



Qualitätssicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen



Umwelt **Thema**

Arbeitshilfen zur Entwicklung und Erhaltung von
Ökoflächen

Impressum

Qualitätssicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

ISBN-10: 3-940009-06-7

ISBN-13: 978-3-940009-06-7

Herausgeber:

Bayerisches Landesamt für Umwelt

Bürgermeister-Ulrich-Straße 160

86179 Augsburg

Eine Behörde im Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für
Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz

Bearbeitung/Text/Konzept:

Büro OPUS,

Ref. 56/LfU

Bildnachweis:

U. Dannecker, Hummeltal

Druck:

Druckhaus Kastner, Wolnzach

Auflage:

10 000, November 2006

Bezugshinweis:

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte sind vorbehalten. Die Broschüre wird kostenlos abgegeben, jede entgeltliche Weitergabe ist untersagt. Diese Broschüre wurde mit großer Sorgfalt zusammengestellt. Eine Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit kann dennoch nicht übernommen werden.

© Bayerisches Landesamt für Umwelt, Augsburg, November 2006

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und Wiedergabe – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Inhaltsverzeichnis

1	Qualitätssicherung bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen: Es besteht Handlungsbedarf	2
2	Gesetzlicher Rahmen und Aussagen zur Qualitätssicherung	3
3	Die Planung: Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	5
4	Der Verwaltungsakt: Notwendige Voraussetzungen und ihre Durchsetzungen	7
4.1	Festlegung der Kompensationspflichten im Bescheid	7
4.2	Inhalte der Festsetzungen zur Kompensationsdurchführung und -sicherung	8
4.3	Sicherheitsleistungen und Zwangsmittel	9
4.4	Änderungen und Nachbesserungen des Verwaltungsakts	10
4.5	Einstellung des Vorhabens	11
5	Die Kontrolle: Zentraler Baustein der Qualitätssicherung	12
6	Zehn-Punkte-Programm zur Qualitätssicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	14
7	Prüfschemata	15
7.1	Prüfschema für einen LBP	15
7.2	Prüfschema für Erfolgskontrollen bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	16
8	Begriffserklärungen	17
9	Literatur- und Quellenverzeichnis	19

1 Qualitätssicherung bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen: Es besteht Handlungsbedarf

Ziel dieser Arbeitshilfe ist es, einen Beitrag zur Qualitätssicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (A/-E-Maßnahmen) zu leisten, die im Rahmen der Eingriffsparagrafen §18 ff. BNatSchG und der Art. 6 ff. BayNatSchG festgesetzt werden. Sie richtet sich in erster Linie an all diejenigen, die in der Berufspraxis mit der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beschäftigt sind wie Behördenvertreter, Mitarbeiter von Planungsbüros, Naturschutzverbänden und Gebietskörperschaften.

Aktuelle Kontrolluntersuchungen aus verschiedenen Bundesländern deckten erhebliche Defizite bei der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen in Eingriffsverfahren auf. Einen Überblick liefert Mayer, F. (2005):

Tabelle 1: Umsetzungsgrad von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Quelle	Anzahl untersuchte Maßnahmen	Umsetzungsrate
Bauriegel et al. (2000)	434	60%
Dierßen & Reck (1998)	62	48%
Jessel et al. (2003)	391	61%
Mieth (2001)	78	57%
Tischew et al. (2004)	268	62-90%

In einem F+E-Projekt wurden Erfolgskontrollen von insgesamt 31 A/-E-Maßnahmen mit einer detaillierten Fehleranalyse durchgeführt (Schmidt, M. et al., 2004). Vor allem Maßnahmen mit einem relativ hohen Entwicklungsrisiko, die komplexen Wirkfaktoren unterliegen und deren Erfolg an spezifische Standortbedingungen und/oder einen hohen Pflegeaufwand gekoppelt sind, entfalten besonders häufig nicht die gewünschte ökologische Wirksamkeit. Die Ursachenanalyse ergab folgendes Bild (Schmidt, M. et al., 2004):

Tabelle 2: Häufigste Ursachen der Nicht-Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Arten von Fehlern	Anzahl Teilflächen (Gesamtzahl =117)
Planungsfehler	
Ersteinrichtende Maßnahmen nicht auf Entwicklungsziel abgestimmt	53
Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen fehlend oder nicht auf Entwicklungsziel abgestimmt	37
Ungeeignete Standortbedingungen (Wasser- und Nährstoffhaushalt, keine Lieferbiotope, Pufferzonen, Flächengröße)	36
Zu undetaillierte, mehrdeutige Festsetzung der ersteinrichtenden und pflegenden Maßnahmen	32

Arten von Fehlern	Anzahl Teilflächen (Gesamtzahl =117)
Herstellungs- und Pflegefehler	
Fehlerhafte Umsetzung der Pflegemaßnahmen	34
Pflegemaßnahmen nicht vollständig umgesetzt	19
Fehlerhafte Umsetzung der ersteinrichtenden Maßnahmen	16
Ersteinrichtende Maßnahmen nicht vollständig umgesetzt	5

Das vorliegende Merkblatt soll Hilfestellungen leisten für

- die Erstellung aussagekräftiger Planunterlagen für A/-E-Maßnahmen
- notwendige Inhalte eines wirksamen Genehmigungsbescheides
- den Einsatz effektiver Kontrollmechanismen

2 Gesetzlicher Rahmen und Aussagen zur Qualitätssicherung

Die Erfordernisse der Durchführung von Kompensationsmaßnahmen ergeben sich aus Art. 6a BayNatSchG.

Verpflichtung zum Ausgleich bzw. zum Ersatz	
Art. 6a (1) Satz 1 BayNatSchG	Der Verursacher eines 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), soweit es zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist.
Voraussetzung der Verpflichtung	
Art. 6a (1) Satz 2 BayNatSchG	Voraussetzung einer derartigen Verpflichtung ist, dass für den Eingriff eine behördliche Bewilligung, Erlaubnis, Genehmigung, Zustimmung, Planfeststellung, sonstige Entscheidung oder eine Anzeige an eine Behörde vorgeschrieben ist.
Art. 6a (6) Satz 1 BayNatSchG	Bei Eingriffen, die keiner behördlichen Gestattung oder keiner Anzeige an eine Behörde bedürfen, kann der Ausgleich von Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege verlangt werden; für bestehende Anlagen sind auch nachträgliche Anordnungen zulässig.
Anforderungen an Ausgleich und Ersatz	
Art. 6a (1) Sätze 4 und 5 BayNatSchG	Eine Beeinträchtigung ist ausgeglichen, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts wiederhergestellt 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 möglichst in dem vom Eingriff betroffenen Landschaftsraum in gleichwertiger Weise ersetzt sind und das Landschaftsbild neu gestaltet ist.

Besondere Anforderungen bei streng geschützten Arten	
Art. 6a (2) Sätze 2 bis 3	Werden als Folge eines Eingriffs Biotope zerstört, die für dort wild lebende Tiere und Pflanzen der streng geschützten Arten nicht ersetzbar sind, ist der Eingriff nur zulässig, wenn er aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses gerechtfertigt ist. Sofern eine Art nach Anhang IV der Richtlinie 92/43/EWG betroffen ist, muss außerdem ein günstiger Erhaltungszustand der Population der Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleistet und es darf keine zumutbare Alternative vorhanden sein.
Ersatzzahlungen	
Art. 6a (3) Sätze 1 bis 3 BayNatSchG	Ist der Eingriff weder ausgleichbar noch in sonstiger Weise kompensierbar und gehen die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht vor, kann vom Verursacher eine Ersatzzahlung verlangt werden. Die Ersatzzahlung bemisst sich nach den Gesamtkosten einer geeigneten Ersatzmaßnahme. Sind diese nicht feststellbar, bemisst sie sich nach Dauer und Schwere des Eingriffs; bei erheblichen Landschaftsbildbeeinträchtigungen ist auch die Fernwirkung des Vorhabens zu berücksichtigen.

Sicherung der Durchführung von Kompensationsmaßnahmen

Im Bayerischen Naturschutzgesetz sind folgende Sicherungsmöglichkeiten festgelegt, um einen wirksamen Vollzug der Eingriffsregelung zu gewährleisten.

Sicherung der Maßnahmen	
Art. 6a (4) BayNatSchG	Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen schließen die Maßnahmen zur Sicherung des angestrebten Zustands ein.
Sicherheitsleistung	
Art. 6b (6) Satz 1 BayNatSchG	Die für die Gestattung oder Anzeige zuständige Behörde kann die Leistung einer Sicherheit verlangen, um die Erfüllung der Verpflichtung nach Art. 6a (1) und (3) zu gewährleisten. (siehe auch S. 8)
Sachverständiger für Durchführungskontrolle	
Art. 6b (6) Sätze 2 - 5 BayNatSchG	<p>In den Fällen der Abs. 4 und 5 kann die in Abs. 1 Satz 1 genannte Behörde vom Verursacher verlangen, die Durchführung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen fristgerecht durch die Bestätigung eines privaten Sachverständigen nachzuweisen; sie unterrichtet die zuständige Naturschutzbehörde. Aus der Bestätigung muss sich ergeben, dass die Maßnahmen entsprechend dem Bescheid ausgeführt oder welche Abweichungen von den festgesetzten Maßnahmen vorgenommen worden sind.</p> <p>Dies gilt nicht für Eingriffe durch Behörden.</p> <p>Die Staatsregierung regelt die Anforderungen an die Zulassung, Fachkenntnis und Zuverlässigkeit von privaten Sachverständigen durch Rechtsverordnung (<i>ist bislang noch nicht erfolgt: Stand 07/06</i>).</p>

Meldepflicht der Maßnahmen an landesweites Ökoflächenkataster	
Art. 6b (7) BayNatSchG	<p>Die für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festgesetzten Flächen sowie Flächen im Sinn des Art. 6a Abs. 3a werden im Ökoflächenkataster erfasst. Hierzu übermitteln die nach Abs. 1 Satz 1 zuständigen Behörden dem Bayerischen Landesamt für Umwelt rechtzeitig die für die Erfassung und Kontrolle der Flächen erforderlichen Angaben in aufbereiteter Form.</p> <p>Die untere Naturschutzbehörde übermittelt in den Fällen des Art. 6a Abs. 3 Satz 4 (<i>Ersatzzahlung</i>) und Abs. 3a (<i>Ökokonto</i>), die Behörden übermitteln in den Fällen des Art. 6a Abs. 7 (<i>Eingriffe durch Behörden, denen keine behördliche Entscheidung vorausgeht</i>) die erforderlichen Angaben.</p> <p>Die Gemeinden übermitteln die erforderlichen Angaben, wenn Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Sinn des § 1a Abs. 3 des Baugesetzbuchs in einem gesonderten Bebauungsplan festgesetzt sind oder Maßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen durchgeführt werden.</p>

3 Die Planung: Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Eine fundierte und gut aufbereitete Planung (in der Regel als Landschaftspflegerischer Begleitplan erstellt) ist die entscheidende Grundlage einer effizienten Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (siehe auch Kapitel 7.1). Sie muss folgende Punkte berücksichtigen:

Formulierung klarer Entwicklungsziele	Anzustreben ist ein inhaltlicher (funktionaler) Zusammenhang zwischen der durch einen Eingriff verursachten Beeinträchtigung eines Lebensraumes bzw. Standortes und der Kompensationsmaßnahme. Falls möglich und sinnvoll, sollte eine Einbindung in ein größeres Gesamtkonzept (Naturschutzprojekt wie z.B. ABSP-Umsetzungsprojekt, Biotopverbundprojekt) stattfinden. Dabei sollten die Planungsinhalte die Umsetzbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen berücksichtigen.
Berücksichtigung des naturräumlichen und landschaftlichen Zusammenhangs	Bei der Auswahl der Kompensationsflächen ist der naturräumliche Bezug und der betroffene Standort- bzw. Lebensraumtyp zu beachten. Wichtig ist eine Analyse der vorhandenen Landschaftsstrukturen, Lebensräume und Artgemeinschaften sowie der aktuellen und historischen Nutzungsformen. Dabei sind vorhandene, inhaltlich relevante Bestandserhebungen und Fachplanungen (z.B. naturräumliche Charakterisierungen, Biotopkartierung, ABSP, Biotopverbundplanungen) auszuwerten und zu berücksichtigen.
Festlegung von Leit- und Zielarten bzw. Zielbiotopen	Bei der Formulierung des Kompensationszieles sind Leit- und Zielarten, Zielbiotop sowie leicht überprüfbare Indikatoren für den Stoffhaushalt anzugeben. Die Auswahl der Zielarten muss einen engen inhaltlichen Zusammenhang zum Eingriff herstellen. Es sollten nur dann Arten mit komplizierten bzw. anspruchsvollen Lebensraumansprüchen festgelegt werden, wenn es der Eingriff erfordert, da für diese Arten die Erfolgchance einer erfolgreichen Kompensation niedriger als bei weniger anspruchsvollen Arten ist. Zielbiotop sollten nach dem Biotoptypenschlüssel der Biotopkartierung ausgewählt werden, da die dort festgesetzten Biotoptypen fachlich definiert sind. Die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen für streng geschützte Arten bedarf einer besonderen Beachtung.

<p>Auswahl geeigneter Kompensationsflächen unter Berücksichtigung des räumlichen Umfeldes</p>	<p>Für die Auswahl geeigneter Kompensationsflächen sind die für diese Fläche erforderlichen biotischen und abiotischen Faktoren (z.B. Wasser- und Nährstoffhaushalt, Vorhandensein von Lieferbiotopen, Pufferzonen, Flächengröße) möglichst genau vorzugeben, um geeignete Lebensräume für die angestrebten Zielarten oder Zielbiotope entwickeln zu können. Dabei ist auch der mögliche Einfluss von Flächen aus dem näheren und ggf. auch weiteren Umfeld der Kompensationsflächen im positiven wie im negativen Sinn zu beachten (z.B. Nährstoffeintrag, Schattwirkung, Lärm, Spenderbiotope für Zielarten oder auch Störarten).</p>
<p>Angaben zu Gestaltung/Pflanzmaßnahmen/Herstellungspflege</p>	<p>Die Formulierung der Gestaltungsmaßnahmen muss die o.g. Angaben möglichst genau berücksichtigen. Bei der Pflanzung von Gehölzen sowie der Ansaat ist i. d. Regel autochthones Pflanz- bzw. Samenmaterial vorzuschreiben (siehe hierzu auch: Merkblatt: Autochthone Gehölze. Hrsg vom Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen und vom Bayerischen Landesamt für Umwelt) .</p> <p>Im Rahmen der Herstellungspflege soll die Fläche in den Ausgangszustand gebracht werden, von dem aus die Entwicklung in Richtung Zielbiotop bzw. Zielarten erfolgen kann.</p>
<p>Festlegung von Folgepflegemaßnahmen</p>	<p>Die Festlegung regelmäßiger Pflegemaßnahmen (Folgepflege) ist vor allem zur Entwicklung von Zielbiotopen nötig, die von bestimmten Landnutzungsformen abhängig sind (z.B. Extensivgrünland, Streuobstbestand). Hier sind Angaben zum Pflergeturnus, zum richtigen Zeitpunkt während des Jahresverlaufes und auch zum richtigen Maschineneinsatz notwendig.</p> <p>Falls die Entwicklung der Fläche nicht den Zielvorgaben entspricht, sind Korrekturmaßnahmen notwendig (siehe Kap. Kontrollen).</p>
<p>Festlegung und fachliche Begründung von Kontrollen</p>	<p>Die fachlich fundierte Entwicklungsprognose der Kompensationsflächen liefert den entscheidenden Hintergrund für die Festlegung von Kontrollen. Vorgaben für Kontrollen müssen möglichst eindeutig definiert und begründet werden. Dies ist insbesondere notwendig, wenn aufgrund des verfügbaren Fachwissens die Gefahren von Fehlentwicklungen erkennbar oder zu befürchten sind.</p>

4 Der Verwaltungsakt: Notwendige Voraussetzungen und ihre Durchsetzungen

4.1 Festlegung der Kompensationspflichten im Bescheid

Die Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung an die Kompensation sind im Bescheid in Form von Nebenbestimmungen festzusetzen (siehe Egner 1999).

Bedingungen	
Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG	Wirksamkeit der Genehmigung von einem zukünftigen ungewissen Ereignis abhängig; Bei Nichterfüllung wird gesamte Gestattung des Projektes hinfällig; Bedingungen kommen nur in Ausnahmefällen zur Anwendung
Beispiele	Kompensationsmaßnahmen, die vor Vorhabensbeginn durchzuführen sind Nachweis, dass eine bestimmte Fläche zur Durchführung der Kompensationsmaßnahme erworben bzw. gesichert wurde
Auflagen	
Art. 36 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG	Etablierte Form zur Durchsetzung von Kompensationsmaßnahmen; Verpflichtet zu einem bestimmten Tun, Dulden oder Unterlassen; Bei Nichterfüllung, bleibt die Gestattung wirksam, Auflage kann mit Mitteln der Verwaltungsvollstreckung durchgesetzt werden (z.B. Zwangsgeld, Ersatzvornahme); Im Bescheid (genau wie bei Bedingungen) gesondert zu begründen.
Beispiele	Verpflichtung zu Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen Verpflichtung zu Ersatzzahlungen Verpflichtung zur Pflege Verpflichtung zur Kontrolle

Die Abgrenzung von Bedingung und Auflage kann im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten. Im Genehmigungsbescheid sollte daher klar und verständlich zum Ausdruck gebracht sein, um welche Art von Nebenbestimmung es sich handelt (Egner 1999).

4.2 Inhalte der Festsetzungen zur Kompensationsdurchführung und -sicherung

Konkrete und prüffähige Festlegungen im Bescheid sind Grundvoraussetzung zur verbesserten Umsetzung der Eingriffsregelung. Ist ein Landschaftspflegerischer Begleitplan vorhanden, so werden die planerischen Festlegungen dieses Planes in der Regel im Bescheid übernommen bzw. korrigiert, wo dies nötig erscheint.

Die folgende Auflistung stellt die wichtigsten Inhalte von Festsetzungen eines Bescheides zusammen:

Kompensationsziele	Konkrete, überprüfbare Zielformulierung, z.B. nach Kategorien der Kartieranleitung für Biotoptypen in Bayern Detaillierte Beschreibung getrennt nach: Schutzgüter, Landschaftsbild und Erholungsfunktion der Landschaft
Ersteinrichtungsmaßnahmen	Art und Umfang der Erstgestaltungsmaßnahmen Zeitplan der Durchführung
Dingliche Sicherung der Kompensationsfläche	Verschiedene zivilrechtliche Instrumente. Diese Festlegungen bleiben auch im Falle eines Grundstückverkaufs bestehen, da sie dinglich wirken und im Grundbuch eingetragen sind: <u>Beschränkte persönliche Dienstbarkeit</u> : Unterlassen aller den Maßnahmenzielen widersprechenden Nutzungen zugunsten des Freistaats Bayern.... <u>Reallast</u> : Zur Sicherung von genau bestimmten und beschriebenen, einmaligen oder wiederkehrenden Maßnahmen auf einer Fläche zugunsten des Freistaats Bayern.... Eine ggf. auch längerfristige Pacht einer Fläche reicht regelmäßig nicht zur dauerhaften Sicherung der Maßnahmen aus.
Ökologische Baubegleitung/Umweltbaubegleitung	Überwachung von Vermeidungsmaßnahmen während der Bauphase sowie fachliche Begleitung bei der Durchführung von A/E-Maßnahmen
Herstellungskontrolle	Zeitvorgaben
Pflege-/Unterhaltungsmaßnahmen	Art, Umfang, zeitlicher Ablauf, Termine Um die Pflege dauerhaft zu sichern, kann eine Kapitalisierung von Pflegekosten vorgenommen werden. Mit dem Geld bzw. mit den Zinsen kann die Pflege an zuverlässige Partner vergeben werden.
Laufende Kontrolle	Festlegung des Untersuchungsprogramms Festlegung des Kontrollzeitpunktes (z.B. anhand biotoptypischer Zeitangaben (Mühlhofer 2004) oder Angabe phänologischer Art) Ergebnisse im Protokoll festhalten Weiterleitung an die zuständige Naturschutzbehörde

Erfolgskontrolle	Festlegung des Untersuchungsprogramms (Arten, Methoden, Untersuchungsraum u.a.) Festlegung des Kontrollzeitpunktes (im Jahreslauf und im Verhältnis zur Durchführung der A/E-Maßnahme) Ergebnisse im Protokoll festhalten Weiterleitung an die zuständige Naturschutzbehörde Möglichkeit von Nachbesserungsmaßnahmen bei Fehlentwicklungen sichern
Sicherheitsleistungen	Ausführungen siehe folgendes Kapitel

4.3 Sicherheitsleistungen und Zwangsmittel

Um die Durchführung der Kompensationspflichten sicherzustellen, stehen folgende Instrumente zur Verfügung:

Sicherheitsleistung	
Art. 6b Abs. 6 BayNatSchG	Leistung einer Sicherheit bemisst sich nach den Gesamtkosten für eine geeignete Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme einschließlich der erforderlichen Kontrollen. Festsetzung durch die für die Genehmigung zuständige Behörde (siehe hierzu auch § 35 (5) BauGB (Rückbauverpflichtung mit Sicherheitsleistung) Zur Gewährleistung der Maßnahmen, wenn der Verursacher seinen Verpflichtungen nicht nachkommt und diese im Wege der Ersatzvornahme von der Behörde oder einem von ihr beauftragten Dritten durchgeführt werden.

Die Erfüllung von Auflagen kann im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchgesetzt werden. Im Verwaltungsvollstreckungsrecht gibt es im Wesentlichen folgende **Zwangsmittel**, die grundsätzlich - im Rahmen der Verhältnismäßigkeit - wiederholt und gewechselt werden können:

Zwangsgeld	
Art. 29 (2) Nr. 1, 31 BayVwZVG	Wird die Pflicht zu einer Handlung nicht oder nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erfüllt, so kann die Vollstreckungsbehörde den Pflichtigen durch ein Zwangsgeld zur Erfüllung anhalten. (Zwangsgeld ist i.d.R. vorrangig vor der Ersatzvornahme als milderer Mittel zu wählen!)
Ersatzvornahme	
Art. 29 (2) Nr. 2, 32 BayVwZVG	Handlung, die nicht höchstpersönlich ist, wird im Auftrag der Vollzugsbehörde von einem Dritten auf Kosten des Vorhabensträgers vorgenommen (siehe auch „Sicherheitsleistung“)

Zuständig für die Durchsetzung des Zwangsmittels ist diejenige Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat. Jedem Zwangsmittel hat die Androhung und die Festsetzung voranzugehen. Gegen Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts sind diese Zwangsmittel nicht zulässig.

4.4 Änderungen und Nachbesserungen des Verwaltungsakts

Die Behörden verfügen über folgende rechtliche Instrumente, wenn bei der Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder im Vollzug Schwierigkeiten auftreten:

Auflagenvorbehalt	
Art. 36 Abs. 2 Nr. 5 BayVwVfG	<p>Aufnahme, Ergänzung oder Änderung von Auflagen</p> <p>ausdrückliche Aufnahme des Auflagenvorbehaltes in die Zulassung bzw. Genehmigung eines Vorhabens ist erforderlich</p> <p>nicht allgemein zulässig, nur bei bestehenden Unsicherheiten z.B. über tatsächliche Beeinträchtigungen oder Kompensationswirkungen</p> <p>Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist zu beachten</p>
Widerruf	
Art. 49 BayVwVfG	<p>Widerruf des Bescheides insgesamt oder in Teilen ohne Entschädigung leisten zu müssen, wenn Auflagen nicht oder nicht ausreichend nachgekommen wird</p>
Entscheidungsvorbehalt	
Art. 74 Abs. 3 BayVwVfG	<p>Einzelheiten von Ausgleichs-/Ersatzmaßnahmen dürfen einem ergänzenden Planfeststellungsbeschluss vorbehalten werden, wenn eine abschließende Entscheidung im Zeitpunkt der Planfeststellung nicht möglich, aber hinreichend gewährleistet ist, dass sich im Wege der Planergänzung der Konflikt entschärfen und ein Planungsstatus schaffen lässt, der den gesetzlichen Anforderungen gerecht wird. Es darf kein Planungstorso zurückbleiben.</p>
Planergänzung	
	<p>Mängelbeseitigung von Planfeststellungsbeschlüssen</p> <p>hat an Bedeutung gewonnen durch die Tendenz, rechtswidrige Planfeststellungsbeschlüsse nach Möglichkeit zu halten (Grundsatz der Planerhaltung, vgl. Art. 75 (1a) BayVwVfG)</p> <p>Einzelängel des Ausgleichs- und Ersatzkonzepts, die das Gesamtkonzept nicht in Frage stellen, sofern Ausgleichs- und Ersatzpotenzial zur Behebung des Kompensationsdefizits für die Planergänzung vorhanden ist</p>

Planänderung	
Art. 76 (2) BayVwVfG	<p>Möglichkeit der Planänderung besteht noch nach Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses bis zur Fertigstellung des Vorhabens</p> <p>Einleitung des Verfahrens von Seiten des Vorhabensträgers und von Amts wegen möglich</p> <p>z.B. Schwierigkeiten bei der Durchführung der Kompensationsmaßnahmen, Grundflächen nicht frei verfügbar</p>

4.5 Einstellung des Vorhabens

Einstellung des Vorhabens	
in Art. 6a Abs. 5 BayNatSchG	<p>Werden Eingriffe im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften begonnen oder durchgeführt, kann die Einstellung angeordnet werden.</p> <p>Die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands kann verlangt werden, wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. Soweit eine Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist, können der Ausgleich von Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Ersatzmaßnahmen oder Ersatzzahlungen verlangt werden.</p>

5 Die Kontrolle: Zentraler Baustein der Qualitätssicherung

Die Pflicht zur Durchführung von Kontrollen ergibt sich unmittelbar aus der gesetzlichen Vorgabe, welche die Sicherung des durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen angestrebten Zustandes einschließt. Dabei ist vor allem festzustellen,

- ob die Pläne (z.B. Landschaftspflegerischer Begleitplan) fachlich korrekt erstellt wurden (Plankontrolle i.d.R. im Genehmigungsverfahren)
- ob die Maßnahmen sachgerecht durchgeführt werden und wurden (Herstellungskontrolle/Durchführungskontrolle)
- ob die Maßnahmen wirksam sind (Funktionskontrolle/Laufende Kontrolle)
- ob das Umsetzungsziel erreicht wurde (Zielerreichungskontrolle/Erfolgskontrolle)

Die oben genannten Kontrollschritte sind entsprechend dem Umsetzungsfortschritt anzuwenden, wobei bei kleineren Verfahren nicht zwingend alle Schritte zu berücksichtigen sind (Prüfschema zur Erfolgskontrolle siehe auch Kapitel 7.2). In der Fachliteratur existieren eine Vielzahl unterschiedlichster Begriffe verschiedenster Kontrollarten. Im Kapitel 9 wurde versucht, eindeutige Definitionen für die hier im Text verwendeten Begriffe zu liefern und Bezüge zu weiteren Kontrollbegriffen herzustellen. Die Herstellungskontrolle (Durchführungskontrolle), die Funktionskontrolle (Laufende Kontrolle) und in bestimmten Fällen auch die Zielerreichungskontrolle (Erfolgskontrolle) sind als Auflage bereits im Genehmigungsbescheid mit aufzuführen. Die Verpflichtung zu einer Zielerreichungs-/Erfolgskontrolle muss fallbezogen besonders begründet sein.

Festlegung des Untersuchungsprogramms für die Kontrollen	
Festlegung des Untersuchungsraums und des Untersuchungsprogramms:	Kontrollparameter Kontrollmethoden Kontrollumfang
Zeitpunkt der Durchführung:	ggf. Aufstellung eines Kontrollplans differenzierte Festlegung der Kontrolltermine für die Erstellungs - und Funktionskontrolle
Festlegung von Konsequenzen bei festgestellten Umsetzungsmängeln:	Nachbesserungspflichten mit Terminsetzungen das Feststellen von Mängeln zieht ggf. ein Nachsteuern bzw. Nachbessern der Maßnahmen nach sich und ist somit von großer Bedeutung. Die Kontrollen sollten so angelegt sein, dass die Nachbesserungsmaßnahmen aus ihnen abgeleitet werden können.
Festlegung der Inhalte für das Kontrollprotokoll	

Die Durchführung von Zielerreichungs-/Erfolgskontrollen ist besonders dann geboten, wenn folgende Lebensräume wiederhergestellt werden sollen:

- Lebensräume der in Bayern und/oder Deutschland vom Aussterben bedrohten sowie stark gefährdeten Arten
- Lebensräume von nach BArtSchVO streng geschützten Arten
- Lebensräume von Arten der Anhänge 1 und 2 der FFH-RL oder
- Lebensräume von Arten des Anhangs 1 der VS-RL
- Zielbiotop mit langen Entwicklungszeiten
- nährstoffarme Zielbiotop, die vorher genutzt worden sind.

Die Kontrolle ist von der Genehmigungsbehörde durchzuführen. Sie ist zur Kontrolle der Einhaltung der durch sie im Genehmigungsbescheid festgesetzten Auflagen verpflichtet. Grundlage für die Kontrolltätigkeit der Genehmigungsbehörde hinsichtlich des Naturschutzes bildet regelmäßig die Stellungnahme der Naturschutzbehörde, bei der der Sachverstand für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege liegt. Verstöße gegen Auflagen, die aus Naturschutzgründen festgesetzt sind, werden regelmäßig von den ortsnahen unteren Naturschutzbehörden gemeldet. Von daher ist es zweckmäßig, wenn Genehmigungsbehörde und Naturschutzbehörde bei der Kontrolle eng zusammenarbeiten. Die Kontrollergebnisse sind in einem Protokoll festzuhalten und der zuständigen Naturschutzbehörde zuzuleiten.

Tipps aus der Umsetzungspraxis (siehe auch Schmidt et al. 2004):

- Funktionskontrollen sollten sich inhaltlich auf eine praktikable Prüfung ausgewählter, repräsentativer und zugleich aussagekräftiger Parameter beschränken.
- Die erste Kontrolle der Maßnahmen sollte frühzeitig erfolgen. Intervalle weiterer Kontrollen sind in Abhängigkeit vom Zielbiotoptyp und der zu entwickelnden Biozönose festzulegen (siehe dazu: PAN 2001)

6 Zehn-Punkte-Programm zur Qualitätssicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Planung	1. Erläutern von Notwendigkeit, Sinn und Zweck der A/E-Maßnahmen (Zusammenhang Eingriff – Ausgleich)
	2. Auswahl geeigneter Flächen für die Kompensationsmaßnahmen
	3. Formulieren von klaren Entwicklungszielen für die Kompensationsflächen
	4. Erstellen einer Kompensationsplanung (Vermeidungs-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen) und der Festlegung konkreter Zeitvorgaben
Verwaltung	5. Qualifiziertes Prüfen der Planung durch die Naturschutzbehörde; ggf. Fordern von Nachbesserungen
	6. Formulierung von Nebenbestimmungen im Genehmigungsbescheid mit der Zielsetzung der Qualitätssicherung bei der Umsetzung
	7. Festsetzung geeigneter Sicherheitsleistungen im Genehmigungsbescheid
Kontrolle	8. Fachliche Begleitung und Kontrolle bei der Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen
	9. Protokollierung der Entwicklung der Flächen und ggf. Korrektur der Planung und der Pflege
	10. Zielerreichungskontrolle und Abschluss

7 Prüfschemata

7.1 Prüfschema für einen LBP

Inhaltspunkt	ja/nein	Anmerkungen
Sind die Funktionen, die durch den Eingriff erheblich/nachteilig beeinträchtigt werden, hinreichend analysiert und beschrieben?		
Lässt sich ein klarer Zusammenhang zwischen Eingriff und Kompensationsmaßnahmen ableiten?		
Sind die ersteinrichtenden Kompensationsmaßnahmen eindeutig genug beschrieben?		
Sind die nötigen standörtlichen Voraussetzungen im betroffenen Naturraum vorhanden?		
Sind die biologisch-ökologischen Informationen über die Ziel- und Leitarten bzw. die Zielbiotope in ausreichender Form beschrieben?		
Sind die Flächen im erforderlichen Umfang verfügbar?		
Ist der Ausgangszustand der Kompensationsflächen ausreichend dokumentiert (z.B. abiotische Standortfaktoren, ggf. Nutzungsgeschichte, Störarten)?		
Ist das Umfeld der Kompensationsflächen hinreichend berücksichtigt (z.B. potenzielle Störarten, Erreichbarkeit der Fläche, Einflüsse von benachbarten Landnutzungen)?		
Sind die Folgepflegemaßnahmen exakt genug beschrieben?		
Ist die Einbindung der Ausgleichsfläche ggf. in naturschutzfachlich bedeutsame Nachbarflächen (z.B. Biotopverbund, Biotopkomplex) gegeben?		
Existiert ein konkreter Zeitplan, der die Entwicklungsschritte und die nötigen Kontrollen aufzeigt?		

abgewandelt nach Hahn 2006

7.2 Prüfschema für Erfolgskontrollen bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Kontrollbogen Erfolgskontrollen bei A/E-Maßnahmen (abgewandelt nach Jessel, 2002)		
Herstellungskontrolle / Durchführungskontrolle	ja/nein	Anmerkungen
Wurde die (Ersteinrichtungs-) Maßnahme nach Art, Umfang und Qualität, ggf. auch gemäß der verbindlichen Regelwerke fachgerecht und vollständig ausgeführt (z.B. sachgerechte Anlage eines Feldgehölzes; Oberbodenabtrag, Samenauswahl und Ansaat zur Anlage eines Magerrasens, Pflanzabstände bei Hecken)		
Wurden die zur <u>Herstellung</u> des Zielbiotopes (bzw. Lebensraumes) notwendigen Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen durchgeführt (z.B. Wässerung der Gehölze, Herstellungspflege)		
Funktionskontrolle / Laufende Kontrolle		
Wurden die zur <u>Erreichung</u> des Maßnahmenzieles notwendigen Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen richtig durchgeführt (z.B. Mahdhäufigkeit, Mahd zum richtigen Zeitpunkt, Abfuhr Mähgut, Nachpflanzungen)?		
Führen die durchgeführten Maßnahmen hin zu einer Entwicklung hin zum definierten Ziel?		
Treten die in der Planung prognostizierten Wirkungen ein, evtl. auch im Sinne eines sich abzeichnenden Trends?		
Erreichen die Maßnahmen die beabsichtigte Wirkung oder müssen Korrekturen vorgenommen werden?		
Sind bei Fehlentwicklungen falsche standörtliche Voraussetzungen im Spiel? Wenn ja, können Korrekturmaßnahmen durchgeführt werden?		
Bestehen negative Einflüsse von benachbarten Flächen auf die Ausgleichsfläche? Wenn ja, welche Korrekturmaßnahmen sind möglich?		
Sind die angestrebten Zielarten und/oder Zielbiotope bereits vorhanden? Wenn ja, in welcher Häufigkeit (bei Arten) bzw. in welcher Qualität (bei Biotopen)		
Zielerreichungskontrolle / Erfolgskontrolle		
Erreichen die Maßnahmen die beabsichtigte Wirkung?		
Wurde das Ziel eines funktionsgleichen Ausgleichs oder wertgleichen Ersatzes erreicht?		

8 Begriffserklärungen

Ausgleichsmaßnahme

Maßnahme zur Schaffung eines Ausgleichs für eine unvermeidbare Beeinträchtigung durch einen Eingriff (Art. 6a Abs. 1 Sätze 1 und 4 BayNatSchG)

Beeinträchtigungen (LANA-Grundsatzpapier zur Eingriffsregelung nach den §§ 18-21 BNatSchG)

Beeinträchtigungen sind erkennbare bzw. prognostizierbare Veränderungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und Veränderungen des Landschaftsbildes, welche einen bestehenden Zustand, eine bestimmte Ausprägung bzw. Qualität negativ verändern.

Durchführungskontrolle (siehe Herstellungskontrolle)

Effizienzkontrolle

Es ist zu unterscheiden zwischen Effizienzkontrolle der Planung und Effizienzkontrolle der Nachuntersuchung. Die auf die Planung bezogene Effizienzkontrolle vergleicht den Mitteleinsatz im Vergleich zum erzielten Nutzen/Erfolg der Maßnahmen (Kosten-/Nutzen- bzw. Aufwands-/Ertrags-Verhältnis). Die Effizienzkontrolle der Nachuntersuchung überprüft deren Effizienz bezüglich abzuleitender Konsequenzen für die Korrektur von Maßnahmen. Sie zielt auf eine Minimierung des Aufwandes für Nachuntersuchungen (z.B. falls möglich Reduzierung von Untersuchungsflächen). (Jessel, 2002)

Eingriff

Eingriffe in Natur und Landschaft 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. (Art. 6 Abs. 1 BayNatSchG).

Ersatzmaßnahme

Der Verursacher eines Eingriffs ist verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen sowie unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorrangig auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen: siehe oben) oder in sonstiger Weise zu kompensieren (Ersatzmaßnahmen) (Art. 6a Abs. 1 Sätze 1 und 5 BayNatSchG).

Herstellungskontrolle (auch: Erstellungskontrolle, Durchführungskontrolle, Umsetzungskontrolle)

Die Herstellungskontrolle stellt fest, ob die geplanten oder vereinbarten Vorkehrungen zur Vermeidung sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mit den geplanten Mitteln, Verfahren und gemäß den verbindlichen Regelwerken vollständig, richtig und entsprechend den vereinbarten Fristen durchgeführt wurden. Ebenso ist zu prüfen, ob die Maßnahmen dauerhaft gesichert sind und ob wiederholende Maßnahmen (z.B. Pflegemaßnahmen) durchgeführt wurden (hier besteht ein Übergang zur Funktionskontrolle) (Kratsch, 2006).

Funktionskontrolle (Kontrolle der Funktionserfüllung; Laufende Kontrolle, Pflegekontrolle)

Die Kontrolle der Funktionserfüllung setzt zum einen bei der potenziellen und zum anderen bei der aktuellen Funktionserfüllung an. Es wird geprüft, ob sich die Kompensationsfläche hinsichtlich ihres Standortpotenzials (abiotische Standortfaktoren) überhaupt eignet für die Entwicklung der Zielbiotope bzw. die Ansiedlung von Zielarten. Des Weiteren werden die funktionsräumlichen Beziehungen (Isolationseffekte, Auswirkungen von benachbarten Flächen) und die anlagebedingten Auswirkungen auf die Fläche analysiert. Bei der aktuellen Funktionserfüllung wird die aktuelle Entwicklung der Kompensationsfläche in Zusammenhang mit den durchgeführten Maßnahmen gesetzt. Es ist zu klären, inwieweit diese Maßnahmen die beabsichtigte Wirkung in Richtung Zielbiotopen bzw. Zielarten erreichen. Im Ökoflächenkataster wird mit dem Begriff der Laufenden Kontrolle gearbeitet, die mit Funktionskontrolle gleichzusetzen ist.

Kompensationsmaßnahme

Oberbegriff für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Kompensationsfläche

Fläche, auf der eine Kompensationsmaßnahme durchgeführt wird.

Landschaftsbild

Die sinnlich wahrnehmbare Erscheinungsform der Landschaft. Das Landschaftsbild beinhaltet neben den objektiv darstellbaren Strukturen der realen Landschaft subjektiv-ästhetische Wertmaßstäbe des Betrachters (ANL)

Laufende Kontrolle (siehe Funktionskontrolle)

Naturhaushalt

Rechtliche Definition: Der Naturhaushalt ist über seine Bestandteile Boden, Wasser, Luft, Klima, Tiere und Pflanzen sowie das Wirkungsgefüge zwischen ihnen definiert (Art. 2c BayNatSchG i.V.m. § 10 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG)

Fachliche Definition: Naturhaushalt ist das Wirkungsgefüge der biotischen und abiotischen Faktoren der Natur. Zur Erhaltung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts ist u.a. der Erhalt der Artenmannigfaltigkeit, der biologischen Vielfalt („Biodiversität“) erforderlich. (Meyers Großes Taschenlexikon)

Zielerreichungskontrolle (Erfolgskontrolle)

Bei der Zielerreichungskontrolle (Erfolgskontrolle) wird überprüft, ob die mit den durchgeführten Maßnahmen angestrebten Ziele auch erreicht wurden. Eine wirksame Erfolgskontrolle setzt voraus, dass die Maßnahmen in ihrer Ausführung sowie in ihren Entwicklungs- und Kompensationszielen hinreichend genau beschrieben wurden. (Egner, 1999)

9 Literatur- und Quellenverzeichnis

- ANL (1994): Begriffe aus Ökologie, Landnutzung und Umweltschutz. Informationen 4.
- Bauriegel, G., Herzer, W., Neumann, F. (2000): Stand der Eingriffsregelung in Thüringen. Untersuchungen zur Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen an ausgewählten Eingriffsvorhaben. Landschaftspflege und Naturschutz in Thüringen. 37 (3): S.66-75
- Egner, M (1999): Rechtliche Aspekte bei der Umsetzung, Sicherung und Kontrolle von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Bayerische Akademie Naturschutz und Landschaftspflege Laufener Seminarbeiträge 1/99, S. 10-17
- Hahn, G. in prep. (2006): Entwicklungszielkontrolle von Kompensationsmaßnahmen bei Straßenbauprojekten in Nordrhein-Westfalen. Unveröff. Manuskript. BfN. S. 93-108
- Hainz, A. und Hahn, G. (2006): Entwicklungszielkontrolle bei Kompensationsmaßnahmen. Praxisorientierte Methode zur Durchführung von Entwicklungszielkontrollen. Naturschutz und Landschaftsplanung 38, (1)
- Jessel, B. (2002): Nachkontrollen in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Anforderungen und methodischer Rahmen. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 34 (8). S. 229-236
- Jessel, B. (2002): Erfolgskontrolle in der Eingriffsregelung – Handlungsanleitung Biotopschutz nach § 32 BbgNatSchG und Eingriffsregelung – Schnittstellen, Anküpfungspunkte, Spezifika, im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg.
- Kratsch, D. in prep. (2006): Rechtliche Grundlagen der Nachkontrollen im Rahmen der Eingriffsregelung. – In: Qualitätssicherung in der Eingriffsregelung – Nachkontrolle von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, BfN – Schriften, S. 3-22
- Mayer, F. (2005): Umsetzungsgrad von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Unveröff. Manuskript
- Mühlhofer, G. (2004): Ökoflächenkataster, Entwicklungszeiträume von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Unveröff. Gutachten im Auftrag des Bayerischen Landesamtes für Umweltschutz
- PAN (2001): Schematisierung der Kontrollintervalle für Ökoflächen, Gutachten im Auftrag des Bayerischen Landesamtes für Umweltschutz
- Schmidt, M., Rexmann, B., Tischew, S. und Teubert, H. (2004): Kompensationsdefizite bei Straßenbauvorhaben und Schlussfolgerungen für die Eingriffsplanung. In: Naturschutz und Landschaftsplanung. 36, (1)

Tischew, S., Rexmann, B., Schmidt, M., Krug, B. (2004): Langfristige Wirksamkeiten von Kompensationsmaßnahmen bei Straßenbauprojekten. Forschungsberichte aus dem Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) und der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V., Heft 887; Hrsg. BMVBW, Abteilung Straßenbau, Straßenverkehr, Bonn.

Gesetzestexte

Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNatSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Dezember 2005 (GVBl. 2006 S.2).

Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) zuletzt geändert am 24.12.2002, GVBl 2002, S. 975

Bayerische Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz (BayVwZVG)

Bayerisches Gesetz über die entschädigungspflichtige Enteignung (BayEG)

Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG) vom 27. April 1953, Fundstelle: BGBl I 1953, S. 157, Textnachweis Geltung ab: 1. 1.1977, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 1 G v. 17.12.1997 I 3039