vorrangig auszugleichen oder [durch Ersatzmaßnahmen] zu kompensieren“ (§ 19 Abs. 2 BNatSchG 2002, gleich lautend § 11 Abs. 2 BremNatSchG 2006). Aus diesem neuen Gesetzeswortlaut erschließt sich eher noch weniger als in der Vorversion, welche Bedeutung der Gesetzgeber der Einhaltung der angedeuteten Kaskade beimessen will (vgl. Kap. 3.3.2.6). Selbst wenn man dem Gesetzgeber unterstellt, dass er mit dem „oder“ (eigentlich) „andernfalls“ meint, und sich damit die Vorzugswürdigkeit von Ausgleichs- vor Ersatzmaßnahmen ergibt (BREUER 2002), stellt sich dennoch die Frage, inwieweit diese Direktive in der Anwendungspraxis wirksam werden wird. Schließlich gilt es von je her als (fachlich) schwierig festzustellen, ob eine Maßnahme dem Ausgleich zuzurechnen ist (s.o.). Zudem ist die Nicht-Ausgleichbarkeit aufgrund der Verschiebung der naturschutzrechtlichen Unzulässigkeit mit keinerlei unmittelbaren Rechtsfolgen mehr verbunden. Dass es sich bei Abwägung über die Zulassung eines Vorhabens entscheidungsrelevant niederschlagen wird, ob die unvermeidbaren Beeinträchtigungen mit wenigen ausgleichbaren Maßnahmen oder aber nur durch Ersatzmaßnahmen kompensiert werden können, ist aufgrund der bisherigen Praxis der Abwägung nicht zu erwarten. Dies legt die Vermutung nahe, dass die Fälle, in denen eine Zulassungsbehörde oder ein Gericht bei einer Überprüfung einer Zulassung möglicherweise rügt, dass geeignetere Ausgleichsmaßnahmen als die vorgesehenen Ersatzmaßnahmen möglich sind, gegen Null tendieren dürften.

Vor dem Hintergrund dieser Bewertung überrascht die Intensität der Diskussion über die Thematik in den Konsensbildungsprozessen in Bremen (s.u.).

Vor der Novelle des Naturschutzrechts auf Bundes- und Landesebenen sind die unbestimmten Normen zu Ausgleich und zu Ersatzmaßnahmen meist auf der Verfahrensebene konkretisiert und durch einzelne Urteile präzisiert worden (vgl. z. B. BVerwG Beschl. v. 10.09.98, 4 A 35.97). Konsens besteht seit langem darüber, dass die Frage der Ausgleichbarkeit bezogen auf die drei Dimensionen zeitlich, räumlich und funktional zu prüfen ist.

Unter **zeitlichen Aspekten** kann von einer Fachkonvention gesprochen werden, wenn diese seit etlichen Jahren in der Praxis eingeführt ist und Akzeptanz findet. Demnach gilt als Ausgleich, wenn eine unvermeidbare Beeinträchtigung innerhalb einer Generation (25-30 Jahre) gleichwertig kompensiert werden kann (vgl. z.B. KIEMSTEDT ET AL. 1996c).

Zur Frage des **räumlichen Kriteriums** kann dagegen noch keine entsprechend Konvention vereinbart werden. Die Anforderung werde zwar von einigen Ländern sogar in ihrem Naturschutzrecht geregelt, allerdings ganz unterschiedlich, v. a. unter Verwendung unterschiedlicher Begrifflichkeiten (vgl. IUP 2004).

Dies stützt die zu Anfang des Kapitels benannte These des Verfassers, dass die Bestimmung des Ausgleichs bez. des Ersatzes vom Gesetzgeber durch Formulieren möglichst konkreter Kriterien zu beantworten wäre und die Beantwortung nicht allein den zuständigen Behörden und dem Einzelfall überlassen werden kann.

Die Gerichte weisen – allerdings im Kontext von Ersatzmaßnahmen – darauf hin, dass es nicht auf die Einhaltung eines von Einzelfall unabhängigen räumlichen Umgriffs ankommt, sondern im Einzelfall und von der betroffenen Funktion abhängt, dass die Wirkungen der Maßnahmen dem Raum zu Gute kommen, in dem die erheblichen Beeinträchtigungen auftreten (vgl. BVerwG Beschl. v. 10.09.98, 4 A 35.97). Dieser Auffassung des Gerichts ist zuzustimmen. Diese Anforderung ergibt sich zudem aufgrund des nachfolgend behandelten dritten Kriteriums, der funktionalen Anforderung.

Auch die Präzisierung der notwendigen **funktionalen Anforderungen** zwischen Beeinträchtigungen und Kompensationsmaßnahmen für die Entscheidung, ob eine Maßnahme dem Ausgleich zuzurechnen ist oder nicht, fällt in der Praxis schwer. Zum einen existiert keine umfassende Fachkonvention, welches die Funktionen sind, die die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes ausmachen (vgl. KIEMSTEDT ET AL. 1994). Zum anderen ist das System der Funktionen in den Fällen nicht überzeugend anwendbar, in denen bei der Eingriffs- und Kompensationsermittlung allein oder weitgehend Biotope betrachtet werden, begründet oder nicht sei dahin gestellt.

Quasi als Hilfskriterium wird in der Praxis häufig bei der Prüfung der notwendigen funktionalen Beziehungen auf Kategorien der naturräumlichen Gliederung zurückgegriffen (BUNDESANSTALT FÜR LANDESKUNDE 1961) und Ausgleich unter räumlichen Gesichtspunkten unterstellt, wenn Maßnahmen im gleichen Naturraum realisiert werden. Meist wird versäumt anzugeben, welche Naturraum-Definitionen zugrunde gelegt werden.

Unabhängig davon verwundert es, dass bei der Prüfung der Einhaltung der funktionalen Erfordernisse vielfach pragmatisch auf eine Naturraumabgrenzung zurückgegriffen wird, das Kriterium dann aber bei der Prüfung von räumlichen Anforderungen nicht mehr zum Einsatz kommt.

Aufgrund der offensichtlichen Nähe möglicher räumlicher und funktionaler Anforderungen werden in der Praxis die beiden Beurteilungsmaßstäbe oftmals einfach zusammengefasst zu „den räumlich-funktionalen Anforderungen“, eine weitere pragmatische Umsetzung des Gesetzestextes.

Bevor die in Bremen gewählte Lösung dargestellt wird, werden einige weitere Rahmenbedingungen und Ziele erwähnt, die eine wesentliche Rolle spielen.

In der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und SPD (CDU/ SPD BREMEN 2003: 58) für die 16. Wahlperiode ist das Ziel definiert, dass in Bremen eine Regelung zur Ersatzgelderhebung geschaffen werden soll. Die gesetzliche Ermächtigung dazu ist schon seit langem im BremNatSchG verankert, eine entsprechende Rechtsverordnung als Grundlage für die Erhebung jedoch bis dahin nicht geschaffen.

Nicht schriftlich verankert, aber in den Diskussionen der PSAG stets präsent, wird das Ziel verfolgt, die gesetzlichen Vorschriften (und die notwendige Verordnung) so auszugestalten, dass die Zahl der Ersatzgeld-Fälle möglichst hoch sein soll. Dabei soll der (weite) Rahmen des Bundesrechts eingehalten werden, auf den der Bundesgesetzgeber die Länder bereits in der Begründung zum BNatSchG 2002 ausdrücklich hingewiesen hat (s. o.). Verbunden ist dieses informelle Ziel mit der Vorstellung, das Ersatzgeld könne „flexibler“ für Naturschutzmaßnahmen eingesetzt werden, als die Ausgestaltung von Maßnahmen in natura dies zulässt. Im Rahmen der Fortschreibung der Handlungsanleitung wird zwar mehrfach auf die entgegenstehenden Auffassungen verschiedener Kommentatoren zum BNatSchG 2002 hingewiesen, allerdings ohne Erfolg.

Der Wunsch nach einer großen Fallzahl bei Ersatzzahlungen führt zur Anforderung, die „Grenze“ für die Kompensation durch Ersatzmaßnahmen möglichst niedrig zu setzen. Dies erfordert in der Folge eine noch engere Begrenzung der Ausgleichbarkeit, um

überhaupt noch zwischen vorrangigem Ausgleich und Kompensation in sonstiger Weise unterschieden zu können.

Einzelne Ressorts stehen dem Ziel der engen Definition des möglichen Raumes für Kompensationsmaßnahmen allerdings eher kritisch gegenüber, weil damit eine Reduktion der Flexibilität befürchtet wird, erforderliche Kompensationsmaßnahmen an geeigneten Orten im Gebiet der Stadtgemeinde und ggf. darüber hinaus in Bremer Umland platzieren zu können. Außerdem löst die Aussicht bei einigen Ressorts ein gewisses Unbehagen aus, dass durch die enge Grenzziehung die Zahl der Fälle, in denen ein Vorhaben wegen Nicht-Kompensierbarkeit nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht zugelassen werden darf, es sei denn, in der naturschutzrechtlichen Abwägung wird doch zugunsten des Projektes entschieden.

5.3.5.2 Lösung der Handlungsanleitung

Die Konventionsbildung zur Definition von Kriterien der Ausgleichbarkeit und der Kompensierbarkeit in sonstiger Weise (durch Ersatzmaßnahmen/ Ersetzbarkeit) ist geprägt von erheblichen Unsicherheiten aufgrund der beschriebenen Zusammenhänge und möglichen Wechselwirkungen der Festlegungen auf die Zulässigkeit von Vorhaben, die flexible Zuordnung von entfernter liegende Kompensationsflächen, die Zahl der verbleibenden Ersatzgeldfälle usw.

Die wissenschaftliche Begleitung ist hierdurch gefordert differenzierte Vorschläge und mögliche Varianten aufzubereiten, sowie diese mit umfangreichen Begründungen zu versehen.

Nach umfassenden Prüfungen und längeren Diskussionen werden in Bremen folgende differenzierten Kriterien in der Handlungsanleitung als Fachkonventionen festgelegt.

Tab. 20: Bestimmung der Ausgleichbarkeit⁶⁷ (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 46)

Ausgleich / Ausgleichbarkeit	
Naturhaushalt	
Funktional	Die durch den Eingriff beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes können gleichartig, gleichwertig und in vergleichbarem Umfang wiederhergestellt werden; es bleiben keine erheblichen Beeinträchtigungen zurück.
Räumlich	Die von den Ausgleichsmaßnahmen ausgehenden positiven Entwicklungen wirken auf den Funktionsraum ⁶⁸ zurück, der erheblich beeinträchtigt wurde.
Zeitlich	Alle Funktionsbeeinträchtigungen sind möglichst zeitnah zum Auftreten der Beeinträchtigungen zu kompensieren. Der Ausgleich gilt noch als erreicht, wenn alle erheblichen Funktionsbeeinträchtigungen innerhalb von 30 Jahren vollständig beseitigt werden können ⁶⁹ .
Landschaftsbild/ Landschaftserlebnisfunktion	
Funktional	Das Landschaftsbild einschließlich seines Erholungswertes und die Landschaftserlebnisfunktion können landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet werden. Dabei genießt die landschaftsgerechte Wiederherstellung Vorrang vor der landschaftsgerechten Neugestaltung.
Räumlich	Die landschaftsgerechte Wiederherstellung oder Neugestaltung wirkt auf die Landschaftsbildeinheit zurück, in der die erheblichen Beeinträchtigungen auftreten.
Zeitlich	siehe Naturhaushalt

⁶⁷ Die nachfolgenden Tabellen 21 bis 24 sind ebenfalls zitiert aus der HANDLUNGSANLEITUNG 2005. Die zugehörigen Fußnoten sind daher ebenfalls Bestandteil der Zitate.

⁶⁸ Zur Definition des Funktionsraumes s. Teil H des Anhangs der HANDLUNGSANLEITUNG 2005

⁶⁹ Dazu ist wegen der Entwicklungszeiten zur Erreichung der Kompensationsziele in besonderen Fällen auch die vorgezogene Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen erforderlich. Bei Betroffenheit von streng geschützten Arten gelten ebenfalls besondere Anforderungen.

Tab. 21: Bestimmung der Ausgleichbarkeit bei Anwendung des Biotopwertverfahrens (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 47)

Ausgleichbarkeit bei Anwendung des Biotopwertverfahrens	
Funktional	Es können Biotope des gleichen Typs oder gleichwertige Biotope der gleichen Haupt-einheit ⁷⁰ gemäß Biotopwertliste entwickelt werden. Biotope der Wertstufen 0, 1 und 2 müssen nicht durch Biototypen der gleichen Haupteinheit kompensiert werden. Sind Biotope dieser Wertstufen betroffen, werden als Ausgleich vorrangig Biotope gemäß den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege entwickelt. Diese tragen den beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes bzw. einer Wiederherstellung des Landschaftsbildes oder einer landschaftsgerechten Neugestaltung Rechnung.
Räumlich	Der Ausgleich/ die Ausgleichsmaßnahme erfolgt in der betroffenen naturräumlichen Untereinheit (2. Ebene der naturräumlichen Landschaftseinheiten ⁷¹) oder wirkt auf diese zurück.
Zeitlich	Ausgleich ist erreicht, wenn alle erheblichen Funktionsbeeinträchtigungen innerhalb von 30 Jahren beseitigt werden können.

Bei der Formulierung der Kriterien zur Beurteilung der gleichwertigen Kompensation in sonstiger Weise wird es für notwendig erachtet, zusätzlich zur Grenze der Ersetzbarkeit/ der Anerkennung als Ersatz zu definieren, welche Ziele bei der Bestimmung und Planung möglichst geeigneter Ersatzmaßnahmen verfolgt werden sollen. Damit soll vermieden werden, dass im Falle nicht ausgleichbarer Beeinträchtigungen bei der Ermittlung von Ersatzmaßnahmen nur noch die Grenzen der Ersetzbarkeit ins Auge gefasst werden, obwohl sachgerechtere Lösungen möglich wären.

Nachfolgend werden beispielhaft Lösungen aus der Handlungsanleitung gezeigt, die die gefundenen Kompromisse und gefundenen Lösungen zeigen.

⁷⁰ Z. B. Bodensaurer Eichen-Mischwald (WQ).

⁷¹ Vgl. SUS 1992: 17f.

Tab. 22: Ersatzziele und Ersetzbarkeit – Naturhaushalt (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 48)

	Ersatzziele	Grenzen der Ersetzbarkeit i. S. d. G.
Naturhaushalt		
Funktional	Die durch den Eingriff beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes sind möglichst gleichartig, gleichwertig und in vergleichbarem Umfang zu ersetzen.	Die durch den Eingriff beeinträchtigte Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes wird durch Maßnahmen insgesamt gleichwertig ersetzt , die den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege entsprechen ⁷² . Soweit eine gleichwertige Kompensation von Beeinträchtigungen der Naturhaushaltsfunktionen nicht vollständig möglich ist, kommen Kompensationsmaßnahmen zugunsten des Landschaftsbildes/ der Landschaftserlebnisfunktion in Frage.
Räumlich	Die von den Ersatzmaßnahmen ausgehenden positiven Wirkungen wirken möglichst auf den Funktionsraum zurück, der erheblich beeinträchtigt wurde.	Die von den Ersatzmaßnahmen ausgehenden positiven Entwicklungen wirken auf die betroffene naturräumliche Haupteinheit der naturräumlichen Gliederung ⁷³ zurück, die erheblich beeinträchtigt wurde. Hierbei soll möglichst ein enger räumlicher Bezug zum Eingriffsort hergestellt werden.
Zeitlich	Alle Funktionsbeeinträchtigungen werden möglichst zeitnah zum Auftreten der Beeinträchtigungen kompensiert.	keine Befristung ⁷⁴

⁷² Räumlich und sachlich konkretisiert sind die Ziele und Grundsätze in der Landschaftsplanung (dem Landschaftsprogramm und ggf. vorliegenden Landschaftsplänen) sowie anderen Fachkonzepten und Planungen der Naturschutzbehörde.

⁷³ BUNDESANSTALT FÜR LANDESKUNDE (Hrsg.), 1961: Naturräumliche Gliederung der Geographischen Landesaufnahme 1 : 200.000 (Bremen: Blatt 56), z. B. Haupteinheit „612 Wesermarschen“

⁷⁴ Unabhängig gilt für die Ermittlung der Wertigkeit von Ersatzmaßnahmen weiterhin ein Bilanzierungszeitpunkt von 30 Jahren nach Abschluss der Arbeiten zur erstmaligen Herstellung der Ersatzmaßnahmen.

Tab. 23: Ersatzziele und Ersetzbarkeit – Landschaftsbild/Landschaftserlebnisfunktion (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 49)

Landschaftsbild/ Landschaftserlebnisfunktion	
	Grenze der Ersetzbarkeit
Funktional	Das Landschaftsbild kann den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege entsprechend landschaftsgerecht neu gestaltet und die Landschaftserlebnisfunktion einschließlich des Erholungswertes gleichwertig entwickelt werden. Soweit eine gleichwertige Kompensation von Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes/ der Landschaftserlebnisfunktion nicht vollständig möglich ist, kommen Kompensationsmaßnahmen zugunsten der Naturhaushaltsfunktionen in Frage.
Räumlich	Die gleichwertige landschaftsgerechte Neugestaltung erfolgt möglichst im gleichen Erholungsraum (nach LaPro) oder einem Erholungsraum, der dem Eingriffsraum funktional zugeordnet ist. Ziel ist, den vom Eingriff betroffenen Erholungssuchenden eine Kompensation zu bieten.
Zeitlich	keine Befristung

Tab. 24: Bestimmung der Ersetzbarkeit bei Anwendung des Biotopwertverfahrens (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 49)

Ersetzbarkeit bei Anwendung des Biotopwertverfahrens	
Funktional	Es werden möglichst Biotope der gleichen Obergruppe ⁷⁵ gemäß Biotopwertliste entwickelt, die insgesamt eine gleichwertige Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes herstellen können. Sofern eine Entwicklung von Biototypen der gleichen Obergruppe nicht möglich sein sollte, werden Biotope anderer Obergruppen entwickelt. Biotope der Wertstufen 0, 1 und 2 müssen nicht durch Biototypen der gleichen Obergruppe kompensiert werden. Sind Biotope dieser Wertstufen betroffen, werden als Ersatz Biotope entwickelt, die den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege entsprechen ⁷⁶ .
Räumlich	Der Ersatz/ die Ersatzmaßnahme erfolgt in der betroffenen naturräumlichen Haupteinheit (1. Ebene der naturräumlichen Landschaftseinheiten ⁷⁷) oder wirkt auf diese zurück.
Zeitlich	Keine Befristung

5.3.5.3 Beurteilung der Lösung

Die differenzierte Unterscheidung von Kriterien zur Beurteilung von Ausgleichbarkeit und Kompensierbarkeit in sonstiger Weise war notwendig, weil in Bremen das Ziel verfolgt wurde, künftig in einer nennenswerten Zahl von Fällen auf die Option der Ersatzgeldzahlung zurückgreifen zu können. Die Wechselwirkungen des gleichzeitig verfolgten politischen Zieles zum Aufbau eines Kompensationsflächen- und -maßnahmenpools auf die Ziele zur Ersatzgelderhebung konnten nicht abschließend geklärt und ggf. Priori-

⁷⁵ Z. B. Wälder (W)

⁷⁶ vgl. FN 72

⁷⁷ vgl. SUS 1992: 17f.

täten gesetzt werden. Die wissenschaftliche Begleitung hat im Entwicklungsprozess die Auffassung vertreten, dass eine Ersatzgelderhebung praktisch ausscheidet bzw. obsolet wird, wenn es den politischen Zielsetzungen entsprechend gelingt, auf der Basis der Ergebnisse der Eingriffs-Ausgleichs-Konzeption für Bremen (vgl. HAAREN ET AL 2000) einen funktionierenden Maßnahmenpool aufzubauen.

Der (informellen) Absicht geschuldet, Ersatzgeld in möglichst vielen Fällen zu erheben, wurde die Grenze der Ersetzbarkeit vergleichsweise eng gesteckt. In der Folge mussten die Kriterien für die Ausgleichbarkeit ebenfalls enger als sonst üblich gezogen werden.

Der dualen Gesamtsystematik der Handlungsanleitung entsprechend mussten für die alternativen Fälle Kriterien bestimmt werden, dass die Kompensation ausschließlich durch Anwendung des Biotopwertverfahrens ermittelt wird oder, wegen Betroffenheit von Funktionsausprägungen besonderer Bedeutung, auf der Grundlage vertiefter Untersuchungen, Prognosen und Planungen mit einer schriftlich-argumentativen Begründung.

Die Definitionen von Ausgleich bzw. Ausgleichbarkeit und Ersatz bzw. Ersetzbarkeit konkretisieren die unbestimmten Vorgaben der Rechtsnormen und bieten eine Grundlage für rasche und einheitliche Entscheidungen bei der Entwicklung und Beurteilung vorgesehener Kompensationsmaßnahmen.

Möglich wird so die rechtlich geforderte Unterscheidung von vorzugswürdigen Ausgleichsmaßnahmen und Ersatzmaßnahmen bei alleiniger Anwendung des Biotopwertverfahrens, bei gleichzeitiger Berücksichtigung von Beeinträchtigungen von Funktionsausprägungen besonderer Bedeutung.

Neben der Möglichkeit zu beurteilen, ob Maßnahmen die gesetzlichen Vorgaben zum Ausgleich oder Ersatz erfüllen, gibt die Regelung eine Maßgabe zu den anzustrebenden Zielen für Ersatzmaßnahmen, wenn Beeinträchtigungen nicht oder nicht vollständig ausgleichbar sind (grundsätzliche Ersatzziele).

Mit der Handlungsanleitung konnte nicht weitergehend geklärt werden, inwieweit die Entscheidungskaskade der Vorschriften nach Naturschutzrecht und die präzisierenden landesrechtlichen Vorschriften sowie die untergesetzlichen Interpretationen der Handlungsanleitung auch bei der Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung gelten. Der Expertenstreit, ob die unmittelbar geltenden Vorschriften des BauGB den Normen des Naturschutzrechts vorgehen, konnte ebenso wenig gelöst werden wie die Frage, ob nur die Normen des BNatSchG anzuwenden sind oder auch die landesrechtlichen Konkretisierungen (soweit man der Interpretation folgt, dass nicht ausschließlich die Normen des BauGB anzuwenden sind). In der Anwendungspraxis dürfte diese „Interpretationslücke“ allerdings nicht von besonderer Bedeutung sein. Einerseits gilt als Prämisse auch in der Bauleitplanung, dass es Ziel ist, die unvermeidbaren Beeinträchtigungen möglichst gut und vollständig zu kompensieren. Ob davon im Einzelfall abgewichen werden muss, ist in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB 2004 zu entscheiden und nachvollziehbar zu begründen. Die Übertragung der Definition des Ersatzes auf die Bauleitplanung wäre mit dem Problem verbunden, dass Beeinträchtigungen, die damit unkompensiert bleiben würden, auch nicht durch eine Ersatzzahlung abgegolten werden müssten, denn diese ist nach dem BauGB nicht vorgesehen.

In der Gesamtbetrachtung handelt es sich somit um eine diffizile Regelung aufgrund neuer gesetzlicher Vorgaben, die – trotz vielfach vorliegender wissenschaftlicher Erkenntnisse über die Anwendungsprobleme – an Bestimmtheit eher noch ab- anstatt zugenommen haben.

Es würde überraschen, wenn die Regelung der Handlungsanleitung in der Praxis in ihrer Komplexität fehlerfrei zu Anwendung kommen könnte – dazu sind die politischen Ziele, die parallel verfolgt werden, zu holzschnittartig.

5.3.6 Sicherung der Kompensation

5.3.6.1 Sachlage

In der Vergangenheit lag der Schwerpunkt der (wissenschaftlichen) Diskussion über die sachgerechte Anwendung der Eingriffsregelung im inhaltlich-methodischen Bereich der Ermittlung der Beeinträchtigungen und der Herleitung der erforderlichen Kompensation. In den letzten Jahren rückten jedoch, angestoßen aus der Anwendungspraxis, vermehrt die (unzureichende) Umsetzung und Erhaltung der Maßnahmen sowie die Gewährleistung der ihnen zugedachten positiven Wirkungen in den Vordergrund. Ursache dafür waren nicht zuletzt einige Untersuchungen, mit denen erhebliche Umsetzungs- und Wirkungsdefizite bei der Kompensation nachgewiesen wurden (vgl. JESSEL 2002: 229ff. mit vielen weiteren Quellenangaben).

Grundlegende Ursachen für die Umsetzungsprobleme in der Anwendungspraxis sind – wie bei dem gesamten Instrument – bereits in den zentralen Schwächen der Rechtsvorschriften zu suchen.

So ist nach über dreißigjähriger Anwendungspraxis der Eingriffsregelung offensichtlich noch immer nicht einmal bundesrechtlich und damit bundesweit einheitlich geklärt, ob der Verursacher eines Eingriffs nur für die Durchführung festgelegter Kompensationsmaßnahmen verantwortlich ist oder auch für deren Wirksamkeit. In diesem Kontext ist auch ungeklärt, ob die Nachweise der Durchführung und/ oder der Wirksamkeit zu den Verursacherpflichten gehören oder von den zuständigen Behörden im Rahmen ihrer Amtsermittlungspflichten zu erledigen sind.

Grundsätzlich gliedert sich die Frage der „Sicherung der Kompensation“ in die Bereiche:

- Sicherung der Voraussetzungen zur Durchführung der Maßnahmen (Flächenverfügbarkeit),
- Sicherung der Durchführung = Herstellung/ Herstellungskontrollen,
- Sicherung des Erfolges = Erfolgs-/ Wirkungskontrollen sowie
- Sicherung der Flächen, Maßnahmen und Wertigkeiten.

Flächenverfügbarkeit

Die Festlegung von Maßnahmen auf Flächen, deren Verfügbarkeit für die Durchführung zum Zeitpunkt der Projektzulassung nicht gesichert war, wurde in der Vergangenheit immer wieder als eine Ursache dafür genannt, dass festgelegte Kompensationsmaßnahmen nur unzureichend umgesetzt wurden (vgl. BUNZEL & BÖHME 2002). Häufig konnten (vielfach im Nachgang von Zulassungen) die vorgesehenen Flächen auch überhaupt nicht, nur mit langer zeitlicher Verzögerung oder nur andere Flächen mit geringerer Eignung für die Kompensationsziele verfügbar gemacht werden. Die Durchführung des Eingriffs erfolgte in diesen Fällen vielfach planmäßig, die Durchführung der erforderlichen Kompensationsmaßnahmen scheiterte oder verzögerte sich.

Für den Bereich der Bauleitplanung waren die Rechtsgrundlagen, das Problem der mangelnden Flächenverfügbarkeit zu vermeiden, bereits 1993 geschaffen und 1998 konkretisiert worden: Aufgrund der Möglichkeiten der Gemeinden, Ausgleich an Stelle der einzelnen Eingriffsverursacher und auch an anderer Stelle zu schaffen sowie ggf. vorgezogen gesicherte Flächen zu nutzen (Flächenpools) oder auf bereits durchgeführ-

te Maßnahmen zurückzugreifen (Nutzung von Ökokonten), sollte sich die Zahl der Fälle, in denen Ausgleich ganz oder teilweise nicht durchgeführt werden kann, auf ein Minimum reduzieren.

Dass der Gesetzgeber den Gemeinden weit reichende und vielfältige Möglichkeiten zur Problemvermeidung öffnet hat, spielt möglicherweise auch eine Rolle bei der gerichtlichen Klarstellung der Erforderlichkeit, die Verfügbarkeit der Flächen spätestens zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses nachzuweisen (vgl. z.B. BVerwG Urt. v. 19.09.02, OVG Koblenz Urt. v. 06.03.02, OVG Lüneburg Urt.begr. v. 14.9.00).

Die rechtlichen Möglichkeiten, auf Pool-Flächen oder -Maßnahmen zurückzugreifen, ist im Naturschutzrecht erst mit der Novelle auf Bundesebene 2002 geschaffen worden. Aber selbst in den Bundesländern, welche die rahmenrechtlichen Optionen zur Anrechnung vorgezogener Kompensation in ihr Landesrecht übernommen haben, sind entsprechende Pools bislang kaum geschaffen worden. So steht das Thema der Verfügbarkeit geeigneter Kompensationsflächen bei Fachplanungsvorhaben nach wie vor auf der Agenda.

Daran ändern auch die gesetzlichen Enteignungsmöglichkeiten nichts, die im Fachrecht vorgesehen sind und sowohl für die Eingriffs- wie auch für erforderliche Kompensationsflächen gelten. Denn das Mittel der Enteignung ist an strenge Voraussetzungen gebunden (z. B. dürfen keine anderen geeigneten Flächen der öffentlichen Hand vorhanden sein). Außerdem ist es in der Praxis auch bei den Zulassungsbehörden sehr unbeliebt und die Enteignung im Zweifelsfall eine langwierige Sache mit unsicherem Ausgang.

In Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Sachsen kann daher ein Planfeststellungsbeschluss für ein so genanntes Fachplanungsvorhaben mit der Nebenbestimmung versehen werden, dass der Verursacher die Verfügbarkeit der Flächen nachzuweisen hat bzw. das Einverständnis der von dem Eingriff oder den Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen betroffenen Eigentümer oder sonstigen Berechtigten nachweist⁷⁸. FISCHER-HÜFTLE & SCHUMACHER (2003: 290) halten die Alternative des Nachweises durch mündliche oder schriftliche Einverständnisse der betroffenen Eigentümer als Sicherung nur dann für ausreichend, wenn auch etwaige Rechtsnachfolger daran gebunden werden.

Das BremNatSchG kennt eine solche Regelung nicht. Dieses Defizit wird allerdings teilweise dadurch gehoben, dass aufgrund des § 12 Abs. 4 BremNatSchG die Durchführung oder Fortsetzung eines Eingriffs untersagen kann, wenn der Verursacher seiner Verpflichtung zur Durchführung der festgelegten Maßnahmen nicht nachkommt. Diese Vorschrift sollte einen Eingriffsverursacher veranlassen, sich rechtzeitig um die Verfügbarkeit geeigneter Flächen zu bemühen.

Warum man in dieser Frage bei den unterschiedlichen Anwendungsbereichen derart unterschiedliche Maßstäbe anwendet, erschließt sich nicht.

Herstellungskontrollen

Die Herstellungskontrollen umfassen die Prüfung, ob ein Verpflichteter, meist der Vorhabensträger, die in einem Zulassungsbescheid (oder einem ergänzenden Verfahren) angeordneten Maßnahmen zur Vermeidung, zum Ausgleich oder zur Kompensation erheblicher Beeinträchtigungen ordnungsgemäß und sachgerecht durchgeführt hat oder hat durchführen lassen. Zu den Herstellungsmaßnahmen werden im Regelfall die Maß-

⁷⁸ vgl. § 13 Abs. 2 Nr. 2 NNatG 2007, § 14 Abs. 2 Nr. 2 NatSchG LSA 1997, § 10 Abs. 3 Satz 3 SächsNatSchG 1994

nahmen zur Erstinstandsetzung sowie die Anwuchs(pflege)maßnahmen im Rahmen der Gewährleistungspflichten gezählt.

Herstellungskontrollen gehören (eigentlich) zum Pflichtprogramm der Bauabnahme im Hinblick auf die Einhaltung der Zulassungsbestimmungen einschließlich angeordneter Nebenstimmungen oder Auflagen. Sie sind als Mindeststandard der Erfolgskontrollen anzusehen (vgl. JESSEL 2002: 235).

In den allermeisten Bundesländern ist in den Naturschutzgesetzen mittlerweile sichergestellt, dass die festgesetzten Herstellungsmaßnahmen/ Erstinstandsetzungsmaßnahmen vom Verursacher, einem etwaigen Rechtsnachfolger oder der zuständigen Naturschutzbehörde an Stelle und auf Kosten des Verursachers durchgeführt werden oder werden können (vgl. z. B. § 12 BremNatSchG 2006).

Teilweise ist die Durchführung oder Fortsetzung von Eingriffen von der Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen oder der Entrichtung von Ersatzgeldern oder Sicherheiten abhängig.

Bereits vor der Novelle des BNatSchG 2002 erfüllten die Länder damit das Mindestniveau der gesetzlichen Sicherstellung der Durchführung der Maßnahmen, die in § 18 Abs. 5 BNatSchG 2002 eingeführt wurde. Unsicherheit besteht noch hinsichtlich der Frage, ob die Kosten für die Beschaffung geeigneter Flächen bei der Bemessung der Sicherheitsleitungen einbezogen werden (können), wenn deren Verfügbarkeit nicht rechtzeitig anderweitig nachgewiesen wird⁷⁹.

Auch wenn damit die rechtlichen Voraussetzungen für die (erstmalige) Durchführung der Maßnahmen gegeben sind, fehlt es bereits an der erforderlichen Kontrolle der Erfüllung dieser Verursacherpflichten.

Grundlage für dieses Problem ist die strittige Verantwortlichkeit für die Durchführung dieser Kontrollen: Muss der Verursacher nachweisen, dass die Maßnahmen den Vorgaben entsprechen durchgeführt worden sind, oder die Behörde den Vollzug der Maßnahmen im Rahmen ihrer Amtsermittlungspflichten kontrollieren? Während andere Bundesländer dies mittlerweile gesetzlich geklärt haben (vgl. § 8 Abs. 9 ThürNatSchG 1999: Genehmigungsbehörde prüft; § 18 Abs. 3 BbgNatSchG 2004: die Genehmigungsbehörde prüft auf der Grundlage eines Berichtes des Verursachers) oder gesetzlich die Möglichkeit vorgesehen haben, dies im Einzelfall zu klären (vgl. Art. 6b Abs. 6 BayNatSchG 2005: Nachweis ggf. durch privaten Sachverständigen), fehlt es im BremNatSchG 2006 an einer klarstellenden Regelung. Der Vorschlag, die bayerische Regelung ins Bremer Naturschutzrecht zu übernehmen, die von der begleitenden Arbeitsgruppe zur Handlungsanleitung im Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagen worden war, wurde nicht übernommen. Als Begründung wurde im Wesentlichen der Aufwand für ein Verfahren der Anerkennung entsprechender Gutachter angeführt.

Erfolgs-/ Wirkungskontrollen

Wirkungskontrollen dienen der Prüfung, ob die Durchführung der festgelegten Maßnahmen die beabsichtigten positiven Entwicklungen auslösen und die verfolgten Ziele

⁷⁹ Was als Folge-Unsicherheit der Frage ergibt, inwieweit und über welche Zeiträume ein Kompensationspflichtiger die Verfügbarkeit über die Grundstücke nachweisen muss, auf denen er die Maßnahmen durchführt oder durchführen lässt (s. u.). Dies wiederum ist eine Folge-Unsicherheit der Frage, auf welche Dauer der Kompensationspflichtige für die Erhaltung der Kompensationsmaßnahmen, ihres Zustandes und ihrer Pflege und Unterhaltung verantwortlich ist (s. u.).

tatsächlich erreicht werden, ob sich der beabsichtigte Erfolg einstellt (Funktionserfüllung, Wertentwicklung; vgl. zu den Begrifflichkeiten JESSEL 2002: 230).

Ob Wirkungskontrollen durch den oder auf Kosten des Eingreifers vorgesehen werden können, hängt wesentlich davon ab, ob die gesetzlichen Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung so interpretiert werden, dass dieser den Erfolg der Maßnahmen schuldet oder nur die ordnungsgemäße Durchführung der festgelegten Maßnahmen.

Unmittelbar verbunden mit dieser Frage ist die mögliche Verpflichtung des Verursachers, bei Wirksamkeitsdefiziten Kompensationsmaßnahmen nachzubessern (zu ändern oder zu ergänzen) bzw. die rechtliche Verpflichtung oder Handhabe der Zulassungsbehörde, dies zu fordern.

Die Auffassung, der Verursacher schulde die Wirksamkeit der Maßnahmen, wird in der Fachliteratur recht häufig vertreten (vgl. z.B. GASSNER 2003: 335, LANA 2002: 25, MARTICKE & WILL 2000: 10ff., KOLODZIEJCOK & RECKEN 1992, 39. Lieferung: 11).

Die Erfolgspflicht des Verursachers rechtfertigt somit auch die Festlegung von Nachbesserungspflichten im Landesrecht bzw. Nachbesserungsaufgaben in einzelnen Zulassungsbescheiden.

Das BVerwG entschied allerdings, dass ein Auflagenvorbehalt im Planfeststellungsrecht nur zulässig ist, wenn sich aufgrund besonderer Anhaltspunkte die konkrete Möglichkeit abzeichnet, dass nachteilige Wirkungen in absehbarer Zeit eintreten werden, ihr Ausmaß sich jedoch noch nicht abschätzen lässt. Dem gemäß kann die jeder Prognose anhaftende Unsicherheit („Prognoserisiko“) nicht durch einen Auflagenvorbehalt aufgefangen werden (BVerwG, Urt. v. 22.11.2000, 11 C 2.00).

Die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) stellt in den „Hinweisen zur Umsetzung landschaftspflegerischer Kompensationsmaßnahmen beim Bundesfernstraßenbau“ fest: „Wenn sich [bei Wirkungskontrollen] zeigt, dass das angestrebte Entwicklungsziel auf dieser Fläche nicht umsetzbar oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erreichbar ist oder sachgerecht hergestellte und gepflegte Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen aus Gründen, die der Träger der Straßenbaulast nicht zu vertreten hat, die ihnen zugedachten Funktionen nicht oder nicht vollständig erreichen oder vorzeitig verlieren, so ist der Träger der Straßenbaulast nicht zur Nachbesserung oder Erneuerung verpflichtet“ (FGSV 2003: 16).

FISCHER-HÜFTLE & SCHUMACHER (2003: 292) stellen ebenso fest, dass der Verursacher „ohne besondere Regelung im Bescheid nicht verpflichtet ist, bei Fehlschlägen [der] Maßnahmen nachzubessern“, weil „der Verursacher im Zulassungsbescheid nicht pauschal ‚zum Ausgleich‘ oder zur ‚sonstigen Kompensation‘ verpflichtet wird, sondern konkrete Maßnahmen festgelegt und diese von der Behörde im Zulassungsbescheid genehmigt [werden]“.

TEGETHOFF (2002: 659) weist darauf hin, dass dem Vorhabensträger ein Vertrauensschutz zustehe und die Naturschutzbehörden grundsätzlich auch vom Eintritt des Kompensationserfolges bei Erlass der Zulassungsentscheidung ausgehe, da sie ansonsten die Erteilung der Eingriffsgenehmigung ablehnen würden. Dies gilt in Bremen insbesondere bei Planfeststellungsvorhaben, bei denen die Naturschutzbehörde mit der Einverständniserklärung ihre Zustimmung zu den vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen erklärt.

Um eine größere Rechtssicherheit in diesen Fragen zu erreichen, wird es von einigen Autoren für nötig gehalten, dazu ausdrücklich eine Regelungen im Landesnaturschutzrecht aufzunehmen, die selbst dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tra-

gen müssen oder dies im Einzelfall gewährleisten (FISCHER-HÜFTLE & SCHUMACHER 2003: 293). Brandenburg, Sachsen, Schleswig-Holstein haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. So ist es nach § 17 Abs. 1 BbgNatSchG 2004, § 10 Abs. 5 SächsNatSchG 2007 und § 7a Abs. 4 LNatschG SH 1993 möglich, dass die zuständige Behörde nachträglich Nebenbestimmungen ändern oder ergänzen kann. Die nachträgliche Änderung und Ergänzung ist gerechtfertigt, wenn

- der Antragsteller sich hiermit einverstanden erklärt hat oder dies zur Vermeidung schwerer und unvorhergesehener Beeinträchtigungen des Naturhaushalts notwendig ist (§ 17 Abs. 1 BbgNatSchG 2004).
- der für Natur und Landschaft angestrebte Erfolg nicht eingetreten ist oder der Fortgang des gestatteten Eingriffs dies zwingend notwendig macht (§ 10 Abs. 5 SächsNatSchG 2007).
- wenn der Ausgleich oder Ersatz sonst nicht erreicht werden kann (§ 7a Abs. 4 LNatSchG SH 1993).

Bayern und Schleswig Holstein sind in ihren Formulierungen weniger konkret und sehen in ihren Landesgesetzen hingegen nur vor, dass die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen Maßnahmen zur Sicherung des angestrebten Zustands/ Erfolges einschließen (Art. 6a Abs. 4 BayNatSchG 2002, § 8 Abs. 5 LNatG SH 1993). Die Regelungen in Sachsen und Schleswig-Holstein dürften allerdings hinsichtlich der Einhaltung des Übermaßverbotes fraglich sein, da hiermit auf gesetzlicher Ebene Pflichten bestimmt werden, ohne die Problemrelevanz im Einzelfall berücksichtigen zu können. Die anderen getroffenen Regelungen stellen zumindest klar bzw. eröffnen Möglichkeiten, in Fällen mit entsprechenden Prognoseunsicherheiten entsprechende Regelungen zu treffen, wobei die Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall durchzuführen ist.

Bremen hat keine entsprechende Regelung in sein Naturschutzgesetz aufgenommen und damit auf eine weiter gehende gesetzliche Klärung verzichtet.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob Wirkungs- und Zielerreichungskontrollen überhaupt angeordnet werden können, wenn nicht mindestens im Einzelfall gleichzeitig auch Nachbesserungspflichten im Falle von Defiziten festgelegt werden bzw. werden können. Denn Untersuchungen auf Kosten des Verursachers, die folgenlos bleiben müssen, scheinen von vornherein mit dem Makel der Unverhältnismäßigkeit verbunden, sie haben den Anschein, dass dem Verursacher damit Aufgaben aufgegeben werden, die vorwiegend im Erkenntnisinteresse der Naturschutzbehörde oder wissenschaftlicher Institutionen liegen.

Sicherung der Flächen, Maßnahmen und Wertigkeiten

Eng verknüpft mit der Frage, ob der Verursacher den Erfolg der Kompensationsmaßnahmen schuldet, sind die Fragen, auf welche Dauer und mit welchen Instrumenten die Kompensationsflächen sowie die durchgeführten Maßnahmen in einer bestimmten Qualität und damit Wertigkeit gesichert werden müssen.

Ausgehend von der Annahme, dass die unvermeidbaren negativen Wirkungen, die durch einen Eingriff verursacht werden, mindestens so lang andauern werden, wie das Vorhaben existiert und betrieben wird, geht der überwiegende Teil der Literatur davon aus, dass auch die Wirkungen der Kompensationsmaßnahmen so lange gesichert werden müssen (vgl. KIEMSTEDT ET AL. 1996B).

Beim überwiegenden Teil der (Bau-)Vorhaben, die der Anwendung der Eingriffsregelung unterliegen, ist das Ziel der Zulassung die Herstellung und der dauerhafte Betrieb

bzw. die dauerhafte Nutzung einer Anlage. Nur in seltenen Fällen handelt es sich um zeitlich befristete Zulassungen. Selbst Zulassungen für Anlagen, z. B. Windkraftanlagen, bei denen man aufgrund der erwarteten technologischen Entwicklung von einer Nutzungsdauer von ca. 20 – 25 Jahren ausgeht bis mit einem Repowering zu rechnen ist, werden oft nicht befristet.

Insoweit ist bei fast allen Zulassungen von der dauerhaften Existenz und dem bestimmungsgemäßen Betrieb zuzulassender Anlagen auszugehen, verbunden mit den zu prognostizierenden Wirkungen und davon ausgehenden Beeinträchtigungen auf Natur und Landschaft durch die Herstellung, die Existenz und den Betrieb der Anlage.

Lediglich unvermeidliche temporäre Wirkungen, wie bspw. erhebliche Beeinträchtigungen während der Bau-/ Entstehungsphase von Vorhaben, sind anders zu behandeln, weil die dadurch bedingten Wirkungen nach Auflösung der temporären Baustelleneinrichtungen (Versiegelung durch Baustraßen) oder dem Ende der Bauarbeiten (Ende des Baulärms) enden. Die dadurch ausgelösten Beeinträchtigungen, wie Bodenverdichtungen, Scheuchwirkung durch den Baustellenbetrieb usw. verschwinden einige Zeit nach der Bauperiode und ggf. durchgeführten Renaturierungsmaßnahmen. Die Problematik der temporären Beeinträchtigungen und die Frage inwieweit und mit welchen Methoden diese bei der Anwendung der Eingriffsregelung berücksichtigt werden, gehörte auch zu den strittigen Themen bei der Entwicklung der Eingriffsregelung, wird aber an dieser Stelle nicht weiter behandelt.

Formal wird ein Vorhabensträger durch einen Zulassungsbescheid für eine Anlage zum einen die Errichtung und der Betrieb einer Anlage erlaubt zum anderen, häufig mit Nebenbestimmungen aufgegeben⁸⁰, was zur Kompensation der unvermeidlichen Beeinträchtigungen zu tun ist. Die Kompensationsauflagen umfassen, je nachdem, was zur funktionalen Wiederherstellung erforderlich ist, Maßnahmen zur Herstellung, der Entwicklungspflege und – wenn notwendig und verhältnismäßig – auch der Unterhaltungspflege (JESSEL ET AL. 2000). Wie die Erlaubnis des Betriebs sind die Auflagen zur Kompensation im Regelfall nicht befristet. D. h., die durch Erstinstandsetzungsmaßnahmen zu schaffenden Zustände (Teile und/ oder Elemente der Landschaft = Kompensationsmaßnahmen) sind aufgrund der Zulassungsbescheide ebenso dauerhaft zu erhalten, wie notwendige Entwicklungs- und Erhaltungspflegemaßnahmen durchzuführen sind, wenn sie die Entwicklung und Erhaltung der Wertigkeiten der Maßnahmen dies erfordert (und dies unter Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit angemessen ist). Verantwortlich für die Umsetzung der Nebenbestimmung des Zulassungsbescheides ist der dadurch auch Begünstigte, ggf. sein Rechtsnachfolger – und zwar so lange der Zulassungsbescheid wirkt, i. d. R. dauerhaft.

Kompensationsmaßnahmen und ggf. erforderliche Pflegemaßnahmen können jedoch nur durchgeführt werden, wenn die Flächen dafür zu Verfügung stehen, d. h., wenn der Vorhabensträger Verfügungsberechtigung über die Flächen hat. Und zwar zu dem Zeitpunkt, an dem die Herstellungsmaßnahmen durchgeführt (s. o.) und so lange, wie die Maßnahmen erhalten werden müssen.

Dabei schreiben die Gesetzgeber nicht vor, dass die Flächen dazu im Eigentum des Verursachers oder eines zuverlässigen Dritten sein müssen (z. B. einer Naturschutzstiftung, einer staatlichen Stelle). Rechtlich reicht aus, dass der Verpflichtete nachweist, dass er sich die Verfügungsberechtigung über die Kompensationsflächen über den er-

⁸⁰ Teilweise werden Bau- und Betriebserlaubnis auch in rechtlich eigenständigen Verfahren erteilt, ebenso die Zulassung für den Bau und die Kompensationsverpflichtungen. Dies wird hier jedoch nicht unterschieden, weil es für die zu untersuchenden Fragen unmaßgeblich ist.

forderlichen Zeitraum verschafft hat, i. d. R. also dauerhaft. Eine dauerhafte Verfügbarkeit kann allerdings häufig gar nicht anders erlangt werden, als über den Kauf der Flächen.

Der Kauf für Kompensationsmaßnahmen geeigneter Flächen ist jedoch in der Praxis vielfach zeitaufwändig und für den Verursacher mit erheblichen Kosten verbunden, nicht zuletzt, wenn die potenziellen Verkäufer registriert haben, dass der Vorhabensträger zur Erlangung der Zulassung für sein Vorhaben einen entsprechenden Umfang an Flächen in seinem Eigentum nachweisen muss⁸¹. Beides sind in der Praxis und insbesondere in Bremen aufgrund der beschriebenen Rahmenbedingungen ganz ungeliebte Effekte (vgl. OTT 1998, BÖHME ET AL. 2005, JESSEL ET AL. 2006; vgl. auch Kap. 4.1).

In der Rechts- und Fachdiskussion wurde vor dem Hintergrund der Anwendungsprobleme die Frage diskutiert, ob zum Zeitpunkt der Zulassung eines Vorhabens überhaupt eine dauerhafte Verfügbarkeit über die Kompensationsflächen gewährleistet werden muss, oder ob es (erst einmal) ausreicht, wenn z. B. durch einen Pachtvertrag die Herstellung und Entwicklung der Maßnahmen für 25 Jahre sicher gestellt ist. Schließlich sei der Verursacher ja durch den Zulassungsbescheid dauerhaft zur Kompensation verpflichtet und es sein Problem, wie er nach Auslaufen des Pachtvertrages den Erhalt der Kompensationsmaßnahmen sichern oder sie durch Umzug neu schaffen kann. Dieses Modell ist juristisch zwar tragfähig, verwaltungspraktisch und naturschutzfachlich allerdings kaum praktikabel. Alleine die Aufarbeitung des Umzuges von Kompensationsflächen und Maßnahmen 25 Jahre nach Inkrafttreten eines Zulassungsbescheides, mit allen dabei ausgelösten fachlichen Fragen, z. B. nach (nochmaligen) Time-Lag-Aufschlägen usw., stellt die Effizienz der Regelung grundsätzlich in Frage. Ebenso die Betrachtung unter fachlichen Gesichtspunkten vor dem Hintergrund der beschriebenen durchschnittlichen Entwicklungszeiten der Kompensationsflächen und -maßnahmen bis zu einem Mindestmaß an Funktionsfähigkeit. Die Mehrzahl der zu entwickelnden Biotoptypen hat demnach just zu dem Zeitpunkt erstmalig seine Funktionsfähigkeit erreicht (nach 25 – 30 Jahren), an dem langfristige Pachtverträge im Regelfall auslaufen. Mit Ausnahme von Sukzessionsbiotopen als Kompensationsziel – was allerdings ebenfalls die große Ausnahme sein dürfte – ist eine mögliche Rotation von Kompensationsmaßnahmen aufgrund nur befristeter gesicherter Flächen fachlich nicht tragfähig.

Empirische Belege über die Anwendungspraxis der Eingriffsregelung in dieser Frage liegen zwar nicht vor, es ist jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit davon aus zu gehen, dass sich die nur temporäre Sicherung von Kompensationsflächen durch Pachtverträge (meist auf 25 Jahre) eher zum Regelfall entwickelt hat, als eine Ausnahme darstellt.

Insbesondere bei der Eingriffsregelung im Kontext städtebaulicher Planungen war dies weit verbreitet und – nicht zuletzt deshalb – auch Gegenstand gerichtlicher Prüfungen. Dabei wurde – nach den jahrelangen strittigen Diskussionen in der Fachliteratur überraschend – für den Bereich der Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung geklärt, dass die Voraussetzungen zur dauerhaften Erhaltung der Kompensation zum Satzungsbeschluss dadurch zu belegen ist, dass die zeitlich unbefristete Verfügbarkeit über die Flächen nachgewiesen wird (vgl. z. B. VGH Mannheim, 14.9.2001, 5 S 2869/99, BVerwG, Urteil v. 19.9.2002, 4 CN 1.02, OVG Koblenz, Urteil v. 6.3.2002, 8 C 11470/01, OVG Lüneburg, Urteil v. 14.9.2000, 1 K 541/98). An diese Rechtsprechung war die Hoffnung geknüpft, dass dieses Thema zumindest für den Bereich der Bauleitplanung geklärt ist. Zudem hatte der Bundesgesetzgeber den Gemeinden mit den Än-

⁸¹ Die Vermeidung dieser Effekte war eine der wesentlichen Antriebskräfte für die Entwicklung und den Betrieb von Flächenpools (vgl. OTT 1999, KÖPPEL 1999, BUNZEL 2004).

derungen des BauGB 1993 und 1998 ein Set an Möglichkeiten an die Hand gegeben, das Problem der Flächenverfügbarkeit und der dauerhaften Flächensicherung effizient lösen zu können. Allerdings eröffnete auch dieses Set wiederum die Diskussion, welches das geeignete Mittel ist. Aufgrund der Rahmenbedingungen in Bremen war dies Anlass, hier in der Handlungsanleitung Regelungen aufzunehmen.

Für den Bereich der Fachplanungsvorhaben liegt eine solche klärende Rechtsprechung noch nicht vor. Dies ist vielleicht auch nicht zu erwarten, weil in vielen Fällen die Planungsträger von Vorhaben staatliche Stellen sind, bei denen die Sachlage noch einmal abweichend zu behandeln ist, weil man diesen Gesetzestreue und bestmögliche Lösungen unterstellt. Klärungsbedarf wurde für die Handlungsanleitung jedoch auch in diesem Bereich von der PSAG gesehen.

5.3.6.2 Lösung der Handlungsanleitung

In der Handlungsanleitung wird dargestellt, welche rechtlichen und praktischen Möglichkeiten bei unterschiedlichen Fallkonstellationen in Bremen genutzt werden sollen, um die Durchführung und Erhaltung von Kompensationsmaßnahmen und -flächen zu gewährleisten. Dabei wurde festgelegt, grundsätzlich folgende Ziele zu verfolgen:

- die vorgesehenen Flächen sollen zum Zeitpunkt der geplanten Durchführung der Kompensationsmaßnahmen verfügbar sind (**Bereitstellung der Kompensationsflächen**),
- die durchgeführten Kompensationsflächen und -maßnahmen sollen über den, im Zulassungsbescheid festgelegten Zeitraum erhalten bleiben (i. d. R. dauerhaft), d. h., die Flächen nicht für andere Zwecke oder nochmalige Kompensation in Anspruch genommen werden (**Erhaltung der Kompensationsflächen und -maßnahmen**).
- die Durchführung der festgelegten Kompensationsmaßnahmen (Erstinstandsetzung) im festgelegten Rahmen sowie die Durchführung erforderlicher Maßnahmen der Entwicklungs- oder Unterhaltungspflege werden durch die zuständigen Behörden gewährleistet (**Herstellungs- und Entwicklungskontrollen**).

Bereitstellung der Kompensationsflächen

Die zeitgerechte Durchführung festgelegter Kompensationsmaßnahmen wird in Bremen dadurch sichergestellt, dass die Verfügbarkeit über die erforderlichen Flächen möglichst frühzeitig in der Kompensationsplanung geklärt wird.

Ziel ist es, die Verfügbarkeit der Flächen bei allen Eingriffen bis zur Zulassung des Vorhabens oder bis zum Satzungsbeschluss eines B-Planes verbindlich zu regeln. Dabei wird berücksichtigt, dass verfügbare Flächen fachlich geeignet und im Regelfall dauerhaft für Kompensation verfügbar sind.

Grundsätzlich wird angestrebt, die Kompensationsmaßnahmen für Eingriffe des Landes oder der Stadtgemeinde Bremen auf Flächen durchzuführen, die sich bereits im Eigentum der Stadtgemeinde befinden.

Soweit die Stadtgemeinde über geeignete Flächen verfügt, werden diese bei Bedarf privaten Vorhabensträgern zur Durchführung erforderlicher Kompensationsmaßnahmen angeboten, um die Planungs- und Zulassungsverfahren zu beschleunigen.

Miet- oder Pachtverträge reichen aufgrund zeitlicher Befristung i. d. R. nicht aus, um eine Verfügbarkeit nachzuweisen. Ausnahmen gelten für die Kompensation temporärer Beeinträchtigungen.

Hinsichtlich der Bereitstellung/ Herstellung der Verfügbarkeit von Kompensationsflächen werden folgende Fälle unterschieden (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 90):

Öffentliche Vorhabensträger und Bauleitplanung

- Befinden sich vorgesehene Kompensationsflächen bereits im Eigentum eines öffentlichen Vorhabensträgers, gilt die Verfügbarkeit als gesichert.
- Ist der öffentliche Vorhabensträger nicht selbst Eigentümer der Flächen, sondern eine andere öffentliche Stelle, werden zur Sicherung der Verfügbarkeit rechtzeitig entsprechende Verwaltungsvereinbarungen getroffen.
- Bei der Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung weist die Gemeinde im Falle des § 135a Abs. 2 BauGB die tatsächliche und rechtliche Verfügbarkeit über die vorgesehenen Flächen zum Ausgleich nach.
- Stehen für die Kompensation keine geeigneten öffentlichen Flächen zur Verfügung und finden sich keine privaten Eigentümer, die geeignete Flächen bereitstellen wollen, kommt als ultima ratio eine Enteignung dann in Frage, wenn die rechtlichen Voraussetzungen nach Art. 14 Abs. 3 GG, §§ 85f. BauGB oder entsprechender Fachgesetze im Einzelfall vorliegen. Da die Frage der Enteignung erforderlicher Flächen abwägungserheblich ist, erfordert die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials eine enteignungsrechtliche Vorprüfung, in der geklärt wird, ob der Zugriff auf die privaten Flächen nicht vermeidbar und die Enteignung durchsetzbar und angemessen ist.

Private Vorhabensträger

- Ist ein privater Vorhabensträger im Besitz geeigneter Kompensationsflächen und stehen der Realisierung der Kompensation Rechte Dritter (z. B. Grundbucheinträge) nicht entgegen, gilt die Verfügbarkeit als gesichert.
- Befinden sich geeignete Kompensationsflächen im Eigentum privater Dritter, ist rechtzeitig zu klären, ob diese die Flächen verkaufen, die Kompensationsmaßnahmen auf ihren Flächen durchführen oder dulden und dies durch entsprechende grundbuchrechtliche Sicherung gewährleisten wollen.
Kann Einigkeit erzielt werden, ist dies rechtzeitig vor der Entscheidung über das Vorhaben oder die Planung verbindlich zu regeln.

Im Kontext der Ausführungen zur Flächenverfügbarkeit wird ausdrücklich auf die gesetzliche Regelung des § 11 Abs. 4 Satz 3 BremNatSchG hingewiesen, der die Frage der Verhältnismäßigkeit in der Hinsicht vom Einzelfall unabhängig regeln soll, welcher Aufwand und welche Dauer für die Suche nach geeigneten Kompensationsflächen durch einen Verursacher bei Vorhaben nach Naturschutzrecht zumutbar ist.

Erhaltung von Kompensationsflächen und -maßnahmen

Die Erhaltung der Kompensationsflächen und der bestimmungsgemäßen Nutzung und ggf. Pflege ist, mit Ausnahme von Kompensationsmaßnahmen für temporäre erheblichen Beeinträchtigungen, z. B. in der Bauphase eines Vorhabens, dauerhaft zu gewährleisten. Dazu ist sicherzustellen, dass die Zweckbestimmung der Flächen ggf. auch bei Veräußerung gewährleistet bleibt und dass festgelegte Nutzungen oder Pflegemaßnahmen durchgeführt oder geduldet werden.

Bei der Frage, wie diese geregelt wird, ist zwischen Fachplanungsvorhaben (naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) und Vorhaben nach BauGB (Eingriffsregelung in der Bauleitplanung) zu unterscheiden.

Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Die öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Durchführung und zur Erhaltung von Kompensationsflächen und -maßnahmen⁸² soll in Bremen künftig durch den Genehmigungs- oder Zulassungsbescheid bzw. den Planfeststellungsbeschluss für das jeweilige Vorhaben gesichert werden.

Eine weitergehende Sicherung wird nicht für zwingend erachtet, weil der Zulassungsbescheid die festgelegten Maßnahmen auch gegenüber etwaigen Rechtsnachfolgern sichert und die durch den Zulassungsbescheid bewirkte öffentlich-rechtliche Sicherung davon unabhängig ist, ob es sich um einen öffentlichen oder einen privaten Vorhabens-träger handelt.

Allerdings empfiehlt die Handlungsanleitung bei privaten Vorhabensträgern „aus Gründen der Praktikabilität“ grundsätzlich eine unbefristete dingliche Sicherung durch Grundbucheintrag, wenn die Kompensationsflächen im Eigentum eines privaten Vorhabensträgers verbleiben oder in das Eigentum privater Dritter übergehen (HANDLUNGSANLEITUNG 2005).

Das alleinige schriftliche Einverständnis der betroffenen Eigentümer wird als Sicherung ausgeschlossen.

Auch bei Vorhaben öffentlicher Planungsträger werden Kompensationsflächen und -maßnahmen grundsätzlich unbefristet durch Grundbucheintrag gesichert, wenn diese auf Flächen privater Dritter durchgeführt werden.

Eingriffsregelung in der Bauleitplanung

Bereits das Baugesetzbuch nennt in § 1a Abs. 3 BauGB mehrere Möglichkeiten Flächen zu sichern, auf denen Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt und erhalten werden. Die Handlungsanleitung enthält zu den einzelnen Möglichkeiten einige ergänzende Maßgaben.

Maßnahmen auf den Bau-/ Eingriffsgrundstücken: Ausgleichfestsetzungen auf den Baugrundstücken sind durch den B-Plan gesichert, der als Satzung Rechtswirkung gegenüber jedermann entfaltet. Im Baugenehmigungsverfahren werden Ausgleichsfestsetzungen auf dem Baugrundstück als Nebenbestimmung in die Baugenehmigung aufgenommen, so dass die Bauherren in einem Dokument über alle durchzuführenden Maßnahmen in Kenntnis gesetzt werden. Soweit keine Baugenehmigung erforderlich ist, ergibt sich die Rechtspflicht unmittelbar aus § 135 a Abs. 1 BauGB. Kommt ein Bauherr dieser nicht nach, sollen die Ausgleichsfestsetzung z. B. mit einem Pflanzgebot nach § 178 BauGB verwirklicht werden.

Festsetzungen auf den Baugrundstücken können getroffen werden, um dort vorhandene Biotope zu erhalten oder zu entwickeln (beispielsweise mit Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB). Die so planungsrechtlich vorgesehenen Biotoptypen werden bei der Eingriffs-Ausgleichs-Bilanzierung entsprechend ihrer Wertigkeit nach Biotopwertliste berücksichtigt.

Maßnahmen im sonstigen Geltungsbereich des B-Plans: Beabsichtigt die Gemeinde Festsetzungen von Maßnahmen zum Ausgleich an anderer Stelle auf Flächen privater Dritter (in einem B-Plan mit einem einheitlichen oder mit Teilgeltungsbereichen), ist

⁸² Da Kompensationsmaßnahmen nicht unabhängig von Kompensationsflächen durchgeführt und erhalten werden können, handelt es sich nachfolgend immer um die Maßnahmen und die Flächen, auch wenn lediglich von „Kompensationsmaßnahmen“ gesprochen wird.

die Verfügbarkeit dieser Flächen vor Satzungsbeschluss zu klären. Können die Flächen von der Stadtgemeinde nicht erworben werden, sind mit den Eigentümern städtebauliche Verträge zu schließen, um die Verfügbarkeit sicherzustellen und die dauerhafte Erhaltung zu gewährleisten (s. u.). Alternativ kommen Grundbucheintragung zugunsten der Stadtgemeinde Bremen oder der Eintrag einer Baulast in das Baulastenverzeichnis bei der Bauordnungsbehörde.

Maßnahmen auf von der Gemeinde bereit gestellten Flächen: Stellt die Stadtgemeinde selbst geeignete Flächen für den Ausgleich bereit, werden diese im Regelfall in den Geltungsbereich der Bauleitplanung einbezogen und die erforderlichen Maßnahmen durch geeignete Festsetzung planungsrechtlich gesichert (s. o.). Soweit die Flächen außerhalb des Geltungsbereichs liegen, werden die Flächen präzise benannt und die vorgesehenen Maßnahmen hinreichend konkret beschrieben. Alternativ können Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich durch textliche Festsetzungen nach § 9 Abs. 1a, letzter Halbsatz BauGB den Grundstücken zugeordnet werden, auf denen die Eingriffe stattfinden. Soweit die Flächen im Eigentum der Stadtgemeinde verbleiben, ist keine weitergehende Sicherung vorgesehen⁸³.

Städtebauliche Verträge: Eine rechtliche Sicherung der vorgesehenen Kompensation kann auch durch städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB zwischen der Gemeinde und einem Vorhabensträger erfolgen (verschiedene mögliche Regelungsvarianten werden beispielhaft benannt). Neben der erstmaligen Herstellung und Entwicklung kann der Vorhabensträger sich in einem städtebaulichen Vertrag auch zur Durchführung erforderlicher Unterhaltungspflegemaßnahmen oder die Übernahme der entsprechenden Kosten verpflichten, wenn dies bei einer Gesamtbewertung des vertraglichen Regelwerkes angemessen ist. Ferner kann auch die Hinterlegung einer Sicherheitsleistung in Betracht kommen, damit die Stadtgemeinde gegebenenfalls die noch nicht erfüllten Kompensationsverpflichtungen durchführen kann.

Verpflichtet sich ein Vorhabensträger mittels eines städtebaulichen Vertrags mit der Gemeinde zum Ausgleich, stellt er die dauerhafte Verfügbarkeit der Flächen zum Vertragsabschluss seinerseits sicher. Im Vertrag kann die dauerhafte Sicherung von Flächen und Maßnahmen vereinbart werden. Verbleiben die vorgesehenen Flächen zum Ausgleich im Eigentum privater Dritter, werden diese ggf. in den städtebaulichen Vertrag eingebunden.

Um einen etwaigen Rechtsnachfolger an die Verpflichtungen zur Durchführung und dauerhaften Sicherung der Kompensationsmaßnahmen zu binden, werden in städtebaulichen Verträgen geeignete Klauseln aufgenommen.

Die Pflicht zur Durchführung und Erhaltung von Kompensationsmaßnahmen fällt an die Stadtgemeinde zurück, wenn ihr Vertragspartner seinen Pflichten nicht nachkommt oder nachkommen kann, es sei denn, es handelt sich um Maßnahmen auf den Baugrundstücken selbst.

⁸³ Nicht weiter diskutiert wird an dieser Stelle die Frage der Kostenübertragung bei Überlassung von Flächen aus dem Eigentum der Stadtgemeinde. Dies kann auch unter Gleichbehandlungs- und insbesondere Wettbewerbsgesichtspunkten von Relevanz sein. In jedem Fall ist dies kritisch, wenn damit die Ansiedlung von Industrie- und Gewerbetrieben verdeckt subventioniert wird.

Möglichkeiten der dinglichen Sicherung

Etliche Regelungen zur Sicherung der Flächen laufen auf eine dingliche Sicherung hinaus. Dabei soll in Bremen vorrangig die grundbuchrechtliche Sicherung gewählt werden und nur in Ausnahmefällen die Baulast.

In der Handlungsanleitung wurden Erläuterungen zu den „unterschiedlichen Möglichkeiten“ mit ihren Voraussetzungen sowie ihren Vor- und Nachteilen aufgenommen.

Privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Sicherungsinstrumente

Privatrecht

Grundbuchrechtliche Sicherung

Ein Grundbucheintrag erfolgt zugunsten der Stadtgemeinde Bremen. In Niedersachsen zugunsten des jeweiligen Landkreises oder der entsprechenden Gemeinde⁸⁴. Durch die **beschränkt persönliche Dienstbarkeit** nach §§ 1090ff BGB werden bestimmte Handlungen auf dem Grundstück ausgeschlossen oder bestimmte Nutzungen geduldet. Die Eintragung erfolgt zugunsten einer natürlichen oder juristischen Person, wobei beim Tod der natürlichen Person auch der Grundbucheintrag erlischt. Deshalb ist es sinnvoll, eine juristische Person wie eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, eine Anstalt oder Stiftung als Begünstigter bzw. Begünstigte einzutragen⁸⁵. Die Eintragung eines Naturschutzverbandes ist ebenfalls möglich. Die beschränkt persönliche Dienstbarkeit ist als Sicherungsinstrument gut geeignet.

Bei der **Grunddienstbarkeit** nach §§ 1018 BGB kann ein Grundstück zugunsten des jeweiligen Eigentümers eines anderen Grundstücks in der Weise belastet werden, dass dieser das Grundstück in einzelnen Beziehungen benutzen darf oder dass auf dem Grundstück gewisse Handlungen nicht vorgenommen werden dürfen oder dass die Ausübung eines Rechts ausgeschlossen ist, welches sich aus dem Eigentum an dem belasteten Grundstück dem anderen Grundstück gegenüber ergibt. Die Grunddienstbarkeit kann nur in einer Belastung bestehen, die für die Benutzung des Grundstücks des Berechtigten Vorteil bietet. Sie eignet sich kaum für Kompensationsmaßnahmen, da der Vorteil privater oder wirtschaftlicher Natur sein muss⁸⁶. Außerdem muss es sich um benachbarten Grundbesitz handeln.

Eine **Reallast** nach § 1105 BGB stellt eine Sicherung dar, bestimmte Handlungen auf dem Grundstück vorzunehmen (aktives Tun). Sie wird zugunsten bestimmter Personen in der gleichen Weise wie die beschränkte persönliche Dienstbarkeit ins Grundbuch eingetragen. Als Sicherungsinstrument ist sie weniger geeignet, da die Kontrollmöglichkeiten ungeklärt sind und sie in manchen Bundesländern auf Verlangen des Verpflichteten nach 30 Jahren aufzuheben ist.

Abb. 33/ a: Privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Sicherungsinstrumente (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 96)

⁸⁴ Eintragungen ins Grundbuch können nur zugunsten natürlicher oder juristischer Personen vorgenommen werden. Behörden oder Behördenteile (z. B. die Naturschutzbehörde) sind Organe der Gebietskörperschaft und als solche nicht mit eigener Rechtsfähigkeit ausgestattet und sind damit nicht eintragungsfähig.

⁸⁵ Der Grundbucheintrag sollte dabei möglichst an erster Stelle in Abteilung II erfolgen, da im Streitfall nach § 879 BGB der Vorrang gegenüber anderen persönlichen Dienstbarkeiten gegeben ist.

⁸⁶ Öffentliches Baurecht erfüllt diesen Anspruch nicht.

Privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Sicherungsinstrumente Fortsetzung

Öffentliches Recht

Sicherung durch Eintrag im Baulastenverzeichnis

Bei der **Baulast** gemäß § 85 BremLBO handelt es sich um eine öffentlich rechtliche Verpflichtung eines Grundstückeigentümers zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen, welches sein Grundstück betrifft. Dabei darf sich das Tun, Dulden oder Unterlassen auf dem Grundstück nicht schon aus anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften ergeben. Die Baulast entsteht durch öffentlich-rechtliche Verpflichtungserklärung. Die Eintragung in das Baulastenverzeichnis ist nur deklaratorisch. Eine Grundbucheintragung erfolgt nicht. Daher steht die Baulast auch nicht in keinem Rangverhältnis zu einer dinglichen Sicherung. Die durch die Baulast begründete Verpflichtung, die nur gegenüber der Bau(aufsichts)behörde wirkt, muss sich auch ein etwaiger Rechtsnachfolger entgegenhalten lassen. Die Baulast muss baurechtlichen Zwecken dienen und einen öffentlichen Charakter haben. Die Bestellung einer Baulast sollte dann nicht erfolgen, wenn die Verpflichtung auch durch Auflagen in der Baugenehmigung sichergestellt werden kann, z. B. wenn die Kompensationsmaßnahmen auf dem Eingriffsgrundstück realisiert werden.

Abb. 33/ b: Privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Sicherungsinstrumente - Fortsetzung (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 96)

Kompensationsflächenkataster als ergänzendes Instrument

Neben den rechtlichen Möglichkeiten und den formalen Instrumenten zur Sicherung der Kompensation wurden in der Handlungsanleitung ergänzend Ausführungen zum Kompensationsflächenkataster (KFK) aufgenommen, das mit der Novelle des BremNatSchG als gesetzliche Aufgabe etabliert worden ist (§ 11 Abs. 10 BremNatSchG). Dabei wurde den Ausführungen vorausgestellt, dass es sich bei „einem“ KFK um eine Dokumentation von Kompensationsmaßnahmen und -flächen handelt, welche die Übersicht über vorhandene Flächen und zu erreichende oder zu erhaltende Ziele und das verwaltungsseitige Management der Flächen und Maßnahmen erleichtert. Es bewirkt keine weitergehende formelle Sicherung, verbessert jedoch den Überblick über die vorhandenen Kompensationsflächen und -maßnahmen sowie vorhandene noch zuzuordnenden Flächen und Maßnahmen und unterstützt damit die Erhaltung der Flächen und Maßnahmen.

Die Handlungsanleitung enthält darüber hinaus folgende Festlegungen:

- Die oberste Naturschutzbehörde erfasst Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in einem KFK und schreibt dieses „laufend fort“.
- Die Stadtgemeinde Bremen baut im Zusammenhang mit der Etablierung des Naturschutzinformationssystems ein GIS-gestütztes KFK auf und pflegt dies.
- Im KFK werden geführt und (kartographisch) dargestellt:
 - Flächen auf denen Kompensationsmaßnahmen durchgeführt wurden, vorgezogen oder im unmittelbaren Zusammenhang mit durchgeführten Eingriffen (Poolflächen und -maßnahmen),
 - Angaben zu den einzelnen Kompensationsflächen und -maßnahmen, z. B. Entwicklungsziele, Flächen-/Zustandsbewertungen, Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen und dafür Verantwortliche.

5.3.6.3 Beurteilung der Lösung

Die Verfügbarkeit geeigneter Kompensationsflächen ist Voraussetzung für die Durchführung festgelegter Kompensationsmaßnahmen, die Kontrolle der Herstellung und Entwicklung ist Voraussetzung, dass die beabsichtigten Entwicklungen auch in Gang gesetzt werden. Die dauerhafte Sicherung der Kompensationsflächen ist Voraussetzung, dass die Kompensationswirkungen erreicht und erhalten werden.

Obwohl dies alles zentrale Aspekte sind, den Erfolg des Instrumentes zu gewährleisten, haben sich die Gesetzgeber klarstellender Ergänzungen ihre Regelungen bislang enthalten.

Für den Vollzug und die Wirksamkeit des Instrumentes sowie die effiziente Anwendung in Planungs- und Zulassungsverfahren ist die Regelung der (offenen) Fragen aber von zentraler Bedeutung; auch weil die Fragen aufgrund der ökonomischen Auswirkungen der Antworten zu langwierigen Diskussionsprozessen führen können.

Die Handlungsanleitung geht inhaltlich in diesen Fragen deutlich über ein fachlich-methodisches Verfahren zur Anwendung der Eingriffsregelung, im Sinne eines Verfahrens zur Ermittlung der erforderlichen Kompensation hinaus. Dies entspricht allerdings auch ihrem Charakter als Verwaltungsroutine zur Steuerung der Planungs- und Zulassungsverfahren und, darüber hinausgehend, der effizienten Abwicklung sich anschließender Aufgaben im Rahmen der Umsetzung der festgelegten Pflichten.

Hierbei wird besonders deutlich, dass sich die Anwendung des Instrumentes eben nicht darin beschränkt, die Erfassung, Prognose und Planung von Kompensationsmaßnahmen fachlich-methodisch zu steuern. Fachwissenschaftlich valide hergeleitete Kompensationsmaßnahmen sind Voraussetzung für die Wirksamkeit des Instrumentes, aber nicht alleiniger Garant. Die verwaltungsseitige Gewährleistung ihrer Umsetzung und Erhaltung durch Einsatz der geeigneten rechtlichen Instrumentarien, sind eben so wichtig für das Erreichen der gesetzlichen wie der fachlichen Ziele.

Die Lösungen der Handlungsanleitung sind in dieser Passage auch geprägt von der Vorgeschichte der am Prozess beteiligten Kräfte. So ist beispielsweise das Bemühen, die zeitgerechte Durchführbarkeit von Kompensationsmaßnahmen möglichst zuverlässig abzusichern, den Erfahrungen geschuldet, dass in Bremen in den vergangenen Jahren etliche große Vorhaben unter dem beschriebenen hohen Zeitdruck zugelassen wurden, ohne dass dies gewährleistet war.

Die Beurteilung der Sachgerechtigkeit der Aussagen der Handlungsanleitung zur Sicherung ist heraus zu stellen, dass die gesetzlichen Regelungen dem Stand der Rechtsprechung entsprechend mit untergesetzlichen Direktiven ausgefüllt und wesentliche Fragen in einer Weise gelöst werden, die den Erfolg der Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen auch in fachlicher Hinsicht gewährleisten sollten – immer vorausgesetzt, die Anleitung wird konform angewandt.

Die Regelungen sind grundsätzlich dadurch gekennzeichnet, dass man von einem privaten Vorhabenträger im Regelfall die dingliche Sicherung von Kompensationsflächen verlangt. Staatlichen Stellen wird die Rechtstreue unterstellt. Dieses Ergebnis mag nicht in jeder Weise zufrieden stellen, auch in der PSAG war hierzu Konsens nur schwierig zu erzielen. Allerdings kann eine verwaltungsseitige Regelung im Grunde nichts anderes ausdrücken, die Verwaltung kann kein Misstrauen gegenüber sich selber ausdrücken.

Im Kontext des Themas Sicherung der Kompensation sind Passagen in die Handlungsanleitung aufgenommen worden, z. B. die Ausführungen zum Kompensationsflächenka-

taster, die kaum auf Sachgerechtigkeit hin beurteilt werden können. Streng genommen gehören sie nicht in eine Verwaltungsroutine, die zur Steuerung von Planungs- und Zulassungsverfahren an externe Vorhabensträger gegeben wird, auf Anfrage auch an interessierte Dritte abgegeben wird. Ebenso verwunderlich ist, dass der Bremische Gesetzgeber seine Oberste Naturschutzbehörde per Gesetz verpflichtet, ein Instrument zur effizienteren Erledigung ihrer Aufgaben zu schaffen und zu verwenden, anders sind die Erläuterungen in der Handlungsanleitung nicht zu erklären. Sie sind zwar sachlich korrekt und fachlich sinnvoll, das Prozedere des Tagesgeschäfts im Kontext der Anwendung der Eingriffsregelung steuern sie indes nicht hinreichend.

Die für die effiziente Nutzung eines KFK wichtigste Norm enthält schon § 11 Abs. 10 Satz 2 das BremNatSchG, der regelt, dass die zur Führung des Katasters erforderlichen Unterlagen von den nach § 12 zuständigen Behörden zur Verfügung zu stellen sind. Sinnvoll, aber evtl. etwas verfrüht, wäre es gewesen, hierzu genauere Verwaltungsroutinen in der Handlungsanleitung fest zu schreiben (zu welchem Zeitpunkt, welche Unterlagen, kostenfrei oder nicht usw.).

5.3.7 Verfahren beim Gewässerausbau und bei Bundesvorhaben

5.3.7.1 Sachlage

Einfluss auf die Ergebnisse der Anwendung der Eingriffsregelung haben neben den inhaltlichen und methodischen Anforderungen Regelungen zum Verfahren, insbesondere auch zur Beteiligung der Naturschutzbehörden.

In Kap. 3.6 wurde dargestellt, dass es in Bremen formalrechtlich bei den Vorgaben des Bundesrechtes geblieben ist, dass die Naturschutzbehörden im Benehmen an den Zulassungsverfahren beteiligt werden. Dargestellt wurde aber auch, dass bei Vorhaben, die durch Planfeststellung zugelassen werden, eine Art verdeckter Einvernehmensregelung in Bremen gesetzlich determiniert ist. Insoweit ist entscheidend, ob ein Vorhaben planfestgestellt wird oder nicht. Ebenso bedeutsam ist, ob aufgrund der dargestellten Unterschiede der Regelungen bei einem Vorhaben die Eingriffsregelung nach BauGB oder BremNatSchG anzuwenden ist.

Dass die Frage, wie die Naturschutzbehörde(n) an einem Zulassungsverfahren zu beteiligen sind, 25 Jahre nach Einführung der Regelung noch Gegenstand von verwaltungsinternen Diskussionen sein könnte, wurde zu Beginn der wissenschaftlichen Begleitung als überraschend gewertet, zumal in Bremen in den zurückliegenden Jahren eine Vielzahl von Vorhaben dieser Typengruppen geplant und zugelassen wurden.

Offensichtlich bestanden aber zwischen den unterschiedlichen Ressorts bereits seit vielen Jahren Auffassungsunterschiede, die möglicherweise wegen der beschriebenen Rahmenbedingungen in Bremen (vgl. Kap. 4.1.3) und dem großen Druck, Vorhaben zügig zu realisieren, unterdrückt wurden. Die Konsensbildungsprozesse wurden dann möglicherweise als Gelegenheit gesehen, die latenten Meinungsverschiedenheiten mit Unterstützung einer wissenschaftlichen Begleitung aufzuarbeiten. Dabei handelte es sich – dies zeigte auch der Verlauf der Diskussionen innerhalb und außerhalb der PSAG – um sehr prekäre Themen, nicht zuletzt, weil durch die erzielten Ergebnisse u. U. laufende Zulassungsverfahren für Großvorhaben tangiert werden konnten.

Im Mittelpunkt der unterschiedlichen Interpretationen und Meinungsverschiedenheiten in Bremen zu Verfahrensfragen standen dabei die Fragen:

- nach welcher gesetzlichen Grundlage die Eingriffsregelung bei bestimmten Vorhabenstypen, insbesondere dem **Gewässerausbau** anzuwenden ist (Naturschutz- oder Baurecht) und
- welche Vorhaben zu den **Bundесvorhaben** zählen und inwieweit bei diesen Vorhaben eine gutachtliche Stellungnahme der Naturschutzbehörde erforderlich ist.

Gewässerausbau⁸⁷

Die Frage, nach welchen Rechtsvorschriften die Eingriffsregelung bei einem Gewässerausbau in Bremen zu bearbeiten ist – nach BremNatSchG oder nach BauGB –, entscheidet sich danach, ob es sich um ein Vorhaben von überörtlicher Bedeutung oder ein „Vorhaben von örtlicher Bedeutung“ handelt. Die Entscheidung wirkt sich u. a. auf die Frage aus, ob über die erforderliche Kompensation in der Abwägung nach BauGB entschieden werden kann oder die gleichwertige Kompensation in vollem Umfang zu leisten ist und sie determiniert auch, nach welchen Vorschriften die Naturschutzbehörde im Zulassungsverfahren einzubinden ist (s. o.)

Gewässervorhaben von **überörtlicher Bedeutung** unterliegen nach § 38 BauGB nicht den Vorschriften der §§ 29 bis 37 BauGB, sofern die Gemeinde im Verfahren beteiligt wird. Dies bedeutet, dass auch bei einer Vorbereitung durch Bauleitplanung der Gewässerausbau als Fachplanungs-/ Fachrechtsvorhaben nach BremWG i. V. mit den Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung nach BremNatSchG zuzulassen ist.

Bei Gewässervorhaben von **örtlicher Bedeutung** (in Bremen mit Abstand die weit überwiegende Anzahl) geht nach § 38 BauGB die reguläre Bindung an die Bauleitplanung vor. Auf der Grundlage des § 21 Abs. 1 BNatSchG erfolgt die Anwendung der Eingriffsregelung bei diesen Vorhaben im Regelfall umfassend und abschließend im B-Plan durch entsprechende Festsetzungen oder Regelungen nach den Vorschriften des § 1 Abs. 7 i. V. m. § 1a Abs. 3 BauGB.

Entscheidend für den reibungslosen und unstrittigen Vollzug der Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung ist demnach eine möglichst eindeutige Verwaltungsroutine zur Bestimmung, ob es sich bei einem Gewässervorhaben um eines von örtlicher oder überörtlicher Bedeutung handelt, welche Regelungen zur Eingriffsregelung dem entsprechend dann zu beachten sind und, darauf aufbauend klarstellende Regelungen, welche Maßgaben dann für die Anwendung und die Bezüge zueinander gelten.

Verfahren bei Bundesvorhaben

Der § 20 Abs. 3 BNatSchG 2002 regelt abschließend, dass bei so genannten Bundesvorhaben die Zulassung des Vorhabens von der zuständigen Stelle des Bundes unter Beteiligung der obersten Naturschutzbehörde im Benehmen zu erfolgen hat, wenn von der Stellungnahme der zuständigen Naturschutzbehörde abgewichen werden soll.

Der Regelung unterlagen nach § 9 BNatSchG 1998 Vorhaben, die „von Bundesbehörden durchgeführt werden“ (sollen) und solche, denen „Entscheidungen von Behörden des Bundes vorausgehen“. Unstrittig gehören zu diesen Vorhabenstypen bspw. Bundeswasserstraßen, Eisenbahnen des Bundes (§ 2 Abs. 6 AEG) und bauliche Maßnahmen an militärischen Einrichtungen der Bundeswehr.

⁸⁷ Hierunter wird gemäß § 111a Abs. 1 BremWG die Herstellung, Beseitigung oder wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer verstanden, z. B. auch die Beseitigung von Gräben (vgl. § 31 WHG). Im Weiteren wird synonym für Gewässerausbau auch der Begriff „Gewässervorhaben“ gebraucht.

Nach überwiegender Rechtsauffassung gehörten zu den Bundesvorhaben auch Zulassungen von Bundesfernstraßen, soweit der Zulassung ein Linienbestimmungsverfahren nach § 16 Abs. 1 FStrG vorausging.

Mit der Novelle des BNatSchG 2002 wurde die bisherige Regelung des § 9 BNatSchG 1998 überführt in den § 20 Abs. 3 BNatSchG 2002 und dabei im Wortlaut geringfügig geändert. Die Definition von Bundesvorhaben, die nicht von Behörden des Bundes durchgeführt werden, lautet nun nämlich: „...denen Entscheidungen nach § 19 von Behörden des Bundes vorausgehen“ (§ 19 BNatSchG 2002 regelt die Verursacherpflichten und die Zulässigkeit von Eingriffen).

Auf die Bundesfernstraßen bezogen stellte sich die Frage, inwieweit ein Linienbestimmungsverfahren noch unter diese Klausel fällt, denn auf dieser Planungsebene ist die Anwendung der Eingriffsregelung nach § 19 BNatSchG 2002 nicht vorgesehen. Demnach werden im Linienbestimmungsverfahren auch keine Entscheidungen nach „§ 19 getroffen“.

Leider – und dies macht die Sache im Hinblick auf eine Bremer Regelung noch schwieriger – wurde diese kleine, aber nicht unwesentliche Änderung des Wortlautes des § 20 Abs. 3 BNatSchG 2002 bei der Novelle des BremNatSchG 2006 nicht berücksichtigt.

Die Formulierung des § 15 BremNatSchG 2006 entspricht der Regelung des alten § 9 BNatSchG 1998. Zieht man in Erwägung, dass die landesrechtliche Regelung als eine weitergehende Regelung des Bundesrechts anzusehen ist, müsste man der überwiegenden Rechtsauffassung folgend Bundesfernstraßen zur Kategorie der Bundesvorhaben rechnen.

Allerdings sind Zweifel angebracht, dass diese Abweichung als „weitergehende Regelung“ des Landesgesetzgebers gemeint war, die nach § 20 Abs. 3 BNatSchG 2002 möglich gewesen wäre (allerdings stellt sich dann die Frage, warum man im Landesrecht die bundesrechtlich abschließende Regelung überhaupt noch einmal wiederholt hat).

Im Zweifel gilt jedoch die bundesrechtlich abschließende Regelung des § 20 Abs. 3 BNatSchG 2002. Aufgrund des Einschubs bei der Novelle 2002 ergeben sich allerdings ebenfalls Interpretationsschwierigkeiten bezogen auf Bundesfernstraßen, denn der Zulassung eines Bundesfernstraßenbaus oder -ausbaus gehen im Regelfall keine Entscheidungen von Bundesbehörden nach § 19 BNatSchG voraus.

Im Fernstraßenausbaugesetz werden – auf der Basis des Bundesverkehrswegeplans – zwar regelmäßig Entscheidungen auf Bundesebene gefällt allerdings nicht durch Behörden des Bundes, sondern durch das Parlament und auch keine Entscheidungen auf der Grundlage des § 19 BNatSchG.

Im Linienbestimmungsverfahren werden zwar Entscheidungen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung durch Behörden im Auftrag von Bundesbehörden gefällt, allerdings ebenfalls nicht auf der Grundlage des § 19 BNatSchG, was Voraussetzung für die Anwendung des § 20 Abs. 3 BNatSchG wäre.

Dieses vermeintlich kleine rechtliche Problem hat sich im Hinblick auf eine Klärung durch Interpretation bzw. Konvention zur Aufnahme in die Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen als gravierender Konfliktpunkt herausgestellt.

Ursache dafür ist, dass an der Zuordnung des Bundesfernstraßenbaus zu den Bundesvorhaben (oder nicht) die Entscheidung geknüpft ist, ob die Regelung des § 20 Abs. 3 BNatSchG (vermeintlich gleich lautend mit § 15 BremNatSchG) anzuwen-

den ist. Damit wird auch darüber entschieden, ob bei Planfeststellungsverfahren für den Bundesfernstraßen- oder -neubau in Bremen über die Kompensationsmaßnahmen zwischen dem Planungsträger im Einvernehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde im LBP oder dem Fachplan darzustellen sind oder nicht. Denn mit der Novelle des BremNatSchG wurde im § 13 Abs. 3 klargestellt, dass die Herstellung des Einvernehmens bei Bundesvorhaben nicht notwendig ist: dies ist vor dem Hintergrund konsequent, dass von einer Stellungnahme der Naturschutzbehörde im Rahmen der Beteiligung zur Zulassung des Vorhabens in diesen Fällen abgewichen werden kann (weil nur das Benehmen, nicht das Einvernehmen vorgeschrieben ist).

Vermeintlich kleine Veränderungen oder Unaufmerksamkeiten der Gesetzgeber haben neue Grundlagen für planungsverzögernde Auseinandersetzungen geschaffen, die im Konsensfindungsprozess der Handlungsanleitung auszuräumen waren.

5.3.7.2 Lösungen der Handlungsanleitung

Gewässerausbau

In die Handlungsanleitung wurde eine Tabelle aufgenommen, die klar stellt, nach welchen gesetzlichen Grundlagen die Eingriffsregelung in welchen Fällen anzuwenden ist (vgl. Tab. 25 auf der folgenden Seite). Die Tabelle berücksichtigt umfassend auch die Besonderheiten aufgrund der Regelungen des BauGB, die je nach Datum/ Jahr des Satzungsbeschlusses eines B-Planes zu berücksichtigen sind. Auf diese wird hier nicht weiter eingegangen.

Vorhaben von überörtlicher Bedeutung: Bei **Vorhaben von überörtlicher Bedeutung** ist die Eingriffsregelung nach Naturschutzrecht im wasserrechtlichen Verfahren anzuwenden. Existiert bereits ein B-Plan, der das Gewässervorhaben und für die darauf bezogene Kompensation noch nicht berücksichtigt, ist die Bauleitplanung anzupassen.

Vorhaben von örtlicher Bedeutung: Zur Sicherung einer ausreichenden Problembewältigung des B-Plans stellt der Träger der Bauleitplanung sehr sorgfältig alle von den Festsetzungen von Wasserflächen o. ä. gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB betroffenen und im Verfahren erkennbaren Belange in die Abwägung ein. Dies erfordert eine enge Abstimmung zwischen dem Träger der Bauleitplanung, der zuständigen Wasser- sowie der Naturschutzbehörde. Festsetzungen und die Abwägungsentscheidung des Bauleitplanverfahrens sind für das sich anschließende wasserrechtliche Verfahren insgesamt verbindlich, soweit die zu beteiligenden Wasser- und Naturschutzbehörden die gewässerbezogenen Festsetzungen im Bauleitplanverfahren nach dortiger Erkenntnislage fachlich hinreichend beurteilen konnte und sich im anschließenden Fachplanungsverfahren keine Fakten ergeben, die in der dortigen Planrechtfertigung zu einer abweichenden Beurteilung führen. Dabei ist zu beachten, dass die planfeststellende Wasserbehörde noch immer eine eigene – wenn auch durch bauleitplanerische Vorprägung reduzierte – Abwägungsentscheidung treffen muss. In deren Rahmen wird die nach § 21 Abs. 1 BNatSchG im B-Plan nach den Vorschriften des BauGB zu treffende Entscheidung über die Vermeidung, den Ausgleich und den Ersatz von Eingriffen in Natur und Landschaft aber regelmäßig übernommen. Lediglich im Falle fehlender, offensichtlich fehlerhafter bauleitplanerischer Abwägung oder sofern sich herausstellt, dass das Vorhaben in der von der Bauleitplanung vorgesehenen Weise nicht realisiert werden kann, entfällt die Bindung der zulassenden Wasserbehörde an die Vorgaben der Bauleitplanung. Ob in den Fällen, in denen im Rahmen des wasserrechtlichen Zulassungsverfahrens von den Festsetzungen der Bauleitplanung abgewichen wurde, eine entsprechende Änderung erforderlich ist, ist nach § 1 Abs. 3 BauGB zu beurteilen.

Tab. 25: Beurteilung eines Gewässervorhabens (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 105)

Beurteilung eines Gewässervorhabens	von <u>überörtlicher</u> Bedeutung	von örtlicher Bedeutung, das	
		kein bauliches Vorhaben gem. § 29 BauGB darstellt	ein bauliches Vorhaben gem. § 29 BauGB darstellt
im Geltungsbereich eines B-Planes vor 1993 (Subsidiaritätsklausel, ER erst bei Baugenehmigung)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ER nach Naturschutzrecht im wasserrechtlichen Verfahren ▪ ggf. Anpassung der Bauleitplanung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ER nach Naturschutzrecht im wasserrechtlichen Verfahren ▪ ggf. Anpassung der Bauleitplanung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ keine ER
im Geltungsbereich eines B-Planes zw. 1993 - 1998 (Subsidiaritätsklausel, aber ER bereits auf B-Planebene)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ER nach Naturschutzrecht im wasserrechtlichen Verfahren ▪ ggf. Anpassung der Bauleitplanung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ER nach Naturschutzrecht im wasserrechtlichen Verfahren ▪ ggf. Anpassung der Bauleitplanung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ER nach Baurecht ▪ im wasserrechtlichen Folgeverfahren nur technische Details
im Geltungsbereich eines B-Planes nach 1998 (nach Wegfall der Subsidiaritätsklausel und ER auf B-Planebene)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ER nach Naturschutzrecht im wasserrechtlichen Verfahren ▪ möglichst vorausschauende Bauleitplanung, ggf. Anpassung der Bauleitplanung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ER nach Naturschutzrecht im wasserrechtlichen Verfahren ▪ möglichst vorausschauende Bauleitplanung, ggf. Anpassung der Bauleitplanung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ER nach Baurecht ▪ im wasserrechtlichen Folgeverfahren nur technische Details
in Gebieten nach § 34 BauGB	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ER nach Wasserrecht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ER nach Wasserrecht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ keine ER

Danach kann die Gemeinde Bauleitpläne aufstellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Die Einleitung eines Bauleitplanverfahrens dürfte in der Regel dann angezeigt sein, wenn überholte Festsetzungen der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung entgegenstehen. Ob und in welchem Umfang dabei die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zur Anwendung kommt, beurteilt sich unter Berücksichtigung des § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalles.

In der Folge beschränkt sich das anschließende wasserrechtliche Verfahren regelmäßig auf die im Rahmen der Zulassung erforderlichen Konkretisierungen des Vorhabens (technische Details), eine Anwendung der Eingriffsregelung findet nicht mehr statt. Gleichwohl ist die Naturschutzbehörde als Träger öffentlicher Belange möglichst frühzeitig zu beteiligen, um die Berücksichtigung weiterer naturschutzrechtlicher Bestimmungen sicherstellen zu können (z. B. Artenschutz, Biotopschutz, Landschaftsschutz). Von besonderer Bedeutung ist die frühzeitige und umfassende Mitwirkung der Naturschutzbehörde, soweit es sich bei dem wasserrechtlich zuzulassenden Gewässervorhaben um eine Kompensationsmaßnahme handelt, um eine Ausgestaltung entsprechend den Kompensationszielen zu gewährleisten.

Bei **selbständigen Gewässervorhaben** (von örtlicher Bedeutung), z. B. der Herstellung oder Verfüllung von Gräben, Teichen o. ä., die unabhängig von Bauvorhaben erfolgen, ist die Eingriffsregelung nach Naturschutzrecht im wasserrechtlichen Verfahren anzuwenden, insbesondere wenn und soweit das jeweilige Vorhaben im B-Plan (noch)

nicht vorgesehen war. Sind das Gewässervorhaben und für die darauf bezogene Kompensation im B-Plan allerdings bereits hinreichende Festsetzungen enthalten, sind diese für das wasserrechtliche Folgeverfahren bindend.

Bundesvorhaben

Nach einer intensiven Abstimmung innerhalb der Bremer Verwaltung wurde von der PSAG entschieden, zum Thema **Bundesvorhaben** in der Handlungsanleitung folgende Definition aufzunehmen: „Als "Bundesvorhaben" werden Vorhaben bezeichnet, denen Entscheidungen von Behörden des Bundes vorausgehen oder die von Behörden des Bundes durchgeführt werden (§ 20 Abs. 3 BNatSchG und § 15 BremNatSchG). Solche Vorhaben sind beispielsweise Bundesfernstraßen soweit eine Linienbestimmung i. S. § 16 FStrG vorangegangen ist, darüber hinaus Bundeswasserstraßen und Eisenbahnen des Bundes.“

5.3.7.3 Beurteilung der Lösungen

Weitgehende Erläuterungen können zu den in der Handlungsanleitung aufgenommenen Lösungen nicht gegeben werden. Die Entscheidungsfindung zu diesen beiden Themenbereichen wurde ohne Mitwirkung der wissenschaftlichen Begleitung vollzogen.

Von der Lösung für die **Wasserbauvorhaben** ist eine effizientere Handhabung bei Vorhaben von örtlicher Bedeutung zu erwarten, weil nun geklärt wurde, dass hierbei die Kompensationsanforderungen maßgeblich sind, die in der Bauleitplanung festgesetzt werden. Einige weitergehende Regelungen, die zu einer noch stärkeren Verschränkung der Behandlung der Wasserbauvorhaben in der Bauleitplanung und unverzichtbaren nach geschalteten wasserrechtlichen Verfahren geführt hätte, wäre zur Verbesserung der Verfahrenseffizienz wünschenswert gewesen.

Größtes Manko der Regelung dürfte der Verzicht einer Klarstellung bzw. die fehlende Aufnahme einer Entscheidungsroutine sein, um festzustellen, ob es sich bei einem konkreten Wasserbauverfahren um eines von überörtlicher oder örtlicher Bedeutung handelt. Diese Entscheidung determiniert im Einzelfall die Frage, ob sich primär die fach- oder die bauplanungsrechtlichen Anforderungen an die Abarbeitung der Eingriffsregelung durchsetzen – mithin also eine folgenreiche Entscheidung im Planungs- und Zulassungsverfahren. Bei der Diskussion der Thematik in der dritten Prozessphase war deutlich geworden, dass es zur Beantwortung der Frage unterschiedliche Herangehensweisen geben kann, denn die Bedeutung eines Gewässers könnte anhand unterschiedlicher Kriterien bestimmt werden, die – je nach Auswahl – zu einer der beiden möglichen Antworten führen würde. Offensichtlich war hierzu kein Konsens zu erzielen. Die Antworten bleiben also den Diskussionsergebnissen im Einzelfall überlassen.

Die Lösung der Handlungsanleitung zur Definition von **Bundesvorhaben** dürfte den Außenstehenden ebenfalls überraschen bzw. eben gerade nicht, weil die aufgenommenen Aussagen weitgehend als Selbstverständlichkeiten angesehen werden dürften. Da es offensichtlich dennoch erforderlich war, diesen Punkt zu klären, deutet auf z. T. abweichende Handhabung oder zumindest Diskussionen darüber in der Vergangenheit hin. Insoweit ist zu erwarten, dass hier eine Klarstellung erreicht wurde, die den Verfahrensvollzug in Bremen erleichtern und beschleunigen wird.

5.3.8 Pflege und Unterhaltung von Kompensationsflächen und –maßnahmen

5.3.8.1 Sachlage

Die Frage der Verantwortung und Haftung des Verursachers für den Erfolg der Kompensationsmaßnahmen wurde bereits diskutiert. Eng verbunden mit der Frage des Erreichens und der Erhaltung der Wertigkeiten der Maßnahmen und der Kompensationsflächen ist die Frage, inwieweit ein Eingriffsverursacher unter besonderer Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit mit langfristigen oder zeitlich unbeschränkten Aufgaben zur Pflege und Unterhaltung belastet werden darf (vgl. JESSEL 2002: 230).

Das Thema war im Entwicklungs- und insbesondere im Fortschreibungsprozess der Handlungsanleitung in Bremen von besonderer Bedeutung, weil man erkannt hatte, dass der Aufwand und die Kosten der Erhaltungspflegemaßnahmen sich in Bremen zu einer haushaltsrelevanten Größenordnung entwickeln, weil:

- eine relevante Zahl von Eingriffen in Bremen unvermeidbar Grünlandareale in Anspruch nimmt, also bewirtschaftete/ gepflegte Flächen und
- bei einer ebenso bedeutsamen Zahl von Eingriffen der Stadtstaat selbst als Vorhabensträger agierte oder an Stelle von privaten Vorhabensträgern die Kompensationspflichten übernimmt und damit auch langfristig auftretende Folgekosten.

Als weiteres verwaltungsinternes Thema wurde im Fortschreibungsprozess von einer dafür eingerichteten Unter-Arbeitsgruppe die Frage der internen Kostenträgerschaft für die Kompensationsflächen(-unterhaltung und -pflege) diskutiert. In der Handlungsanleitung 1998 war dieses Thema nur vorläufig so geregelt worden, dass die so genannten Bedarfsressorts die Kosten zehn Jahre lang tragen. Nach diesem Zeitraum sollten etwaige Pflegepflichten an die Stadtgemeinde zurückfallen – ohne Entscheidung über die Zuständigkeit und Kostenträgerschaft.

Die Frage der Verantwortung des Eingriffsverursachers für die so genannte Herstellungs- und Entwicklungspflege darf in der Fachliteratur wie der Anwendungspraxis als geklärt gelten (BUNZEL 2004). Allerdings werden dabei in der Praxis häufig die Zeiträume vernachlässigt oder übersehen, die aufgrund der natürlichen Entwicklungsprozesse zu berücksichtigen sind, die auch nur unwesentlich durch zusätzliche Maßnahmen verkürzt werden können (ein gravierendes Beispiel dieser Fehleinschätzungen war über viele Jahre die Mustersatzung der Kommunalen Spitzenverbände zur Refinanzierung der Kosten für Maßnahmen zum Ausgleich bei Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, vgl. BKS 1997, OTT & ZENKER 1999, STUEER 2003).

5.3.8.2 Lösungen der Handlungsanleitung

Begriffsdefinitionen

Aufgrund der Erfahrungen in den Prozessen und im Hinblick auf eine effiziente Anwendung im Einzelfall wurden folgende wichtige Begriffe im Zusammenhang mit der Thematik in der Handlungsanleitung definiert und die damit verbundenen Anforderungen beschrieben.

Erstinstandsetzung/ Erstmalige Herstellung

Zur Erstinstandsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zählen alle technischen, baulichen und landschaftsbaulichen Maßnahmen zur Erstellung der vorgesehenen Anlagen und Biotope sowie die notwendigen Maßnahmen zur Vorbereitung der

Flächen und ggf. erforderliche Maßnahmen zur Herstellung bestimmter abiotischer Verhältnisse (Boden, Wasserhaushalt, usw.).

Fertigstellungspflege

Die Fertigstellungspflege umfasst nach DIN 18916 - 18918 alle Leistungen, die im spezifischen Einzelfall zur Erzielung eines abnahmefähigen Zustands erforderlich sind. Der abnahmefähige Zustand soll die zielkonforme Weiterentwicklung der hergestellten Anlagen bzw. Biotope gewährleisten. Dieser abnahmefähige Zustand ist erreicht, „wenn Sicherheit über den Anwuchserfolg besteht“. Ein vom Einzelfall unabhängiger Zeitraum/-punkt wird durch die DIN nicht bestimmt. Im Regelfall dauert die Fertigstellungspflege bis zur Abnahme am Ende der ersten Vegetationsperiode, sie kann aber auch – bspw. durch eine trockene Vegetationsperiode, in der der Anwuchserfolg nicht erreicht werden konnte – länger, z. B. bis zu drei Jahre, dauern. Art und Dauer der Fertigstellungspflege werden unabhängig von den Regelungen der DIN häufig zwischen den Vertragspartnern im Einzelfall geregelt.

Entwicklungspflege

Die Entwicklungspflege schließt an die Fertigstellungspflege an. Sie dient nach DIN 18919 zur Erzielung eines funktionsfähigen Zustands der Vegetation. Die Entwicklungspflege umfasst z. B. landschaftsbauliche und gärtnerische Pflegemaßnahmen an Einsaaten und Gehölzen, Pflegenutzung, Pflege bzw. Unterhaltung von Bauwerken, die die Voraussetzungen für eine zielkonforme Maßnahmenentwicklung schaffen. Der Zeitraum der Entwicklungspflege ergibt sich aus den festgelegten Kompensationsmaßnahmen und -zielen, insbesondere aus den spezifischen Entwicklungszeiten und den Pflegeanforderungen der zu entwickelnden Biotope. Angaben zur (durchschnittlichen) Pflegedauer sind der Fachliteratur zu entnehmen, wobei zum Teil große Spannen für die Entwicklungszeiten (z. B. Sandheide sechs bis 80 Jahre) auftreten. Diese Spannen ergeben sich u. a. aus der Tatsache, dass die Entwicklungsgeschwindigkeit im Einzelfall von den jeweils konkreten Standortbedingungen abhängig ist. Hinweise zur Entwicklungsdauer der Biotope sind Teil F.I des Anhangs der Handlungsanleitung zu entnehmen.

Herstellung/ Durchführung

Die Herstellung/ Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen umfasst die Erstinstandsetzung sowie die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege.

Dauerhafte Pflege/ Dauerpflege

Die Unterhaltungspflege nach DIN 18919 dient der Erhaltung des funktionsfähigen Zustands einer Pflanzung oder Ansaat. Sie schließt ggf. die Unterhaltung erforderlicher Infrastrukturen (Bauwerke) und die Erfordernisse zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit ein und schließt sich an den spezifischen Zeitraum der Entwicklungspflege an.

Pflegenutzung

Als Pflegenutzung wird die Bewirtschaftung bestimmter Flächen/ Biotoptypen z. B. Grünland bezeichnet, die einerseits einen gewünschten ökologischen Zustand herbeiführt und/ oder erhält, andererseits durch die Nutzung auch noch ökonomische Deckungsbeiträge erwirtschaftet. Die Pflegenutzung kann sowohl zur Entwicklungs- als auch zur Unterhaltungspflege gerechnet werden.

In folgender Abbildung werden die Definitionen der verschiedenen Begriffe in ihrem Verhältnis zueinander erläutert.

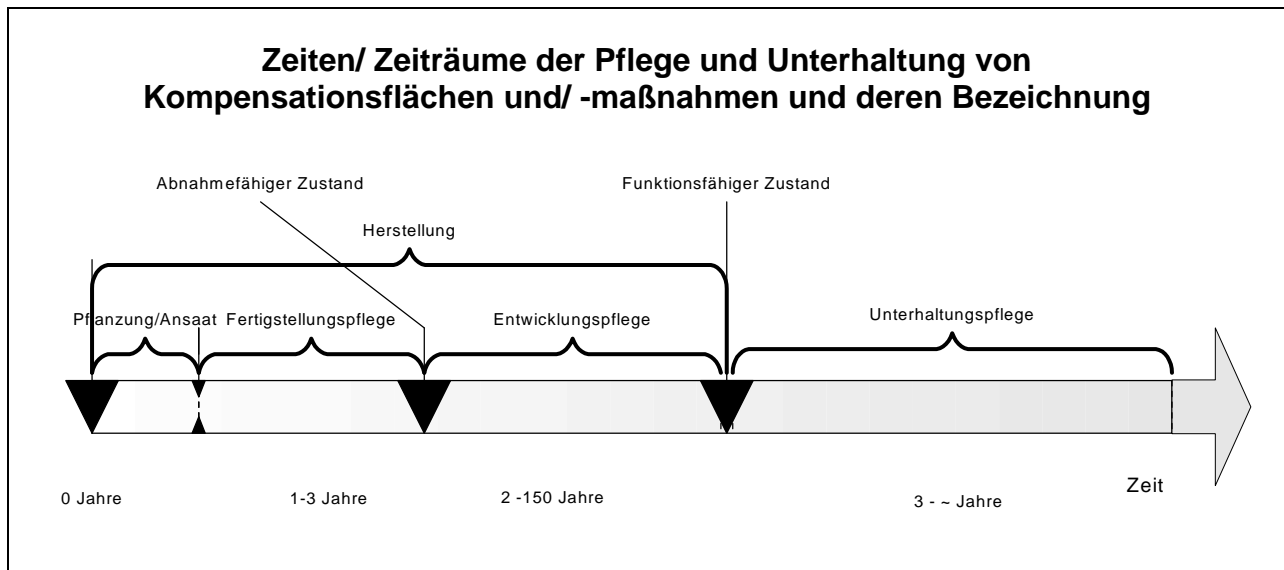


Abb. 34: Zeitliche Zuordnung der Begriffe aus der Pflege und Unterhaltung von Kompensationsflächen (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 98).

Über die o. g. Definitionen und die grundsätzlichen Anforderungen hinaus, wurden in der Handlungsanleitung folgende Ausführungen aufgenommen:

Pflanzungen und Einsaaten weisen unmittelbar nach der Herstellung nicht den Zustand auf, der durch die Kompensationsmaßnahmen angestrebt wird. Nahezu alle hergestellten Biotopflächen benötigen über eine mehr oder weniger lange Zeit Unterstützung in Form von Pflegemaßnahmen, bis ihre Entwicklung so weit fortgeschritten ist, dass von einer Funktionsfähigkeit der Biotopflächen gesprochen werden kann. Durch geeignete Pflegemaßnahmen oder -nutzungen ist daher dafür zu sorgen, dass der vorgesehene Entwicklungszustand erreicht wird und sich der in der Gegenüberstellung eingesetzte „Wert“ einstellt (**Entwicklungspflege**).

Der Pflegeaufwand kann sich bei einigen Biotopflächen darauf beschränken, dass nur gelegentlich oder gar nicht steuernd eingegriffen wird, während zur Erreichung des Kompensationsziels insbesondere von „Kulturbiotopflächen“ eine **längerfristige oder dauerhafte (wiederkehrende) Pflege bzw. (extensive) Nutzung** erforderlich ist.

Aber auch nach Erreichen des Kompensationsziels müssen viele Biotopflächen – die so genannten (grundsätzlich) pflegebedürftigen Biotopflächen – weiterhin gepflegt werden, um ihre Kompensationsfunktionen dauerhaft zu gewährleisten. Diese **Unterhaltungspflege** ist insbesondere bei jenen Biotopflächen erforderlich, die nicht der Eigenentwicklung überlassen werden können. Denn im Fall einer Eigenentwicklung würde sich der Zustand der Biotopflächen so verändern, dass sie auch an naturschutzfachlichem Wert verlören. Zu diesen Biotopflächen gehören insbesondere Biotopflächen der Kulturlandschaft (Grünland, Hecken), die für ihre Erhaltung extensiv genutzt oder gepflegt werden müssen.

Neben Biotopflächen bedürfen auch technische Einrichtungen wie Leit- und Sperreinrichtungen an Straßen (z. B. für Amphibien) oder Wasserbauwerke einer Wartung bzw. einer regelmäßigen **Kontrolle und Unterhaltung**.

Grundsätzlich gilt für die Durchführung der Entwicklungspflege das Verursacherprinzip. Daher obliegt die Übergabe der technischen Bauwerke an den jeweils zuständigen Un-

terhaltungsträger, einschließlich der hierfür erforderlichen Ablösebeträge, dem Vorhabensträger. Die notwendigen Pflegemaßnahmen sind als Teil der Antragsunterlagen so präzise wie möglich zu beschreiben.

Grundsätzlich ist anzustreben, dass – wenn die Eignung der Maßnahmen zum Erreichen der Kompensationsziele gleich ist – vorzugsweise Kompensationsmaßnahmen festgesetzt werden, die möglichst geringe Pflege und Unterhaltung erfordern, sich selbst überlassen werden können oder aufgrund von Pflegenutzung Deckungsbeiträge erwirtschaften.

Pflegedauer / dauerhafte Pflege

Dauerhafte Pflegemaßnahmen können auf den Kompensationsflächen regelmäßig angemessen sein, wenn

- die Kompensationsmaßnahmen auf den Eingriffsgrundstücken durchgeführt werden und zur Nutzung und Pflege des Grundstücks zu rechnen sind. Die laufenden Kosten für die Pflege und Unterhaltung übernimmt in diesem Fall der Vorhabensträger.
- bei einem Eingriff (ehemals) naturschutzrechtlich geschützter Flächen in Anspruch genommen werden, deren Erhaltung (und Entwicklung) rechtlich gesichert waren. In diesem Fall sind die dauerhaften Pflegemaßnahmen grundsätzlich als verhältnismäßig anzusehen. Dies gilt in besonderem Maße bei europäischen Schutzgebieten, deren Erhaltungsziele strikt zu verfolgen sind.
- es sich um einen Eingriff handelt, der nach § 11 Abs. 4 Satz 6 BremNatSchG zugelassen wird und Biotop von streng geschützten Arten zerstört werden.

Die Ausführungen zur Pflegedauer und die vorangestellten Anforderungen an die Vorhabensträger sind im Fortschreibungsprozess abgestimmt, ausdrücklich aber unter den Vorbehalt abweichender oder ergänzender Texte aus einer Unter-Arbeitsgruppe „Folgekosten“ gestellt worden. Die Unter-Arbeitsgruppe hat bis zum Abschluss der Rechercharbeiten zur vorliegenden Untersuchung keine Ergebnisse vorgelegt, die hier beurteilt werden können.

Pflegemaßnahmen ohne vorlaufende Herstellungsmaßnahmen

Die Frage, inwieweit Pflegemaßnahmen ohne vorlaufende Herstellungsmaßnahmen als Kompensation anerkannt werden können, wurde wie folgt beantwortet:

- Maßnahmen zur Entwicklungspflege unterstützen die Entwicklung von Biotopen zur Erhöhung ihrer Leistungs- und Funktionsfähigkeit und damit ihrer Wertigkeit.
- Maßnahmen zur Entwicklungspflege können – in Abhängigkeit von den Rahmenbedingungen des Einzelfalls – dazu geeignet sein, die Wertigkeit von Kulturlandschaftsbiotopen unmittelbar zu erhöhen. Ihre Wirkung muss jedoch deutlich über die von Maßnahmen zur Unterhaltungspflege hinausgehen und eine unmittelbare Steigerung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit von Natur und Landschaft darstellbar sein.
- Zu den Pflegemaßnahmen darf keine anderweitige rechtliche Verpflichtung bestehen.
- Maßnahmen zur reinen Unterhaltungs- und Erhaltungspflege sind als alleinige Kompensation (rechtlich) nicht zulässig.

5.3.8.3 Beurteilung der Lösungen

Die Lösungen der Handlungsanleitung sind gekennzeichnet von den typischen Unsicherheiten, die sich aus den Rechtsnormen und dem aktuellen Stand der Rechtsprechung ergeben.

Während durch die Rechtsprechung (zumindest für den Anwendungsbereich der Bauleitplanung) geklärt zu sein scheint, dass die Sicherung der Kompensationsflächen dauerhaft sein muss und dies durch mittelfristige Pachtverträge nicht als gewährleistet gilt (vgl. z. B. OVG Lüneburg, Urt. v. 14.9.2000, 1 K 541/98), fehlt bisher eine ausreichend klarstellende Rechtsprechung zur Frage der Verhältnismäßigkeit von Auflagen zur langfristigen oder dauerhaften Flächenpflege.

In der Handlungsanleitung 2005 wurden daher nur klarstellende Definitionen zu den unterschiedlichen Pflegephasen und einige unstrittige Fallkonstellationen, z.B. die Angemessenheit dauerhafter Pflegeverpflichtungen bei Eingriffen in Schutzgebieten, aufgenommen.

Die zentral wichtigen Fragen der Pflegeverpflichtungen bei Eingriffen in sonstigen pflegebedürftigen Biotopen wurden der Entscheidung einer eigenen Unter-Arbeitsgruppe anheim gestellt, die bis zum Abschluss der Recherchearbeiten zur vorliegenden Untersuchung nicht vorlagen.

5.3.9 Verhältnis der Eingriffsregelung zu anderen Vorschriften und Instrumenten des Naturschutzrechts

5.3.9.1 Sachlage

Die Umweltauswirkungen bei der Durchführung von Vorhaben sind in der Bundesrepublik zum Teil auf unterschiedlichen Planungsebenen und regelmäßig und abschließend auf der Zulassungsebene zu berücksichtigen. Dies ist u. a. davon abhängig, ob der Zulassung eines Vorhabens Planungen auf übergeordneter Fachplanungsebene vorausgehen. So sind die Umweltauswirkungen beispielsweise beim Neubau von Bundesfernstraßen auf mehreren Planungsebenen und der Zulassungsebene Gegenstand der Betrachtung. Bei Bauvorhaben auf der Grundlage des § 30 BauGB sind die Umweltauswirkungen Gegenstand der Ebenen der Bauleitplanung, ggf. auch der übergeordneten Ebenen der Raumordnungs- und Landesplanung. Soweit keine Zulassung nach anderen fachrechtlichen Vorschriften erforderlich ist, sind diese Bauvorhaben von der Anwendung der Eingriffsregelung auf der Zulassungsebene nicht mehr erfasst.

Die Berücksichtigung der Umweltauswirkungen erfolgt auf den übergeordneten Planungsebenen im Kontext der Strategischen Umweltprüfung (SUP) und ggf. erforderlicher Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP 1. Stufe) soweit dies gesetzlich vorgesehen ist. Können von einer Planung bzw. deren Durchführung Beeinträchtigungen auf ein Natura-2000-Gebiet ausgehen, ist ggf. eine Verträglichkeitsprüfung nach § 35 BNatSchG (FFH-VP) bereits auf der Planungsebene erforderlich (Plan-FFH-VP). Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung ist auf der Planungsebene lediglich dann relevant, wenn die Eingriffe durch die Bauleitplanung vorbereitet werden. Dann erfolgt die Anwendung im Rahmen der integrierten Umweltprüfung vorbereitend bei der Flächennutzungsplanung und abschließend auf der Ebene des Bebauungsplanes.

Auf der Ebene der Zulassung von Vorhaben (und des B-Planes) kann es, je nach Fallkonstellation dazu kommen, dass verschiedene Normen und Instrumente zur Berücksichtigung der Umweltauswirkungen anzuwenden sind.

Neben der Projekt-UVP, die im wesentlichen der Ermittlung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen dient, um sie bei den Zulassungsentscheidungen berücksichtigen zu können, ist die Anwendung der Projekt-FFH-VP und der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ggf. mit verschiedenen strikten Rechtsfolgen und in i.d.R. mit Kompensationsauflagen verbunden, die verpflichtend zu erfüllen sind.

Auf der Ebene der Zulassung von Vorhaben ist auch die Zulässigkeit im Kontext des besonderen Artenschutzes nach § 42 BNatSchG 2002 zu klären. Ist die Durchführung des Eingriffs voraussichtlich mit Beeinträchtigungen der gesetzlich geschützten Arten verbunden, ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Befreiung nach § 62 BNatSchG 2002 vorliegen. Dabei sind die Voraussetzungen anhand der Vorschriften des BNatSchG zu prüfen und – wenn Arten betroffen sind, die nach EU-Richtlinien geschützt sind – nach den schärferen Ausnahmevorschriften der EU-RL.

Während UVP, FFH-VP und Anwendung der Eingriffsregelung auf der Zulassungsebene noch verhältnismäßig einfach zu koordinieren sind, erweist sich die Koordination von Eingriffsregelung und artenschutzrechtlichen Belangen als außerordentlich schwierig (vgl. HAAREN & OTT 2006).

Eingriffsregelung und Artenschutzrecht⁸⁸

Nach § 43 Abs. 4 BNatSchG gelten die artenschutzrechtlichen Verbote des § 42 nicht bei „der Ausführung eines nach § 19 zugelassenen Eingriffs [...] soweit hierbei Tiere, einschließlich ihrer Nist-, Brut-, Wohn- und Zufluchtsstätten und Pflanzen der besonders geschützten Arten nicht absichtlich beeinträchtigt werden“.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG handelt es sich bei unvermeidbaren Beeinträchtigungen der geschützten Arten, die bei Durchführung eines zugelassenen Eingriffs auftreten, um unausweichliche Konsequenzen rechtmäßigen Handelns, also unbeabsichtigte Nebeneffekte des Eingriffs, denen artenschutzrechtliche Verbote nicht entgegenstehen (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.1.2001, BVerwGE 112: 321 und BVerwG, Beschl. v. 12.4.2005, BVerwG 2005).

Die Zweifel an der EU-Rechtskonformität der o. g. bundesrechtlichen Regelung sind – jedenfalls hinsichtlich der EU-rechtlich geschützten Arten⁸⁹ – durch mehrere Urteile des EuGH aufgekommen (EuGH Urt. v. 30.1.2002, C 103/00 und EuGH Urt. v. 10.1.2006, C 98/03).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch § 43 Abs. 4 BNatSchG die artenschutzrechtlichen Verbote nicht grundsätzlich aufgehoben werden, sondern der Gesetzgeber wohl davon ausgegangen ist, dass sie im Zulassungsverfahren für einen Eingriff rechtskonform zu Geltung gebracht werden. Wäre dies gesetzlich in vollem Umfang gewährleistet, wäre auch die Freistellung der Durchführung der zugelassenen Vorhaben von den artenschutzrechtlichen Verboten plausibel.

Ein weiterer Anhaltspunkt, dass dies die Intention des Gesetzgebers war, bietet auch die Regelung des § 19 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG. Die Norm enthält Vorschriften für Eingriffe, die mit unvermeidbaren Beeinträchtigungen streng geschützter Arten verbunden sind. Von der Struktur und dem Wortlaut der Vorschriften her ist zu erkennen, dass hier der Artenschutz auch unter Berücksichtigung EU-rechtlich geschützter Arten umgesetzt werden sollte. Allerdings ist der Versuch des Gesetzgebers, den besonderen Arten-

⁸⁸ Die Rechtsvorschriften des BNatSchG zum Artenschutzrecht wurden im Dezember 2007 aufgrund der Urteile des EuGH geändert. Auf die Neufassung wird in der vorliegenden Arbeit nur noch in Kap. 6 eingegangen.

⁸⁹ Arten nach Anhang IV a) FFH-RL und Arten der VS-RL

schutz mit der Anwendung der Eingriffsregelung zu verknüpfen, nicht gelungen. Die Regelung ist in mehrfacher Hinsicht defizitär⁹⁰:

- Geschützt werden die „Biotope“ der Arten, nicht die Tiere und Pflanzen der geschützten Arten in ihren unterschiedlichen Lebensstadien selber.
- Von der Norm erfasst werden die streng geschützten, nicht aber die besonders geschützten Arten (die nicht gleichzeitig auch streng geschützt sind).
- Für die EU-rechtlich geschützten Arten, die als Teilmenge der streng geschützten Arten erfasst werden, reichen die Vorschriften nicht weit genug, um die EU-Rechtlichen Anforderungen abzudecken:
 - das Vermeidungsgebot des § 19 BNatSchG erfüllt nicht mit hinreichender Sicherheit die Anforderungen der Darlegung „keiner anderen zufriedenstellenden Lösung“ nach Art. 16 FFH-RL und Art. 9 VS-RL,
 - die Anforderungen an vorrangigen Ausgleich oder gleichwertige Kompensation in sonstiger Weise nach § 19 BNatSchG erfüllen nicht mit hinreichender Sicherheit die Anforderungen an Maßnahmen zur Bewahrung des Erhaltungszustandes nach Art. 16 FFH- und Art. 13 i.V. mit Art. 2 VS-RL.

Sollte es – wie hier unterstellt – Intention des Gesetzgebers gewesen sein, die artenschutzrechtlichen Belange mit der Aufnahme des § 19 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG völlig oder zumindest in wesentlichen Teilen in die Anwendung der Eingriffsregelung zu integrieren, ist dies nicht gelungen.

Dabei ist der Gesetzgeber offensichtlich und zu Recht davon ausgegangen, dass die Berücksichtigung von Tieren und Pflanzen bei der Anwendung der Eingriffsregelung aufgrund der bereits seit 1976 rechtlichen vorgesehenen Bearbeitung der „Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes“ als „Schutzgut der Eingriffsregelung“ alleine nicht angemessen sicher gestellt ist.

Die Rechtsprechung des EuGH mag nicht (hinreichend) gewürdigt haben, dass ein Teil der artenschutzrechtlichen Belange – auch für die EU-rechtlich geschützten Arten – bereits durch die geltenden Regelungen des BNatSchG gewährleistet werden. Im Ergebnis besteht jedoch Nachbesserungsbedarf der bundesrechtlichen Regelungen.

Innerhalb der dritten Prozessphase, der Fortschreibung der Handlungsanleitung in Bremen, wurde das gesetzgeberische Problem nicht gelöst. Dennoch sollten vorläufige Hinweise zur Anwendung bis zu einer gesetzlichen Klärung aufgenommen werden.

5.3.9.2 Lösung der Handlungsanleitung

Koordination mit verschiedenen anderen Instrumenten

In der Handlungsanleitung wurden zur (besseren) Koordination der Anwendung mehrerer umwelt- und naturschutzrechtlicher Instrumente (auf aufeinander folgenden Ebenen oder parallel auf einer Ebene) klar gestellt, dass „die Vorschriften und Anforderungen der verschiedenen Planungsinstrumente [...] grundsätzlich einem ähnlichen Zweck [dienen]: der Berücksichtigung von Umwelt- und Naturschutzbelangen.“

⁹⁰ Sollte es nicht Intention des Gesetzgebers gewesen sein, mit dieser Norm artenschutzrechtliche Aspekte mit der Anwendung der Eingriffsregelung (stärker) zu verknüpfen, stellt sich um so mehr die Frage, wie mit der Vorschrift umzugehen ist, denn geht man von einem separaten, ggf. parallel geführten artenschutzrechtlichen Verfahren aus, bleibt für die Vorschriften des § 19 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG 2002 kaum mehr Substanz für die Bearbeitung und Berücksichtigung.

In einer Tabelle wurden die wesentlichen Rechtsgrundlagen, Kriterien der Anwendung, Prüfinhalte und Rechtsfolgen dargestellt (vgl. Tab. 26 auf der folgenden Seite).

Aufgrund dieser Schnittmengen der Aufgaben und Inhalte wurde festgelegt, dass

- die Planungsverfahren zur Effizienzsteigerung künftig bestmöglich inhaltlich, methodisch und zeitlich miteinander koordiniert werden,
- grundsätzlich alle erforderlichen Informationen nur einmal zu erheben und die erforderlichen Prognosen zusammenfassend vorzunehmen,
- frühzeitig abgestimmt wird, welche Maßnahmen zur Vermeidung oder zur Kompensation unvermeidbarer Beeinträchtigungen sowie ggf. zur Kohärenzsicherung miteinander kombiniert werden können,
- auch hier das Prinzip gilt, möglichst viele multifunktional wirksame Maßnahmen anderen vorzuziehen, sowie
- die Grundlagen für eine effiziente Koordination in Scoping-Terminen gelegt werden sollen, in dem die inhaltlichen und zeitlichen Vorgehensweisen bei der Planung abgestimmt werden.

Während einerseits die zu koordinierenden Inhalte und Arbeitsschritte zur Effektivierung beschrieben wurden, wurde zur Sicherung der Rechtskonformität andererseits auf die unterschiedlichen Rechtsfolgen hingewiesen, die im Hinblick auf die Zulässigkeit von Vorhaben oder Planungen dringend zu beachten sind.

Eingriffsregelung und FFH-VP

Hinsichtlich der zeitlichen Koordination der Bearbeitung wurde in der Handlungsanleitung zusätzlich ausdrücklich auf die Korrelationen zwischen FFH-VP und Anwendung der Eingriffsregelung eingegangen. Sind bei einem Vorhaben oder einer Planung sowohl die Anwendung der Eingriffsregelung als auch die FFH-VP notwendig, sollte im Rahmen des Scopings geprüft werden, ob

- die speziellen Prüfinhalte und Untersuchungsaspekte der FFH-VP denen der Eingriffsregelung zeitlich vorgezogen werden sollten oder
- die Bearbeitung unter Berücksichtigung sämtlicher auch sehr spezifischen Anforderungen parallel und mit gleicher Intensität voranzutreiben ist.

Mögliche Vor- und Nachteile wurden in einer Tabelle zur Entscheidungsstrukturierung und -beschleunigung dargestellt (siehe Tab. 27, Seite 262).

Umweltprüfung in der Bauleitplanung

Zum Thema Koordination von Eingriffsregelung und Umweltprüfung in der Bauleitplanung wurde nur verhältnismäßig kurze Passage aufgenommen, weil das Bauressort 2005 angekündigt hatte, zu dem Instrument in seinem Zuständigkeitsbereich eine eigene Anleitung verfassen zu wollen. Eine Absicht, die dem Ziel, die Zahl unterschiedlicher Verwaltungsvorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung zu reduzieren, nicht dient.

Hingewiesen wurde lediglich darauf, dass die Ergebnisse der Umweltprüfung nach § 2a BauGB zum Bauleitplanentwurf in einem Umweltbericht darzulegen und in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen sind, dass der Umweltbericht dabei einen gesonderten Teil der Begründung bildet und die Darstellung der Ergebnisse der Anwendung der einzelnen jeweils zu berücksichtigenden Rechtsvorschriften sollte aufgrund der sich unterscheidenden Rechtsfolgenregelungen in gesonderten Teilen des Umweltberichts erfolgen.

Tab. 26: Vergleich von SUP, UVP, Eingriffsregelung und FFH-VP (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 107)

	SUP	UVP	Eingriffsregelung	FFH-VP
Rechtsgrundlage	§ 14b UVPG i.V.m. Anl. 3, § 1 Abs. 6 BauGB, § 2 Abs. 3, 4 BauGB, § 2a BauGB	UVPG, § 1 Abs. 6 BauGB	§§ 11-15 BremNatSchG BauGB, insb. § 1 Abs. 6 Nr. 7 und Abs. 7, § 1a Abs. 3, § 2 Abs. 4	§§ 26a-d BremNatSchG, insb. § 26c BremNatSchG
Kriterien der Anwendung	Bauleitplanung nach § 6 und 10 BauGB mit Ausnahme von Bauleitplänen nach § 13 BauGB Kein Koordinationsbedarf von SUP und ER bei Plänen nach Fachrecht, da Anwendung der ER erst auf der Ebene der Vorhabenzulassung stattfindet; dort ist keine SUP durchzuführen.	UVP-pflichtiges Vorhaben nach Maßgabe von §§ 3b-3f UVPG i.V.m. Anlage 1	Vorhaben führen zu Veränderungen d. Gestalt oder d. Nutzung von Grundflächen oder zu Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- u. Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes erheblich beeinträchtigen können	Vorhaben können zu erhebl. Beeinträchtigungen eines Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung oder eines EU-Vogelschutzgebietes in ihren für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen
Prüfinhalt	Untersuchung der Auswirkungen des Planes auf die SUP-Schutzgüter nach UVPG oder BauGB; Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Planes	Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf die UVP-Schutzgüter; Ermittlung geeigneter Maßnahmen zur Vermeidung und zur Kompensation	Ermittlung, Beschreibung u. Bewertung d. Auswirkungen v. Veränderungen d. Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels; Ermittlung d. erforderliche Maßnahmen zur Vermeidung und zur Kompensation	Ermittlung, Beschreibung u. Bewertung erheblicher Beeinträchtigungen des Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung oder des EU-Vogelschutzgebietes hinsichtl. der Erhaltungsziele oder des Schutzzweckes; ggf. Festlegung kohärenzsichernder Maßnahmen
Rechtsfolgen	Baurecht: Auswirkungen auf die Umwelt sind in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen.	Fachrecht: Ergebnis einer UVP ist nach § 12 UVPG „nach Maßgabe der geltenden Gesetze“ zu berücksichtigen Baurecht: Auswirkungen auf die Umwelt sind in d. Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen	Fachrecht: Vermeidung, Ausgleich und Ersatz als striktes Recht; Unzulässigkeit des Vorhabens, wenn nicht alle unvermeidbaren Beeinträchtigungen auszugleichen o. in sonst. Weise zu kompensieren sind und die Belange von Naturschutz u. Landschaftspflege in der Abwägung nach § 11 Abs. 4 BremNatSchG vorgehen; bei Zulassung solcher Vorhaben Erbsatzzahlungen Baurecht: Vermeidung u. Ausgleich des zu erwartenden Eingriffs nach Maßgabe der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB.	Fachrecht und Baurecht: Unzulässigkeit d. Projekte bei erhebl. Beeinträchtigung d. Gebietes in seinen f. d. Erhaltungsziele o. d. Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen Ausnahmen: zwingende Gründe d. überwiegend öffentl. Interesses, keine zumutbaren Alternativen vorhanden, bei Zulässigkeit d. Projektes Maßnahmen z. Sicherung d. Zusammenhangs d. Natura 2000-Netzes, die nicht der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB unterliegen Sind prioritäre Biotopie oder Arten betroffen: nur wenn Gesundheit d. Menschen, öffentl. Sicherheit o. Gründe d. Landesverteidigung oder nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses dies rechtfertigen

Tab. 27: Vor- und Nachteile einer zeitlich verzögerten oder parallelen Bearbeitung von Eingriffsregelung und FFH-VP (HANDLUNGSANLEITUNG 2005: 108)

	Vorteile	Nachteile
Bearbeitung der FFH-VP vor ER	bei Unzulässigkeit des Vorhabens aufgrund erheblicher Beeinträchtigungen eines FFH-Gebietes: geringerer Aufwand bei der Datenerhebung	bei Zulässigkeit des Vorhabens: höherer Aufwand bei der Datenerhebung, zeitliche Verzögerungen, erforderliche Datenerhebungen für die ER werden ggf. erst in der nachfolgenden Vegetationsperiode durchgeführt
Parallele Bearbeitung von FFH-VP und ER	bei Zulässigkeit des Vorhabens: geringerer Aufwand, gleichzeitige Erhebung der Daten für FFH-VP und ER	bei Unzulässigkeit des Vorhabens aufgrund erheblicher Beeinträchtigungen eines FFH-Gebietes: erhöhter Aufwand, Hinfälligkeit der gleichzeitig für die ER erstellten Daten

Ein weiterer Hinweis betraf den Vorrang der naturschutzrechtlichen Anforderungen, falls im Rahmen der Bauleitplanung eine FFH-VP durchzuführen wäre. Auch in diesem Kontext wurde erwähnt, dass in der praktischen Anwendung und im Verfahren die erforderlichen Erhebungen/ Untersuchungen zur sachgerechten Ermittlung der einschlägigen Belange zusammen in der Umweltprüfung bearbeitet werden können.

Naturschutzrechtlich geschützte Arten

Die Handlungsanleitung weist grundlegend darauf hin, dass durch Gesetz besonders geschützte Arten gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 10 BNatSchG 2002 im Rahmen der Eingriffsbeurteilung und in den erforderlichen Abwägungsentscheidungen besonders zu berücksichtigen sind weil nach § 43 Abs. 4 BNatSchG 2002 die Verbote des § 42 BNatSchG 2002 bei zugelassenen Eingriffen nicht gelten (hier wurde auf die damals aktuelle Rechtslage abgestellt).

Darüber hinaus wurden als wichtige Direktiven in der Handlungsanleitung aufgenommen:

- Mit welcher Intensität die potenziellen Beeinträchtigungen der Arten zu ermitteln sind und welcher Aufwand zur Vermeidung und ggf. zur Kompensation der Lebensraumbeeinträchtigungen gerechtfertigt ist, richtet sich nach der Bedeutung der Arten und der Vorkommen im jeweiligen Einzelfall; eine weitere Standardisierung in die Handlungsanleitung wurde als nicht vertretbar angesehen.
- Es wurde allerdings ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Frage des Aufwands am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen, und keine Frage der Abwägung ist.
- Wenn die Beeinträchtigungen entsprechender Populationen nicht vollständig kompensiert werden können, gehen die voraussichtlich verbleibenden Beeinträchtigungen mit ihrem individuellen Gewicht in die naturschutzrechtliche Abwägung ein.
- Soweit die Durchführung eines Vorhabens mit der Zerstörung von Biotopen der streng geschützten Tier- und Pflanzenarten verbunden sein kann, ist die Entwicklung neuer geeigneter Lebensräume für die betroffenen lokalen Populationen er-

forderlich (mit Verweis auf eine Definition der „lokalen Population“ an anderer Stelle der Handlungsanleitung).

- Ist dies in angemessener Frist nicht möglich, ist der Eingriff nach § 11 Abs. 4 BremNatSchG unzulässig, es sei denn, er ist aufgrund **zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses** notwendig. Die Regelung des § 11 Abs. 4 BremNatSchG stellt somit eine Planungsschranke dar (HÖSCH 2004: 573).

Um den Vorgang dieser Prüfung auf eine einheitliche Beurteilungsgrundlage zu stellen, sollten folgende Erläuterungen zu den gesetzlichen Regelungen beachtet werden⁹¹:

Definition: Zwingende Gründe

Für eine ausnahmsweise Zulassung eines entsprechenden Vorhabens reichen einfache Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses nicht aus. In der Begründung einer eventuellen Zulassungsentscheidung ist darzulegen, dass eine anderweitige zufriedenstellende Lösung, das mit dem Vorhaben verfolgte Ziel zu erreichen, unter den gegebenen Umständen nicht möglich ist. Ein nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ggf. gebotener höherer Einsatz bei der Ermittlung von Möglichkeiten zur Vermeidung, Minderung und zur Kompensation und deren Durchführung ist dabei zu beachten. Dass die Durchführung des Vorhabens zwingend notwendig ist, kann auch durch die Darlegung der erheblichen negativen Folgen für andere öffentliche Belange belegt werden, die eintreten würden, wenn die Zulassung versagt würde.

Definition: Überwiegendes öffentliches Interesse

An der Verwirklichung des Vorhabens muss ein öffentliches Interesse bestehen. Vorhaben, deren Verwirklichung ausschließlich im Interesse privater Unternehmen oder Einzelpersonen steht, können aufgrund fehlender öffentlicher Interessenlage nicht zugelassen werden. Allerdings kann auch die Verwirklichung privater Vorhaben im öffentlichen Interesse liegen, z. B. die Errichtung oder Erweiterung von Gewerbe- oder Industriebetrieben zur Standortsicherung oder zur Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen. Gemäß dem Gesetzeswortlaut reicht ein existierendes (geringes) öffentliches Interesse jedoch nicht aus. Das öffentliche Interesse an der Verwirklichung des Vorhabens muss das private Interesse an der Verwirklichung überwiegen (und dieses wiederum größer sein, als das öffentliche Interesse an der Erhaltung von Natur und Landschaft).

5.3.9.3 Beurteilung der Lösungen

In einer Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung, die nicht gleichzeitig eine Anleitung zur Durchführung einer SUP, UVP oder FFH-VP werden soll, können zwangsläufig nur die Korrelationen, die möglichen Anknüpfungspunkte für gemeinsame Arbeitsschritte sowie die wichtigen Unterscheidungen dargestellt werden, die im Hinblick auf die Rechtskonformität der Ergebnisse zu beachten sind.

Im Hinblick auf die Optimierung der Planungs- und Zulassungsverfahren wäre es natürlich wünschenswert gewesen, alle wichtigen Arbeits- und Entscheidungsschritte in einer integrierten Anleitung zusammen zu fassen, die sämtliche umwelt- und naturschutz-

⁹¹ Ausführungen in Anlehnung an PETERS 2004: 347f. zu den Ausnahmegründen nach § 34 Abs. 3 und Abs. 4 BNatSchG zur FFH-VP, die überwiegend wortgleich formuliert sind.

rechtlichen Anforderungen beachtet, zumindest diejenigen, die sich aus dem UVPG/ BremUVPG und dem BNatSchG/ BremNatSchG ergeben.

Dem entgegen stehen in der (Umwelt-)Verwaltung die Zuständigkeiten unterschiedlicher Ressorts, Abteilungen usw. Dies machte sich auch in den Prozessen in Bremen bemerkbar, und die Grenzen der Kooperationsbereitschaft wurden dabei erkennbar: Sie waren stark an dem (aktuellen) Auftrag orientiert, der Anleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung, nicht einer Anleitung zur UVP, Umweltprüfung nach BauGB usw.

Insgesamt ist von dem Ergebnis zu diesem Thema daher kaum eine wesentliche Wirkung zu erwarten. Von nennenswerter Bedeutung sind die Definitionen einiger Begrifflichkeiten bzw. damit verbundener materiell-rechtlicher Anforderungen, mit denen – wie so oft – gesetzliche Anforderungen vollzugstauglich gemacht werden.

Die zusammenfassende Beurteilung der fachlichen Eignung der Lösungen, die nach wissenschaftlicher Beratung durch die PSAG in Bremen insgesamt beschlossen worden sind, findet sich in Kapitel 6.

6 Diskussion der Ergebnisse

Die vorliegende Untersuchung geht vorrangig drei Fragen nach, die Eingangs als Forschungsfragen formuliert wurden:

- Wie sind Entwicklungs- und Konventionsbildungsprozesse auszugestalten, um auf der Grundlage existierender rechtlicher Regelungen untergesetzliche Handlungsanleitungen zu entwickeln, die von allen Verfahrensbeteiligten akzeptiert und in der Praxis erfolgreich angewandt werden?
- Wieweit können in solchen Entwicklungs- und Konventionsbildungsprozessen Ergebnisse erzielt und Regelungen etabliert werden, die eine sachgerechte Anwendung Eingriffsregelung im Einzelfall gewährleisten?
- Welche Teilaspekte der Anwendung der Eingriffsregelung können in Konsensbildungsprozessen nicht, nur schwierig oder unzureichend gelöst werden und bedürfen der Ergänzung oder Präzisierung auf gesetzlicher Ebene wenn die Grundintentionen des Instrumentes und seine effiziente Anwendung besser gewährleistet werden sollen?

Die Erfahrungen und Ergebnisse, die im Verlauf der Untersuchungen zu den Forschungsfragen dargestellt werden konnten, werden im Folgenden zusammenfassend diskutiert. Sich daraus ergebende Schlussfolgerungen werden bewertet und als Empfehlungen verallgemeinert. Die untergeordneten Einzelforschungsfragen aus Kap. 1.2.2, werden teils vorab, teils im Kontext der folgenden Abschnitte beantwortet.

6.1 Voraussetzungen und Bedarf an Konventionsbildungsprozessen für Anleitungen zur Anwendung der Eingriffsregelung

Die Untersuchung zeigt, dass die rechtlichen Grundlagen zur Anwendung der Eingriffsregelung auf Bundes- und Landesebene weiterhin durch zahlreiche unbestimmte Regelungen und einer daraus resultierenden weiten Spanne in der Anwendung der Planungs- und Zulassungsverfahren, gekennzeichnet ist.

Dies führt zu Unterschieden in der Anwendung der rechtlichen Vorgaben auf allen Planungsebenen. Daraus resultieren abweichende Anforderungen bei der Bearbeitung bei Planungs- und Zulassungsverfahren und Unterschiede bei Art und Umfang erforderlicher Maßnahmen zur Vermeidung von Eingriffen und zur Kompensation. Sowohl die Differenzen bei der Bearbeitung, als auch bei den Auflagen, die den Projektträgern aufgegeben werden, wirken sich auf Dauer, Umfang, Komplexität und letztendlich Kosten von Planungs- und Zulassungsverfahren aus.

Allein dass es diese Unterschiede gibt, obwohl die rechtlichen Anforderungen mit dem BNatSchG einer einheitlichen rechtlichen Vorgabe entspringen (vorgelagert Vorgaben der EU und nachgelagert landesrechtliche Normen), schwächt dies die Akzeptanz des Instrumentes. Es vermittelt den Anschein unklarer Vorgaben durch den Gesetzgeber, denn die Eingriffsregelung suggeriert gleichzeitig Verhandlungsspielraum für die Akteure in den Planungs- und Zulassungsverfahren.

Da an den Verfahren Akteure beteiligt sind, die ein privatwirtschaftliches Interesse oder ein spezifisches Ressortinteresse an der Reduktion von Aufwand, Planungszeit und letztendlich an der Verminderung der Kosten haben, sind langwierige Diskussionsprozesse und Verhandlungen über das Vorgehen im Einzelfall vorprogrammiert.

Dies konterkariert die Bestrebungen von Politik- und Verwaltungsspitzen Planungs- und Zulassungsverfahren zu beschleunigen und zu ‚verschlanken‘, sie so insgesamt effizienter zu gestalten.

Die Untersuchung belegt, dass den Bundes- und den Landesgesetzgebern seit langem bekannt ist, dass Probleme und Defizite bei der Anwendung der Eingriffsregelung vorwiegend in unzureichenden und unzureichend bestimmten gesetzlichen Vorgaben ihre Ursache haben. Die vorliegende Arbeit bestätigt am Beispiel der untersuchten Novellen des BNatSchG und des BremNatSchG allerdings, dass die Gesetzgeber wiederholt die Möglichkeiten zur Ergänzung und Präzisierung der gesetzlichen Normen nicht (hinreichend) genutzt haben (zuletzt bei der Novelle des BNatSchG 2009).

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Bundes- und landesrechtlichen Vorgaben noch immer, und zwar ausgerechnet bei besonders wichtigen Rechtsbegriffen, noch zu wenig bestimmt sind. Damit bestehen die Ursachen für einen ineffizienten Vollzug weiter. Das neue BNatSchG als Vollregelung auf der Basis der Föderalismusreform hat zwar eine Reihe von Regelungslücken geschlossen und einige Präzisierungen vorgenommen, allerdings nicht an den entscheidenden Stellen. Außerdem deuten der Abstimmungsprozess mit den Bundesländern im Gesetzgebungsverfahren und die ersten landesrechtlichen Regelungen auf der Basis des Bundesrechts bereits jetzt an, dass die Bundesländer von ihren Abweichungsrechten Gebrauch machen werden. So kann die verfolgte bundesweite Vereinheitlichung der Anwendung und damit verbunden vergleichbarer Ergebnisse nicht erreicht werden.

Für die Planungs- und Zulassungsverfahren verbleiben die in der Untersuchung ermittelten Interpretationsspielräume weiterhin bestehen. Daher ist davon auszugehen, dass der Bedarf an untergesetzlichen Regelungen kaum geringer werden wird, wenn die politisch und von den Verwaltungsspitzen geforderte Beschleunigung und Vereinheitlichung der Planungs- und Zulassungsverfahren erreicht werden soll. So besteht nach der Novelle des BNatSchG Bedarf an Konventions- und Konsensbildungsprozessen, in denen die weiterhin zu unbestimmten gesetzlichen Vorgaben operationalisiert, interpretiert und ergänzt werden, die Notwendigkeit, dass ein Regelungsprogramm verabschiedet wird, das von allen Beteiligten akzeptiert und in der Praxis angewendet wird. Diese Notwendigkeit zur Ausgestaltung erfolgsorientierter Konventionsbildungsprozesse ist bundesweit weiterhin gegeben.

6.2 Übertragbarkeit der Ergebnisse

Die bisherige Analyse zeigt weiter, dass die erkannten Ergebnisse bundesweit übertragbar sind, denn die landesrechtlichen Vorgaben zur Anwendung der Eingriffsregelung weisen in allen Bundesländern – wenn auch teilweise voneinander abweichende - Auslegungsspielräume auf, die ja Grundlage für unterschiedliche Interpretationen durch verschiedene Akteursinteressen und Behördenteile sind. Zudem dürfte die Motivation zur Anwendung der gesetzlichen Vorgaben und Nutzung der Interpretationsspielräume in anderen Ländern und Behörden vergleichbar und die Akteurskonstellationen ähnlich gelagert sein. Bremen stellt ein typisches Beispiel dar. Die dort agierenden Akteure sind von unterschiedlichen Interessen geleitet, die zu typisierbaren Konstellationen führen, wengleich sie aufgrund der beschriebenen Rahmenbedingungen eines Stadtstaates eher als extrem bezeichnet werden können (wie beispielsweise der tief greifende wirtschaftsstruktureller Umbruch, der daraus resultierende Investitionsdruck durch eine Vielzahl von Infrastrukturprojekten bei gleichzeitiger Flächenknappheit und hoher Naturnähe der umgebenden Landschaft; vgl. Kap. 4.1).

Auch wenn es der Stadtstaat Bremen eine teilweise abweichende Behördenstruktur aufweist, als die anderen Bundes-/ Flächenländer, und teilweise eher eine großen Kommunalverwaltung ähnelt, dürften die Konstellationen, was die unterschiedlichen Interessen der Partner zur Konsensfindung betrifft sehr ähnlich sein. Auch wenn in anderen Fällen die Interessen durch eigene Ministerien vertreten wären und nicht, wie in Bremen durch Ressorts oder Ressortteile, wären in solchen Fällen beispielsweise die Staatskanzleien (vergleichbar der Senatskanzlei) in Bremen entsprechender Partner zur Konsensfindung.

Die Vorgehensweise bei der Konsensfindung ist von Grundsatz her auch nicht nur auf ‚Fälle‘ anwendbar, bei denen sich Behörden oder Behördenteile über Verfahrensweisen einigen wollen/ sollen. Soweit bei der Anwendung einer Handlungsanleitung in Planungs- und Zulassungsverfahren verwaltungsexterne Institutionen eine wichtige Rolle spielen, können die Vorschläge der Konsensbildung durch Erweiterung des Kreises der Teilnehmer an einem solchen Prozess auch auf solche Konsensfindungsprozesse übertragen werden.

Geht es um Konsensbildungsprozesse, bei denen sich auch die Einbeziehung weiterer Kreise der (interessierten) Öffentlichkeit aufdrängt/ anbietet, ist die Übertragbarkeit der Empfehlungen eingeschränkt. Sowohl der räumliche Umgriff der zu beteiligenden Gruppen, wie auch die Zahl der zu beteiligenden gebietet die Anpassung der Erkenntnisse. Dies kann das Konsensprinzip ebenso betreffen, wie die Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation von Ergebnissen.

Obwohl die gesetzlichen Normen zur Anwendung der Eingriffsregelung, und damit ein Teil der Rechtsvorschriften des Naturschutz- und Baurechtes, in der vorliegenden Untersuchung im Mittelpunkt stehen, sind die ermittelten Ergebnisse auf andere Regelungsbereiche anwendbar, wenn die Rechtsvorschriften in Planungs- und Zulassungsverfahren auf gleich oder ähnlich divergierende Anwenderinteressen stoßen (z. B FFH-Verträglichkeitsprüfung, Artenschutzrechtliche Prüfungen usw.).

Diese verallgemeinerbaren Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung des Entwicklungs- und Fortschreibungsprozesses der HANDLUNGSANLEITUNG in Bremen werden im Folgenden zusammengefasst, und wesentliche Schlussfolgerungen abgeleitet.

6.3 Entwicklungs- und Konventionsbildungsprozess

Die Untersuchung der begleiteten Prozesse zur Entwicklung, Evaluation und Fortschreibung der HANDLUNGSANLEITUNG zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen zeigt, dass auch unter schwierigen Rahmenbedingungen und bei einer konfliktreichen Vorgeschichte (vgl. Kap. 4.1.3) ressortübergreifend akzeptierte Regelungen geschaffen werden können, mit deren in Kraft setzen und Anwendung sich unterschiedliche Verwaltungsteile und Interessenvertreter einverstanden erklären und für ein reibungsloseres Gesamtverfahren sorgen.

Die Zustimmung der unterschiedlichen Ressorts gründet u. a. auf der Erwartung, dass mit der Anwendung des Instrumentes die Verwaltungsverfahren und Entscheidungen vereinfacht werden. Die Zustimmung der Naturschutzverwaltung ist Anhaltspunkt dafür, dass gleichzeitig die Sachgerechtigkeit des Vorgehens und der Ergebnisse ausreichend gesichert wird. Dies bestätigen die vorliegenden Untersuchungsergebnisse überzeugend (vgl. Kap. 5).

Gezeigt hat sich deutlich gezeigt, dass eine durchdachte konzeptionelle und methodische Ausgestaltung der Diskussions- und Entscheidungsprozesse notwendig ist, um

fachlich fundierte und von den unterschiedlichen Interessengruppen akzeptierende Lösungen zu erreichen.

Die Abbildung der folgenden Seite zeigt in einer Übersicht die wesentlichen Voraussetzungen und Anforderungen für einen erfolgreichen Beratungs- und Abstimmungsprozess.

Diese Erkenntnisse, die im Rahmen der Begleitung und Untersuchung der Entwicklungsprozesse gewonnen wurden, werden nachfolgend detaillierter diskutiert.

6.3.1 Strukturelle und personelle Voraussetzungen für erfolgreiche Entwicklungs- und Konventionsbildungsprozesse

Ziel der Entwicklungs- und Konventionsbildungsprozesse in Bremen ist es, vom Einzelfall unabhängige Regelungen im Sinne von Anwendungsroutinen zu schaffen. Diese sollen die einzelnen/ unterschiedlichen Planungs- und Zulassungsverfahren von verzögernden Debatten der an den Verfahren beteiligten Akteure um Vorgehen und Bewertungen bei der Anwendung der Eingriffsregelung entlasten.

Eine wesentliche Voraussetzung für eine zuverlässige Anwendung der Anleitung durch unterschiedliche Behördenteile ist die Entwicklung und Verabschiedung der notwendigen Fachkonventionen im Konsens - auf Grundlage eines eindeutig definierten politischen Auftrags. Aufgrund der unterschiedlichen Ressortinteressen gelingt dies dann, und nur dann, wenn tragbare Kompromisse gefunden werden können. Die entwickelte Anleitung muss mit Zustimmung aller beteiligten Ressorts verabschiedet und von der Politik ‚ratifiziert‘ werden.

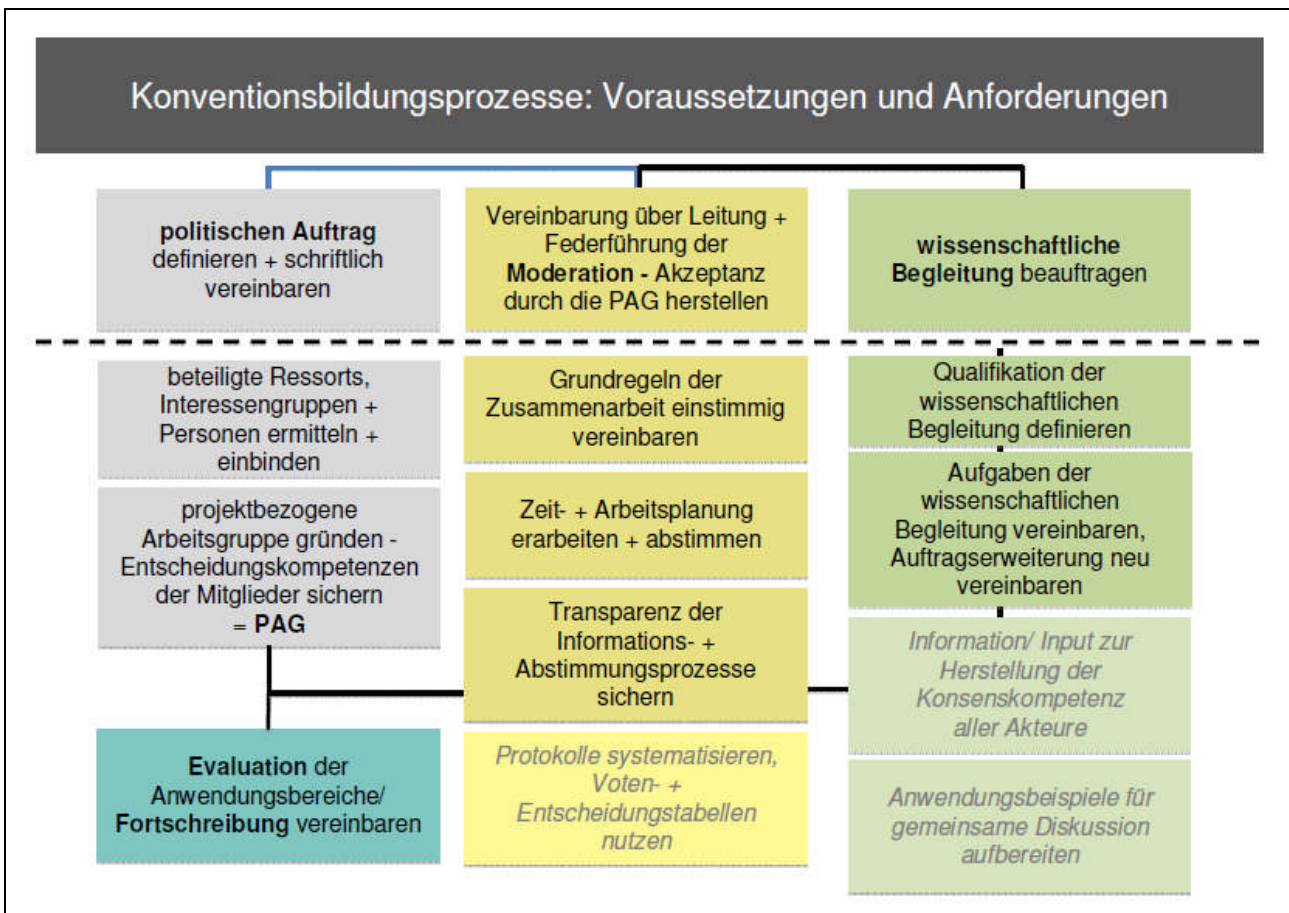


Abb. 35: Konventionsbildungsprozesse – Voraussetzungen und Anforderungen (EIGENE DARSTELLUNG)

6.3.1.1 Anlass und politischer Auftrag

Der Auftrag zur Durchführung der Entwicklungs- und Konventionsbildungsprozesse in Bremen resultiert aus der wachsenden Unzufriedenheit der Ressortspitzen und der politischen Gremien über die Abwicklung der Planungs- und Zulassungsverfahren.

Als Ursache für diese Unzufriedenheit sind Abstimmungs- und Einigungsschwierigkeiten innerhalb der Verwaltung/ verschiedener Ressorts erkannt worden, ohne dass einzelnen Ressorts dafür (allein) verantwortlich gemacht werden können. Von Seiten der Politik ergingen daher Aufträge mit der Aufforderung an die bei der Anwendung der Eingriffsregelung beteiligten Ressorts, die Probleme gemeinsam zu lösen.

Dieser politische Auftrag bewirkt eine Verpflichtung aller, sich gleichermaßen an der Entwicklung zu beteiligen und ein einvernehmliches Ergebnis zu erreichen und vorzulegen.

In Bremen wird der Auftrag an eine bereits existierende ressortübergreifende Arbeitsgruppe delegiert. Im Regelfall wird eine solche AG erst einzurichten sein (s. u.). Diese Arbeitsgruppe muss kompetent und mit Vertretern aller betroffenen Akteure besetzt sein (vgl. dazu Kap. 4.3.2, 4.4.3 und 4.5.1).

Mit der Beteiligung der Senatskanzlei (identisch mit den Staatskanzleien der Flächenländer) an der AG, ist in Bremen ein Behördenteil beteiligt, der grundsätzlich mit der Aufgabe betraut ist, zwischen verschiedenen Ressorts und Interessen zu vermitteln. Darüber hinaus gehört es zu seinen Aufgaben, die Umsetzung der politischen Ziele in den Ressorts und der Gesamtverwaltung zu begleiten.

Mit diesem Aufgabenspektrum und seiner Erfahrung eignet sich dieses Ressort in besonderem Maß zur Übernahme der Moderatorenrolle bei der Begleitung des Konventionsbildungsprozesses (Vermittlungsrolle; vgl. Kap. 6.3.1.5). Ihm obliegt das Controlling über die Einhaltung von Zeit- und Arbeitsplänen im Hinblick auf die zeitgerechte Vorlage geeigneter Ergebnisse (Umsetzungskontrolle politischer Aufträge). Dabei mag die Einsetzung der Staatskanzlei als Behördenteil für die Aufgabe günstiger sein, als die Beteiligung politischer Vertreter selbst, da es sich um einen verwaltungsinternen Prozess handelt und die vorhandene fachliche Kompetenz so genutzt werden kann.

Bedeutsam ist der politische Auftrag an die Ressorts und die Moderation durch die Staatskanzlei auch deswegen, weil die zum Teil zeitaufwändigen Prozesse neben der laufenden Verwaltungsarbeit durchgeführt oder laufende Aufgaben für die Prozesse reduziert oder zurückgestellt werden müssen. Der Auftrag unterstützt mit entsprechenden Argumenten eine klare Prioritätensetzung zugunsten der Prozessentwicklung, die ansonsten nur schwerer zu erreichen ist.

6.3.1.2 Beteiligte Ressorts, Interessengruppen und Personen

Wichtigste Grundlage für die Erarbeitung praxistauglicher Routinen ist die Beteiligung aller Verwaltungsteile, Stellen und Personen, die über die entsprechende praktische Anwendungserfahrung verfügen und von den üblichen Anwendungsproblemen Kenntnis haben. Dies gewährleistet einerseits, dass der erforderliche Sachverstand, aber auch die unterschiedlichen Anforderungen eingebracht werden, um die Anleitung praxistauglich und akzeptabel zu machen.

Andererseits birgt diese Zusammensetzung ein Risiko. Es treffen genau die Personengruppen aufeinander, die sich bislang in den bearbeiteten Einzelfällen in Planungs- und Zulassungsverfahren nicht auf ein Vorgehen verständigen konnten, die zum Teil heftig über Auslegung und Anwendung in Konflikt zueinander getreten sind. Letzteres ist sehr

ernst zu nehmen, denn die Kooperationsbereitschaft von Personen und die Mitwirkung an einem gemeinsamen Ergebnis sind ernsthaft in Frage gestellt, wenn langjährige Konfrontationen unausgesprochen und ungeklärt im Hintergrund stehen. In diesen Fällen sind, wenn möglich, weniger vorbelastete Vertreterinnen oder Vertretern der entsprechenden Ressorts zur Mitwirkung in den Arbeitsgruppen vorzusehen, die dennoch das Vertrauen des gesamten entsendenden Ressorts genießen. Ihre Aufgabe ist es dann u. a., innerhalb ihrer Ressorts für entsprechende Kompromisse zu werben, sie bekannt zu machen, zu diskutieren und Änderungsanforderungen einzubringen.

Soweit Tätigkeiten im Kontext der Anwendung der Planungs- und Zulassungsverfahren außerhalb der ‚Regelverwaltung‘ stattfinden, z. B. in Fachämtern oder in Planungs- und/oder Beratungsbüros, ist deren Einbindung ebenfalls zu erwägen. In Bremen ist von der unmittelbaren Einbeziehung abgesehen worden, da der Diskussions- und Konventionsbildungsprozess ausdrücklich weitgehend verwaltungsintern geführt wurde. Eine offizielle Begründung dafür fehlt. Vermutet werden kann, dass aufgrund der Stadtstaatlichkeit hier enge Verknüpfungen ‚auf anderen Wegen‘ gegeben sind, z. B. über den Naturschutzbeirat. Der Verlauf der Prozesse zeigt die möglichen Vorteile einer solchen Herangehensweise:

- Bei fachlichen Differenzen zu Einzelaspekten ist bei den Verwaltungsteilen eine Grundbereitschaft zu einem Gesamtkonsens erkennbar. Mag dieser im politischen Auftrag an alle Beteiligten begründet sein oder
- sich aus der gemeinsamen Zugehörigkeit zur Verwaltung ergeben. In der praktischen Arbeit erleichtert dies die Konsensbildung - im Vergleich zu Prozessen, an denen Gruppen beteiligt sind, die keinem gemeinsamen Ziel bzw. Auftrag verpflichtet sind.

Umgekehrt kann es auch sinnvoll sein, Erfahrungen, Erkenntnisse und Vorschläge externer Institutionen einzubeziehen, je nach Konstellation im Rahmen direkter Beteiligung an einzelnen Terminen oder – wie beim untersuchten Beispiel in Bremen – durch eine unabhängige wissenschaftliche Beileitung.

Oft sind Personen und Institutionen außerhalb der Verwaltung weniger intensiv in die behördlichen Diskussions- und Konflikthistorie und so weniger in bisherigen Verwaltungsroutinen eingebunden.

In den untersuchten Prozessen wurden die Erfahrungen und Kenntnisse externer Akteure durch die wissenschaftliche Begleitung erhoben und bei der Prozesskonzeption und der Ausgestaltung der Vorschläge inhaltlich berücksichtigt. Dieser Weg ist insbesondere dann zu empfehlen, wenn der wissenschaftlichen Begleitung in einem solchen Prozess von den beteiligten Akteuren hinreichende Kompetenz und Neutralität zugebilligt wird (Vertrauenskonsens). Vorschlägen wird dann mit der erforderlichen größeren Offenheit begegnet werden, sie können ohne „Vorurteile“ diskutiert und erwogen werden. Die Vorschläge werden zudem leichter anerkannt, da sie von keinem der Akteure bekannter Institution/ Ressorts eingebracht werden, der die entsprechende Neutralität nicht zugebilligt wird.

Für die notwendige Konsensbildung über die angestrebten Regelungen und die nachfolgende diskussions- und abweichungslose Anwendung für künftige Einzelfälle gilt als zentrale Voraussetzung, dass alle wesentlichen direkt und indirekt betroffenen Ressorts bei der Suche nach tragfähigen Kompromissen und deren Verabschiedung beteiligt werden und dabei aktiv und positiv mitwirken.

Für die später notwendige Zustimmung aller damit betrauten Ressorts, einschließlich der jeweiligen Hausspitzen, gilt es zu klären und unbedingt schriftlich festzuhalten, wie

weit die Ressortvertreter in der AG mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet sind und sie die Verantwortung übernehmen dürfen, solche Entscheidungen zu treffen. Die Autorisierung der Vertreter bzw. die Herstellung der Entscheidungsbefugnisse ist besonders für die Phase der inhaltlich-methodischen Entscheidungen und für die redaktionelle Endabstimmung der HANDLUNGSANLEITUNG von entscheidender Bedeutung.

Das notwendige meist zeitaufwändige Prozedere der Abstimmung der Ressortvertreter mit ihren Dienststellen ist bei der Zeit- und Arbeitsplanung zu berücksichtigen.

Eine wichtige Voraussetzung für den Prozess ist, dass die beteiligten Ressorts das „Vorhaben“ grundsätzlich konstruktiv – noch besser – aktiv befürwortend begleiten. Eine entsprechende Motivationslage, verbunden mit einem fachlichen Grundverständnis (mindestens) und einer zielorientierten Kompromissfähigkeit und –bereitschaft durch die handelnden der Personen, die ein Ressort entsendet, sind für einen positiven Fortgang des Verfahrens grundlegend.

Der Konsensfindung dient darüber hinaus die persönliche wie fachliche Wertschätzung, mindestens aber die Akzeptanz der Kolleginnen und Kollegen der anderen Ressorts in der gemeinsamen AG. Persönliche Animositäten aufgrund zurückliegender fachlicher Differenzen können einen Konsensbildungsprozess bereits dadurch stören, dass eine ergebnisoffene Diskussion über fachliche Lösungen nicht in Gang kommt, weil jegliche Vorschläge mehr oder weniger ungeprüft abgelehnt werden. Diese „Hintergründe“ sind von den beauftragten Moderatoren im Vorfeld zu ermitteln und zu klären, um abzuwägen, welche Persönlichkeiten für die Mitwirkung in der PAG besonders prädestiniert sind und welche eher nicht mitwirken sollten.

Da der Anlass der Verfahren aber wiederholte, teils heftige (fachliche) Auseinandersetzungen über Fragen der Anwendung der Eingriffsregelung einschließen, ist davon auszugehen, dass sich auch Mitglieder der AG mehr oder weniger skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen. Um diese zu mindern, möglichst zu überwinden, gilt es, allen Teilnehmern und Teilnehmerinnen zu Beginn die Bedeutung und den Nutzen der Konsensfindung für alle Beteiligten zu verdeutlichen und sie gemeinsam mit positiven Erfahrungen auszustatten. Hier liegt für die wissenschaftliche Begleitung/ Moderation hohe Verantwortung, oftmals konfrontiert mit einer ebensolchen Erwartungshaltung der Akteure der AG. Die Kriterien, die die Teilnehmer und Teilnehmerinnen der AG erfüllen sollten, sind den Ressorts vorab mitzuteilen, in der Regel ist es sinnvoll, diese ausführlich mit ihnen zu diskutieren.

Die Beratung der Ressorts hinsichtlich der Personen, die entsandt werden, kann jedoch auch leicht als Einmischung in die Autonomie der Ressorts gewertet werden. Soweit überhaupt Einfluss auf die Auswahl der Personen genommen werden soll, ist hohe Sensibilität und entsprechendes Geschick Voraussetzung. Wertschätzende Vorschläge für teilnehmende Personen durch die Moderatoren kommen von ihrer Seite am ehesten in Betracht.

In den untersuchten Prozessen hat sich bewährt und gilt für Kommunikationsprozesse mittlerweile als selbstverständliche Regel, dass durch die Moderation formale Grundregeln der Zusammenarbeit vorgeschlagen werden und sich der ausdrücklichen Zustimmung der Beteiligten zu diesen Regeln versichert wird (vgl. 4.3.5, 4.3.8.1, 4.4.2 und 4.5.2), die schriftlich zu vereinbaren sind. Die Moderation übernimmt die Aufgabe für die Einhaltung und Akzeptanz dieser gemeinsamen Verabredungen zu sorgen.

Von Bedeutung für einen Erfolg ist ebenfalls, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Ressorts den Fortgang der Prozesse in den entsendenden Ressorts kommunizieren und notwendige Abstimmungsprozesse dort zeitgerecht initiieren.

Von Fall zu Fall, abhängig vom Thema und der Fragestellung, kann es nützlich und dem Prozess förderlich sein, weitere fachkundige Personen aus zuständigen Ressorts-/ Ressortteilen unmittelbar in den Diskussionsprozess einzubeziehen. Dafür ist die Zustimmung der jeweiligen „Heimatressorts“ und der begleitenden Arbeitsgruppen unbedingt erforderlich und einzuholen.

6.3.1.3 Grundregeln der Zusammenarbeit

Aufgrund der zu behandelnden Fachinhalte und der Bedeutung der Entwicklungsprozesse für die einzelnen Ressorts und die Stadtgemeinde, ist mit der Entsendung von fachlich versierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu rechnen, die vielfach über langjährige Berufs- und Mitwirkungserfahrung bei Sitzungen und Besprechungen verfügen. Daher dürften allen Beteiligten die Grundregeln einer konstruktiven Zusammenarbeit in Arbeitsgruppen und bei Terminen bekannt sein. Dennoch werden diese missachtet, weil bekannte oder – im jeweiligen Prozess – unbekannte Animositäten von Ressorts und/ oder Personen das erwünschte und erwartete Verhalten verdrängen oder überlagern.

Es hat sich deshalb bewährt, die Mitglieder in den Arbeitsgruppen zu Beginn der Entwicklungs- und Diskussionsprozesse auf gemeinsam vereinbarte Grundregeln der Zusammenarbeit zu verpflichten. Ein gewisses Maß an (Sozial-)Verbindlichkeit wird erzielt, in dem die Zustimmung der Beteiligten zu den Grundregeln in einem Protokoll ausdrücklich vermerkt wird.

Neben selbstverständlichen Formalia, wie Ausreden lassen, Rednerliste usw., sollten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer darauf verständigen, dass Kritik an vorliegenden Vorschlägen (inhaltlich-methodische Regelungen, Formulierungen von Textpassagen usw.) grundsätzlich konstruktiv behandelt und mit neuen eigenen Vorschlägen verbunden wird („Keine Kritik an einem (fremden) Vorschlag ohne konstruktiven eigenen Vorschlag!“). Wenngleich diese „Regelung“ auch nicht immer greift, erwirkt sie dennoch ein gemeinsames Grundverständnis über die Konsens bildende Aufgabe der Gruppe.

6.3.1.4 Effektivierung der Arbeit durch kompetenzgerechte Aufgabenzuweisung

Es hat sich bewährt, zu bildende Arbeitsgruppen, die einen Entwicklungsprozess begleiten, möglichst klein zu halten. Zudem ist der Kreis der Teilnehmerinnen und Teilnehmer genau auf die Aufgabenstellung hin zu bestimmen. Bei der Behandlung von Sachproblemen und -fragen der operativen Ebene sind Personen/ Spezialisten eine größere Hilfe als Leitungs-/ Entscheidungsträger, die zwangsläufig tendenziell den Generalisten zuzurechnen sind. Diese sind dann gesondert temporär hinzuzuziehen.

Bewährt hat sich in den untersuchten Prozessen eine weitere (größere) Arbeitsgruppe der Leitungsebene einzurichten (Große AG), die vorwiegend verantwortlich für die Projektsteuerung und die Verabschiedung von Beschlüssen (im Arbeitsprozess).

Parallel dazu bzw. in der Hierarchie dieser untergeordnet, ist eine oder sind mehrere aufgaben- oder themenspezifische kleinere Kernarbeitsgruppe(n) zu etablieren (kleine AG), in denen die fachlich-inhaltlichen Diskussionen geführt und Entscheidungen für die große AG vorbereitet werden. Ob eine oder mehrere (kleine) AGs erforderlich sind, richtet sich nach der Komplexität und der Separationsfähigkeit von Themenkomplexen, die es zu behandeln gilt.

In Bremen wurde eine kleine AG gegründet, die, wenn notwendig, um Einzelpersonen erweitert wurde, die dann jeweils ihr Spezialwissen, ihre Erfahrungen in die Diskussionen Ziel führend einbringen. Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt darin, dass der Stamm der Mitglieder der AG einen umfassenden Überblick über die Themen und die

Zusammenhänge erhält. Der Nachteil ist in einer stärkeren Beanspruchung der Kernmitglieder zu sehen.

6.3.1.5 Leitung / Federführung und Moderation von Sitzungen

Steht die Bewältigung einer fachlichen Aufgabenstellung an, liegt es nahe, dem Ressort die Zuständigkeit (Leitung, Federführung) zuzuweisen bzw. zuzugestehen, das für die Bewältigung der Aufgabenstellung innerhalb der Behörde zuständig ist. Für die Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen ist unstrittig das Umweltressort verantwortlich. Die Zuständigkeit für die Anwendung der Eingriffsregelung nach dem BauGB in Bremen wiederum ist allerdings strittig. Das Bauressort beansprucht die Zuständigkeit weitgehend für sich. Hingegen sieht das Umweltressort weiter gehende eigene Regelungs- und (Mit-)Bestimmungsrechte.

Dementsprechend wurde der Entwicklungsprozess zur Ausgestaltung der HANDLUNGSANLEITUNG in Bremen mit einer senatsübergreifenden Arbeitsgruppe unter der Leitung/ Federführung des Umweltressorts – Bereich Umwelt (nicht Bau) gestartet. Dem Umweltressort oblagen in der ersten Prozessphase die Geschäftsführung der Arbeitsgruppen sowie die Sitzungsleitung. Diese Zuständigkeitsregelung bewährte sich nicht.

Anfangs wurde verkannt, dass die Entwicklung und Abstimmung gerechter und einvernehmlicher Lösungen zur Ausgestaltung der HANDLUNGSANLEITUNG die Leitung des Prozesses und die Moderation der Sitzungen durch eine neutrale/ neutralere Institution/ Person erfordert. Das zu Beginn federführende Umweltressort war durch die Doppelrolle, einerseits Leitung und Moderation, andererseits Vertretung der Ressortinteressen, in eine unerfüllbare Funktion gedrängt. Selbst wenn diese Leistung von ihrer Seite als zu bewältigen angesehen wurde, stand sie dem Konsensfindungsziel im Wege, denn von Seiten der anderen, konkurrierenden Ressorts wurde der Leitung und Moderation keine ausreichende Neutralität zuerkannt. Die konstruktive Mitwirkung dieser Ressorts war durch die Konstellation merklich gehemmt.

Diese suboptimale Situation wurde von allen Beteiligten schon zu Beginn der ersten Projektphase wahrgenommen. Daher wurde, um das gemeinsame Ziel der Konsensbildung zu erreichen und den vereinbarten Zeit- und Arbeitsplan einzuhalten, die Federführung des Prozesses sowie die Leitung der Sitzungen einvernehmlich dem Vertreter der Bremer Senatskanzlei anvertraut. Die Moderation der verschiedenen Interessengruppen und Akteure gehört zu den typischen Aufgaben der Senatskanzlei - insofern hat eine sie eine bekannte und durch Geschäftsverteilungsregeln gesicherte Aufgabe übernommen.

Das Zeit- und Aufgabenmanagement sowie die Ergebnissicherung gehört zu den Hauptaufgaben des Moderators. Dies gilt auch für die Leitung der Sitzung und für die Wahrung der vereinbarten Grundregeln. Weiterhin gehört es zu seinen Tätigkeiten, die Ressortinteressen gleichgewichtig zu berücksichtigen sowie ein hohes Engagement über den Sitzungs- und Projektverlauf aufrechtzuerhalten.

Eine wichtige Aufgabe erfüllt der Moderator auch bei der Lösung von Konflikten, die über den fachlichen Diskussionsverlauf bei den Sitzungen hinausreichen oder auch außerhalb der Treffen aufgeworfen werden. Schlichtung durch bi- oder multilaterale Vermittlung sowie Rückführung der Themen in den offiziellen Diskussionsprozess, haben sich als Lösungen bewährt. Die Vorgehensweisen und die Ergebnisse wurden anschließend für alle AG-Akteure offen gelegt.

Die Übernahme der Moderationsfunktion der Prozesse bzw. der Sitzungsleitung durch die wissenschaftliche Begleitung ist aufgrund der Untersuchungsergebnisse nicht zu

empfehlen. Wenn die wissenschaftliche Begleitung Aufgaben erfüllen soll, wie die Erarbeitung von Vorschlägen, Darstellung des Standes der fachlichen Diskussion sowie die Evaluation etc., kann sie die erforderliche wertschätzende Neutralität nicht wahren (s. weiter unten).

6.3.1.6 Externe wissenschaftliche Begleitung

Streben Institutionen oder – wie im vorliegenden Fall – Teile einer Verwaltung gemeinsame Lösungen zu Fragestellungen an, die bis dahin Gegenstand für (vertiefte) fachliche Meinungsverschiedenheiten waren, ist externe Unterstützung wünschenswert und notwendig, um den angestrebten Erfolg einer Konsensfindung und so neue Handlungsmöglichkeiten zu erreichen.

Verfügen alle beteiligten Akteure über den notwendigen Informationsstand, Vorschläge für konsensfähige Regelungen ‚auf Augenhöhe‘ zu diskutieren, kann eine Prozessbegleitung ausreichen, deren fachliche Spezialqualifikation auf der Moderation oder Mediation von Prozessen gerichtet ist. Fachwissen der zur Konventionsbildung anstehenden Materie nicht von vorrangiger Bedeutung. Dieser Fall wird allerdings selten sein und wegen der Verschlankung der Verwaltungen voraussichtlich zunehmend seltener auftreten.

Verfügen Prozessbeteiligte – primär aus eigener Einschätzung – nicht über ausreichende Kenntnisse und Informationen, die Fachdiskussion „auf Augenhöhe“ zu führen, ist fachwissenschaftlicher Input erforderlich. Dieser Input kann durch eine externe wissenschaftliche Begleitung eingebracht werden. Selbst wenn ein Ressort, i.d.R. das zuständige Fachressort, überentsprechende Informationen und Sachkenntnis verfügt, wird es aufgrund der strittigen Vorgeschichte und seiner Rolle als Fachvertreter meist nicht als „neutraler Inputgeber“ akzeptiert werden.

Wird diese Vorgehensweise dennoch, z. B. aus Kostengründen gewählt, kann dies den Konventionsbildungsprozess erheblich gefährden, zumindest verzögern, weil die eingebrachten Informationen vielfach strittig diskutiert werden und die angestrebte Konventionsbildung aufgrund des Misstrauens gegenüber diesem Ressort erschwert wird.

Eine weitere klassische Reaktion von Verwaltungsteilen, die sich unvollständig oder einseitig informiert fühlen, kann darin bestehen, sich parallel eigenen Sachverstand zuzukaufen, was letztendlich die angestrebten finanziellen Einsparungen durch Verzicht auf eine externe wissenschaftliche Begleitung zu Nichte macht.

Zusätzlich hat diese Lösung den Nachteil, dass ein vermeintlich fachlich nicht vollständig qualifiziertes Ressort konkurrierende Vorschläge in den Diskurs einbringt, die von den Urhebern (z.B. parallel beauftragter Gutachter) in der Diskussion nicht unmittelbar vertreten werden können.

6.3.1.7 Qualifikation der wissenschaftlichen Begleitung

Eine, wenn nicht die grundlegende Voraussetzung für eine erfolgreiche externe wissenschaftliche Begleitung von Entwicklungs- und Konsensfindungsprozessen ist, neben der ausreichenden Fach-/ Sachkenntnis, die Zustimmung aller Beteiligten zur Auswahl der wissenschaftlichen Begleitung. Dass in den untersuchten Entwicklungsprozessen in der ersten Prozessphase von den Beteiligten nicht nur eine Institution betraut wurde, belegt die Bedeutung dieser Frage. Keiner der beiden ausgewählten wissenschaftlichen Begleitungen wurde zu Prozessbeginn von einer Mehrheit der begleitenden AG ausreichend Vertrauen entgegengebracht, den Ansprüchen hinsichtlich Unparteilichkeit / Neutralität gerecht zu werden. Da die gemeinsame Wahl der Begleitung im Kon-

sens aber eine grundlegende Voraussetzung ist, wurde hier ein erster Kompromiss gefunden und zwei Institutionen beauftragt, die im Konsens miteinander Vorschläge erarbeiten sollten.

Die Bedeutung der Neutralität der wissenschaftlichen Begleitung gilt für die Auswahl und dem erforderlichen Vorschussvertrauen wie auch für die erfolgreiche Gestaltung der Konventionsbildungsprozesse, sind ein wesentliches Kriterium für die Qualität der Prozessbegleitung (vgl. Kap. 4.3.2.1). Der laufend eingeforderte Beleg der Neutralität ist durch ein hohes Maß an Transparenz aller Arbeitsschritte, der Informationsübermittlung sowie in der Entscheidungsvorbereitung und –dokumentation zu gewährleisten (vgl. Kap. 4.5.6).

6.3.2 Aufgaben der wissenschaftlichen Begleitung

Aufgrund der herausragenden Bedeutung der umfassenden Information der Arbeitsgruppen, der Begleitung der Fachdiskussion in den Sitzungen sowie der exakten Dokumentation von Ergebnissen und Zwischenergebnissen und der zeitgerechten und vollständigen Rückmeldung der Ergebnisse an alle beteiligten Akteure, hat es sich als Ziel führend erwiesen, die Aufgaben der wissenschaftliche Begleitung auf die fachlich-inhaltliche Entscheidungsvorbereitung und –dokumentation zu beschränken:

- Konzeption des Prozesses und der Sitzungen (Themen, Themenclusterung),
- fachlich-inhaltliche Vorbereitung der zu behandelnden Themen,
- Begleitung der Fachdiskussionen in den Sitzungen sowie
- Dokumentation und Rückmeldung von fachlich-inhaltlichen Entscheidungen.

Von den Aufgaben der formalen Ausgestaltung der Gesamtprozesse, der Sitzungsleitung, erforderlicher Moderation auch außerhalb offizieller Termine und der (formalen) Geschäftsführung der Arbeitsgruppen, wurde die wissenschaftliche Begleitung so entlastet. Damit war es möglich, die Arbeit auf die Beratung/ Diskussion mit den PSAG-Mitgliedern sowie auf die Erarbeitung alternativer Vorschläge zu konzentrieren.

6.3.2.1 Zeit- und Arbeitsplanung

Nützlich für die Entwicklungsprozesse war der politische Auftrag mit der Vorgabe von Fristen für die Ergebnisvorlage. Dadurch ergab sich die Notwendigkeit eines strikten Zeitmanagements für den Verlauf der Prozesse. Die Vorabschätzung des erforderlichen Informationsinputs sowie der notwendige Zeitaufwand für die Erläuterungen und Diskussionen bis zum Erreichen der angestrebten Konventionen war eng bemessen, was zur strikten Konzentration der zu erarbeitenden konsensfähigen Aspekte beitrug.

Eine sehr langfristige Zeit- und Arbeitsplanung, einschließlich der Festsetzung von Sitzungsterminen, schafft die wesentliche Grundlage für die Mitglieder der AG, die notwendigen Arbeitsphasen in ihrer persönlichen Zeitplanung sowie die erforderlichen Abstimmungsprozesse rechtzeitig bei der Arbeitsplanung der Ressorts vorzumerken.

Auch bei langfristiger Zeit- und Arbeitsplanung trat in den vorliegenden Prozessen gelegentlich das Problem auf, dass „reguläre Mitglieder der AG“ Termine nicht wahrnehmen konnten und sich vertreten ließen. Dabei haben diese Vertreter sich mehrfach (i.d.R.) deutlich zurückhaltender an den fachlich-inhaltlichen Diskussionen beteiligt als die ‚regulären‘ AG-Vertreter des Ressorts. Anstehende Entscheidungen konnten zum Teil von den Vertretern nicht bestätigt werden, weil das Votum aus dem Ressort bzw. des zu vertretenden fehlte. Dies spricht dafür, dass der Diskussions- und Entwicklungsprozess – mindestens in diesen Fällen – nicht im erwünschten Maße vom Vertreter in der AG in sein eigenes Ressort getragen wurde oder die Entscheidungskompetenz nicht gegeben

war. Es deutet zudem zumindest darauf hin, dass der Prozess im jeweiligen Ressort in dieser Phase nicht mit der notwendigen Aufmerksamkeit begleitet wurde. Daher ist die Vertretung durch andere/ weitere Ressortvertreter weitestgehend zu vermeiden und wird als nicht sinnvoll erachtet.

Entsprechende Beobachtungen liegen aus unterschiedlichen Arbeits- und Entscheidungsphasen der Entwicklungs- und Fortschreibungsprozesse vor. Das Konzept der Arbeitsprozesse sollte darauf ausgelegt sein, die wesentlichen inhaltlich-methodischen Entscheidungen im ersten bis zweiten Drittel der Arbeitsphasen zu fällen. Im letzten Drittel sollten die Regelungen „nur noch“ redaktionell ausgestaltet werden (Formulierung, Darstellung), was i.d.R. wiederum nicht ohne Abstimmungsprobleme zu bewältigen ist/ war.

Vielfach wird/ wurde die redaktionelle Phase der Entwicklung und der Fortschreibung der Handlungsanleitung von unterschiedlichen Ressorts genutzt inhaltlich-methodische Vorschläge einzubringen, die teilweise zurückliegenden Beschlüssen entgegen standen. Sie wurden vielfach unter der Bezeichnung „redaktionelle Änderungen“ eingebracht, um sie ohne weitere Diskussion in der AG in der Handlungsanleitung einzufügen. Die Motivationen für diese Strategie können unterschiedlich sein:

- möglicherweise haben zurückliegende Erfahrungen gezeigt, dass es ausreicht, erst in der Endphase eines Entscheidungsprozesses aktiv zu werden, um eigene Vorstellung durchzusetzen oder
- es sollte die Möglichkeit genutzt werden, Vorschläge ohne Diskussion mit den anderen Ressorts unterzubringen, zu denen Widerstand erwartet wird.

Gleich welche Motivation hinter diesem Verhalten steht, der Umgang mit diesen „Regelverstößen“ ist schwierig. Da das Gesamtpaket der Anleitung auf die Zustimmung der Ressorts angewiesen ist, besteht ein gewisses Drohpotential, den gesamten Prozess der Konsensbildung scheitern zu lassen, falls der verspätet eingebrachte Vorschlag negiert werden sollte. Aufgabe der wissenschaftlichen Beratung ist es, bei der Vorbereitung zur Abstimmung und Umsetzung der redaktionellen Änderungsvorschläge ‚echte‘ von verdeckten inhaltlich-methodischen Anregungen zu selektieren. Für die Moderation bedeutet dies eine schwierige Abwägung, wie mit diesen Regelverstößen umzugehen ist, ohne den Gesamtkonsens zu gefährden.

6.3.2.2 Information zur Herstellung der Konsenskompetenz

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Informationsstand über ein Thema in den Verwaltungsteilen besonders gut ist, die federführend zuständig sind; für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in Bremen das Umweltressort/ die Naturschutzbehörde (auch wenn hier aufgrund der beschriebenen Rahmenbedingungen in anderen Ressorts einzelne spiegelbildliche Stellen mit vergleichbarer Fachkompetenz existieren, gilt die Aussage im Grundsatz).

Zielt ein Entwicklungsprozess darauf ab, am Ende eine Regelung zu finden, der alle Beteiligten zustimmen, erfordert dies, die ausreichende Urteilsfähigkeit und so grundsätzlich die Zustimmungsbereitschaft herzustellen. In Bremen hat sich erwiesen, dass selbst Lösungen, die den Interessen der Bedarfsressorts entgegen kamen, nicht akzeptiert wurden, wenn sie aufgrund mangelnder Fachkompetenz nicht als solche erkannt wurden. Während Naturschutzfachkräfte in den Bedarfsressorts einerseits „harte“ Verhandlungsgegner in strittigen Fragen waren, so konnten sie andererseits viel leichter angemessenen Kompromissen zustimmen, wenn sie die umfassenden Auswirkungen erkennen konnten.

Insbesondere bei einem Instrument mit den dargestellten unbestimmten Regelungen und sich daraus ergebenden Interpretationsunterschieden und voneinander abweichender Handhabungen in der Anwendungspraxis ist es erforderlich, eine gemeinsame Informationsbasis zu schaffen, die Kompetenzunterschiede überbrückt. Nur so sind Verhandlungen auf „Augenhöhe“ und uneingeschränkte Akzeptanz zu erreichen.

Daher sind im Zusammenhang mit der Eingriffsregelung ausreichend Informationen zur Verfügungen gestellt worden zu:

- den Rechtsgrundlagen sowie den sich daraus ergebenden rechtlichen Interpretationsspielräumen,
- den einschlägigen fachlich-administrative Regelungen anderer Verwaltungen,
- dem juristischen und fachlichen Diskurs in der wissenschaftlichen Literatur,
- den rechtlich nicht beanstandeter Vorgehensweisen in der Praxis.

Zur Wahrung der Neutralität des wissenschaftlichen Beraters sowie zur Sicherung des erforderlichen Vertrauensverhältnisses zwischen der wissenschaftlichen Begleitung und den beteiligten Akteuren ist es unabdingbar, die gesamte Bandbreite der Anforderungen/ Lösungen zu erfassen. Lösungen, die nach Gutachtermeinung ggf. nicht den fachlichen Mindestanforderungen entsprechen oder außerhalb der Bandbreite der Auslegung der rechtlichen Vorgaben liegen, sind entsprechend gesondert zu kommentieren.

Soweit Beteiligte die Darstellung bestimmter Sachverhalte oder die Einbeziehung von Beispielen wünschen, sollte diesen Forderungen, wann immer möglich, nachgegangen werden. Damit wird u. a. dokumentiert, dass die Schaffung des gewünschten Überblicks durch Vorauswahl nicht einseitig eingeschränkt wird (vgl. Kap. 4.3.8).

Grundsätzlich gilt, dass für den Diskussionsprozess wichtige Informationen immer an die Gesamtgruppe zu leiten sind, um allen Beteiligten zu einem einheitlichen (und gerechten) Kenntnisstand zu verhelfen. Jede nicht- oder selektive Übermittlung von Informationen, die Nicht-Empfängern bekannt wird (und in der Regel wird dies bekannt), weckt oder begünstigt Zweifel an der Neutralität der wissenschaftlichen Begleitung und stört den Konsensbildungsprozess nachhaltig (s. u.).

6.3.2.3 Transparenz der Informations- und Abstimmungsprozesse

Die ressortübergreifende Erarbeitung konsensualer Lösungen und von Konventionen zur Anwendung von Rechtsvorschriften mit den dargelegten Auslegungsspielräumen und der offensichtlich existierenden unterschiedlichen Anwendungspraxis erfordert eine in höchstem Maße transparente und möglichst lückenlose Erarbeitung und Darlegung der Entscheidungsoptionen, die sich aufgrund der Analyse aller maßgeblichen Quellen ergeben (Kommentierung der Normen, Spannbreite der Rechtsprechung, verschiedene Leitfäden, Anwendungspraxis usw.).

Die Reputation der wissenschaftlichen Beratung nimmt unmittelbar Schaden, wenn der Verdacht aufkommt, Informationen seien selektiert oder interessengeleitet ausgewählt. Dabei ist kaum mehr relevant und im Einzelfall kaum nachprüfbar, ob der (vermeintlich) einseitige oder unvollständige fachliche Input bewusst oder unbewusst erfolgte. Dies gilt für den Informationsinput von Seiten der wissenschaftlichen Beratung in den Diskussionsprozess ebenso, wie für die Dokumentation von Ergebnissen und Zwischenergebnissen der Sitzungen der begleitenden Arbeitsgruppen. Auch bei der Dokumentation (schriftlicher) Stellungnahmen und Vorschläge, die unmittelbar von einem Ressort an die wissenschaftliche Begleitung gehen, sind die Vollständigkeit der Erfassung und die möglichst objektive Behandlung der Einlassungen von größter Bedeutung.

Aufgrund der Fülle des Materials, der Kommentare und Vorschläge der beteiligten Akteure ist zur Erfüllung dieses Anspruchs bei gleichzeitig engem Zeitrahmen die Anwendung geeigneter Arbeitsmethoden gefordert. Die im Laufe der Untersuchung entwickelten und optimierten Formblätter und Tabellen haben sich in besonderer Weise bewährt. (vgl. Kap. 4.3.8.3 und 4.5.6).

Eine vergleichbar sorgfältige, auf Transparenz und Neutralität bedachte Herangehensweise ist bei der Abstimmung der inhaltlich-methodischen Anforderungen (Herleitung von Konventionen) und der textlichen Ausgestaltung der Ergebnisse geboten. So zeigten die Prozesse, dass die vollständige Dokumentation aller Anregungen (Ergänzungs- und Änderungswünsche, Umformulierungen usw.) zur Implementierung in die Diskussions- und Abstimmungsprozesse von der Mehrheit der Teilnehmer und Teilnehmerinnen sehr positiv wahrgenommen wurde.

Dennoch wurde hin und wieder die lange Dauer von Sitzungen kritisiert, die sich durch die akribische/ vollständige Darstellung und den daraus resultierenden Umfang der Abstimmungslisten und den Beratungsaufwand ergab. Als ungünstig erwies sich aber auch das Aussortieren von vermeintlich unkritischen und oder unwichtigen Anregungen durch die wissenschaftliche Begleitung. Diese einfache Selektion hingegen führte häufig zu Nachfragen, ob denn die Äußerungen zur Kenntnis genommen worden seien. Vor dem Hintergrund dieses Zwiespaltes wurden in den Vorhaben Votantentabellen entwickelt, die dokumentierten, dass alle Anregungen systematisch wahrgenommen und bearbeitet wurden und um diese allen Beteiligten zugänglich zu machen. Parallel wurde die Zahl der Themen schrittweise reduziert, die bei den vorgesehenen Treffen besprochen werden mussten. Die so genannten Votanten-/ Abstimmungstabellen, die Zustimmung-, Veto- und Entscheidungstabellen haben sich hinsichtlich ihrer absichtenden Wirkung besonders bewährt. Die Abschichtung bewirkt eine Reduktion der zu diskutierenden Einzelthemen mit positiven Auswirkungen, da alle beteiligten positiv wahrnehmen, dass eine Vielzahl von Vorschlägen konsensfähig ist. Die Reduktion der Diskussionspunkte gewährleistet außerdem die Einhaltung des vorgegebenen Zeitplanes, was wiederum positiv aufgenommen wird, weil sich der Arbeitsfortschritt offenbart. Als weiteres psychologisches Element kommt die Wirkung hinzu, dass im Laufe des Prozesses die Menge an Einzelentscheidungen sichtbar wird, über die man sich schon geeinigt und sie damit abgearbeitet hat (schrittweise und frühzeitige Erfolgserlebnisse).

Für den Aufbau der Tabellen und der Bezeichnung der Spalten besteht Spielraum für situations- und themenbezogene Änderungen. Spielraum zur Optimierungen besteht bspw. auch bei der Nutzung moderner Medien zur Unterstützung verwaltungsinterner wie -externer Abstimmungsprozesse (in Anlehnung an internetgestützte Beteiligungsprozesse; Content-Management-Systeme, Internetplattformen u. a. m.; vgl. z. B. OPPERMANN 2008).

Als besonders heikel erwies sich in allen untersuchten Prozessen die Phase der abschließenden redaktionellen Bearbeitung der Anleitungen (Endredaktion) auf der Basis getroffener Entscheidungen, sowohl zu Inhalten und Methoden, als auch zu Einzelthemen, die – möglicher Weise aufgrund ihrer Konflikträchtigkeit - vormals ausgeklammert waren.

Zu etlichen Einzelfragen erzielten die Akteure in den Sitzungen der Arbeitsgruppen einen grundsätzlichen oder mehrheitlichen Konsens, der von der wissenschaftlichen Begleitung dokumentiert und diese mit der Ausformulierung geeigneter Textpassagen beauftragt wurde. Teilweise sollen Detailregelungen und -formulierungen im Nachgang bi- oder multilateral mit der oder durch die wissenschaftliche Begleitung koordiniert werden.

Viele dieser notwendigen Sub-Abstimmungsprozesse zeigten die Tendenz, sich weg von der rein redaktionellen Ausgestaltung der betroffenen Passagen hin zu Änderungen oder Ergänzungen mit großer inhaltlich-methodischer Wirkung zu entwickeln. Dabei drängten die vorschlagenden Akteure nicht selten darauf, dass es sich bei ihren Vorschlägen lediglich um die sprachliche Ausführung beschlossener Inhalte im Rahmen der Endredaktion des Textes handele, die nicht mehr der Kommunikation in die Arbeitsgruppe bedürften.

Die Wahrung der gebotenen Neutralität der wissenschaftlichen Begleitung wird in entsprechenden Phasen der Prozesse ernsthaft auf die Probe gestellt und gelingt vielfach nur durch aktive Unterstützung der Projektleitung und/ oder von Seiten der Moderation.

Ein ähnlicher Effekt, der regelmäßig in der redaktionellen Abstimmungsphase auftrat, war das Wiederauflebenlassen von Fragestellungen, zu denen bereits – mehr oder weniger eindeutige - Beschlüsse gefasst worden waren. Diesem Problem ist dadurch zu begegnen, dass in den Sitzungs- oder Gesprächsprotokollen Beschlüsse hervorgehoben und für die weitere Bearbeitung ggf. mit Schlagworten versehen werden. Dies erleichtert das Auffinden der jeweiligen Passagen, wenn die Thematik im Verlauf der Prozesse wieder aufgerufen wird und dient zugleich als Nachweis des Abschlusses der Beratungen, der Beschlussfassung und übereinstimmenden Billigung eines Teilaspektes.

6.3.3 Anwendungsbeispiele

In den untersuchten Entwicklungs- und Konventionsbildungsprozessen wurde die beispielhafte Anwendung von Verfahren und Einzelmethoden zur Bearbeitung der Eingriffsregelung auf unterschiedliche Fälle/ Fallkonstellationen als Vergleichsgrundlage wiederholt gefordert und zum Teil durchgeführt.

Die Anwendungsbeispiele können wie folgt unterschieden werden in:

- Anwendung von verschiedenen gängigen Verfahren auf gleiche fiktive oder praktische Fälle (Planungen, Vorhaben).
- Anwendung von Verfahrensweisen im Vergleich zu erstgenannten Fremdverfahren, die von der wissenschaftlichen Begleitung vorgeschlagenen werden.

Die Anwendungsbeispiele erfüllen dabei mehrere wichtige Funktionen:

- Sie zeigen die Spannbreite der in der Praxis existierenden Vorgehensweisen und sich daraus entwickelnder Ergebnisse, die aufgrund der beschriebenen gesetzlichen Regelungen existieren.
- Die Unterschiede hinsichtlich Aufwand und Ergebnis voneinander abweichender Regelungen werden so dargestellt.
- Die vorgesehene Anwendung der Praxis wird erläutert und veranschaulicht. Dadurch können fachfremde Akteure besser einschätzen, wie die praktische Anwendung eher abstrakter Regelungen aussieht und zu welchen Ergebnissen sie führen.
- Wenn die vorgeschlagenen Regelungen auf abgeschlossene Fälle angewendet werden, kann besser beurteilt werden, wie sich Aufwand und Ergebnis im Vergleich zum bisherigen Vorgehen entwickeln würden.

Anwendungsbeispiele geben den Beteiligten die Möglichkeit, vorgeschlagene Lösungen besser zu verstehen, ihre Effekte bei der Anwendung nachzuvollziehen, um zu ent-

scheiden, wo man sich innerhalb der Spannbreite der Anforderungen einordnen möchte.

Allerdings können diese vergleichenden Anwendungen unterschiedlicher Regelungen auf praktische Planungs- und Zulassungsfälle auch problematisch sein:

- Verschiedentlich wurden aus dem Kreis der begleitenden AG Planungen oder Regelungsvorschläge eingebracht, die der Anwendungspraxis anderer Bundesländer oder Kommunen entstammen. Diese Fälle sollten mit vorgeschlagenen Regelungen oder der verabschiedeten Handlungsanleitung von 1997 vergleichend geprüft werden.
- Schon aus den Begründungen für diese Art beispielhafter Anwendung war vielfach zwischen den Zeilen herauszuhören, dass es den Vorschlagenden darum ging, die abgeschlossenen Fälle nachträglich einer Prüfung durch die wissenschaftliche Begleitung und einem Vergleich mit dem Vorgehen konkurrierender Umlandgemeinden unterziehen zu lassen, um die Kritik an (früher) überzogenen Forderungen oder Festlegungen zu beweisen.
- Eine weitere offensichtliche Motivation war, Einfluss auf laufende Planungs- und Zulassungsverfahren zu nehmen.

Anwendungsbeispiele und Vergleiche dieser Art wurden – soweit die wissenschaftliche Begleitung ihre Durchführung nicht abwenden konnte – überwiegend im Verlauf der Prüfung abgebrochen. Bei allem Interesse an Vergleichen bereits existierender Fälle ist auf ihre eingeschränkte Aussagekraft hinzuweisen. Aufwand und Dauer der Anwendung unterschiedlicher Regelungen können nicht valide verglichen werden. Dazu bedürfte es des Aufbaus einer „wissenschaftlichen Versuchsanordnung“ bei der besonders die Rahmenbedingungen zu vereinheitlichen wären. Bereits abgeschlossene fremde Fallbeispiele können ebenfalls nur sehr eingeschränkt – auf Grundlage des vorliegenden Materials – nachvollzogen werden. Insoweit ist die Aussagekraft von Vergleichen hinsichtlich des Aufwandes und möglicher Anwendungsprobleme sehr kritisch zu beurteilen, auch wenn das Interesse daran hoch ist.

Gut nachzuvollziehen sind alle Vergleiche von standardisierten Verfahren anhand der Anwendung eines Beispielfalls. Soweit die Herleitung von Anforderungen und Kompensationserfordernissen aufgrund fachlich-argumentativer Verfahren vorgenommen wurden, wie in Bremen vor der Vereinbarung der Handlungsanleitung überwiegend der Fall, ist die Reproduzierbarkeit der Ergebnisse gering; selbst wenn die fachlichen Einschätzungen sachgerecht scheinen (diese Beurteilung ist als Expertenurteil dann zwar möglich, bleiben aber subjektiv, bestenfalls intersubjektiv). Es muss zudem berücksichtigt werden, dass auch bei anleitungsgerechter Anwendung standardisierter Verfahren, je nach Standardisierungsgrad mehr oder weniger subjektive Auslegungs-, Einordnungs- und Bewertungsspielräume bestehen. Daher erfordert ein valider Vergleich mit wissenschaftlichem Anspruch die Bearbeitung in Varianten unter Nutzung der verbliebenen oder vorgesehenen Anwendungsspielräume nach oben oder unten. Will man diesen Aufwand vermeiden, sichert die Durchführung zumindest mit den gleichen Fachkräften die Vergleichbarkeit einigermaßen.

Anwendungsbeispiele vorgeschlagener Methoden und Vorgehensweisen auf der Basis eines fiktiven Datensets (mit Daten, die den Verhältnissen des späteren Anwendungsräumens entsprechen) sind hingegen hilfreich und zweckmäßig, v. a. um fachfremden Ressorts (noch) mehr Klarheit zu verschaffen, welche Wirkungen und Ergebnisse von den Vereinbarungen bei der Anwendung in der Praxis zu erwarten sind.

Gut dokumentierte Fallbeispiele sind eine wertvolle Erläuterung und damit Hilfestellung, die in eine Anleitung mit aufgenommen werden sollten, um Anwendungsunsicherheiten und –fehler zu reduzieren.

6.3.4 Evaluation von Anwendungserfahrungen und Fortschreibungsbedarf

Die Eingriffsregelung ist aufgrund der beschriebenen unzureichend präzisen gesetzlichen Vorgaben (und den sich daraus ergebenden Folgen) sowie der gleichzeitig großen unmittelbaren ökonomischen Wirkung auf Vorhaben und Planungen klageanfällig. Insofern fällt den Gerichten häufig die Aufgabe zu, sich nicht nur mit den Ergebnissen der Anwendung der Rechtsnormen zu beschäftigen, sondern mit der Interpretation der Rechtsnormen selbst. Im Ergebnis ist die Zahl der Beschlüsse und Urteile hoch, mittels derer unpräzise gesetzliche Regelungen präzisiert oder geklärt werden.

Dies allein ist Grund genug, eine einmal getroffene Verwaltungsvereinbarung zur Anwendung der Eingriffsregelung von Zeit zu Zeit auf ihre Stimmigkeit mit neueren Rechtsinterpretationen zu überprüfen. Sonst läuft die Regelung Gefahr, von der Rechtsinterpretation überholt zu werden. Unmittelbarer Anpassungsbedarf einer Verwaltungsrichtlinie ergibt sich, wenn sich die gesetzlichen Vorschriften, die ihr zugrunde liegen, verändern.

Ein weiterer Grund für eine periodische Evaluation sind Anwendungserfahrungen, die die beteiligten Akteure erwerben (direkte Erfahrungen) und Reaktionen aus dem politisch-gesellschaftlichen Umfeld der Akteure, denen die Regelung aufgrund des Ablaufs der Planungs- und Zulassungsverfahren und der dabei erzielten Ergebnisse ausgesetzt ist (indirekte Erfahrungen, Feed-Back).

Da Verwaltungen dazu tendieren, einmal getroffene Regelungen auch „entgegen sachlicher“ Erkenntnisse „mit Blick auf die Konsenserhaltung“ möglichst lange unangetastet und unverändert in der Anwendung zu belassen⁹², ist zu empfehlen, entsprechende Revisionsklauseln und -zeiträume bereits zum Gegenstand der Konventionsbildungsprozesse zu machen und beim Inkraftsetzen der Regelung zu verankern. Dies gilt insbesondere für Regelungen, die in einem aufwändigen Verfahren zu einer zuvor lange konflikträchtigen Materie erzielt werden konnten, denn „wer von einem einmal vereinbarten und in Kraft getretenen Programm abweichen will [...] läuft Gefahr, ‚als Störenfried‘ des Konsenses angesehen zu werden“ (LUHMANN 1971: 133).

Die Vereinbarung eines Evaluations- und Revisionsverfahrens bereits in einer frühen Phase eines Entwicklungs- und Konventionsbildungsprozesses hat zudem positive Wirkung auf einen laufenden Konsensbildungsprozess. Mit der Sicherheit einer Revision in absehbarer Zeit sinkt für die beteiligten Akteure/ Ressorts das Risiko, einer vermeintlich zweifelhaften Festlegung zuzustimmen, die – einmal vereinbart – über lange Zeiten unverändert in Kraft bleiben wird.

Eine Überprüfung einer Anleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung – wie auch vergleichbarer Vereinbarungen - nach Einführung und einigen Jahren Anwendungserfahrung ist grundsätzlich zu empfehlen. Dies gilt in besonderem Maße für die erste Phase der Anwendung einer entsprechenden Anleitung, weil in der ersten Anwendungsphase besonders viele neue und zusätzliche Erfahrungen gesammelt werden.

Weitere periodische Überprüfungen sind ebenfalls sinnvoll. Bei einer untergesetzlichen Regelung, deren Anwendung zur rechtswirksamen Festsetzung von Auflagen für Normadressaten führt, ist sicher zu stellen, dass die aktuellen rechtlichen Rechtsnormen so-

⁹² vgl. LUHMANN 1971: 134: „[Die Verwaltung] benutzt die alten Gleise, solange es geht“.

wie deren Interpretation durch Rechtskommentare, Rechtsprechung und ggf. vorhandene oder sich entwickelnde fachliche Standards und Konventionen regelmäßig Eingang in die Verwaltungsvorschrift finden.

Auch im Hinblick auf einen möglichst effizienten Verwaltungsvollzug sind untergesetzliche Anleitungen regelmäßig zu überprüfen, und zu klären, ob die Regelungen aufgrund geänderter Rahmenbedingungen und neuer/ zusätzlicher Anwendungserfahrungen optimiert werden können.

Die Abbildung auf der folgenden Seite zeigt im Überblick noch einmal die wesentlichen Voraussetzungen, Rollen und Aufgaben der Akteure für die Ausgestaltung erfolgreicher Entwicklungs- und Konsensbildungsprozesse zur Ausgestaltung von HANDLUNGSANLEITUNGEN für Instrumente des Natur- und Umweltschutzes.

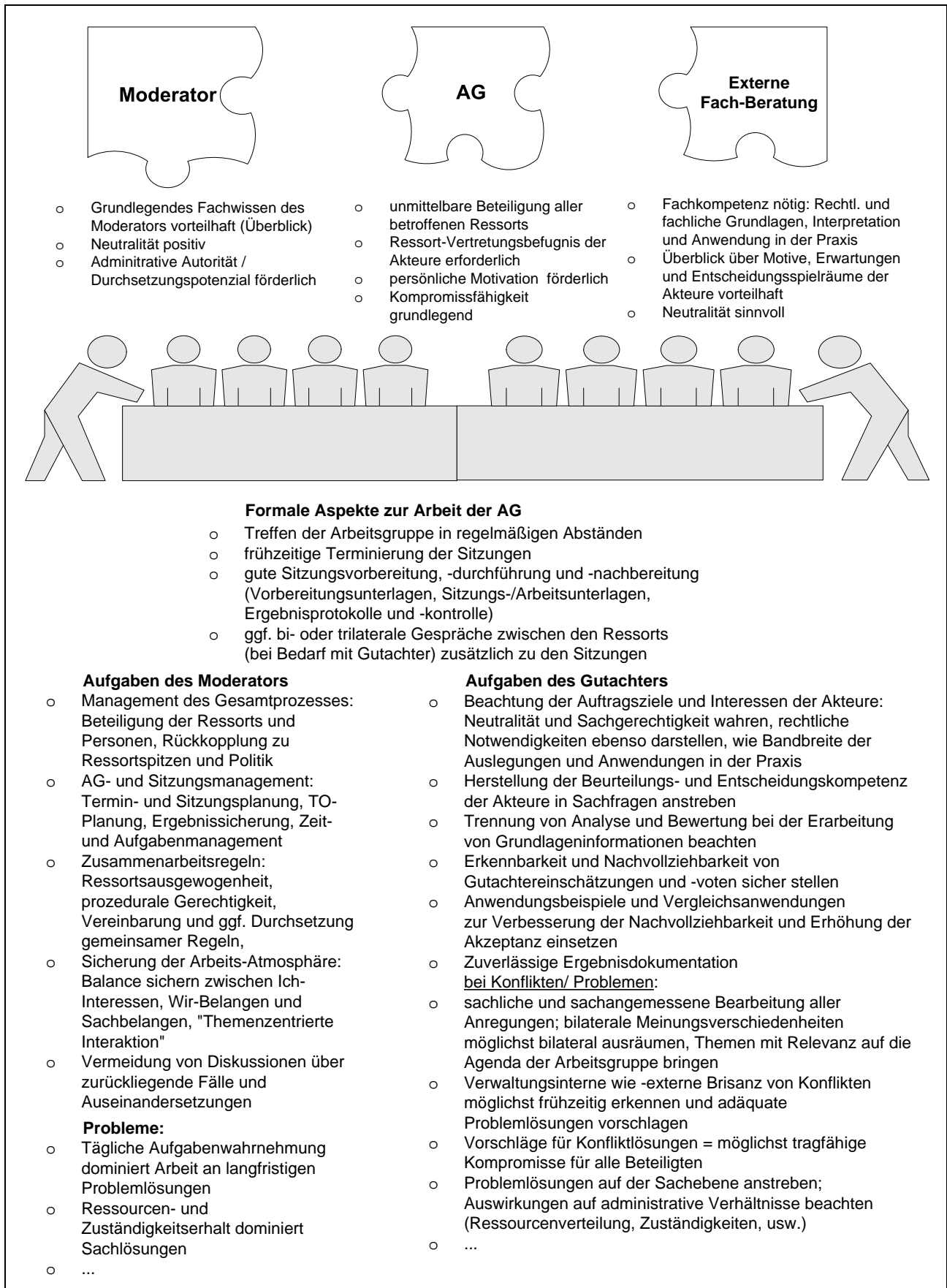


Abb. 36: Anforderungen an Akteure und die Ausgestaltung eines erfolgreichen Entwicklungs- und Konsensbildungsprozesses im Überblick (EIGENE DARSTELLUNG).

6.4 Verbesserung der Anwendung der Eingriffsregelung durch die Handlungsanleitung

Dass die Unbestimmtheit der Rechtsnormen zur Eingriffsregelung auf Bundes- und Landesebene eine der wesentlichen Quellen für die Anwendungsunterschiede ist, auch bei vergleichbaren Fallkonstellationen, ist wissenschaftlich seit langem belegt. Dass Anwendungsunterschiede, die zu unterschiedlichen Anforderungen und ökonomischen Belastungen führen, von den Regelungsadressaten als Ungerechtigkeit empfunden werden, kann nicht verwundern. Dass auch die Akzeptanz von Verwaltungsteilen und Regelungsadressanten, die der Anwendung grundsätzlich eher abgeneigt sind, gegenüber einem Rechtsinstrument erheblich leidet, dass in der Anwendung ungerecht ist, verwundert ebenfalls nicht. Dass die Anwendung der Vorgaben beim Aufeinandertreffen starker Verwaltungsteile mit divergierenden Interessen in Planungs- und Zulassungsverfahren mit erheblichen Meinungsverschiedenheiten verbunden ist und langwierigen Abstimmungsprozessen, ist gleichfalls keine Überraschung. Von ‚außen‘ oder von ‚oben‘ gesehen (Bevölkerung, Politik und Verwaltungsspitzen) wirkt das Verwaltungshandeln auf der operativen Ebene unzureichend Effizient.

Die vorliegende Untersuchung hat allerdings ein Paradoxon aufgezeigt:

- Einerseits fordern Politik und Verwaltungsspitzen (in allen Bundesländern – auch in Bremen) von ihren operativen Verwaltungsteilen die Durchführung von Planungs- und Zulassungsverfahren mit größtmöglicher Effizienz (schnell, schlank).
- Andererseits tragen die politischen Gremien in ihrer Rolle als Gesetzgeber ihrer Verantwortung seit Jahrzehnten nicht hinreichend Rechnung. Durch Studien belegte Regelungsdefizite auf gesetzlicher Ebene werden nicht durchgreifend beseitigt. Im Gegenteil werden Forderungen nach Deregulierung und der Flexibilisierung wiederholt und in Gesetzgebungsverfahren in Teilen umgesetzt. Dabei wird stets betont, dass die qualitativen Standards durch eine Vereinfachung der Regelungen keinesfalls gesenkt werden sollen– alles andere wäre vor dem Hintergrund der unzureichenden Zielerreichung bei der Sicherung der Biodiversität nicht vertretbar (vgl. bspw. Zielverfehlung beim so genannten 2010-Ziel zum Stopp des Verlustes an Biodiversität; EU-KOMMISSION, AUSSCHUSS DER REGIONEN 2009: 3).

Ohne ausreichend bestimmte (eindeutige) Regelungen und ohne eine hinreichende Zahl dieser Regelungen nach dem Prinzip „so wenig wie möglich, aber so viele wie (für effiziente Verwaltungsverfahren) nötig“, kann es nicht gelingen, die vereinbarten und postulierten politischen Ziele zu erreichen.

Dabei sind gesetzliche Regelungen auf einer möglichst hohen Ebene und verbindlichen Ausprägung gleichzeitig mit dem Effekt verkoppelt, ein hohes Maß an Gleichbehandlung divergierender Interessengruppen zu sichern und damit dieses Grundprinzips staatlichen Handelns gegenüber Bürgerinnen und Bürgern sowie Investoren zu gewährleisten.

Untergesetzliche Regelungen auf Bundes- oder auf Landesebene sind dagegen Mittel zweiter Wahl. Sie sind allerdings dann unverzichtbar, wenn Gesetzgeber eine ausreichende Normierung gesetzlicher Vorschriften nicht vornehmen.

Für die Verwaltung sind sie in jedem Fall wertvoll, da es gelingt, die Vorgaben nach mehr Effizienz der Planungs- und Zulassungsverfahren zu gewährleisten.

6.4.1 Fachliche Voraussetzungen standardisierter Handlungsanleitungen

Die Vorhaben, auf die die Rechtsvorschriften der Eingriffsregelung anzuwenden sind, können von Fall zu Fall unterschiedlich sein. Zudem sind der Zustand und die Vorbelastungen von Natur und Landschaft selten identisch. Damit einher gehend ist auch die Empfindlichkeit gegenüber unvermeidbaren Beeinträchtigungen verschieden.

Die Rechtsnormen, die angewendet werden müssen, bleiben allerdings gleich. Dementsprechend müssen Vorschriften Spielräume bieten, um ein in der Sache angemessenes Vorgehen wählen zu können. Aufgrund der Individualität der Konstellationen, die für den Einzelfall auf der gesetzlichen Ebene nicht abschließend geregelt werden kann, war hier zu untersuchen, welche Vorgehensweise zu wählen ist und mit welcher Intensität die Eingriffsbeurteilungen vorzunehmen sind, um eine Vergleichbarkeit in der Anwendung und bei den Vorgehensweisen zu erreichen. Solche Gleichartigkeiten, von den Vorhabensträger und Vorhabensentscheidern gleichermaßen erkannt und akzeptiert, steigert den Konsens im Vorgehen des Entscheidungsprozesses erheblich, da die Einzelfallkonstellationen so individuell sind und bleiben werden, dass auch nicht jeder Fall in untergesetzlichen Regelungen vorhergesehen und vollständig geregelt werden kann.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gibt dafür wesentliche Vorgaben:

- In einfachen Fällen (mit geringen Wirkungen geringer Empfindlichkeit von Natur und Landschaft) genügt gleichermaßen eine geringere Untersuchungsintensität.
- In schwerwiegenden Fällen (mit vielen und intensiven Wirkungen auf wertvolle und empfindliche Ausprägungen der Schutzgüter und Funktionen) ist eine breit angelegte Untersuchung hoher Intensität geboten.

So einfach dieser Grundsatz auch zu formulieren sein mag, so schwierig ist seine Umsetzung und Anwendung in der Praxis, zumal bisher weder die Fach- noch die Rechtswissenschaft noch die Rechtsprechung diesen Grundsatz durch präzisierte Auslegungen erläutert hat. Von den Gerichten wurden im Gegenteil die uneinheitlichen Vorgaben und fehlende Fachkonventionen der entsprechenden Wissenschaften beklagt.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet einerseits, dass Intensität und damit der Aufwand bei der Anwendung der Eingriffsregelung an die Schwere des jeweiligen Eingriffs angepasst sein muss. Andererseits fordert der Grundsatz im Kontext des Grundsatzes der Gleichbehandlung, dass Fälle vergleichbarer Problematik mit vergleichbarer Intensität und entsprechendem Aufwand bearbeitet werden. Darüber hinaus ist weitgehend sicher zu stellen, dass der Eingriffsverursacher bei vergleichbaren Fällen auch durch die Kompensation in vergleichbarer Intensität belastet wird. Vereinfacht gesagt, müssen die Kompensationsforderungen und deren Kosten bei Eingriffen vergleichbarer Schwere in einer vergleichbaren Größenordnung liegen, unabhängig davon, ob die Kompensation als naturale Restitution (Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen) oder finanziell geleistet wird (Ausgleichszahlungen bzw. Ersatzgeld, ausschließlich oder anteilig).

Um den Grundsätzen der Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit möglichst gut gerecht zu werden, sind Regelungen zu treffen, die

- auf möglichst hoher Ebene vereinbart werden und die nachgeordneten Ebenen binden (EU-, Bundes-, Landesebene),
- vorab zu vereinheitlichende Aspekte bündeln und dafür einheitliche Vorgaben anbieten (Vorabfestlegung des Vorgehens im Einzelfall, soweit fachlich vertretbar),

- Problem angemessene Vorgaben für vorab nicht (weiter) zu vereinheitlichende Aspekte vorschlagen (Eingrenzung der Auslegungsspielräume).

Anforderungen und Regelungen, die hinsichtlich ihrer Wirkungen in den einzelnen Eingriffsfällen von zentraler Bedeutung sind, bedürfen vorrangig der einheitlichen Regelung auf gesetzlicher Ebene. Dies gilt bspw. für die Frage, über welchen Zeitraum die positiven Wirkungen festgelegter Kompensationsmaßnahmen durch den bzw. auf Kosten des Vorhabensträgers gewährleistet werden müssen (bei unbefristet zugelassenen Eingriffen). Die Antwort, die – im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit ggf. noch unterschieden werden kann für private und öffentliche Vorhabensträger, ist von großer Bedeutung für Entscheidungen

- über die Flächenbeschaffung, die Flächensicherung und
- für ggf. durchzuführende Pflegemaßnahmen, deren Dauer und Aufwand sowie
- die damit verbundenen Kosten,

so dass es hier einer grundsätzlichen Regelung auf übergeordneter Ebene in Form einer Rechtsnorm bedarf.

Ähnliches ist z.B. erforderlich für die Frage, ob der Anteil nicht (vollständig) kompensierbarer Beeinträchtigungen monetär zu kompensieren ist (Ersatzgeld). Der Gleichbehandlungsgrundsatz erfordert eine Festlegung auf gesetzlicher Ebene ebenso, wie die Festlegung, wie die Höhe der zweckgebundenen Abgabe zu ermitteln ist. Zumindest hierfür sind die Grundsätze gesetzlich zu regeln, wie beispielsweise welche Kostenkomponenten bei der Ermittlung der Abgabenhöhe einzubeziehen sind.

Keine fixen Vorschriften sind u. a. für die Art und den Umfang der Erhebungen möglich, die von Verursacherseite zur Ermittlung der Beeinträchtigungen durchzuführen sind. Die Beeinträchtigungswirkungen eines Projektes, die spezifische Empfindlichkeit der Schutzgüter und Funktionen sowie die bereits vorliegenden Daten determinieren, welche weiteren Erhebungen erforderlich sind. Auch die Methoden, die zur Bewertung der Beeinträchtigungen angewandt werden sollen, determinieren einen notwendigen Umfang und Detaillierungsgrad an Eingangsinformationen. Daher unterliegt auch die Auswahl der Methoden dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Abstrakt oder theoretisch ist nur sehr schwer zu fassen, was in einem Einzelfall angemessen ist und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Dies bestimmt die zuständige Zulassungsbehörde von Fall zu Fall abschließend. Ob diese Entscheidungen korrekt sind, zeigt sich ggf. erst bei einer gerichtlichen Überprüfung, obwohl dieser Sachverhalt in der Rechtsprechung zur Anwendung der Eingriffsregelung erstaunlicher Weise nur sehr selten eine Rolle spielt. Vielleicht ist dies der Fall, da die Gerichte selbst der Auffassung sind, dass sie sich bei dieser Beurteilung „auf dünnem Eis befinden“. Diese Unsicherheiten werden daher weiter bestehen und sind um so leichter im gemeinsamen Miteinander zu regeln, je reibungsloser die Anwendung der Eingriffsregelung ansonsten vollzogen werden kann.

Während Art und Umfang der Erhebungen also weitgehend im Einzelfall zu bestimmen sind, müssen die heranzuziehenden Maßstäbe einheitlich sein, um die Erheblichkeit von Beeinträchtigungen zu beurteilen. Da die Maßstäbe zur Bewertung von Qualitäten der zu beurteilenden Schutzgüter und Funktionen (sowie deren Veränderung durch einen Eingriff sowie die Kompensation) nicht allein fachwissenschaftlich herzuleiten sind, sondern einem politisch-gesellschaftlichen Einfluss unterliegen (normative Setzungen auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse), liegt die sinnvolle Ebene für die

Bestimmung der Wertmaßstäbe bei den Bundesländern. Sie sind gemäß Grundgesetz primär für den Naturschutz zuständig und ihnen steht damit auch formal die Kompetenz zu, entsprechende Wertmaßstäbe zu etablieren (soweit Bund oder EU keine vorrangigen Regelungen getroffen haben). Für bundes- oder landesweite Wertmaßstäbe können keine fixen Werte gesetzt werden, die ohne jede Abweichung anzuwenden sind. Der notwendigen Einzelfallgerechtigkeit ist es geschuldet, dass die konkrete Ausprägung eines zu beurteilenden Schutzgutes oder einer Funktionsausprägung die Vorgabe von Wertspannen gebietet, innerhalb derer die Einstufung im Einzelfall zu erfolgen hat. Auch die Methoden zur Herleitung des Kompensationsbedarfs und der Bilanzierung von Eingriff und Kompensation müssen gewährleisten, dass für Beeinträchtigungen gleicher Art und Erheblichkeit vergleichbare Kompensationsanforderungen ermittelt und festgelegt werden, die die Verursacher in ähnlicher Weise belasten.

Fasst man diese Anforderungen zusammen, müssen die gesetzlichen Vorschriften auf Bundes- wie auf Landesebene zwangsläufig Auslegungsspielräume bieten. Allerdings sind wichtige Regelungen deutlich präziser zu definieren, insbesondere die mit besonderer Bedeutung für einen bundesweit einheitlichen und damit gerechten Vollzug. Welche dies sind, wird nachfolgend dargestellt.

6.4.2 Positive Wirkungen der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung

Bereits vor dem Start der Entwicklungs- und Konventionsbildungsprozessen existierten bundesweit, auf unterschiedlichen Ebenen und für verschiedene Vorhabentypen eine große Zahl von Anleitungen zur Anwendung der Eingriffsregelung. Parallel zu den Prozessen in Bremen hat sich deren Zahl weiter vergrößert. Verschiedene Untersuchungen weisen kritisch darauf hin, dass sich in den Leitfäden die Vielfalt an Vorschlägen für das Vorgehen bei der Anwendung im Einzelfall weiter vermehrt und die Probleme, die in den gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen angelegt sind, sich eher verschärfen als mildern. Zu klären war zudem, warum ein weiterer Leitfaden zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen das Problem entschärfen und nicht zusätzlich vergrößern sollte.

Viele der oben angesprochenen Leitfäden sind von den für die Anwendung des Instrumentes zuständigen Ressorts entwickelt worden. Sie sind entsprechend anspruchsvoll und die Anwendung ist zum Teil sehr aufwändig. Etliche Anleitungen sind nur für die Anwendung bei spezifischen Vorhabentypen geeignet. Entsprechend bringen die, der Anwendung abgeneigten Ressorts und Interessengruppen diesen Handlungsvorschriften kein Vertrauen entgegen. Da zudem für viele der Leitfäden die Anwendung nicht vorgeschrieben oder zumindest politisch vereinbart ist, vertrauen sie lieber auf Verfahren, die sie kennen und mit denen sie schon gute Erfahrungen gemacht haben.

Die Stärke und der Vorteil einer weiteren Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen liegt darin, dass

- sie auf alle Vorhabentypen anwendbar ist,
- Vorhaben aller Problemintensität erfasst,
- die Anleitung verdrängt andere Verfahren im Zuständigkeitsbereich der Verwaltung und sichert ein einheitliches Vorgehen,
- die Effizienz der Bearbeitung von Planungs- und Zulassungsverfahren steigt; auf Seiten der Vorhabensträger und der von ihnen beauftragten Büros, da dort das vorhandene Fachwissen nur für eine Methode vorgehalten werden muss und auf Seiten der Verwaltung, weil sich der Aufwand für die Prüfungsprozesse reduziert

und Zahl und Umfang bisher strittiger behördlicher Abstimmungen über das Vorgehen und bestimmter Bewertungen reduziert.

Die Handlungsanleitung ist damit eine Anleitung ‚für alle Fälle‘ auf der höchstmöglichen Regelungsebene des Stadtstaates mit bestmöglichem fachlich gestützten Vorgaben.

Im Prozess der gemeinsamen Entwicklung und Verabschiedung haben sich alle Ressortteile der Verwaltung auf ihre Anwendung verständigt und festgelegt. Dies sichert der Anleitung die größtmögliche Akzeptanz und sorgt für eine weitgehend einheitliche und abweichungsfeste Anwendung.

Äußerungen der Verwaltung, die in der Evaluationsphase der Untersuchung erhoben wurden, bestätigen dies positiv.

Für die aktuelle Generation der Verwaltungsmitarbeiterinnen gilt zudem, dass ihr Informationsstand über die Inhalte und Methoden durch direkte und indirekte Beteiligung an der Entwicklung überdurchschnittlich hoch ist und die Fehlerquoten bei der Anwendung gering sind. Diese Erfahrung stützt die Forderung und die Notwendigkeit einer regelmäßigen Evaluierung und Anpassung an aktuelle Anforderungen, da damit die zuständigen Mitarbeiter sich den aktuellen Stand des Verfahrens- und Fachwissens fortlaufend aneignen können.

Die verabschiedeten, von der politischen Ebene zur Anwendung vorgesehen Konventionen geben Vorhabensträgern mit Projekten in Bremen außerdem klare Vorgaben, welche einheitlichen Methoden und Maßstäbe bei der Prüfung an ihre Planungs- und Zulassungsunterlagen angelegt werden. Die Handlungsanleitung als Handlungsprogramm enthält vorrangig Regelungen zu Lenkung erforderlicher inhaltlicher und methodischer Entscheidungen der Behördenteile. Sie richtet sich, anders als klassische Handlungsprogramme, damit auch an Adressaten außerhalb der Verwaltung. Die Regelungen stellen nach innen (verwaltungsintern) und nach außen (z.B. gegenüber Vorhabensträgern) dar, welche Interpretationen und Anforderungen von allen Verwaltungsteilen/ ‚der Verwaltung‘ geteilt werden.

Die Handlungsanleitung ist

- eine Grundlage für alle Akteure,
- für das Verwaltungshandeln im Einzelfall und gestaltet Vorgehen, Anforderungen und Entscheidungen abseh- und einschätzbar,
- soweit die Handlungsanleitung abschließende oder Vorgehensweisen vollständig standardisiert, wird der Vollzug für alle verlässlich, nachvollziehbar und transparent.

Der notwendige Einzelfallbezug erfordert dennoch fallweise Entscheidungen auf Grundlage fachlicher Beurteilungen, die nicht oder nur in Ansätzen durch die Handlungsanleitung vorgeprägt sind. Diese Schwierigkeit bleibt bestehen. Sie wird aber leichter zu bewältigen sein, da die positiven Erfahrungen einheitlichen Vorgehens bei vielen Eingriffsbeurteilungen das gegenseitige Vertrauen stärken und die Zusammenarbeit die Verständigung auch über problematische Fälle erleichtern wird.

6.4.3 Nutzen des Handlungs- und Entscheidungsmodells im Verwaltungsalltag

In der Evaluation der Anwendungserfahrungen mit der bremischen Handlungsanleitung äußerten sich nahezu alle Befragten positiv darüber, dass das Vorgehen und die Bewertungen bei der Eingriffsregelung durch ein Handlungsprogramm gesteuert wird, das mit Zustimmung aller beteiligter Ressorts verabschiedet wurde.

Die Erfahrungen mit der Anwendung der stärker standardisierten Teile des Verfahrens waren im Vergleich zur Handhabung weiterhin nicht standardisierter Teilaspekte offensichtlich so erfolgreich, dass viele der befragten Akteure den Wunsch nach weiteren geeigneten Regelungen für Themen wünschten, die bislang nicht standardisiert waren, wie z.B. die Bearbeitung der Landschaftserlebnis- und einzelner abiotischer Schutzgutfunktionen.

Auch Regelungen, denen einzelne Ressorts im Entwicklungsprozess nicht ohne weiteres oder auf Anhieb zustimmen konnten, wurden von diesen Ressorts nach Verabschieden des Gesamtkompromisspaketes mitgetragen.

In der Fortschreibungsphase der Handlungsanleitung wurde für einzelne Aspekte Veränderungsbedarf angemeldet, v. a. sollte die Handlungsanleitung um strukturierende/standardisierende Regelungen ergänzt werden. Die begleitende Arbeitsgruppe lehnte jedoch nach einer Information über die bundesweit gängigen Verfahren weitere Überlegungen zur Ergänzung der Handlungsanleitung zu diesen Aspekten mehrheitlich ab. Dies betraf Themenfelder wie die Bearbeitung des Schutzgutbereiches „Landschaftsbild einschließlich des Erholungswertes“ sowie die Bearbeitung/ Berücksichtigung von indirekten Beeinträchtigungen (z.B. Immissionen).

Offensichtlich konnte der voraussichtliche Nutzen der Einführung von Regelung zur Vereinheitlichung und Beschleunigung der Anwendung im Einzelfall hierbei nicht vermittelt werden oder wurde mehrheitlich nicht gesehen. Am Ende überwog vermutlich die Sorge der Rechtfertigungsnot vor politischen Vertretern, die darauf bedacht waren, nicht nur die Verfahren schlank zu halten, sondern auch die Handlungsanleitung.

Durch die Nicht-Aufnahme bestimmter Regelungen muss weiter davon ausgegangen werden, dass diese Themen bei der Anwendung der Eingriffsregelung auch künftig nach unterschiedlichen Methoden bearbeitet werden, die zumeist gleich viel Aufwand und entsprechende Planungszeiten erfordern werden wie die vorgeschlagenen Kompromisse. Möglicherweise war die Ablehnung der Aufnahme einer Regelung bei manchen Ressorts aber auch mit der Hoffnung verbunden, dass keine Regelungen in der Handlungsanleitung künftig von Fall zu Fall dazu führen könnten, dass diese Aspekte nicht mehr berücksichtigt würden.

6.4.4 Zusammenfassende Bewertung

In der Gesamtschau des erreichten Ergebnisses ist festzustellen, dass eine Regelung erarbeitet werden konnte, die fachlich geeignet ist und bei korrekter Anwendung zu rechtssicheren Ergebnissen führt. Die gemeinsame Arbeit und die Verabschiedung mit Zustimmung der beteiligten Ressorts sowie die Inkraftsetzung durch die Verwaltungsspitze gewährleisteten die erforderliche hohe Akzeptanz und garantiert die damit verbundene weitgehende einheitliche und korrekte Anwendung. Die überwiegende Zustimmung zu dem beschlossenen Kompromiss gewährleistet eine weitgehend unstrittige und damit zügigere und harmonisierte Bearbeitung der Planungs- und Zulassungsverfahren in der Verwaltung. Dies gilt für alle Regelfälle. Effizienzgewinne entstehen auch für die Projektträger. Die Ergebnisse der Anwendung liegen, so darf vermutet werden,

durchschnittlich quantitativ wie qualitativ auf dem gleichen Niveau, wie dies ohne Regelung der Fall gewesen ist. Da es kaum mehr von den Ergebnissen inneradministrativer Auseinandersetzungen abhängt, ob die Ergebnisse der Anwendung der Eingriffsregelung aus Sicht der Beteiligten über- oder unterdurchschnittlich sind, können gemeinsam eher fachlich-inhaltliche Fragestellungen betrachtet werden.

Der Aufwand für die Entwicklung und Etablierung der Regelung war hoch. Der Nutzen durch die beschriebenen Effizienzgewinne in den vielen Einzelfällen wird diesen mittel- bis langfristig aufwiegen.

Bewährt hat sich, den Entwicklungsprozess wissenschaftlich zu begleiten und zu moderieren. Grundvoraussetzung für den Erfolg der wissenschaftlichen Begleitung ist ihre Neutralität sowie die fachliche Kompetenz. Die Moderation, für die das Neutralitätsgebot gleichfalls gilt, profitiert von einer gewissen ‚institutionellen Autorität‘, v. a. im Hinblick auf den Prozessfortschritt, wenn dieser parallel zum Alltagsgeschäft erreicht werden muss. Der Einsatz der beschriebenen Methoden im Entwicklungs- und Fortschreibungsprozess hat dazu beigetragen, die Diskussionen und den Prozessfortschritt mit seinen Entscheidungserfordernissen für alle gerecht und transparent zu gestalten.

Positive Anwendungserfahrungen der Praxis können dazu führen, dass auch für die wenigen Themenbereiche, für die bisher keine standardisierten Regelungen vereinbart werden konnten, grundsätzlich aber Standardisierungspotenzial besteht, Regelungen entwickelt und vereinbart werden.

Die positive Bewertung der Handlungsanleitung darf allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass (auch) der Bremische Gesetzgeber weiterhin gefordert ist, zentrale Regelungen auf gesetzlicher Ebene präzise(r) zu fassen. Die Gewährleistung des Gleichheitsgrundsatzes gebietet es eigentlich, dass sich alle Landesgesetzgeber auf (weitgehend) einheitliche Anforderungen zur Ermittlung und Kompensation von unvermeidbaren Beeinträchtigungen einigen. Der Bundesgesetzgeber hat mit dem BNatSchG 2009 dafür eine Grundlage geschaffen.

6.5 Grenzen von Konventionsbildungsprozessen zur Ausgestaltung untergesetzlicher Regelungen – Aufgaben der Gesetzgeber

Bei allen positiven Ergebnissen der Untersuchung hinsichtlich der Möglichkeiten durch Konventionsbildungsprozesse gemeinsame Anleitungen zu entwickeln, die den Vollzug der Eingriffsregelung im Einzelfall effizient und sachgerecht gestalten, ist deutlich geworden, wo die Grenzen der Konsensfindung liegen. Und es verwundert nicht, dass davon insbesondere Fragestellungen der Anwendung der Eingriffsregelung betroffen sind, die Einfluss haben auf mittel- und langfristig wirkende, letztendlich immer relevante ökonomisch wirksame Regelungsaspekte und Entscheidungen.

Bei den Regelungsbereichen und Fragestellungen, die Konsensbildungsprozesse im Regelfall überfordern, handelt es sich aufbauend auf die Erfahrungen der Untersuchung des Fallbeispiels Bremen und der aktuellen Diskussionen zur der Novellierung der Landesnaturschutzgesetze auf Grund der Novelle des BNatSchG 2009, um folgende Themen:

- Verantwortlichkeit für die Beschaffung und die Finanzierung geeigneter Flächen für erforderliche Kompensationsmaßnahmen (Verfügbarmachung) und die eigentumsrechtliche Behandlung solcher Flächen nach Verwirklichung der Kompensationsmaßnahmen.

- Verantwortlichkeit für erforderliche mittel- und langfristige Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen sowie deren Kosten zur Sicherung der Funktionsfähigkeit von Kompensationsmaßnahmen (langfristige Folgekosten).
- Reduktion der Inanspruchnahme von Flächen (vorwiegend landwirtschaftliche Produktionsflächen) für Kompensationsmaßnahmen durch so genannte „produktionsintegrierte Maßnahmen“ im Bereich der Land- und Forstwirtschaft.
- Lenkung von Kompensationsmaßnahmen in bereits ausgewiesene Schutzgebiete und NATURA 2000-Gebiete und Durchführung von Maßnahmen nach § 82 WHG (Abgrenzung der Kompensationsmaßnahmen von Maßnahmen, die bereits aufgrund anderweitiger rechtlicher Verpflichtungen erforderlich sind; § 15 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG 2009).
- Kostenkomponenten für die Ermittlung und Verwendung des Ersatzgeldaufkommens; insbesondere vor dem Hintergrund anhaltender Bestrebungen der Gleichstellung natürlicher Kompensationsmaßnahmen und Zahlung von Ersatzgeldern auf Bundesebene (vgl. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, auch: Landtagsdrucksache 16/2412 des Niedersächsischen Landtages).
- Verhältnis von Kompensationsmaßnahmen unter Inanspruchnahme von Ökokonten und Ersatzgelderhebung.

Die genannten Themen überfordern Konventionsbildungsprozesse auf der untergesetzlichen Ebene. Aufgrund ihrer grundlegenden Bedeutung sind hier die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene gefordert, eindeutige Normsetzungen vorzunehmen. Weitere Detailausführungen könnten auch in einer Verordnung auf der Grundlage des § 13 Abs. 7 BNatSchG 2009 aufgenommen werden, die wegen ihrer Abstimmungsbedürftigkeit mit den Bundesländern einer Konvention auf höchster Ebene gleich kommen würde.

7 Ausblick und Forschungsbedarf

Die Fachdiskussion um das Instrumente und die Anwendung der Eingriffsregelung hat sich von der Methodendiskussion, die in den 1980er Jahren die Diskussion bestimmt hat, verlagert zu einer Diskussion über mehr Flexibilität bei der Anwendung des Instrumentes.

Im Vordergrund aktueller Überlegungen steht u. a. das Ziel, dass für die erforderlichen Kompensationsmaßnahmen weniger, am liebsten keine weiteren produktiven landwirtschaftlichen Flächen mehr in Anspruch genommen werden. Allerdings richten sich die Bemühungen nicht mit gleicher Intensität auf die Reduktion der primären Ursachen des Kompensationsflächenbedarfs. Planungen und Projekte bzw. die kompensationspflichtigen Beeinträchtigungen zu reduzieren, die den Flächenverbrauch in doppelter Weise auslösen (für das Projekt und die erforderlichen Kompensationsmaßnahmen) stehen nicht im Focus der Bemühungen. Dabei ist aktuelle davon auszugehen, dass das Flächenverbrauchsverhältnis zwischen Projekt- und Kompensationsflächen bei ca. 1 : 0,7 liegt.

Die Vorschläge, den Flächenverbrauch für Kompensationsmaßnahmen zu reduzieren konzentrieren sich derzeit auf vier Argumentationslinien:

- Deregulierung und Flexibilisierung der Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung,
- verstärkte Erhebung von Ersatzgeldern statt der Verpflichtung des Eingriffsverursachers, Kompensationsmaßnahmen durchzuführen,
- Integration von Kompensationspflichten in die land- und forstwirtschaftlichen Produktionsprozesse (produktionsintegrierte Kompensation) und
- Lenkung von Kompensationspflichten und –maßnahmen auf Flächen, die bereits zu den Vorrangflächen für Naturschutz und für die Umsetzung der WRRL gehören.

7.1 Deregulierung und Flexibilisierung

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Gesetzgeber bisher nicht Willens waren, die gesetzlichen Normen zur Anwendung der Eingriffsregelung so auszugestalten, dass beim Vollzug eine hohe Anwendungseffizienz erreicht werden kann. Die Umsetzung der Prämissen der Deregulierung und Verschlinkung von Vorschriften bei gleichzeitiger Gewährleistung hoher Umwelt- und Naturschutzstandards ist den Gesetzgebern bisher ebenfalls kaum gelungen. Die Untersuchung belegt hingegen, dass vorhandene Regelungslücken und zu unbestimmte gesetzliche Normen dem Ziel der Anwendungseffizienz entgegenstehen, so dass befürchtet werden kann, dass eine weitgehende Deregulierung und Flexibilisierung eine effiziente Anwendung der Eingriffsregelung konterkarieren würde.

Die Untersuchung hat weiter dargelegt, dass es gelingen kann, in Konventionsbildungsprozessen untergesetzliche Regelungen zu entwickeln, die eine sachgerechte Anwendung der Eingriffsregelung gewährleisten. Gleichzeitig wurde deutlich, wann und wobei Konsensbildungsbemühungen an Grenzen stoßen müssen und die Gesetzgebung gefordert ist. Sie muss ihrem selbst gestellten Auftrag gerecht werden, hohe Umweltstandards zu sichern und zu halten, in dem sie für die Anwender der gesetzlichen Vorschriften, Rechtsicherheiten schafft.

Die Forderungen nach Beschleunigung und Vereinfachung der Planungs- und Zulassungsverfahren erfordert nicht weniger und kürzere Vorgaben, sondern klare und auf das Anwendungsziel hin orientierte vollständige Regelungen. Sie müssen Adaptionsspielräume für die Spezifika der jeweiligen Einzelfälle belassen und diese aufzeigen. Der Spielraum für interessengeleitete Kontroversen über die Art und Umfang der Anwendung ist dabei allerdings möglichst gering zu halten.

Auch bei der Umsetzung weiterer Bemühungen um mehr Flexibilität bei der Anwendung der Eingriffsregelung, von der Politik wiederholt vorgetragen (vgl. LANDTAGSDRUCKSACHE 16/2412 DES NIEDERSÄCHSISCHEN LANDTAGES), ist strikt darauf zu achten, dass alle Vorgehensweisen, die eröffnet werden, gleichermaßen gewährleisten, dass

- die Verursacher von Eingriffen gleich behandelt werden (und bei vergleichbaren Eingriffen zu vergleichbaren Pflichten und Kosten herangezogen werden),
- dem Grundprinzip der Eingriffsregelung folgend, gewährleistet ist, dass alle unvermeidbaren Beeinträchtigungen weitgehend räumlich-funktionsbezogen und gleichwertig kompensiert werden,
- die vom Eingriffsverursacher zu leistenden Kompensationen (in natura oder finanziell) für Maßnahmen eingesetzt werden, für die keine anderweitigen rechtlichen Verpflichtung bestehen.

7.2 Gleichstellung von Kompensationsmaßnahmen und Ersatzgeld

Bezogen auf die aktuellen Bemühungen der Bundes- und Landesebenen, die Entscheidungskaskade der Eingriffsregelung auf der Rechtsfolgenseite zu flexibilisieren, indem die Ersatzgeldzahlungen den naturalen Ersatzgeldzahlungen gleich gestellt werden, sei darauf hingewiesen, dass dies

- nach dem Gleichbehandlungsgebot des Grundgesetzes erfordert, bei Erhebung der Gelder und Verwendung der Mittel zu gewährleisten, dass Ersatzgeldzahler gegenüber Projektträgern, die natural kompensieren nicht besser gestellt werden,
- erfordert, gesetzlich sicher zu stellen, dass das Ersatzgeldaufkommen unter räumlich-funktionalen und zeitlichen Gesichtspunkten so eingesetzt wird, dass die durch den Eingriff beeinträchtigten Funktionen, für die das Ersatzgeld erhoben worden ist, möglichst ähnlich wiederhergestellt werden,
- das auf Bundes- und Landesebene gleichzeitig verfolgte Ziel der Stärkung der Ökokonten konterkarieren kann (vgl. KOALITIONSVERTRAG von CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages), wenn es für den Verursacher einfacher und ggf. kostengünstiger ist, ein Ersatzgeld abzuführen, statt vorzeitig durchgeführte Maßnahmen eines Ökokontos zu refinanzieren,
- dies die ersatzlose Beseitigung der naturschutzrechtlichen Abwägung bedeuten würde. Der letzten von ehemals mehreren und (de jure) wirkungsvollen Hürden, die Eingriffsverursachern und Zulassungsbehörden signalisieren soll, dass ein Vorhaben mit unvermeidbaren Beeinträchtigungen verbunden ist, die in natura nicht angemessen wieder gut zu machen sind.

Bezogen auf die Diskussion der Gleichstellung von Ersatzgeld und Kompensationsmaßnahmen in natura ist festzustellen, dass für die Einführung dieser Regelung keine sachlichen Argumente anzuführen sind, wenn die Gesetzgeber die o. g. Prämissen nicht ganz oder teilweise verwerfen wollen. Dies scheint vor dem Hintergrund der Ent-

wicklung von Natur und Landschaft und der unzureichenden Verwirklichung von Naturschutzziele nicht zu verantworten (Verfehlung des 2010-Zieles zum Stopp des Verlustes an biologischer Vielfalt sowie der geringen Chance, trotz demographischen Wandels und Wirtschaftskrise, das 30 ha-Ziel zur Reduktion des Flächenverbrauches zu erreichen usw.).

7.3 Produktionsintegrierte Kompensation

Die Beteiligung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe an der Durchführung, der Pflege und Unterhaltung von Kompensationsflächen und –maßnahmen ist seit vielen Jahren üblich. Insbesondere mit der Einführung von Flächenpools und Ökokonten haben aktive Land- und Forstwirte als Landschaftspfleger von Kompensationsflächen erheblichen Aufschwung erfahren. Dabei stellt dieser Produktionszweig für die Akteure selten den Haupt- häufiger einen „Nebenerwerbszweig“ dar. Land- und forstwirtschaftliche Produkte im klassischen Sinne fallen bei den bisherigen land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeiten auf Kompensationsflächen dennoch auch bisher regelmäßig an, wie Grünlandschnitt, Schlachttiere, Holz usw.

Kennzeichnend für die bisherige Mitwirkung von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben an den Kompensationsmaßnahmen waren die Reduktion der Bewirtschaftungsintensität (Extensivierung der Grünlandnutzung) oder die Änderung der Bewirtschaftung (Grünlandnutzung statt Ackerwirtschaft).

Die im Kontext um die Reduktion des Flächenverbrauchs durch Kompensationsmaßnahmen angestoßenen Überlegungen gehen über die bisherigen Aktivitäten hinaus. Kennzeichnend dafür sind Überlegungen, die Reduktion der Bewirtschaftungsintensität, wie sie bspw. bei der Umstellung eines konventionell wirtschaftenden Betriebes auf den Ökolandbau üblich ist, als Kompensationsleistung anzuerkennen. Ohne dass diese Überlegungen hier intensiv untersucht werden können, sei dennoch auf einige Probleme hingewiesen, die zu bewältigen sind, will man dieses Konzept der produktionsintegrierten Kompensation weiter verfolgen:

- Auch bei produktionsintegrierter Kompensation sind im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz Aufwand und Kosten der Kompensationsleistungen, die einem Eingriffverursacher zugeordnet werden, angemessen zu bemessen.
- Dauer, Art und Umfang der wirksamen Leistungen für Naturhaushalt und Landschaftsbild, die die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe im Rahmen ihrer produktionsintegrierten Kompensation erbringen, sind im erforderlichen Maße zu benennen (qualitativ und quantitativ) und rechtswirksam zu sichern.
- Sicher zu stellen ist, dass Leistungen, zu denen die Land- und Forstwirte aufgrund anderweitiger rechtlicher Vorgaben verpflichtet sind (cross compliance, gute fachliche Praxis) und solche, zu denen sie sich aufgrund der Inanspruchnahme staatlicher Programme verpflichtet haben (z. B. EU-Strukturförderung) nicht als Kompensationsleistungen anerkannt werden.

7.4 Lenkung der Kompensation in ausgewiesene Schutzgebiete

Grundanliegen der Eingriffsregelung ist die Wiedergutmachung unvermeidbarer Schäden bei der Durchführung zulässiger Vorhaben durch Aufwertung von Natur und Landschaft unter Berücksichtigung funktional-räumlicher und zeitlicher Kriterien.

Bisher ist in der Rechtsprechung – teilweise auch in den gesetzlichen Normen – unstrittig und daher unmissverständlich geregelt, dass Kompensationsverpflichtungen

nicht dort eingesetzt oder aufgerechnet werden dürfen, wo anderweitige rechtliche Pflichten zur Aufwertung von Natur und Landschaft bestehen (vgl. § 16 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG).

Mit der Novelle des BNatSchG 2009 wurde in § 15 Abs. 2 folgende Passage neu aufgenommen:

„Festlegungen von Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen für Gebiete im Sinne des § 20 Absatz 2 Nummer 1 bis 4 und in Bewirtschaftungsplänen nach § 32 Absatz 5, von Maßnahmen nach § 34 Absatz 5 und § 44 Absatz 5 Satz 3 dieses Gesetzes sowie von Maßnahmen in Maßnahmenprogrammen im Sinne des § 82 des Wasserhaushaltsgesetzes stehen der Anerkennung solcher Maßnahmen als Ausgleichs und Ersatzmaßnahmen nicht entgegen.“

Hierdurch sollte wohl klargestellt werden, dass es nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, dass erforderliche Kompensationsmaßnahmen aufgrund der Anwendung der Eingriffsregelung auch in Schutzgebieten nach Naturschutzrecht und in NATURA 2000-Gebieten verwirklicht werden können, und dass sie zudem ganz oder teilweise identisch sein können mit Kohärenzmaßnahmen (aufgrund einer FFH-Verträglichkeitsprüfung) oder mit Maßnahmen zur Umsetzung der Pflichten aus der WRRL.

Die Lenkung in bereits gesicherte und ausgewiesene Schutzgebiete ist allerdings mit erheblichen Anwendungsschwierigkeiten und –risiken verbunden. Eine Hauptursache ist darin zu sehen, dass die Bewirtschaftungspläne dieser Gebiete (Managementpläne, Pflege- und Entwicklungspläne u. ä.) bisher im Regelfall nur sehr unzureichend zwischen erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung und zur Entwicklung unterscheiden und vielfach nicht ausgeführt ist, ob es sich bei den Maßnahmen um solche handelt, die aufgrund der für die Gebiete geltenden Rechtsvorschriften zwingend erforderlich sind oder ob es sich um zusätzliche freiwillige Maßnahmen handelt. Aufgrund dieser Situation fällt es im Einzelfall schwer zu beurteilen, welche Maßnahmen für eine Anerkennung als Kompensationsmaßnahme in Betracht kommen, welche nicht.

Da die Umsetzung entsprechender Maßnahmen regelmäßig auch im Kontext der Verwendung von Ersatzgeldern diskutiert wird, die bei einer Gleichstellung von Kompensationsmaßnahmen und ökonomischer Kompensation in größerer Summe anfallen würden, liegt der Verdacht nahe, dass mit der Einführung der o. g. Regelung ein erster Schritt getan wurde, bestehende Finanzierungsengpässe bei der Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen zur Gewährleistung der rechtlichen Maßgaben in Schutz- und NATURA 2000-Gebieten zu vermindern. Die gesetzliche Regelung lässt dies zwar nicht ausdrücklich zu, mit Blick auf die absehbaren Anwendungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten in der Praxis sind Rechtsverstöße geradezu vorprogrammiert.

Sollten die zuständigen Behörden und ggf. die Gerichte diese Entwicklungen tolerieren oder die Gesetzgeber die Normen dahin gehend weiter entwickeln, würde ein weiteres Grundprinzip der Eingriffsregelung außer Kraft gesetzt und das wichtige Instrument des Naturschutzes zu einer (zusätzlichen) Quelle zur Ko-Finanzierung staatlicher Naturschutzaufgaben degradiert.

7.5 Entwicklungs- und Forschungsbedarf

Bei den Bemühungen der Deregulierung und Flexibilisierung von Instrumenten des Naturschutzes und der Landschaftspflege steht sein vielen Jahren die Eingriffsregelung im Mittelpunkt des Interesses. Die gesetzlichen Vorgaben wurden vielfach verändert. Dabei wurden die Voraussetzungen für einen effizienten Vollzug und die Gewährleistung eines hohen Niveaus der Umwelt- und Naturschutzstandards nicht verbessert. Im Ge-

genteil wurden Teilbereiche der Instrumentenanwendung abgetrennt und ihre Anwendung unter den Vorbehalt der Abwägung mit wirtschaftlichen und sozialen Belangen gestellt (naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im BauGB).

Dabei ist die Eingriffsregelung „nur“ ein Instrument zur Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung und zur Gewährleistung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes sowie der Erholungsfunktion. Die Eingriffsregelungen steht am Ende einer Kaskade von Planungs- und Prüfungsinstrumenten und -ebenen, die von Vorhaben zu durchlaufen ist, angefangen mit der Strategischen Umweltprüfung für Pläne und Programme und der Umweltverträglichkeitsprüfung. Sie steht auf der Zulassungsebene außerdem neben weiteren Rechtsvorschriften und Instrumenten, die von Fall zu Fall anzuwenden sind, z. B. der FFH-VP und der speziellen artenschutzrechtlichen Prüfung (saP). Die Eingriffsregelung ist allerdings in der Bundesrepublik eines der entscheidenden und unverzichtbaren Instrumente, denn ihre Anwendung im Rahmen von Zulassungsverfahren führt – im Gegensatz zu den meisten anderen Instrumenten – zur rechtsverbindlichen Festsetzung von Kompensationsverpflichtungen. In der Bundesrepublik ist damit ein Planungs- und Prüfungssystem verwirklicht, das u. a. die existierenden EU-Vorgaben umsetzt. Da die Instrumente und Vorschriften in der Bundesrepublik zum Teil deutlich vor entsprechenden EU-Richtlinien bereits etabliert waren, stehen sie hinsichtlich ihrer Inhalte und Aufgaben teilweise parallel auf gleichen Ebenen oder haben überschneidende Inhalte. Dies wurde im Rahmen der Untersuchung des Fallbeispiels ebenfalls kursorisch untersucht.

Bereits eine oberflächliche Analyse zu diesem Themenfeld hat deutlich gemacht, dass insbesondere im Hinblick auf die Koordination der unterschiedlichen Instrumente auf den verschiedenen Planungsebenen sowie ihrer Inhalte und Aufgaben Effizienzpotenziale bestehen (z. B. bezogen auf die Pflicht zur parallelen Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und der Anwendung der Eingriffsregelung sowie der saP auf der Zulassungsebene).

Auf die bessere, über die verschiedenen Planungsebenen koordinierte Abstimmung der Instrumente zur Berücksichtigung von Umwelt- und Naturschutzbelangen sowie die Möglichkeiten einer sachgerechten Zusammenführung von Prüfinhalten der unterschiedlichen Instrumente, die derzeit auf gleichen Planungsebenen anzuwenden sind, sollten sich zukünftige Forschungsbemühungen richten.

Darüber hinaus belegt die vorliegende Untersuchung die Sinnhaftigkeit einer Normierung und Standardisierung von Vorgehensweisen bei der Anwendung einzelner naturschutzrechtlicher Instrumente auf möglichst hoher Entscheidungsebene. Dies gilt jedenfalls so lange und für die Aspekte der Anwendung der Instrumente, wie sich Bundes- und Landesgesetzgeber nicht entschließen können, Lücken und Mängel der Bestimmtheit der Normen zu beseitigen. Die hierzu laufenden Bemühungen sind fortzuführen und zu verstärken (vgl. z. B. BBN 2006).

Neben diesen genannten Forschungsfeldern sind für die schwer zu standardisierenden Schutzgutfunktionen wie beispielsweise die Erholungsfunktion noch erhebliche wissenschaftliche Anstrengungen erforderlich, um zu einheitlicheren Bewertungsvorgaben zu gelangen und diese in einem weiteren Schritt prozessual in entsprechende Handlungsanleitungen einzufügen. Erst dann können auf solchen Themenfeldern die gewünschten effizienten Vorgehensweisen für die Verwaltung und die Vorhabensträger angeboten werden.

Letztendlich haben es aber die Gesetzgeber in der Hand, die Naturschutzgesetze so zu ändern und zu ergänzen, dass eine Grundlage für einen effizienten Vollzug geschaffen wird. Dabei kommt den Bundesländern trotz der Möglichkeit des Bundes, im Bundes-

recht abschließend zu regeln eine besondere Rolle zu. Sie haben es in der Hand, auf vom Bundesrecht abweichende Regelungen zu verzichten und konstruktiv an einer Bundesverordnung auf der Grundlage der Ermächtigung in § 15 Abs. 7 BNatSchG mitzuwirken.

Ausreichende Befunde der wesentlichen Schwächen und Lücken der bisherigen Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung sind, liegen den Gesetzgebern seit langer Zeit vor. Bedenkt man, dass die AG-ER bereits 1988 eine ganze Reihe von Vorschlägen für die „Novellierung der Eingriffsregelung im Bundesnaturschutzgesetz“ vorgelegt hat, die man heute fast unverändert wiederholen könnte (vgl. AG-ER 1988: 21), hält sich der Optimismus hinsichtlich der Gesetzgeber in Grenzen. Viel wahrscheinlicher ist, dass die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit zum Vorgehen bei der Ausgestaltung untergesetzlicher Handlungsprogramme im Konsens der beteiligten Akteure noch häufig zur Anwendung kommen könnten und kommen sollten.

Literatur

- AG EINGRIFFSREGELUNG (Arbeitsgruppe „Eingriffsregelung“ der Landesanstalten/ -ämter und des Bundesamtes für Naturschutz) 1997: Empfehlungen zum Aufbau eines Katasters der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Naturschutzverwaltung. NuL, 72. Jahrgang, Heft 4, (99-202).
- AG-ER (Arbeitsgruppe Eingriffsregelung der Landesanstalten/ -ämter und der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (BFANL)) 1988: Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung. Sonderdruck/ Beilage zum Beitrag ‚Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung‘ der Arbeitsgruppe ‚Eingriffsregelung‘ der Landesanstalten/ -ämter für Naturschutz und Landschaftspflege und der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (BFANL). In: Natur und Landschaft, 63. Jahrgang, Heft 5, 22 S.
- AG-ER (Arbeitsgruppe Eingriffsregelung der Landesanstalten/ -ämter und der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (BFANL)) 1988: Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung. In: Natur und Landschaft, 63. Jahrgang, Heft 5 (220).
- AG-ER (Arbeitsgruppe Eingriffsregelung der Landesanstalten/ -ämter und des Bundesamtes für Naturschutz) 1995: Empfehlungen zum Vollzug der Eingriffsregelung – Teil II. Inhaltlich-methodische Anforderungen an Erfassung und Bewertung. 129 S., o. O.
- APPEL, M. 2010: Die Befugnis zur einfach-gesetzlichen Ausgestaltung der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes i. S. d. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG - zugleich ein Beitrag über Inhalt und Reichweite des abweichungsfesten Kerns der Landschaftsplanung gemäß § 8 BNatSchG 2009. In: NuR, 32. Jahrgang, Heft 3 (171-179).
- ARBEITSGRUPPE FÖDERALISMUSREFORM 2004: Begleittext zu Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2.
- ARGE EINGRIFF – AUSGLEICH NRW, 1994: Entwicklung eines einheitlichen Bewertungsrahmens für straßenbedingte Eingriffe in Natur und Landschaft und deren Kompensation. Endbericht, 207 S., Düsseldorf.
- ATTESLANDER, P. 2000: Methoden der empirischen Sozialforschung. Schriftenreihe De-Gruyter-Studienbuch, 9. neu bearb. und erw. Aufl., 393 S. Berlin.
- AUHAGEN, A. & PARTNER, 1994: Wissenschaftliche Grundlagen zur Berechnung einer Ausgleichsabgabe. Im Auftrag Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, 61 S., Berlin.
- BAUER, S. & GEIGER C. 2003: Kompensation mit der Landwirtschaft im Rahmen der Eingriffsregelung. In: Schriften zur ländlichen Entwicklung Bd. 70 (17-18). Sammelband zur Tagung am 17./18. Oktober 2002 im Kloster Arnsburg. 214 S., Münster.
- BauROG (Bau- und Raumordnungsgesetz) 1997: BauROG vom 18.8.1997 (BGBl. I 2081).
- BbgNatSchG (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege im Land Brandenburg; Brandenburgisches Naturschutzgesetz) 2004: Gesetz über Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Mai 2004, GVBl. I S. 350.
- BBN (BUNDESVERBAND BERUFLICHER NATURSCHUTZ) 2006: Standards im Naturschutz, Grundsatzposition anlässlich des DNT Deutschen Naturschutztages in Bonn, Bonn Bad Godesberg.
- BBodSchG (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten ; Bundes-Bodenschutzgesetz) 1998: vom 17.3.1998, BGBl. I 502), Bundesbodenschutzgesetz zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 9.12.2004 BGBl. I 3214.
- BECHMANN, A., HARTLIK, J. 1999: Vom Gesetz zur Verwaltungsreform. Das UVP-Gesetz und seine Implikationen für die Praxis des Umweltschutzes in unserer Gesellschaft. In: Hof, H., Lübke-Wolff, G. (Hrsg.): Wirkungsforschung zum Recht I. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen. Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat. Bd. 10, (157-1881), Nomos, Baden-Baden.
- BENDER, B., SPARWASSER, R., ENGEL, R. 2000: Umweltrecht – Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts. 4. Aufl., 727 S., C. F. Müller, Heidelberg.
- BENDIXEN, P., KEMMLER, H. W. 1971: Planung - Organisation und Methodik innovativer Entscheidungsprozesse. 179 S, Berlin, New York.
- BERGHOFF, P., STEG, K. 2010: Das neue Bundesnaturschutzgesetz und seine Auswirkungen auf die Naturschutzgesetze der Länder. In: NuR, 32. Jahrgang, Heft 1 (17-26).
- BERKEMANN, J. 1993: Rechtliche Instrumente gegenüber Eingriffen in Natur und Landschaft (§ 8 BNatSchG). In: NuR, 15. Jahrgang, Heft 3 (97-108).

- BIERHALS, E. 2000: Zur Eingriffsbeurteilung auf Grundlage von Biotopwerten. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, 20. Jahrgang, Nr. 3 (124–126).
- BImSchG (Bundes-Immissionsschutzgesetz) 2002: Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge von 1974; in der Fassung der Bekanntmachung vom 6.9.2002 (BGBl. I 3830); zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 11.8.2009 (BGBl. I 2723).
- BIZER, K. 1997: Marktanaloge Instrumente im Natur- und Landschaftsschutz. Eine ökonomische Analyse des deutschen Naturschutzrechts. Angewandte Umweltforschung Bd. 6. Zugl. Köln, Univ., Diss., 1996. 157 S., Analytica, Berlin.
- BMVBW (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN) (Hrsg.) 2001: Leitfaden zur Handhabung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung im Rahmen des ExWoSt-Forschungsvorhabens Naturschutz und Städtebau, 120 S., Berlin.
- BNatSchG (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege; Bundesnaturschutzgesetz) 1976: BNatSchG in der Fassung von 20. Dezember 1976 (BGBl. I 3574, ber. 1977 BGBl. I 650).
- BNatSchG 1993: BNatSchG 1976 i.d.F. der Bekanntmachung vom 12.03.1987 (BGBl. I 889), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz InvWoBauLG) vom 22.04.1993 (BGBl. I 466).
- BNatSchG 1998: BNatSchG in der Fassung der Neubekanntmachung v. 12. 3. 1987 (BGBl. I S. 889) = in der ab 29. 8. 1998 geltenden Fassung.
- BNatSchG 2001: BNatSchG in der Fassung vom 21. September 1998, BGBl. I S. 2994, zuletzt geändert am 29.10.2001 (BGBl. I S. 2785).
- BNatSchG 2002: BNatSchG in der Fassung aufgrund des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG) vom 25. März 2002 zugleich BNatSchG vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1193), zuletzt geändert am 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), gültig bis 28.02.2010.
- BNatSchG 2009: BNatSchG in der Fassung vom 29. Juli 2009 (BGBl. I 2542), Inkrafttreten am 01.03.2010.
- BÖHME, C., BRUNS, E., BUNZEL, A., HERBERG, A., KÖPPEL, J. 2005: Flächen- und Maßnahmenpools in Deutschland - Ergebnisse aus dem F+E Vorhaben 80282120 "Naturschutzfachliches Flächenmanagement als Beitrag für eine nachhaltige Flächenhaushaltspolitik" des Bundesamtes für Naturschutz und biologische Vielfalt 6. Bundesamt für Naturschutz, 259 S., Bonn-Bad Godesberg.
- BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A., KÖPPEL, J. (Hrsg.) 2003: Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B Statusbericht, Berlin.
- BOSCH & PARTNER GMBH, BÜRO BODEN UND WASSER, WOLF, R., 2000: Wiederherstellungsmöglichkeiten der Bodenfunktionen im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Angewandte Landschaftsökologie Bd. 31. 206 S., Bonn-Bad Godesberg.
- BRAHMS, M., HAAREN, C. VON, SCHOMERUS, T. 1988: Vollzugsdefizite im Naturschutz und Strategien zur Durchsetzung von Naturschutzansprüchen. In: L+S, 20. Jahrgang, Heft 4 (145-150).
- BRANDENFELS, A.& ELLINGHOVEN, G. 2004: Rechtliche Anforderungen an die Eingriffsbilanzierung und deren naturschutzfachliche Umsetzung am Beispiel von Abgrabungsvorhaben. In: NuR, 26. Jahrgang, Heft 9 (564-572).
- BREMER SENAT 1996: Senatsprotokoll vom 16.4.1996, Beschluss Nr. 434, Ziff. 5, Bremen.
- BREMISCHE BÜRGERSCHAFT 1998: Lt.-Drs. 14/1101 vom 31.8.1998, Bremen.
- BREMISCHE BÜRGERSCHAFT 1999: Lt.-Drs. 14/1390 vom 23.3.1999, Bremen.
- BREMISCHE BÜRGERSCHAFT 2005: Lt.-Drs. 16/ 806: 2 vom 22.11.2005, Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft vom 15.11.2005 und der Begründung. Bremen.
- BREMISCHE BÜRGERSCHAFT 2006: Lt.-Drs. 16/ 879 Entsiegelung von Flächen. Antwort auf eine kleine Anfrage der Fraktion der CDU vom 29. 11. 2005, Bremen.
- BremNatSchG (Bremisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege) 1979: BremNatSchG vom 17. September 1979 (Brem. GBl. 345).
- BremNatSchG 2002: BremNatSchG vom 17. September 1979 (Brem. GBl. 345), geändert am 28.05.2002 (Brem. GBl. 103).

- BremNatSchG 2006: BremNatSchG vom 17. September 1979 (Brem. GBl. 345), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. März 2006 (Brem. GBl. 107) zugleich BremNatSchG in der Neufassung vom 19.4.2006 (Brem. GBl. S. 211).
- BRENDLE, U. 1999: Musterlösungen im Naturschutz – Politische Bausteine für erfolgreiches Handeln, Herausgeber Bundesamt f. Naturschutz, 261 S., Münster.
- BREUER, R. 1989: Die Bedeutung des § 8 BNatSchG für Planfeststellungen und qualifizierte Genehmigungen nach anderen Fachgesetzen. In: NuR, 11. Jahrgang, Heft 3 (89-101).
- BREUER, W. 2000: Die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung - Für den Naturschutz irgendwas irgendwo irgendwann? Internet-Veröffentlichung. In: Landschaftsplanung.NET, Ausgabe 01/2000, ISSN 1439-9954, http://www.lapla-net.de/texte/01_00/breuer/breuer.pdf.
- BREUER, W. 2002: Die Eingriffsregelung nach dem neuen Bundesnaturschutzgesetz - Konsequenzen für die Praxis?. In: UVP-Report 16, Heft 3 (100-104).
- BREUER, W., 2003: Zu den Bestimmungen des Bundesnaturschutzgesetzes für Eingriffe, welche unersetzbare Lebensräume streng geschützter Arten zerstören (§ 19 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG), 4 S.
- BRUNS, E. 2007: Bewertungs- und Bilanzierungsmethoden in der Eingriffsregelung - Analyse und Systematisierung von Verfahren und Vorgehensweisen des Bundes und der Länder. Hochschulschrift: Berlin, Techn. Univ., Diss, 2006, 205 S., Berlin.
- BUNDESANSTALT FÜR LANDESKUNDE (Hrsg.) 1961: Naturräumliche Gliederung der Geographischen Landesaufnahme 1 : 200.000 (Bremen: Blatt 56).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (Hrsg.) 1994: Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren. Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren; Bonn.
- BUNDESREGIERUNG 2002: Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung). Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 235 S, Berlin.
- BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE 1997: Mustersatzung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Erhebung von Kostenerstattungsbeiträgen nach §§ 135a-135c BauGB und Erläuterungen, Bonn.
- BUNZEL, A. 2004A: Kompensationsverpflichtung und Pflegemaßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft. In: NuR, 26. Jahrgang, Heft 1 (15-19).
- BUNZEL, A. 2004B: Machbarkeitsstudie für ein Organisations- und Finanzierungskonzept zur Realisierung großräumiger Kompensationsmaßnahmen und/oder -flächenpools am Beispiel der Region Bremen/Niedersachsen. Rechtsgutachten. Deutsches Institut für Urbanistik (difu, Hrsg.). Berlin.
- BUNZEL, A. 2005: Umweltprüfung in der Bauleitplanung, Berlin. Deutsches Institut für Urbanistik (difu, Hrsg.). Berlin.
- BUNZEL, A., BÖHME, C. 2002: Interkommunales Kompensationsmanagement. In: Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.): Angewandte Landschaftsökologie, Heft 49, Landwirtschaftsverlag, Bonn-Bad Godesberg.
- BUNZEL, A., MEHLAND, A. 2002: Flächenpool und Ökokonto. Schriftenreihe: Profildienst / Deutsches Institut für Urbanistik (difu); 2002, 1, 313 S. Berlin.
- BURMEISTER, J. H. 1988: Der Schutz von Natur und Landschaft vor Zerstörung: eine juristische und rechtstatsächliche Untersuchung. Umweltrechtliche Studien Bd. 2, 227 S., Werner-Verlag, Düsseldorf.
- BÜROS FROELICH UND SPORBECK, SMEETS UND DAMASCHEK, REINSCH 2002: Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft. Bewertungsrahmen für unterirdische Rohrleitungen für nicht Wasser gefährdende Stoffe. Gutachten i. a. des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e. V. – Landesgruppe NRW und Deutsche Gesellschaft des Gas- und Wasserfaches e. V. – Endbericht. 35 S. zzgl. Anhang, o. O.
- BUSSE, J. 2001: Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung: mit Erläuterungen zum Ökokonto. Handbuch. 1. Auflage. 208 S. München.
- BUSSE, J. 2005: Die neue Umweltprüfung in der Bauleitplanung: Ratgeber für Planer und Verwaltung. - 1. Aufl. – Heidelberg, Rehm.
- BUSSE, J., DIRNBERGER, F., PRÖBSTL, U. 2005: Die neue Umweltprüfung in der Bauleitplanung : Ratgeber für Planer und Verwaltung, Heidelberg.

- BVerfG 1977: BVerfGE vom 8.2.1977 (43, 291 (314)).
- BVerfG 1992: Urt. v. 27.05.1992 (86, 148 (222)).
- BVerfG 2004: Urt. vom 27.07.2004 - 2 BvF 2/02.
- BVerwG 1990: Urt. vom 27.09.1990 - 4 C 44.87, DVBl. 1991: 209 und NuR 1991: 124.
- BVerwG 1997: Urt. v. 07.03.1997, 4 C 10.96, in: NuR 6/1997: 404.
- BVerwG 1998: Beschl. v. 10.09.1998 - 4 A 35.97, NuR 2/1999: 104.
- BVerwG 2000: Urt. v. 22.11.2000 – 11 C 2.00, DVBl. 5/2001: 405.
- BVerwG 2000: Urt. Begr. v. 27.10.2000 - 4 A 18.99, DVBl. 5/2001: 392.
- BVerwG 2001: Urt. v. 11.01.2001 – 4 C 6.00 BVerwGE 112: 321.
- BVerwG 2001: Urt. v. 13.12.2001 - 4 C 3.01, NVwZ 2002: 1112.
- BVerwG 2002: Urt. v. 19.9.2002, 4 CN 1.02, DVBl. 3/2003, S. 204-209.
- BVerwG 2003: Urt. v. 19.03.2003, 9 A 33.02.
- BVerwG 2005: Beschl. v. 12.4.2005, 9 VR 41.04.
- BVerwG 2005: Urt. v. 3.3.2005, 9 B 10.05.
- CDU LANDESVERBAND BREMEN & SPD LANDESVERBAND BREMEN 1999: Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 15. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 1999-2003 (Koalitionsvereinbarung), http://www2.bremen.de/info/skp/koav_bremenhtm#Umwelt vom 07. Februar 2006.
- CZYBULKA D. 1988: Eigentum an Natur (Habilitationvortrag). In: NuR, 10, Heft 5 (214-220). Heidelberg.
- DASE, W. 1991: Zur Eignung von Bewertungsverfahren zur Beurteilung von Eingriffen in die Landschaft - am Beispiel zweier Verfahren des Landschaftsverbandes Rheinland, NRW. Dipl.-Arbeit am Institut für Naturschutz und Landschaftspflege der UNI Hannover.
- DEPPE V. 1988: Die Eingriffsregelung in Hamburg. Dipl.-Arbeit am Institut für Naturschutz und Landschaftspflege der UNI Hannover.
- DEUTSCHER BUNDESRAT 1997: BR.-DRS. 421/ 97 vom 4.7.1997.
- DEUTSCHER BUNDESRAT 2003: BR-PROT. der 794. Sitzung am 28.11.2003.
- DEUTSCHER BUNDESTAG 1992: Bt.-Drs. 12/ 3944 vom 8.12.1992
- DEUTSCHER BUNDESTAG 2001: Bt.-Drs. 14/ 6378, Gesetzentwurf der Fraktion SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtes des Naturschutzes und der Landschaftspflege und Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregg) vom 20.6.2001.
- DEUTSCHER RAT FÜR LANDESPFLEGE (DLR) 2007: 30 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. Bilanz und Ausblick. Ergebnisse der gleichnamigen Fachtagung am 27.10.2006 im Bundesamt für Naturschutz, Bonn. Schriftenreihe des DLR, Heft 80, Bonn.
- DIERßen, K., RECK, H. 1998A: Konzeptionelle Mängel und Ausführungsdefizite bei der Umsetzung der Eingriffsregelung im kommunalen Bereich. Teil A: Defizite in der Praxis. In: NuL, 30. Jahrgang, Heft 11 (341-345).
- DIERßen, K., RECK, H. 1998B: Konzeptionelle Mängel und Ausführungsdefizite bei der Umsetzung der Eingriffsregelung im kommunalen Bereich. Teil B: Konsequenzen für künftige Verfahren. In: NuL, 30. Jahrgang, Heft 12 (373-381).
- DOLDE, K. P. (HRSG.) 2001: Umweltrecht im Wandel. Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht (GfU), Erich Schmidt, Berlin.
- DRESSLER, H. VON 1996: Bewertungsverfahren in der Bauleitplanung. Ihre Integration in den Planungsprozess und fachliche Anforderungen an die Ermittlung von Eingriffen und deren Kompensation. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL) (Hrsg.): Laufener Seminarbeiträge 2/96 (61-76). Zugleich: Ergebnisse des gleichnamigen Seminars der ANL vom 16.-17.3.1995 in Erding/ München, 159 S., Laufen.
- DSchG (Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmäler - Bremen) 1978: DSchG vom 27. Mai 1975, Brem. GBl.265; zuletzt geändert am 2. Juni 2004 Brem. GBl. 313 (Verkündungsstand: 29. April 2010)
- DURNER, W. 2001: Kompensation für Eingriffe in Natur und Landschaft nach deutschem und europäischem Recht. In: NuR, 23. Jahrgang, Heft 11 (602-610).

- EAGBau (Europarechtsanpassungsgesetz) 2004: Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien vom 24. Juni 2004, BGBl. I 1359.
- EISSING, H., LOUIS, H. W. 1996: Rechtliche und fachliche Anforderungen an die Bewertung von Eingriffen. In: NuR, 18. Jahrgang, Heft 10 (485-492).
- EKARDT, F. 2000: Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in den 16 Bundesländern. Informationsdienst Umweltrecht e. V. (IDUR) Frankfurt (Hrsg.), Recht der Natur Nr. 56, 42 S., Frankfurt.
- EKHARDT, F. 2001: Steuerungsdefizite im Umweltrecht. Ursachen unter besonderer Berücksichtigung des Naturschutzrechts und der Grundrechte. 572 S., Sinzheim. Pro Universitate. Zugl.: Diss., 2000, Halle.
- EKHARDT, F. 2005: Information, Verfahren, Selbstregulierung: Instrumente eines effektiven Umweltrechts. In: NuR, 27. Jahrgang, Heft 4 (215-222).
- ENGER, M. 1999: Rechtliche Aspekte bei der Umsetzung, Sicherung und Kontrolle von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.), Laufener Seminarbeiträge Heft 1/99 (10-17).
- EUGH 2006: Urt. v. 10.01.2006 - C 98/03 (zum Projektbegriff bei Anwendung der FFH-Verträglichkeitsprüfung).
- EUGH Urt. v. 30.01.2002 - C 103/00 (zum Absichtsbegriff hinsichtlich Störungen geschützter Arten).
- EU-KOMMISSION 2000: Weißbuch Umwelthaftung, Luxemburg = EU-Kommission, GD Umwelt 2000.
- EU-KOMMISSION 2004: Fragen und Antworten zur Umwelthaftungsrichtlinie, MEMO/04/78, Brüssel, den 1. April 2004, (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/78&format=PDF&aged=1&language=DE&guiLanguage=en> - 20.6.2008) .
- EU-KOMMISSION, AUSSCHUSS DER REGIONEN 2009: Neue Impulse zur Bekämpfung des Rückgangs der Artenvielfalt. Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zur 80. Plenartagung am 17. und 18. Juni 2009, DEVE-IV-039, CdR 22/2009 fin.
- EUROPÄISCHES PARLAMENT UND RAT 2001: Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie, SUP-RL , ABl. EG Nr. L 197: 30.
- FEICKERT, U. & KÖPPEL, H. 1996: Können (fiktive) Wiederherstellungskosten von Biotopen plausibel und zuverlässig ermittelt werden? In: NuL, 18. Jahrgang, Heft 2 (51-58).
- FISCHER-HÜFTLE, P. & SCHUMACHER, J. 2003: Abschnitt 3: Allgemeiner Schutz von Natur und Landschaft. In: SCHUMACHER, J., FISCHER-HÜFTLE, P. (Hrsg.): Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar. Stuttgart (235-345).
- FK STÄDTEBAU, DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND - FACHKOMMISSION STÄDTEBAU 2004: Mustereinführungserlass zum Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (EAG-Bau Mustererlass). Stand 12.7.2004. 112 S. Berlin.
- FÖRDERRAHMEN ÖKOLOGIEFONDS, Amtsbl. Bremen 37/2002 vom 26.3.2002.
- FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR STRAßEN- UND VERKEHRSWESEN (FGSV) 2003: Hinweise zur Umsetzung landschaftspflegerischer Kompensationsmaßnahmen beim Bundesfernstraßenbau. Zugleich: BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (BMVBS): Allgemeines Rundschreiben Straßenbau Nr. 3/2003, S13/S 16/14.87.02-25/Va 03).
- FREIE HANSESTADT BREMEN 1994: Investitionssonderprogramm Bremen (ISP) 1994-2004 (<http://finanzen.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen53.c.3365.de>).
- FÜLGRAF, G. 2000: Institutionelle Herausforderung für eine Politik der Nachhaltigkeit. In: Köller, H. von (Hrsg.), Umweltpolitik mit Augenmaß. Gedenkschrift für Dr. Günter Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19.9.1999. Erich Schmidt Verlag, Berlin 185-199.
- FÜRST, D. 1991: Koordination in der Raumplanung. In: Mayntz, R., Scharpf, F. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 5, Baden-Baden.
- FÜRST, D. 2001: Planung in bürokratischen Organisationen – Organisation als strukturelle Steuerung des Verwaltungshandelns. In: FÜRST, D. & SCHOLLES, F. (Hrsg.) 2001: Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund (54-69).
- GAENTZSCH, G. 1986: Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung – Das Verhältnis zwischen Fachrecht und Naturschutzrecht. In: NuR, 8. Jahrgang, Heft 3 (89-98).
- GARBE, T. 1997: Neue Entwicklungen der Rechtsprechung zur Eingriffsregelung. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Bd. 8, Heft 6 (309-311).

- GASSNER, E. 1988: Zur Verwirklichung des Integritätsinteresses in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. In: NuR, 10. Jahrgang, Heft 2 (67-71).
- GASSNER, E. 1995A: Das Recht der Landschaft – Gesamtdarstellung für Bund und Länder. 360 S., Neumann Verlag, Radebeul.
- GASSNER, E. 1995B: Entwicklung, Bedeutung und gegenwärtiger Anwendungsbereich der Eingriffsregelung. In: RAMSAUER, U. 1995: Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung – Die Neuregelungen durch das Investitions- und Wohnbaulandgesetz. Baden-Baden (9-24).
- GASSNER, E. 2003: Bundesnaturschutzgesetz - Kommentar unter Berücksichtigung der Bundesartenschutzverordnung, des Washingtoner Artenschutzübereinkommens, der EG-Artenschutz-Verordnungen, der EG-Vogelschutz-Richtlinie und der EG-Richtlinie "Fauna, Flora, Habitats". München.
- GERHARDS, I. 2002: Naturschutzfachliche Handlungsempfehlungen zur Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Auf der Grundlage der Ergebnisse des F+E-Vorhabens 899 82 100 im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz (BfN). 159 S., Bonn-Bad Godesberg.
- GG (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) 1994: Grundgesetz in der Fassung vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. 10. 1994 (BGBl. I S. 3146).
- GRANDJOT, R. 2005: Die Auswirkungen der Rahmengesetzgebungskompetenz im Umweltrecht auf die Wirtschaft. In: NuR, 27. Jahrgang, Heft 11 (679-681).
- GREIVING, S. 1995: Eingriffsregelung und Bauleitplanung. Kommunale Planungspraxis und Handlungsempfehlungen. Dortmunder Materialien zur Raumplanung, Heft 23, 170 S. zzgl. Anhang, Dortmund.
- HAAREN, C. VON 2004: Landschaftsplanung. Haaren von, C. (Hrsg.), Schriftenreihe UTB Landschaftsplanung, Ökologie, Biologie, Geographie (8253), Ulmer, 528 S., Stuttgart
- HAAREN, C. VON, HANNIG, M., OTT, S. 2003: Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen – Evaluation der Anwendungserfahrungen. Gutachten im Auftrag der Freien Hansestadt Bremen, Endbericht, Hannover.
- HAAREN, C. VON, HORLITZ, T. 2002: Zielentwicklung in der örtlichen Landschaftsplanung. In: NuLP, 34. Jahrgang, Heft 1 (13-18).
- HAAREN, C. VON, OTT, S. 2006: Die Koordination von Landschaftsplanung, Eingriffsregelung sowie Vorgaben des Biotop- und Artenschutzrechts in der Umweltprüfung von Bauleitplänen. In: NuL, 81. Jahrgang, Heft 2 (61 – 67).
- HAAREN, C. VON, OTT, S., KRAUS, U., ZENKER, U. 2000: Eingriffs-Ausgleichs-Konzeption für die Freie Hansestadt Bremen. Gutachten im Auftrag des Landes Bremen, Hannover.
- HAAREN, C. VON, SCHOLLES, F., OTT, S., MYRZIK, A., WULFERT, A. 2004: Strategische Umweltprüfung und Landschaftsplanung Abschlussbericht zum F+E-Vorhaben 802 82 130 des Bundesamtes für Naturschutz, Hannover.
- HABER, W., JESSEL, B., KÖPPEL, J., SCHALLER, J. 1991B: Entwicklung von Methoden zur Beurteilung von Eingriffen nach § 8 BNatSchG. Lehrstuhl für Landschaftsökologie der TU München-Weihenstephan. Forschungsbericht 101 09 026 im Auftrag des BMU. Weihenstephan.
- HABER, W., RIEDEL, B., THEURER, R. 1991A: Ökologische Bilanzierung in der ländlichen Neuordnung. Materialien zur ländlichen Neuordnung, Heft 23, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), München.
- HAMMERSTROEM, W. 1999: Plenarprotokoll der 79. Sitzung der Bremischen Bürgerschaft am 25. Februar 1999, 14. Wahlperiode, Bremen.
- HANDELSKAMMER HAMBURG 2002: Gewerbliche Genehmigungsverfahren beschleunigen. Befund und Verbesserungsvorschläge; Hamburg.
- HANDLUNGSANLEITUNG 1998: Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen. INSTITUT FÜR LANDSCHAFTSPFLEGE UND NATURSCHUTZ/ PLANUNGSBÜRO MITSCHANG. 57 S., 47 S. Anhang. Bremen.
- HANDLUNGSANLEITUNG 2005: Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen. INSTITUT FÜR UMWELTPLANUNG. 116 S., 100 S. Anhang, Bremen.

- HANSMANN, K. 2001: Der Beitrag der Länder zum Umweltrecht. In: Dolde, K. P. (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel. Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht (GfU) (767-782). Erich Schmidt, Berlin.
- HECK, P. & WAGENER, F. 2007: Nachwachsende Rohstoffe als Option für den Naturschutz? In: SCHRIFTENREIHE „NACHWACHSENDE ROHSTOFFE“, Band 31, Symposium Energiepflanzen 2007, Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V. (Hrsg.). Gelsenkirchen.
- HEINKE, S. 1997: Eingriff, Vermeidung, Ausgleich und Untersagung. Zur Auslegung der wesentlichen Begriffe des § 8 Bundesnaturschutzgesetz. Dissertation. Bonn.
- HEMPEN, D., KRÜGER, R., MÖNNECKE, M. 1991: Die Eingriffsregelung – ein ambitioniertes Instrument wird zum Alltagsgeschäft. Studienarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover.
- HOF, H., LÜBBE-WOLFF, G. (HRSG.): Wirkungsforschung zum Recht I. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen. Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat. Bd. 10. Nomos. Baden-Baden.
- HÖSCH, U. 2004: Vom generellen Vorrang des Straßenbaus vor dem Naturschutz in der Rechtsprechung. Anmerkungen zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.1.2004 (4 A 11.02 - A 73). In: NuR, 26. Jahrgang, Heft 9 (572-576).
- ILN (INSTITUT FÜR LANDSCHAFTSPFLEGE UND NATURSCHUTZ) 2003: Tischvorlage zur 1. Sitzung der Senats-AG am 27.5.2003; zu TOP 3 der TO, Hannover.
- ILU (INSTITUT FÜR LANDSCHAFTS- UND UMWELTPLANUNG DER TU BERLIN; KÖPPEL, J., BRUNS, E.) 2003: Handlungsempfehlungen zur Bewertung und Bilanzierung von Eingriffen im Freistaat Sachsen. Gutachten im Auftrag des sächsischen Ministeriums für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL), Dresden.
- InvWoBauLG (Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland; Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) 1993: vom 22.04.1993 (BGBl. I S. 466).
- IUP, INSTITUT FÜR UMWELTPLANUNG 2004: Vorbereitungspapier zur Sitzung der PSAG am 2.4.2004, Hannover.
- JANSEN U.1984: Die Praxis der Eingriffsregelung – dargestellt anhand von Erfahrungen aus niedersächsischen Naturschutzbehörden. Diplomarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover.
- JESSEL, B. 1996A: Die Eingriffsregelung zwischen naturwissenschaftlichem Anspruch und Anforderungen der Praxis. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL) (Hrsg.): Laufener Seminarbeiträge 2/96 (9-16). Zugleich: Ergebnisse des gleichnamigen Seminars der ANL vom 16.-17.3.1995 in Erding/ München, 159 S., Laufener.
- JESSEL, B. 1996B: Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. Praxis und Perspektiven. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL) (Hrsg.): Laufener Seminarbeiträge 2. Ergebnisse des gleichnamigen Seminars der ANL vom 16.-17.3.1995 in Erding/ München, 159 S., Laufener.
- JESSEL, B. 1998: Wie zukunftsfähig ist die Eingriffsregelung? In: NuLP, 30. Jahrgang, Heft 7 (219-222).
- JESSEL, B. 1999A: Die FFH-Verträglichkeitsprüfung: Unterschiede gegenüber der UVP und zusätzliche Anforderungen. In: NuLP, 31. Jahrgang, Heft 3 (69-72).
- JESSEL, B. 1999B: Perspektiven einer Weiterentwicklung der Eingriffsregelung. Einführung in den Tagungsband und Resümee der Tagung am 28. und 29. April 1998 in Eching. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.), Laufener Seminarbeiträge Heft 1/99 (5-9).
- JESSEL, B. 2002A: Einvernehmensregelung und Naturschutzbeiräte – Ihre Rolle in der Naturschutzpraxis am Beispiel Brandenburgs. In: NuL. 77. Jahrgang, Heft 12 (493-499).
- JESSEL, B. 2002B: Nachkontrollen in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung: Anforderungen und methodischer Rahmen. in: NuLP, 34. Jahrgang, Heft 8 (229-236).
- JESSEL, B. 2003: Die Neufassung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach §§ 18, 19 Bundesnaturschutzgesetz. Eine Diskussion der wesentlichen Änderungen und möglicher Auswirkungen auf exemplarische Handlungsfelder. In: NuLP, 35. Jahrgang, Heft 4 (119-125).

- JESSEL, B., BÜRO RUDOLF + BACHER & BÜRO U-PLAN 2000: Erfolgskontrolle in der Eingriffsregelung. Handlungsanleitung zur Sicherung des Maßnahmen Erfolgs. Gutachten im Auftrag des MINISTERIUMS FÜR LANDWIRTSCHAFT, UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG DES LANDES BRANDENBURG (MLUR). Potsdam.
- JESSEL, B., SCHÖPS, A., GALL, B. & SZARAMOWICZ, M. 2006: Flächenpools in der Eingriffsregelung und regionales Landschaftswassermanagement als Beiträge zu einer integrierten Landschaftsentwicklung am Beispiel der Mittleren Havel. In: Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 33 (410).
- KIEMSTEDT, H. 1995: Eingriffsregelung im Abseits?. Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.) Schriftenreihe für Vegetationskunde, Heft 27 (Sukopp-Festschrift) (53-64).
- KIEMSTEDT, H. 1996: Zur Notwendigkeit von Konventionen für den Vollzugs der Eingriffsregelung. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL) (Hrsg.): Laufener Seminarbeiträge 2/96 (93-97). Zugleich: Ergebnisse des gleichnamigen Seminars der ANL vom 16.-17.3.1995 in Erding/ München, 159 S., Laufen.
- KIEMSTEDT, H., MÖNNECKE, M. & OTT, S. 1994: Methodik der Eingriffsregelung. Gutachten zur Methodik der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft, zur Bemessung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Ausgleichszahlungen. Teil 1: Synopse. Gutachten im Auftrag der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA). Umweltministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Schriftenreihe der LANA, Heft 4, 90 S., 62 S. Anhang, Stuttgart.
- KIEMSTEDT, H., MÖNNECKE, M. & OTT, S. 1996A: Methodik der Eingriffsregelung. Gutachten zur Methodik der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft, zur Bemessung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Ausgleichszahlungen. Teil 2: Analyse. Umweltministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Schriftenreihe der LANA, Heft 5, 113 S. Stuttgart.
- KIEMSTEDT, H., MÖNNECKE, M. & OTT, S. 1996C: Methodik der Eingriffsregelung. Vorschläge zur bundeseinheitlichen Anwendung von § 8 BNatSchG. In: NuLP, 28. Jahrgang, Heft 9 (261-271).
- KIEMSTEDT, H., MÖNNECKE, M., OTT, S. 1996B: Methodik der Eingriffsregelung. Gutachten zur Methodik der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft, zur Bemessung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Ausgleichszahlungen. Teil 3: Vorschläge zur bundeseinheitlichen Anwendung der Eingriffsregelung nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. Umweltministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Schriftenreihe der LANA, Heft 6, 146 S., Stuttgart.
- KNEBEL, J. 1999: Der Entwurf des Umweltgesetzbuches. In: Stadt und Grün, 7. Jahrgang, Heft 3 (153-158).
- KNICKREHM, B., MÖNNECKE, M., BRINKMANN, R. 2000: Standardisierung in Naturschutz und Landschaftspflege. Chancen und Risiken, Übersicht über bestehende Standards. In: NuLP, 32. Jahrgang, Heft 1 (14-19).
- KOALITIONSGRUPPE FÖDERALISMUSREFORM 2005: Ergebnisse der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform, o. O.
- KOCH, H.-J. 1996: Beschleunigung, Deregulierung, Privatisierung. Modernisierung des Umweltrechts oder symbolische Standortpolitik? In: Schlacke, S. (Hrsg.), Neue Konzepte im Umweltrecht. Beschleunigung durch Modernisierung, Effektivierung, Vereinfachung?. Schriften des Vereins für Umweltrecht Bs. 3. Zugleich: Dokumentation der 3. Umweltrechtlichen Fachtagung des Vereins für Umweltrecht e. V. am 9. und 10. Mai 1996 in Bremen (27-63), Rhombos, Berlin.
- KOCH, H.-J. 2006: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform. DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (SRU)(Hrsg.), Stellungnahme des SRU, Nr. 10, 23 S., Berlin.
- KOLODZIEJOK, K.-G. & RECKEN, J. 1991 (und Folgejahre): Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts; Ergänzende Kommentierung und Sammlung der nationalen und internationalen Rechtsgrundlagen der Sicherung von Natur und Landschaft, des Artenschutzes, des Wildschutzes sowie der Erhaltung des Waldes. Losebl.-Ausg. Berlin.
- KOLODZIEJOK, K.-G. 1992: Die naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsregelung, ihre Zielsetzung und Systematik. In: NuR, 5. Jahrgang, Heft 7 (309-312).
- KÖPPEL, J. 1999: Flächenpools zum Landschaftsaufbau. SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG DES LANDES BERLIN UND MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG BRANDENBURG (Hrsg.). In: Schriftenreihe gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg III. Berlin.
- KÖPPEL, J., FEICKERT, U., SPANAU, L., STRABER, H. 1998: Praxis der Eingriffsregelung: Schadenersatz an Natur und Landschaft?. 397 S., Ulmer, Stuttgart.

- KRAUTZBERGER, M. 2004: Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau 2004. Die Neuregelung im Überblick. In: UPR, 24. Jahrgang, Heft 7 (241-246).
- KUCHLER, F. 1991: Die Rechtsfolgen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. In: NuR, 13. Jahrgang, Heft 10 (465-473).
- KUGLER, U. 2000: Die Evaluation wirtschaftspolitischer Programme — am Beispiel der EU-Strukturfonds-Programme im Land Bremen. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Bd. 69, Heft 3 (406–424).
- KV Hessen (Verordnung über die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen, Ökokonten, deren Handelbarkeit und die Festsetzung von Ausgleichsabgaben; Kompensationsverordnung - KV) in der Fassung vom 1. September 2005. GVBl I 2005, (21): S. 624.
- LAHL, U. 1993: Das programmierte Vollzugsdefizit: Hintergründe zur aktuellen De-Regulierungsdebatte. In: ZUR 4. Jahrgang, Heft 6 (249-255).
- LAMNEK, S., SCHÄFER, W. J. 1998: Befragungsmethoden reviewed. Face-to-face, telefonisch oder postalisch. In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, Bd. 21, Heft 2 (162-171).
- LANA (LÄNDERARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR NATURSCHUTZ, LANDSCHAFTSPFLEGE UND ERHOLUNG) 2002: Grundsatzpapier zur Eingriffsregelung nach §§ 18-21 BNatSchG, o. O.
- LANA (LÄNDERARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR NATURSCHUTZ, LANDSCHAFTSPFLEGE UND ERHOLUNG) 2009: Hinweise zu zentralen unbestimmten Rechtsbegriffen des Bundesnaturschutzgesetzes. THÜRINGER MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, FORSTEN, UMWELT UND NATURSCHUTZ (TMLFUN) (Hrsg.), 25. S., o. O.
- LENDI, M. 2005: Politikberatung. Nachfrage – Resonanz – Alibi. 255 S. vdf Hochschulverlag AG, Zürich.
- LFUG (LANDESAMT FÜR UMWELTSCHUTZ UND GEWERBEAUF SICHT RHEINLAND-PFALZ) 1998: Hinweise zum Vollzug der Eingriffsregelung (HVE) nach den §§ 4 – 6 des Landespflegegesetzes. Materialien zur Landespflege, 63 S., Oppenheim.
- LNatSch MV (Landesnaturschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern), Stand 14.7.2006.
- LNatSchG SH (Gesetz zum Schutz der Natur; Landesnaturschutzgesetz Schleswig Holstein) 2003: in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Juli 2003, GVOBl. Schl.-H. S. 339, geändert am 5. Dezember 2004, GVBl. 460.
- LOGEMANN, F. 1999: In Bremische Bürgerschaft, Lt.-Prot. 25.02.1999.
- LORENZ, J. 2000: Harmonisierung des Verfahrens zur Berücksichtigung Umwelt schützender Belange innerhalb der Bauleitplanung. Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen. Bd. 195. Zugl. Inaugural-Dissertation an der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster. 202 S., Selbstverlag, Münster.
- LORZ, A. 2003: Naturschutzrecht, mit Artenschutz und Europarecht, Internationales Recht. 2. Neubearb. und erw. Aufl. München.
- LOUIS, H.-W. 2002: Das Gesetz zur Neuregelung des Rechtes des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG). DEUTSCHES VOLKSHHEIMSTÄTTENWERK GMBH (HRSG.): Das Bundesnaturschutzgesetz. VHV Verlag, Bonn.
- LÜBBE-WOLFF, G. 1993: Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung. In: NuR, 16. Jahrgang, Heft 5 (217-229).
- LÜBBE-WOLFF, G. 1996: Modernisierung des Umweltordnungsrechts: Vollziehbarkeit, Deregulierung, Effizienz. 224 S., Economia, Bonn.
- LÜBBE-WOLFF, G. 1999: Integrierter Umweltschutz – Brauchen die Behörden mehr Flexibilität? In: NuR, 21. Jahrgang, Heft 5 (241-247).
- LUHMANN, N. 1971: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung. 256 S., Opladen
- LUNG-MV (LANDESAMTES FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND GEOLOGIE MECKLENBURG-VORPOMMERN) (HRSG.)1999: Hinweise zur Eingriffsregelung. In: Schriftenreihe des LUNG-MV, Heft 3. Güstrow.
- LUNV (LANDESAMT FÜR NATUR, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ NORDRHEIN-WESTFALEN) (HRSG.) 2008: Numerische Bewertung von Biotoptypen für die Eingriffsregelung in NRW. Recklinghausen.
- LUTZ, F. 1999: Akzeptanzforschung im Dienste der Landschaftsplanung. In: Berger, G.: Soziologie in konstruktiver Absicht. Festschrift für GÜNTER ENDRUWEIT. Hamburg (147-166).

- MARTICKE, H.-U. 1996: Zur Methodik einer naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe. in: NuR, 18. Jahrgang, Heft 18 (387-399).
- MARTICKE, H.-U., WILL, M. 2000: Verantwortlichkeit für ökologische Schäden; Rechtsvergleichende Untersuchung. Saarbrücken.
- MAUCKSCH, W. 1995: Dient die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung dem Artenschutz? In: Vermessungswesen und Raumordnung, Bd. 57, Heft 6 (297-304).
- MAYER, H. O. 2009: Interview und schriftliche Befragung: Entwicklung, Durchführung und Auswertung. 5. Auflage, Oldenbourg, München [u.a.], 199 S.
- MAYNTZ, R., SCHARPF, F. (HRSG.) 1991: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 5, Baden-Baden.
- MCKINSEY, VGL. SenFin Bremen 1998 = Sanierung der Bremischen Haushalte – Jahresbericht 1997, 92 S.).
- MEßERSCHMIDT, K. 2003: Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, Vorschriften und Entscheidungen (Loseblattsammlung – Stand 08/ 2008), C. F. Müller, Heidelberg.
- MITSCHANG, S. 1995: Bauleitplanung, Eingriffsregelung und Öko-Konto. Institut für Städtebau und Wohnungswesen München der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (IWS): Manuskriptreihe ISW, 8 S.
- MITSCHANG, S. 2003: Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung: zur Weiterentwicklung der räumlichen Gesamtplanung auf der örtlichen Ebene. Hochschulschrift: Kaiserslautern, Univ., Habil.-Schr., 2001. Heymanns, Köln, 611 S.
- MLURBrg. (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG DES LANDES BRANDENBURG) 2003: Vorläufige Hinweise zum Vollzug der Eingriffsregelung (HVE) nach den §§ 10-18 des brandenburgischen Naturschutzgesetzes. Auf der Grundlage eines Gutachten des Büros trias, Schildow. Stand Januar 2003. 74 S. Potsdam.
- MU NDS. (NIEDERSÄCHSISCHES UMWELTMINISTERIUM) 2003: Leitfaden zur Zulassung des Abbaus von Bodenschätzen unter besonderer Berücksichtigung naturschutzrechtlicher Anforderungen. Graue Reihe. 59 S., Hannover.
- MÜLLER-PFANNENSTIEL, K., PIECK, S., STEIN, W. 2004: Kooperation mit der Landwirtschaft in der Eingriffsregelung. Vorschläge für eine Flexibilisierung der Maßnahmenplanung. In: NuLP, 36. Jahrgang, Heft 10 (304-310).
- MÜLLER-PFANNENSTIEL, K., TRÄNKLE, U., BEIßWÄNGER, T., MÜLLER, W. 2003: Empfehlungen zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung bei Rohstoffabbauvorhaben. Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.), 149 S., Bonn-Bad Godesberg.
- MWMTV (MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, MITTELSTAND, TECHNOLOGIE UND VERKEHR NORDRHEIN-WESTFALEN), MURL (MINISTERIUM FÜR UMWELT, RAUMORDNUNG UND LANDWIRTSCHAFT NORDRHEIN-WESTFALEN) 1999: Bewertungen von Eingriffen in Natur und Landschaft. Bewertungsrahmen für die Straßenplanung. Auf der Grundlage eines Gutachtens der ARGE Eingriff – Ausgleich NRW (Büros Frölich und Sporbeck, Nohl, Smeets und Damaschek, Valentin): Entwicklung eines einheitlichen Bewertungsrahmens für straßenbedingte Eingriffe in Natur und Landschaft und deren Kompensation, 1994, 207 S., Düsseldorf.
- NAGBNatSchG (Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz) 2010: Fassung vom 19.2.2010 (Nds. GVBl. 6/2010 S 104).
- NatSchG LSA (Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt) 2004: Fassung vom 23.07.2004 (GVBl. LSA S. 454).
- NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG 2010: Naturschutz qualitativ stärken – Ersatzgeldregelung gleichstellen! Lt.-Drs. 16/2421 vom 14.4.2010
- NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR ÖKOLOGIE, 1994: Naturschutzfachliche Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, Bd. 14, Heft 1, 60 S.
- NIES, V. 2006: Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft. Grundzüge des Eingriffsausgleichsrechtes. Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht (DGAR; Hrsg.) 61. Agrarrechtsseminar am 02.10.2006 in Goslar.

- NMELV (NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN) 2002: Leitlinie Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz. In: Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, Bd. 22, Heft 2, Hildesheim.
- NMU (NIEDERSÄCHSISCHES UMLTMINISTERIUM) 2000: Handlungsmöglichkeiten zur Abarbeitung der Eingriffsregelung auf kommunaler Ebene: Flächenagenturen, Ökokontos, Flächenpools. Hannover.
- ÖKOPLAN (Gesellschaft für Umweltforschung und ökologische Planungssysteme mbH; Peters, W., Ranenberg, T.) 1992: Umweltwirksamkeit von Ausgleichs und Ersatzmaßnahmen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. Defizite und ergänzender Regelungsbedarf anhand exemplarischer Nachuntersuchungen. Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA). UBA-Berichte 7/93, Erich Schmidt Verlag, 140 S. Berlin.
- OPPERMANN, B. 2001: Die Katalysatorfunktion partizipativer Planung im Umweltschutz. Dissertation. Hochschulschrift, Stuttgart.
- OPPERMANN, B. 2008: Landschaftsplanung interaktiv! Folgerungen aus der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben "Interaktiver Landschaftsplan Königslutter am Elm". Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.), Schriftenreihe: Naturschutz und biologische Vielfalt, Bd. 58, 132 S. Bonn-Bad Godesberg.
- OPPERMANN, B., LANGER, K. 2000: Umweltmediation in Theorie und Anwendung. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Hrsg.). Stuttgart.
- OTT, S. 1998: Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich im Rahmen der Anwendung der Eingriffsregelung: Beispiele - Erfahrungen - Empfehlungen; Ergebnisse eines Expertenworkshops am 9./10. Dezember 1998 in Hannover / durchgeführt vom Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz (BfN). Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.), BfN-Skripten 14, 39 S. Bonn- Bad Godesberg
- OTT, S. 1999: Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich im Rahmen der Anwendung der Eingriffsregelung. Beispiele - Erfahrungen - Empfehlungen. Ergebnisse eines Expertenworkshops am 9./10. Dezember. Durchgeführt vom ILN, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz (BfN). BfN-Skripten 14, Bonn-Bad Godesberg.
- OTT, S., HAAREN, C. VON, KRAUS, U. 1999A: Das Instrument der Eingriffsregelung auf dem Weg von der Hoheitlichen Durchsetzung zur Anwendung auf der Basis konsensueller Regelungen. Das Beispiel der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen – ein Erfahrungsbericht. Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege. Laufener Seminarbeiträge Heft 1/99 (105-108), Laufen.
- OTT, S., ZENKER, U. 1999B: Empfehlung für eine Satzung zur Erhebung von Kostenerstattungsbeiträgen nach §§ 135a-135c BauGB für die Stadtgemeinde Bremen, Gutachten im Auftrag der Stadtgemeinde Bremen. Hannover.
- OVG Koblenz, Urt. v. 22.01.1992 – 10 C 10428/ 91.
- OVG Koblenz, Urt. v. 6.3.2002, 8 C 11470/01; in: NuR 7/2002, S. 422-425.
- OVG Koblenz, Urt.-Begr. v. 06.03.2002, 8 C 11470/01; in: NuR 7/2002: 422-425.
- OVG Lüneburg, Beschl. v. 4.12.1997, 7 M 1155/97, NuR 5/1998: 275-281.
- OVG Lüneburg, Urt. v. 14.9.00 , 1 K 541/98; in: ZfBR 2/2001: 134-137.
- OVG Lüneburg, Urt. v. 14.9.2000, 1 K 541/98; in: ZfBR, 2/2001, S. 134-137.
- OVG Lüneburg, Urt. v. 21.11.1996, 7 L 5352/95.
- OVG Lüneburg, Urt. v. 5.4.2001, UPR, 2001, Heft 11/ 12/2001, S. 458.
- OVG Münster, Urt. v. 10.11.1993, 23 D 57/92, Amtl. Umdruck.
- OVG Münster, Urt. v. 30.06.1999, 7 a D 184/97.NE, in NuR 1/2000: 55.
- PETERS, W. 1989: Zur Bestimmung von Ausgleich und Ersatz bei Eingriffen in Natur und Landschaft. Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes standardisierter Bewertungsverfahren. Institut für Landschaftsökonomie der TU Berlin (Hrsg.). Werkstattbericht 28. Berlin.
- PflSchG (Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen, Pflanzenschutzgesetz) 1998: PflSchG vom 15.9.1986 in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Mai 1998 (BGBl. I S.971, 1527, 3512), zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542).

- PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE UND UMWELT 1995: Richtwerte für Kompensationsmaßnahmen beim Bundesfernstraßenbau; Untersuchung zu den rechtlichen und naturschutzfachlichen Grenzen und Möglichkeiten. Im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Forschungsbericht VU 18003 V 94, Hannover.
- PLOGMANN, C. 2000: Naturschutzrechtliche Konfliktbewältigung. Schriftenreihe: Planungsrecht Bd. 4, Hochschulschrift: Zugl.: Osnabrück, Univ., Diss., 1999, 273 S., Univ.-Verl. Rasch, Osnabrück.
- PRIGGE, R., SCHWARZER, T. 2006: Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation, 452 S., VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.
- REIF, A., ESSMANN, H., BAUM, F. 1999: Theorie und Praxis des Ausgleichs. Dargestellt am Beispiel des Autohofs Hartheim in Baden-Württemberg. In: NuLP, 31. Jahrgang, Heft 7 (217-222).
- SBUV (SENATOR FÜR BAU, UMWELT UND VERKEHR DER FREIEN HANSESTADT BREMEN) 2004: Vereinfachte Umwelterklärung nach EMAS Verordnung (EG) Nr. 761/2001; Stand 2004.
- SBUV (SENATOR FÜR BAU, UMWELT UND VERKEHR DER FREIEN HANSESTADT BREMEN) (HRSG.) 2002A: Kartierschlüssel für Biotoptypen in Bremen unter besonderer Berücksichtigung der nach § 22a BremNatSchG geschützten Biotope. Bremen.
- SBUV (SENATOR FÜR BAU, UMWELT UND VERKEHR DER FREIEN HANSESTADT BREMEN) (HRSG.) 2002B: Arbeitsgrundlagen für die Erfassung und Bewertung von Grabenlebensräumen im Land Bremen. Bremen.
- SBUV (SENATOR FÜR BAU, UMWELT UND VERKEHR DER FREIEN HANSESTADT BREMEN) 2003: Vorlage Nr. 018/03-L/S für die Sitzung der Wirtschaftsförderungsausschüsse der Deputation für Wirtschaft und Häfen, für Bau und Umwelt und Energie am 31. Januar. Bremen.
- SBVS (SENATOR FÜR BAU, VERKEHR UND STADTENTWICKLUNG DER FREIEN HANSESTADT BREMEN) 1999: Stadtentwicklungskonzept Bremen.
- SCHLACKE, S. (HRSG.) 1996: Neue Konzepte im Umweltrecht. Beschleunigung durch Modernisierung, Effektivierung, Vereinfachung?. Schriften des Vereins für Umweltrecht Bd. 3. Zugleich: Dokumentation der 3. Umweltrechtlichen Fachtagung des Vereins für Umweltrecht e. V. am 9. und 10. Mai 1996 in Bremen, Rhombos, Berlin.
- SCHMIDT-ASSMANN, E. 1995: Städtebauliche Umlegung, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und Flächenbeiträge. Forschungsvorhaben i. A. des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Veröffentl. Manuskript. Bonn.
- SCHMIDT-EICHSTÄDT, G. 1999: Pointierte Zusammenfassung: Unter welchen Voraussetzungen erfüllen Gesetze ihren Zweck? In: Hof, H., Lübbe-Wolff, G. (Hrsg.): Wirkungsforschung zum Recht I. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen. Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat. Bd. 10. Nomos. Baden-Baden (617-626).
- SCHOLLES, F. 2001: Analysemethoden. In: FÜRST, D.; SCHOLLES, F. (Hrsg.), Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund.
- SCHOLTEN, C. 1995: Reformvorstellungen zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach § 8 BNATSchG (materielles Recht). Inaugural-Dissertation am FB Rechtswissenschaft der FU. Berlin.
- SCHRADER, C. 2003: Das Naturschutzrecht der Länder in der Anpassung an das neue Bundesnaturschutzgesetz. In: NuR, 25. Jahrgang, Heft 2 (80-85).
- SCHRADER, C., HELLENBROICH, T 2002: Umsetzung des Bundesnaturschutzgesetzes – Vorschläge für die Landesgesetzgebung aus Sicht des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND). 93 S., Göttingen.
- SCHUMACHER, J., FISCHER-HÜFTLE, P. 2003: Bundesnaturschutzgesetz – Kommentar mit CD-ROM, Kohlhammer, Stuttgart.
- SCHWEPPE-KRAFT, B. 1997: Monetäre Bewertung von Biotopen und ihre Anwendung bei Eingriffen in Natur und Deutschland, BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ (Hrsg.): Angewandte Landschaftsökologie, o. Jg., Heft 24 (314 S.).
- SCHWOON, G. 1996: Sicherung, Pflege und Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen am Beispiel von Straßenbauvorhaben des Bundes und des Landes Niedersachsen. Diplomarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der UNI Hannover, Hannover.
- SCHWOON, G. 1999: Ausgleich und Ersatz: Planung ja. Ausführung vielleicht? Pflege und Kontrolle nein!? Ein Situationsbericht am Beispiel Straßenbau. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.), Laufener Seminarbeiträge Heft 1/99 (18-26).

- SEIFERT, J. W. 1995: Gruppenprozesse steuern: als Moderator Energien bündeln, Konflikte bewältigen, Ziele erreichen. Offenbach.
- SENAT DER FREIEN HANSESTADT BREMEN 1998: Beschluss des Senates zur Umsetzung der Senatsbeschlüsse des McKinsey-Berichts zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung – 3. Zwischenbericht der Lenkungsgruppe (Vorlage 501/98); Top. 1000., G 7. Bremen.
- SENDER, H. 2000: Systematisierung des Umweltrechts: Grundlage seiner effektiven Anwendbarkeit. In: Köller, H. von (Hrsg.), *Umweltpolitik mit Augenmaß. Gedenkschrift für Dr. Günter Hartkopf anlässlich seines 10. Todestages am 19.9.1999*, Erich Schmidt Verlag, (185-199), Berlin.
- SENFİN, SENATOR FÜR FINANZEN BREMEN 1998: Sanierung der Bremischen Haushalte – Jahresbericht 1997. Bremen.
- SPANG, W. D., REITER, S. 2005: Ökokonten und Kompensationsflächenpools in der Bauleitplanung und der Fachplanung : Anforderungen, Erfahrungen, Handlungsempfehlungen. Beiträge zur Umweltgestaltung: A, 160, 317 S., Berlin.
- SRU (DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) 1987: Umweltgutachten. Unterrichtung durch die Bundesregierung / Deutscher Bundestag 1987; 674 S., Kohlhammer 1988, Stuttgart.
- SRU (DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) 1994: Umweltgutachten 1994 – Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung. Unterrichtung durch die Bundesregierung / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Deutscher Bundestag: Verhandlungen des Deutschen Bundestages; zugleich Bt.-Drs. 12/6995, 379 S., Bonn.
- SRU (DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) 1996: Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Unterrichtung durch die Bundesregierung / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Deutscher Bundestag: Verhandlungen des Deutschen Bundestages; zugleich Bt.-Drs. 13/4108, 467 S., Bonn.
- SRU (DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) 2002A: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Unterrichtung durch die Bundesregierung / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (11.4.2002). Deutscher Bundestag: Verhandlungen des Deutschen Bundestages; zugleich Bt.-Drs. 14/8792, 548 S., Bonn.
- SRU (DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) 2002B: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes.; Sondergutachten. Zusammenfassung und Fazit. 42. S., Bonn.
- SRU (DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) 2003: Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Unterrichtung durch die Bundesregierung / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (11.4.2002). Deutscher Bundestag: Verhandlungen des Deutschen Bundestages; zugleich Bt.-Drs. 15/3600, 665 S., Bonn.
- SRU (DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) 2007: Umweltverwaltungen unter Reformdruck – Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Unterrichtung durch die Bundesregierung / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (11.4.2002). Deutscher Bundestag: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Bundesanzeiger-Verl.-Ges.; zugleich Bt.-Drs. 16/4690, 247 S., Bonn.
- STADLER, J. 2002: Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bundesfernstraßenplanung: dargestellt am Beispiel des bayerischen Landesrechts, Universität Regensburg, Dissertation. 295 S., Tectum, Marburg.
- STELKENS, U. 2005: Von der umweltgerechten zur umweltbestimmten Planung. In: NuR, 27. Jahrgang, Heft 6 (362-368).
- STRAßER, H. 2003: Landwirtschaft und Kompensationsaufgabe. In: BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A. & KÖPPEL, J. (Hrsg.): *Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools*. Berlin (213-219).
- STRASSER, H., HEHMANN, A., MÖLLER, C., ORTLAND, D., SCHADEK, U., SCHEELE, U., SCHILLING, M., WITTRÖCK, E., 2003: Maßnahmenbevorratung – Ökokonto. Modell zur Handhabung vorgezogener Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen am Beispiel des Flächenpools im Städtequartett Damme, Diepholz, Lohne, Vechta. Gefördert durch: Deutsche Bundesstiftung Umwelt. 69 S., Osnabrück.
- STÜER, B. 2000: Naturschutz in der Fachplanung. In: ERBGUTH, W. (Hrsg.) *Planung - Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag*. München.

- STÜER, B. 2003: Refinanzierung von Ausgleichsmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung von Pflegemaßnahmen. In: UMWELTFORSCHUNGSZENTRUM LEIPZIG: Workshop „Eingriffsregelung und Kompensationsflächenmanagement“: Neue Konzepte und rechtliche Erfordernisse der Flächen- und Maßnahmenbevorratung zur Kompensation von Eingriffen in NuL. 15. und 16. Mai 2002. Leipzig. http://www.ufz.de/data/WS_2003-05_Stuer598.pdf vom 6.8.2003).
- STÜER, B. 2006: Artenschutz in der Fachplanung. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 18. Jahrgang, Bd. 121, (1155-1159).
- SWH (SENATOR FÜR WIRTSCHAFT UND HÄFEN BREMEN) 2000: 10, vgl. SENFINH 2000 (<http://tom.bremen.de/stellenboerse/Kap5/pdf/Personalmanagementkonzept.pdf> vom 7.2.2006).
- SWH (Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen) 2000: Wirtschaftsstandort Bremen 1999-2000 – Jahreswirtschaftsbericht 1999 (http://www.wuh.bremen.de/kap1/dokumente/jahreswirtschaftsbericht_99-00.pdf; 07-2-06)
- SWH (Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen) 2002: Wirtschaftsstandort Bremen 2002-2003, Jahreswirtschaftsbericht 2001 http://www.wuh.bremen.de/kap1/dokumente/jahreswirtschaftsbericht_02-03.pdf; 07-2-06)
- SWH (SENATOR FÜR WIRTSCHAFT UND HÄFEN BREMEN) 2004: Wirtschaftsstandort Bremen 2004-2005 – Jahreswirtschaftsbericht 2003 (http://wuh.bremen.de/kap1/dokumente/Jahreswirtschaftsbericht_04-05.pdf vom 7.2.2006).
- TEGETHOFF, C. 2002: Die Vollzugsverantwortung für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. in: NuR, Jahrgang, Heft 11 (654-659).
- UH-RL, UMWELTHAFTUNGSRICHTLINIE: RICHTLINIE 2004/35/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (2004/35/EG) vom 21. April 2004, ABl. EG L 143 S. 56, zuletzt geändert am 23. April 2009, ABl. EG L 140 S. 114., Brüssel.
- UMWELTHAFTUNG; VGL. EU-KOMMISSION 2000 = EU-Kommission, GD Umwelt 2000, Weißbuch Umwelthaftung, 58 S., Luxemburg.
- UMWKOSTV, UMWELTVERWALTUNG BREMEN: Kostenverordnung der Umweltverwaltung Bremen vom 27. August 2002, GBl. Nr. 47 vom 14.09.2004 S. 483 und 18.09.2004 S. 423.
- UP-RL (Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme) UP-RL des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 (2001/42/EG).
- USchadG (Umweltschadengesetz) 2007: Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden vom 10. Mai 2007, BGBl. I S. 666, geändert am 19. Juli 2007, BGBl. S. 1462.
- VALLENDAR, W. 2008: Europäisches Naturschutzrecht: Die Verbandsklage – Risiken und Nebenwirkungen für Infrastrukturvorhaben. In: UPR, 30. Jahrgang, Heft 1 (1-7).
- VG Gießen, Urteil vom 29.5.1990 – I/2 E 1099/89.
- VG Schleswig, Urteil vom 30.5.2002 = 1 L 20/01, in: NuR 2004: 56.
- VGH Kassel, Urteil vom 12.2.1993 - 4 UE 2744/90 – NuR 1994:338.
- VGH Mannheim, 14.9.2001, 5 S 2869/99 in: UPR, 2002, Heft 2, S. 79.
- WERK, K. 2009: BBN-Konzept Clearingstelle Standardisierung Naturschutz, Bonn.
- WERNICK, M. 1993: Erfolgskontrolle zu Ausgleich und Ersatz nach § 8 BNatSchG bei Straßenbauvorhaben - Vorschläge für die Verwaltungspraxis. Diplomarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz, Universität Hannover. Hannover.
- WFA (WIRTSCHAFTSFÖRDERUNGS-AUSSCHÜSSE BREMEN) 2003: Vorlage Nr. 018/03-L/S für die Sitzung der Wirtschaftsförderungsausschüsse der Deputation für Wirtschaft und Häfen, für Bau und Umwelt und Energie vom 31. Januar. Bremen.
- WFA (WIRTSCHAFTSFÖRDERUNGS-AUSSCHÜSSE BREMEN) 1998: Vorlage für die Wirtschaftsförderungsausschüsse der Deputationen für Umweltschutz und Gesundheit, Wirtschaft, Bauwesen und Häfen am 26.11.1998, Vorlage Nr. 166/98-S, AZ 631-10-00/0-03), Bremen.
- WISCHER, C. 1996: Umwelt schützen, Wirtschaft Fördern – ein Widerspruch? Möglichkeiten und Grenzen der Deregulierung. In: Schlacke, S. (Hrsg.), Neue Konzepte im Umweltrecht. Beschleunigung durch Modernisierung, Effektivierung, Vereinfachung?. Schriften des Vereins für Umweltrecht Bs. 3. Zugleich: Dokumentation der 3. Umweltrechtlichen Fachtagung des Vereins für Umweltrecht e. V. am 9. und 10. Mai 1996 in Bremen. Rhombos, Berlin.

- WOLF, A., HEFKE, C. 2009: Ermittlung der Nutzung von Standards mit Schwerpunkt Eingriffsregelung nach BauGB; F+E-Vorhaben: „Better Regulation: Rahmenbedingungen für die Entwicklung und Akzeptanz von Naturschutzstandards“ (FKZ: 806 82 360). Höxter.
- WOLF, R. 2001: Zur Flexibilisierung des Kompensationsinstrumentariums der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. In: NuR, 23. Jahrgang, Heft 9, (481-491).
- WOLF, R. 2004: Entwicklungslinien in de Eingriffsregelung. In: NuR, 26. Jahrgang, Heft 1 (6-11).
- WURZEL, A. 2009: Ergebnisse einer 2007 durchgeführten Befragung von Vertretern des Berufsfeldes zur Einschätzung der Bedeutung von Naturschutzstandards für die fachliche Arbeit. F+E-Vorhaben: „Better Regulation: Rahmenbedingungen für die Entwicklung und Akzeptanz von Naturschutzstandards“ (FKZ: 806 82 360). Bonn.

