

Abgrabungen und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Matthias Ott und Gabriele Ellinghoven

Abgrabungen werden in den meisten Landesnaturschutzgesetzen als Eingriff in Natur und Landschaft eingestuft. Ob und in welchem Umfang hierfür Ausgleichs- und/oder Ersatzmaßnahmen zu erbringen sind, hängt maßgeblich von dem Ergebnis der im Vorfeld der Zulassungsentscheidung durchzuführenden Eingriffsbewertung ab. Ihr sollte daher seitens der betroffenen Unternehmen erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Denn eine zutreffende Eingriffsbewertung kann – wie die nachfolgenden Beispielfälle zeigen – durchaus zu Kosteneinsparungen aufseiten der betroffenen Unternehmen beitragen.

Anwendungsfälle der Eingriffsregelung bei Abgrabungsvorhaben

Wie eingangs bereits erwähnt, gelten Abgrabungen als Eingriff in Natur und Landschaft. Bei der Zulassung von Neuaufschlüssen oder Abgrabungserweiterungen kommt die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung daher generell zur Anwendung.

Ein weiterer Anlass zur Auseinandersetzung mit Fragen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung tritt dann auf, wenn das betroffene Unternehmen beabsichtigt, auf bereits zugelassenen Abbauflächen erhebliche Änderungen der durchzuführenden Rekultivierungsmaßnahmen vorzunehmen und diese Rekultivierungsmaßnahmen gleichzeitig dem Ausgleich der mit dem Ursprungsvorhaben verbundenen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu dienen bestimmt waren. In diesem Falle muss es nachweisen, dass infolge der geplanten Rekultivie-

rungsänderungen keine Kompensationsdefizite entstehen.

Auch eine erhebliche Verlängerung der zugelassenen Abbauzeiten und eine damit einhergehende zeitliche Verzögerung von der Eingriffskompensation dienenden Rekultivierungsmaßnahmen kann einen erneuten Nachweis einer ausreichenden Eingriffskompensation erforderlich machen. Die Genehmigungsbehörde kann in einem solchen Fall vom Unternehmer verlangen, im Verlängerungsantrag die Kompensation der zeitlichen Verzögerung nachzuweisen.

Rechtliche Grundlagen

Will ein Unternehmen aus einem oder mehreren der vorgenannten Anlässe einen Zulassungsantrag stellen, muss es die rechtlichen Grundlagen der in den §§ 18 bis 21 BNatSchG verankerten Eingriffsregelung beachten. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

dient dem allgemeinen Schutz von Natur und Landschaft. Ihre Anwendung soll bei Eingriffen in Natur und Landschaft die Erhaltung der Status quo gewährleisten.

Als Eingriffe in Natur und Landschaft gelten gemäß § 18 Abs. 1 BNatSchG Veränderungen der Gestalt und Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können. Ein Eingriff ist danach nur bei solchen Veränderungen von Grundflächen gegeben, bei denen diesen eine neue Gestalt gegeben oder ihre bisherige Nutzung durch eine andere ersetzt wird. Eine Veränderung der Nutzungsintensität ist hingegen nicht als Nutzungsänderung anzusehen. Vom Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung von vornherein ausgeschlossen sind demnach solche Änderungen der natürlichen Gegebenheiten, die die Gestalt der betroffenen Grundfläche unverändert lassen oder die sich im Rahmen der bisherigen Nutzung bewegen. Ist der Eingriff unvermeidbar, so sind die Beeinträchtigungen vom Verursacher des Eingriffs durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorrangig auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder in sonstiger Weise zu kompensieren (Ersatzmaßnahmen). Diese Verpflichtung besteht jedoch nur für die eindeutig dem jeweiligen Vorhaben zurechenbaren Beeinträchtigungen. Nachteilige Veränderungen, die auch ohne Realisierung des jeweiligen Vorhabens und der damit verbundenen (Nutzungs-) Änderung eintreten können oder würden, können dem Eingriffsverursacher dagegen nicht angelastet werden.

Eine zutreffende Eingriffsbewertung kann durchaus zu Kosteneinsparungen beitragen.



Anforderungen an die Eingriffsbewertung

Diese allgemeinen Grundsätze der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sind auch bei der Bewertung der Eingriffserheblichkeit von Abgrabungsvorhaben zwingend zu beachten. Aus ihnen ergibt sich bezüglich der zu wählenden Vorgehensweise folgende Grundstruktur:

- Ermittlung der Erheblichkeit der zu erwartenden Beeinträchtigungen aufgrund einer Bewertung des Ausgangszustands von Natur und Landschaft und einer Darstellung der potenziellen Eingriffswirkungen
- Überprüfung der Vermeidbarkeit von Beeinträchtigungen
- Ermittlung der erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Ein bestimmtes Verfahren für die Bewertung der Eingriffserheblichkeit hat der Gesetzgeber des Bundesnaturschutzgesetzes nicht festgelegt. Auch das einschlägige Fachplanungsrecht gibt keine verbindlichen Bewertungsverfahren vor. Gemeinhin wird deshalb von einer verbal-argumentativen Bewertung ausgegangen.

In der Praxis der Naturschutzbehörden hat sich demgegenüber zur Gewährleistung einer ausreichenden Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Bewertungsergebnisse weitgehend die Forderung durchgesetzt, zusätzlich zu einer verbal-argumentativen Eingriffsbewertung eine rechenhaft-operative Eingriffsbewertung durchzuführen. Die rechenhaft-operative Eingriffsbewertung erfolgt mit Hilfe von Verfahren, die ganz überwiegend die Biotopwerte auf rechenhaft handhabbaren Kardinalskalen, zum Beispiel von 1 bis 10 ab-

bilden. Sie dürfen jedoch immer nur als Instrumente der Gegenprüfung der Ergebnisse einer verbal-argumentativen naturschutzfachlichen Bewertung und Bilanzierung des konkreten Einzelfalles eingesetzt werden und müssen unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sach- und fachgerecht ausgewählt werden.

Bedeutung einer zutreffenden Erfassung des Ausgangszustands von Natur und Landschaft

Entscheidend für eine rechtlich tragfähige Eingriffsbewertung ist neben der korrekten und sachbezogenen Beschreibung des Vorhabens die zutreffende Erfassung des Ausgangszustands von Natur und Landschaft. Von dieser hängt sowohl die Analyse der Einwirkungen des Vorhabens auf Natur und Landschaft und der durch sie erzeugten Konflikte als auch die Ermittlung der erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ab. Dies gilt für verbal-argumentative wie für rechenhaft-operative Bewertungsverfahren gleichermaßen.

Wie oben bereits dargelegt, trifft den Verursacher eines Eingriffs eine Kompensationsverpflichtung nur hinsichtlich solcher Beeinträchtigungen, die eindeutig seinem Vorhaben zugerechnet werden können. Dagegen können ihm nachteilige Veränderungen, die im zulässigen Spektrum der bisherigen Nutzung liegen, grundsätzlich nicht angelastet werden. Derartige Veränderungen müssen daher im Rahmen der Ermittlung des der Eingriffsbewertung zugrunde zu legenden Ausgangszustands von Natur und Landschaft entsprechend berücksichtigt werden mit der Folge, dass insoweit nicht aufdensich dem Augenschein darbietenden aktuellen, nur zufälligen Zustand von Natur und Landschaft abgestellt werden darf. Dies soll nachfolgend

anhand einiger charakteristischer Fallbeispiele aufgezeigt werden.

Fallbeispiele

Inanspruchnahme eines hiebreifen Waldbestandes im Zuge der Herstellung eines Baggersees

Im Zuge der Herstellung eines Baggersees am Niederrhein sollte unter anderem eine etwa 2,5 ha große Waldfläche aus Eichen, Roteichen und Kiefern mit zum Teil 70- bis 100-jährigem Baumbestand für die Sand- und Kiesgewinnung in Anspruch genommen werden. Die vom betroffenen Abgrabungsunternehmen beauftragte Untersuchung eines Forstsachverständigen ergab, dass der überwiegende Teil des Waldbestandes (2 ha) hiebnotwendig war, mit der Folge, dass er im Rahmen der ordnungsgemäßen forstwirtschaftlichen Bodennutzung vom Waldeigentümer jederzeit hätte kahl geschlagen werden dürfen.

Da eine ordnungsgemäße forstwirtschaftliche Bodennutzung nach § 18 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG nicht als Eingriff anzusehen ist, wurde im Rahmen der Bewertung der Eingriffserheblichkeit des Abgrabungsvorhabens hinsichtlich der Bedeutung der Waldfläche für die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts nicht auf die ökologische Wertigkeit des aktuell (noch) vorhandenen Baumbestandes, sondern auf die Wertigkeit einer fiktiven, nach Realisierung des zulässigen Kahlschlags vorzunehmenden Neuaufforstung abgestellt.

Der auf dieser Basis nach dem Verfahren nach ADAM/NOHL/VALENTIN (1986) ermittelte naturschutzrechtliche Ausgleichsbedarf belief sich auf 2,73 ha. Hätte man der Bewertung dagegen – rechtlich unzutreffend – hinsichtlich des hiebnotwendigen Waldes die ökologische Wertigkeit des vorhandenen Altbestandes zugrunde gelegt, hätte dies zu einem Ausgleichsbedarf von insgesamt 3,53 ha geführt und demnach über die notwendigen Maßnahmen hinaus die Erbringung zusätzlicher Ausgleichsmaßnahmen auf einer Fläche von 0,8 ha erforderlich gemacht.

Inanspruchnahme einer nicht als Dauergrünland genutzten Fläche im Zuge der Herstellung eines Baggersees

Im Zuge der Herstellung eines Baggersees am Niederrhein sollte unter anderem auf einer Teilfläche, die sich zum Zeitpunkt der Antragstellung als intensiv genutzte Grünlandfläche darstellte, Sand und Kies abgebaut werden. Dort

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung soll die Erhaltung des Status Quo gewährleisten.



wurde im Verlaufe des Genehmigungsverfahrens vom Grundstückseigentümer ein Maisacker hergestellt.

Da Ackerflächen eine geringere ökologische Wertigkeit als Grünlandflächen besitzen, wurde die naturschutzfachliche Bewertung der betroffenen Teilfläche korrigiert. Hierbei wurde davon ausgegangen, dass der in dem Beispielfall vom Grundstückseigentümer vorgenommene Grünlandumbruch – es handelte sich nicht um eine Dauergrünlandfläche – als ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung im Sinne des § 18 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG einzustufen und deshalb nicht als Eingriff anzusehen ist.

Für den etwa 1 ha großen Maisacker ergab sich in Anwendung des Bewertungsverfahrens nach ADAM/NOHL/VALENTIN (1986) ein Ausgleichsbedarf von 0,2 ha. Hätte man demgegenüber der Bewertung eine Grünlandfläche zugrunde gelegt, hätte der Ausgleichsbedarf 0,6 ha betragen.

Änderung eines bestandskräftigen Rekultivierungsplans für einen Steinbruch

Nach dem bestandskräftigen Rekultivierungsplan für einen im Münsterland gelegenen Steinbruch sollten die vom Gesteinsabbau betroffenen Flächen nach dessen Beendigung sukzessive mit Abraum- und Fremdmassen verfüllt und bis zum Jahr 2051 vollständig als Münsterländer Parklandschaft im Sinne einer bäuerlichen Kulturlandschaft hergerichtet werden.

Dieser Plan war zum Zeitpunkt der Stellung des Änderungsantrags aus abbautechnischen Gründen noch nicht umgesetzt worden. Der Änderungsantrag beinhaltete den Verzicht auf eine Verfüllung des Steinbruchs mit Fremdmaterial mit der Folge der Entwicklung ausgedehnter Wasserflächen nach Abschluss der Abbaumaßnahmen.

Aufgrund des vorliegenden bestandskräftigen Rekultivierungsplans wurde im Rahmen der Bewertung der Eingriffserheblichkeit der geplanten Änderung nicht auf den Ist-Zustand des Geländes, sondern auf den fiktiven Zustand des Geländes nach Umsetzung des bestandskräftigen Rekultivierungsplans als rechtlich relevantem Ausgangszustand abgestellt.

Die nach einem allgemein anerkannten, formalisierten Bewertungsverfahren erfolgte Bilanzierung der Biotopwerte des Ausgangszustands und des Zustands nach Realisierung der beantragten Änderung ergab einen Kompensationsüberschuss. Dieser resultierte daraus, dass die Herrichtung der

Schon alleine zur Vermeidung unnötiger Kosten sollte daher seitens der betroffenen Unternehmen der Eingriffsbewertung erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Abbaufläche infolge des Verzichts auf eine Fremdmassenverfüllung gegenüber der bestandskräftigen genehmigten Planung 23 Jahre früher, nämlich im Jahre 2028 abgeschlossen werden sollte mit der Folge, dass die im Rahmen der Rekultivierung anzulegenden Biotope gegenüber der genehmigten Planung wesentlich früher einen höheren Reifegrad erreichen.

Fazit

Die dargestellten Beispiele aus der Praxis belegen, dass die Erfassung des Ausgangszustands von Natur und Landschaft im Rahmen der Bewertung der Eingriffserheblichkeit von Abgrabungsvorhaben erhebliche Auswirkungen auf den Umfang der zu erbringenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hat. Wird im Zuge dieser Erfassung vom Planer übersehen, dass auf den Vorhabensflächen rechtliche Implikationen ruhen, und stattdessen generell auf den sich dem Augenschein darbietenden aktuellen, vielfach jedoch nur zufälligen Zustand von Natur und Landschaft abgestellt, ist dies nicht nur rechtlich bedenklich, sondern für das betroffene Unternehmen unter Umständen mit ganz erheblichen Zusatzkosten verbunden.

Dies gilt insbesondere dann, wenn nach dem Ergebnis der insoweit fehlerhaft durchgeführten Eingriffsbewertung die innerhalb der Vorhabensfläche vorgesehenen landschaftspflegerischen Maßnahmen nicht ausreichen, um den mit dem Abgrabungsvorhaben verbundenen Eingriff in Natur und Landschaft auszugleichen und zusätzlich externe Flächen für die vermeintlich erforderlichen Kompensationsmaßnahmen erworben werden müssten. Schon alleine zur Vermeidung unnötiger Kosten sollte daher seitens der betroffenen Unternehmen der Eingriffsbewertung erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Quellen:

ADAM/NOHL/VALENTIN (1986): Bewertungsverfahren für Kompensationsmaßnahmen bei Eingriffen in die Landschaft, hrsg. vom Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen



BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2001): Leitfaden zur Handhabung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung
ELLINGHOVEN/BRANDENFELS (2004): Rechtliche Anforderungen an die Eingriffsbilanzierung und deren naturschutzrechtliche Umsetzung am Beispiel von Abgrabungsvorhaben, in: NuR 2004, 564 ff.

GASSNER/BENDOMIR-KAHLO/SCHMIDT-RÄNTSCH (2003): Kommentar zum BNatSchG (2. Aufl.)

KIEMSTEDT/MÖNNECKE/OTT (1996): Methodik der Eingriffsregelung – Vorschläge zur bundeseinheitlichen Anwendung von § 8 BNatSchG, in: Naturschutz und Landschaftsplanung 1996, 261 ff.

KREIS UNNA (2000): Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft im Rahmen der Bauleitplanung

KUSCHNERUS (1996): Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, in: NVwZ 1996, 235 ff.

LANDKREIS OSNABRÜCK (o.J.): Das Kompensationsmodell
LOUIS (1996): Rechtliche Anforderungen an die Bewertung von Eingriffen, in: BAUER/SCHINK: Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, S. 34 ff.

MINISTERIUM FÜR STÄDTEBAU UND WOHNEN, KULTUR UND SPORT DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN et al. (MSWKS, 2001): Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft, Arbeitshilfe für die Bauleitplanung

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND MITTELSTAND, TECHNOLOGIE UND VERKEHR DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN et al. (MWMTV, 1999): Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft, Bewertungsrahmen für die Straßenplanung

SOELL (1988), Landwirtschaft und Naturschutz, in: NVwZ 1988, 515 f.

THÜRINGER MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, NATURSCHUTZ UND UMWELT (TMLNU, 2000): Modell zur Bilanzierung von Eingriff und Ausgleich in Bebauungsplanverfahren – Bilanzierungsmodell/Biotopwertverfahren – in Verbindung mit der Anleitung zur Bewertung der Biotoptypen Thüringens im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung vom Juli 1999.

Verfasser:

Dipl.-Geogr. Matthias Ott
Brandenfels Landscape + Architecture
Dipl.-Ing. Gordon Brandenfels
Herrenstraße 29
48167 Münster
Tel.: 0 25 06 / 36 17
Fax: 0 25 06 / 79 64
info@brandenfels.de

Dipl.-Verwaltungswirtin Gabriele Ellinghoven
Anders u. Thomé Rechtsanwalts-gesellschaft mbH
Bischofstraße 120
47809 Krefeld
Tel.: 0 21 51 / 55 75-0
Fax: 0 21 51 / 55 75-55
ra-anders@t-online.de