

Der Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung des Bundesnaturschutzgesetzes

Wilhelm Breuer

Beitrag zur Internationalen Konferenz des Europäischen Bodenbündnisses im Rathaus der Landeshauptstadt Stuttgart am 20. Juni 2018. Der Beitrag basiert auf BREUER, W. (2015): Der Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen. 35. Jg. 63-71.

1. Bodenschutz als Naturschutzaufgabe?!

Naturschutz ist in Deutschland die für Staat und Bürger gesetzlich verpflichtende Aufgabe, Natur und Landschaft vor negativen anthropogenen Veränderungen zu schützen.

Diese Aufgabe schließt den Schutz von Böden notwendigerweise ein, denn Böden sind Teil oder Voraussetzungen der Güter und Leistungen, die in der Zielbestimmung des Bundesnaturschutzgesetzes als zu schützen genannt sind: nämlich (s. § 1 Abs. 1 BNatSchG)

1. die biologische Vielfalt,
2. die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
3. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft.

2. Eingriffsregelung des Bundesnaturschutzgesetzes

Der Schutz des Bodens ist in Deutschland seit mehr als 40 Jahren die Sache des Bundesnaturschutzgesetzes, nicht nur des Bundes-Bodenschutzgesetzes. Der Schutz vor Eingriffen wird dabei insbesondere von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung erwartet.

Sie entstand aus dem aufkeimenden Bewusstsein für die Grenzen des Wachstums. Der Schutz von Natur und Landschaft sollte nicht länger nur die Sache der Reservate sein. Naturschutz und Landschaftspflege sollten als ein alle Politik- und Wirtschaftsbereiche durchdringendes Handlungs- und Gestaltungsprinzip auch und gerade dort zur Geltung gebracht werden, wo Vorhaben „die Gestalt oder Nutzung von Grundflächen verändern und diese Veränderungen die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.“ So die Eingriffsdefinition.

Die Eingriffsregelung unterwirft praktisch jedes neue Natur und Landschaft beanspruchende Bauvorhaben einer Zulässigkeitsprüfung mit möglichen Rechtsfolgen:

- Der Eingriffsverursacher ist verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen und die unvermeidbaren erheblichen Beeinträchtigungen bestmöglich zu kompensieren.
- Können die Eingriffsfolgen nicht kompensiert werden, ist der Eingriff nur zulässig, wenn der Schutz von Natur und Landschaft nicht vorrangig ist.

- In diesem Fall tritt an die Stelle von Kompensationsmaßnahmen als Ultima Ratio eine Zahlung, mit der Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu finanzieren sind.

3. Der Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung

Für den Schutz des Bodens sollte also im Eingriffsfall bestens gesorgt sein. Eigentlich. Doch die Wirksamkeit der Eingriffsregelung unterliegt einer Reihe von Beschränkungen – rechtlich und tatsächlich:

- Die tägliche land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung ist weitgehend nicht als Eingriff anzusehen und folglich nicht Gegenstand der Eingriffsregelung (§ 14 Abs. 2 BNatSchG).
- Der Bundesgesetzgeber hat seit 2007 Bebauungspläne, die der Innenentwicklung dienen und eine bestimmte überbaubare Grundfläche nicht überschreiten (§ 13 a BauGB), vom Vermeidungs- und Ausgleichsgebot ausgenommen. Seit 2017 gilt dies bis 2019 auch für die Einbeziehung von Flächen im Außenbereich, wenn sich diese an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen (§ 13 b BauGB). Eine Option, die viele Kommunen nutzen.
- Das Vermeidungsgebot der Eingriffsregelung gilt nicht dem Eingriff an sich, sondern nur die mit seiner Durchführung verbundenen vermeidbaren Beeinträchtigungen. Mit dem Vermeidungsgebot ist keine Pflicht zur Prüfung von Standort- oder Vorhabensalternativen oder gar ein Vorrang solcher Alternativen verbunden.
- Die Eingriffsregelung untersagt nicht den Eingriff an sich, sondern nur solche Eingriffe, deren Folgen so schwerwiegend sind, dass sie nicht kompensiert werden können – und dies auch nur, soweit dem Schutz von Natur und Landschaft ein Vorrang vor dem Eingriffsinteresse zuerkannt wird. Die Entscheidung darüber liegt nur ausnahmsweise bei der Naturschutzbehörde. Die Erfahrung zeigt, dass nahezu keinem Eingriff aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege die Zulassung versagt wird.
- Die Praxis beschränkt sich nahezu ausschließlich auf die Festlegung von Kompensationsmaßnahmen. Insofern ist die Eingriffsregelung bestenfalls ein Reparaturbetrieb.
- Die Landwirtschaft hat 2009 ein dreifaches Berücksichtigungsgebot ihrer Interessen – gewissermaßen einen Schutz vor Kompensation (nicht vor Eingriffen!) – durchgesetzt. Diese Regelungen (§ 15 Abs. 3 Satz 1 und 2 BNatSchG) dienen nicht unbedingt dem Schutz des Bodens.
- In der Bauleitplanung ist die Kompensation nicht striktes Recht, sondern unter den Vorbehalt der

Abwägung gestellt. Der größte Teil des Flächenverbrauchs vollzieht sich aber in der Bauleitplanung.

- Die mit der Eingriffsregelung verbundenen Kompensationspflichten sind selbst im Falle schwerwiegender Eingriffsfolgen eher gering, so dass es an einem ökonomischen Anreiz für die Bevorzugung minder schwerwiegender Eingriffsalternativen fehlt. Dazu trägt der Umstand bei, dass die Entscheidungen über Art und Umfang der Kompensation nur bedingt im Verantwortungsbereich der Naturschutzbehörden liegen.
- Die finanziellen Aufwendungen für Kompensationsmaßnahmen bewegen sich zumeist unter fünf Prozent bezogen auf die Kosten für Planung und Ausführung des Eingriffs. So gesehen bewegt sich die Kompensation im Finanzvolumen von „Kunst am Bau“.
- Dieses Niveau wird noch weiter unterschritten, denn im Mittel der untersuchten Fälle werden nur etwa 50 Prozent der auferlegten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wie vorgesehen realisiert. Vielfach erfolgt die Realisierung gar nicht, nur unvollständig, in modifizierter Form, unter Nichtbeachtung zeitlicher Fristen oder die Maßnahmen werden nicht dauerhaft erhalten. Auf Grund dieser Umsetzungsdefizite bleiben erhebliche Restschäden an Natur und Landschaft zurück, die sich angesichts der Vielzahl der Eingriffe zu einem gravierenden Problem entwickeln.
- Der Anteil von Kompensationsflächen liegt mehr als 40 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung entgegen anderslautender Mutmaßungen eher im Promillebereich. Die in Deutschland mit Kompensationsmaßnahmen belegte Fläche ist im Übrigen so gering, dass die Landesbehörden für Statistik diese Flächen nicht erfassen.

Schon dieser Beschränkungen wegen trägt die Eingriffsregelung nur unzureichend zur Begrenzung des Flächenverbrauchs und zum Schutz des Bodens bei; es kann ein deutlich größerer Beitrag auch künftig von ihr eher nicht erwartet werden.

Dabei haben wir das möglicherweise größte Hindernis für die Einlösung der zum Teil weit gespannten Erwartungen des Bodenschutzes an die Eingriffsregelung noch gar nicht in den Blick genommen:

Der Boden ist nämlich nicht schon an sich Schutzgut der Eingriffsregelung, sondern er ist es nur soweit er Teil oder Voraussetzung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes ist, denn nur diese sind Schutzgüter der Eingriffsregelung. Die Eingriffsregelung kann insoweit nur mit Sanktionen zum Schutz des Bodens angewandt werden, wenn der Eingriff nicht „bloß“ Boden beeinträchtigt, sondern

diese Beeinträchtigung muss zugleich die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild beeinträchtigen und zwar erheblich.

So ist also z. B. nicht schon jede negative Veränderung von Boden ein Eingriff im naturschutzrechtlichen Sinne, sondern das ist sie nur, wenn die Veränderung eine erhebliche Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes auslösen kann.

4. Perspektiven für den Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung

Die Forderung nach einem wirksameren Schutz des Bodens *in und mit der Eingriffsregelung* ist nicht nur mit den genannten Einschränkungen, sondern auch mit vier aktuellen problematischen Tendenzen konfrontiert:

1. Die Bestrebungen, einzelne Typen von Eingriffen ganz oder teilweise aus der Anwendung der Eingriffsregelung auszunehmen, halten an.
2. Die Tendenz, in der Eingriffsregelung nicht die Verpflichtung zur bestmöglichen Kompensation konkreter Eingriffsfolgen, sondern ein Flächenbeschaffungs- und Finanzierungsinstrument für irgendwelche Maßnahmen des Naturschutzes zu sehen, führt zu einem Verlust an Kompensation der tatsächlichen Eingriffsfolgen – auch solcher für Boden und Böden.
3. Die landwirtschaftlichen Interessenvertretungen drängen über die in § 15 Abs. 3 BNatSchG erreichten Einschränkungen hinaus (s. o.) auf einen Verzicht solcher Kompensationsmaßnahmen, welche mit einer Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung verbunden sind. Das sind aber zugleich die Maßnahmen, die für den Schutz des Bodens besonders wirksam sind (z. B. Wiedervernässung, Aushagerung überdüngter Böden, Aufgabe kritischer Nutzungen, Einleitung ungestörter Entwicklung von Böden).
4. Damit im Zusammenhang stehen Bestrebungen der Landwirtschaft, die vertraglich vergütete Hinnahme bestimmter Einschränkungen der landwirtschaftlichen Bodennutzung als Kompensation anzuerkennen, ohne die Nutzung selbst aufzugeben („produktionsintegrierte Kompensation“). Diese Maßnahmen können zwar bestimmte Pflanzen- und Tierarten der Agrarökosysteme fördern, tragen aber zu einer Kompensation beeinträchtigter Funktionen und Werte des Bodens oft eher wenig oder nicht bei.

Soll die Eingriffsregelung einen größeren Beitrag zum Schutz des Bodens entfalten, bedarf das Sanktionsprogramm der Eingriffsregelung einer Fortentwicklung mindestens um die beiden folgenden Aspekte:

1. Die Eingriffsregelung sollte um die Pflicht zur Prüfung von Standortalternativen und einen Vorrang der für Natur und Landschaft günstigsten Alternative ergänzt werden.
2. Der Stellenwert des Schutzes nach dem Zielsystem des Naturschutzes besonders wertvoller Böden in der Abwägung sollte gestärkt werden, etwa dergestalt, dass im Falle der Zerstörung oder erheblichen Beeinträchtigungen dieser Böden nur überwiegende Gründe des öffentlichen Interesses (und nicht schon jedes konkurrierende Interesse) die Zulassung rechtfertigen können und zumutbare Alternativen nicht gegeben sind.

Während solche Verbesserungen in nächster Zeit vom Gesetzgeber nicht zu erwarten sind, könnte die Praxis aus sich selbst heraus zu einem stärkeren Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung beitragen. Es wäre nämlich schon ein Fortschritt, würden fünf allgemeingültige Anforderungen beachtet:

1. Die gegebenen Möglichkeiten zur Vermeidung von Beeinträchtigungen müssen ausschöpft und der Eingriff und seine Wirkungen auf das unabdingbare Maß begrenzt werden. So heißt es in § 1 a Abs. 2 BauGB: Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen.
2. Die Prognose muss alle Beeinträchtigungen einschließen, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit auftreten können. Einzubeziehungen ist nicht allein die Versiegelung von Boden, sondern alle der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie dem Landschaftsbild abträglichen Eingriffsfolgen, also auch die z. B. mit Auftrag, Abtrag, Verlagerung von Boden und Bodenbestandteilen, Entwässerung und Bewässerung, stofflichen und sonstigen Einträgen verbundenen Beeinträchtigungen.
3. An die Stelle einer angemessenen Sachverhaltsermittlung dürfen keine Bewertungsverfahren treten, die anhand einfacher Parameter wie Flächenversiegelung oder biotopbezogener Wertpunkte auf einem unzureichenden Erfassungsniveau, die Fragen der Eingriffsregelung nur scheinbar einlösen und Natur und Landschaft lediglich den vier Grundrechenarten zuführen. Den Kompensationsmaßnahmen darf nur die Wirksamkeit zugesprochen werden, die sie unter realistischen Bedingungen tatsächlich erreichen können.

4. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen sorgfältiger geplant und ausgeführt werden. Es ist darauf zu achten, dass sie nicht selbst zu neuen inakzeptablen Eingriffen in den Boden führen.
5. Maßnahmen, die zur Kompensation der Beeinträchtigungen von z. B. Arten, Biotopen und Landschaftsbild beitragen sollen, sind nicht automatisch auch ein Beitrag zur Wiederherstellung der vom Eingriff zerstörten Böden und Bodenfunktionen. Zwar kann eine solche „Mehrfachfunktion“ gegeben sein; ihre Anrechenbarkeit auf den Kompensationsumfang setzt aber einen entsprechenden Nachweis voraus.

Die Beachtung solcher Grundsätze wird aber nicht schon zu dem drastischen Rückgang des Flächenverbrauchs führen, der in der Umweltpolitik seit langer Zeit als dringend notwendig gefordert wird. Dazu bedürfte es einer drastischen Erhöhung der Kompensationsverpflichtungen oder der Einführung einer Flächenverbrauchssteuer oder Versiegelungsabgabe, die so hoch bemessen ist, dass sie die gewünschten Korrekturen im Umgang mit dem Boden auszulösen vermag. Hierfür sind politische Mehrheiten zumal angesichts der von der Bundesregierung angekündigten Baulandoffensive nicht in Sicht.

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht Bedarf für 1,5 Millionen neue Wohnungen und Eigenheime. Eines von 14 Kapiteln, mehr als 363 Zeilen dieses Vertrages, gelten – durchaus konkretisiert – der Mobilisierung von Wohnbauland. Die Große Koalition behält sich weitere Vereinfachungen des Bauens ausdrücklich vor.

Zum Vergleich: Mit dem Schutz der Biodiversität befassen sich ganze 46 von 8.305 Zeilen (0,5 Prozent) dieses Vertrages – durchweg mit inhaltsarmen Aussagen wie dieser: *„Den Schutz der biologischen Vielfalt werden wir als Querschnittsaufgabe zu einem starken Pfeiler unserer Umweltpolitik machen.“*

Angesichts dessen dürfte die vor Jahren regierungsamtlich für 2020 angekündigte Beschränkung des Flächenverbrauchs für Siedlungen und Verkehr von aktuell 70 auf maximal 30 ha pro Tag auf unabsehbare Zeit verfehlt werden. Wohl deswegen ist diese Ziel jüngst „akzentuiert“, d. h. faktisch um zehn Jahre in die Ferne gerückt worden: weniger als 30 ha sollen es sein – bis 2030. - Der Schutz des Bodens bleibt also eine schwierige Aufgabe. Aber, wir sind nicht auf der Erde, um es gut zu haben, sondern um gut zu sein und unsere Sache gut zu machen.

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Ing. Wilhelm Breuer
 Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) – Geschäftsbereich Landesweiter Naturschutz
 Göttinger Chaussee 76 A * 30453 Hannover
 Tel.: 0511/3034-3022 * Fax: 0511/3034-3507
wilhelm.breuer@nlwkn-h.niedersachsen.de
www.nlwkn.niedersachsen.de