

## Fachgutachter-Stellungnahme zum Antrag der CDU-Fraktion im Rasteder Gemeinderat vom 28.01.2022

### „Renaturierung von Gewässern soll bei Kompensationsmaßnahmen zukünftig Vorrang haben“

#### Anlass

Seitens der CDU-Fraktion wurde mit Datum vom 28.01.2022 ein Antrag in den Rasteder Gemeinderat eingebracht über einen künftigen Vorrang der Renaturierung von Gewässern bei Kompensationsmaßnahmen.

Der Antrag umfasst insgesamt drei Punkte zuzüglich einer entsprechenden Begründung:

1. *„Zukünftig sind alle Kompensationsmaßnahmen der Gemeinde Rastede ausschließlich auf Rasteder Gemeindegebiet, sparsam im Flächenverbrauch und unter besonderer Berücksichtigung ihrer ökologischen Mehrwerte für ortstypische Landschaftselemente durchzuführen. Vorrang soll die Renaturierung von Gewässern und Bächen haben.*
2. *Die Planung und Umsetzung entsprechender Kompensationsmaßnahmen soll unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit – insbesondere der in der Gemeinde ansässigen Landwirtinnen und Landwirte – stattfinden. Synergieeffekte in Zusammenarbeit mit der Arbeit der Klimaschutzbeauftragten der Gemeinde Rastede sollen genutzt werden. Bei jeder Maßnahme sollen Förderungen der Europäischen Union, des Bundes und des Landes geprüft und einbezogen werden.*
3. *Die im Haushaltsentwurf 2022 der Verwaltung enthaltenen Mittel zur Kompensation von Fahrzeuganschaffungen ohne Elektroantrieb in Höhe von 200.000 Euro werden (orientiert am Beschluss des Klima- und Umweltschutzausschusses vom 24. Januar 2021) zur Renaturierung von Gewässern und Bächen im Gemeindegebiet genutzt.“*

Die NWP Planungsgesellschaft mbH aus Oldenburg ist seitens der Verwaltung der Gemeinde Rastede um eine fachgutachterliche Stellungnahme zu diesem Antrag gebeten.

#### allgemeine Rahmenbedingungen für Kompensationsmaßnahmen

Eine allgemein gültige, abschließende und gesetzlich vorgegebene Definition des Begriffs Kompensationsmaßnahmen enthalten weder die Begriffsbestimmungen in § 7 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) noch das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) oder das Baugesetzbuch (BauGB). Da die Begriffe „Kompensation“ und „Kompensationsmaßnahmen“ im Naturschutzrecht jedoch im Kontext der Eingriffsregelung Verwendung finden (so in § 15 Abs. 7, §§ 16 und 17 BNatSchG, § 7 NAGBNatSchG), wird der Begriff „Kompensationsmaßnahmen“ **als Fachterminus** definiert als Oberbegriff für Maßnahmen zum Ausgleich oder Ersatz von Eingriffsfolgen. **Kompensationsmaßnahmen sind demnach also Ausgleichsmaßnahmen und Ersatzmaßnahmen im Sinne der Eingriffsregelung.**

Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die rechtlichen Vorgaben zur Eingriffsregelung und somit auch zu Kompensationsmaßnahmen für zwei Unterfälle grundsätzlich unterscheiden:

- Eingriffe, die im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung vorbereitet werden, unterliegen der sogenannten Städtebaulichen Eingriffsregelung. Die rechtlichen Maßgaben sind im Baugesetzbuch spezifiziert, insbesondere in § 1 a Abs. 3 BauGB.
- Eingriffe, die entweder im Rahmen anderer Zulassungsverfahren ermöglicht werden (z.B. Planfeststellung, immissionsschutzrechtliche Genehmigung, Baugenehmigung im Außenbereich) oder ohne formales Genehmigungsverfahren durchgeführt werden können (z.B. verfahrensfreie Baumaßnahmen), unterliegen der sogenannten Naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Die rechtlichen Maßgaben sind in §§ 13 – 18 BNatSchG formuliert.

Im **allgemeinen Sprachgebrauch** findet der Begriff „Kompensationsmaßnahmen“ teilweise unspezifischer und sehr uneinheitlich Verwendung und wird beispielsweise auch für Maßnahmen des besonderen Artenschutzes oder für allgemeine Naturschutzmaßnahmen, die ohne rechtliche Verpflichtung durchgeführt werden, angewandt.

Dem Antrag der CDU-Fraktion ist nicht eindeutig zu entnehmen, wie hier der Begriff „Kompensationsmaßnahmen“ verstanden wird. Die begründenden Ausführungen legen in Teilen eine Definition als „Kompensationsmaßnahmen der Städtebaulichen Eingriffsregelung“ nahe (*„Im Rahmen der Ausweisung von Bau- und Gewerbegebieten sind Städte und Gemeinden zu Kompensations- bzw. Ausgleichsmaßnahmen verpflichtet.“*), zum Teil können sie jedoch nur als „allgemeine Naturschutzmaßnahmen“ verstanden werden (insbesondere in Punkt 3: *„Mittel zur Kompensation von Fahrzeuganschaffungen ohne Elektroantrieb“*).

Ob auch solche Fälle intendiert sind, in denen Vorhaben der Gemeinde Rastede der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung unterliegen (z.B. kommunaler Wegebau), ist dem Antrag nicht eindeutig zu entnehmen.

Vorsorglich werden die nachfolgenden Ausführungen auf alle drei Unterfälle bezogen:

- Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung
- Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung
- allgemeine Naturschutzmaßnahmen, die von der Gemeinde Rastede ohne weitere rechtliche Verpflichtung durchgeführt werden

Da sich die formalen Anforderungen für diese Unterfälle teils deutlich unterscheiden, werden die nachfolgenden Ausführungen, wo erforderlich, entsprechend untergliedert.

### **Einordnung des Antrages der CDU-Fraktion: zu Punkt 1**

Mit Punkt 1 des Antrages wird eine Vorfestlegung zu Kompensationsmaßnahmen hinsichtlich räumlicher (*ausschließlich auf Rasteder Gemeindegebiet*), quantitativer (*sparsam im Flächenverbrauch*) und qualitativer (*Mehrwerte für ortstypische Landschaftselemente = Gewässer, Moore, Wallhecken; vorrangig Renaturierung von Gewässern und Bächen*) Aspekte angestrebt.

Wie der Begründung zu entnehmen ist, zielt der quantitative Aspekt dabei insbesondere auf den Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen ab. Die Priorität für Gewässerrenaturierungen wird zusätzlich auch mit dem besonderen ökologischen Nutzen für Flora und Fauna sowie mit Synergieeffekten zum Hochwasserschutz begründet. Es wird eine höhere, für die Kompensation anrechenbare Wertsteigerung unterstellt.

Diese Aspekte lassen sich fachgutachterlich wie folgt einordnen:

- Unterfall Kompensationsmaßnahmen der kommunalen Bauleitplanung

Die zentrale Maßgabe der städtebaulichen Eingriffsregelung ist, dass die Kompensation von Eingriffsfolgen in der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigen ist (§ 1 a Abs. 3 S. 1 BauGB). Die Anforderungen der Eingriffsregelung, zu denen auch die Festlegung zu den vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen erfolgt, müssen hier für den konkreten Einzelfall mit den anderen relevanten öffentlichen und privaten Belangen sachgerecht abgewogen werden.

Bindende Vorgaben zur Lage der Kompensationsflächen enthält das BauGB nicht; allerdings können Anforderungen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, Ziele der Raumordnung oder Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege einen unmittelbaren räumlichen Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich erforderlich machen (s. § 200 a BauGB). Gegen eine Selbstbindung der Gemeinde, Kompensationsmaßnahmen der kommunalen Bauleitplanung ausschließlich auf Rasteder Gemeindegebiet umzusetzen, spricht also zunächst nichts. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass eine solche Selbstbindung die Gemeinde bei der Findung qualitativ geeigneter und zugleich verfügbarer Kompensationsflächen einschränken kann und somit im Einzelfall zur Verzögerung von Bebauungsplan-Verfahren führen kann.

Der quantitativ erforderliche Umfang von Kompensationsmaßnahmen wird in der Planungspraxis anhand methodischer Leitfäden ermittelt. Soweit hier bekannt, kommt in der Gemeinde Rastede das Bilanzierungsmodell des Niedersächsischen Städtetages zur Anwendung. Der quantitative Kompensationsbedarf wird hier anhand von Biotoptypen und Flächengrößen ermittelt, nach dem Schema Flächengröße x Biotopwertigkeit. Dafür sind den Biotoptypen bestimmte Wertigkeiten von 0 = keine Bedeutung bis 5 = sehr hohe Bedeutung zugeordnet. Damit wird im Sinne einer Vorher-Nachher-Betrachtung ermittelt, wie viele Werteinheiten durch den Eingriff im Plangebiet verloren gehen. Dann wird für die Kompensationsfläche ebenfalls im Sinne einer Vorher-Nachher-Betrachtung ermittelt, um wie viele Werteinheiten diese durch die vorgesehenen Maßnahmen aufgewertet werden kann.

Flächensparende Kompensationsmaßnahmen zeichnen sich also dadurch aus, dass die Kompensationsfläche um möglichst viele Wertstufen aufgewertet wird.

**Beispiel:** Um ein Kompensationsdefizit von 12.000 Werteinheiten zu erfüllen, braucht es  
12.000 m<sup>2</sup>, wenn eine Aufwertung von Wertstufe 1 auf 2 erzielt wird  
6.000 m<sup>2</sup>, wenn eine Aufwertung von Wertstufe 1 auf 3 erzielt wird  
4.000 m<sup>2</sup>, wenn eine Aufwertung von Wertstufe 1 auf 4 erzielt wird

Zwar trifft es zu, dass naturnahe Bachläufe und naturnahe Stillgewässer besonders hohe Biotopwertigkeiten erreichen. Allerdings ist auch für naturferne Gewässer oftmals bereits eine mittlere Wertigkeit anzusetzen. Somit werden sich Maßnahmen zur Gewässerrenaturierung oftmals nicht flächensparender darstellen als andere gängige Kompensationsmaßnahmen. Gleichwohl führen Kompensationsmaßnahmen an Gewässern im Regelfall zu einer verringerten Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen für die Kompensation. Die mit dem Antrag beabsichtigte Reduzierung der Beanspruchung landwirtschaftlicher Nutzflächen für Kompensationsmaßnahmen könnte somit durch den Vorrang von Gewässerrenaturierungsmaßnahmen durchaus erreicht werden.

Gravierende Bedenken müssen allerdings im Hinblick auf die qualitativen Anforderungen formuliert werden. Die Eingriffe, die in der Gemeinde Rastede im Rahmen der Bauleitplanung vorbereitet werden, betreffen erfahrungsgemäß sehr überwiegend Acker- und Grünlandflächen sowie

in die Feldflur eingebettete Gehölzstrukturen mit der typischen Pflanzen- und Tierwelt. Nur selten und mit untergeordneten Flächenanteilen werden Gewässer überplant.

Durch eine vorrangige Umsetzung von Gewässerrenaturierungen als Kompensationsmaßnahme würden somit systematisch andere Tier- und Pflanzenarten gefördert als Eingriffs-seitig beeinträchtigt werden. Insbesondere wenn durch den Eingriff besondere Wertigkeiten betroffen sind, z.B. Lebensräume gefährdeter Arten, müssen nach Möglichkeit ähnliche Funktionen/ Qualitäten im Rahmen der Kompensation wieder hergestellt werden.

Eine pauschale Vorfestlegung auf Maßnahmen zur Gewässerrenaturierung steht somit im Widerspruch zum Abwägungsgebot der Bauleitplanung, welches eine sachgerechte Wertung und Würdigung der im Einzelfall betroffenen Belange erforderlich macht.

In Planfällen, die zusätzlich zur Eingriffsregelung auch Maßnahmen zur Bewältigung artenschutzrechtlicher Konflikte (§ 44 BNatSchG), zum Ausgleich besonders geschützter Biotop (§ 30 BNatSchG) oder zur funktionalen Kompensation von Wallhecken (§ 22 Abs. 3 NAGBNatSchG) erforderlich machen, sind Maßnahmen zur Gewässerrenaturierung ohnehin in den meisten Fällen ungeeignet, da sie die jeweiligen gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllen. Hier würde ein Vorrang von Gewässerrenaturierungen zur Eingriffskompensation dazu führen, dass ein Mehr an Maßnahmen erforderlich wird: Eingriffskompensationsmaßnahmen am Gewässer plus Maßnahmen zum Artenschutz, zum Biotopausgleich (z.B. Neuschaffung mesophiles Grünland) oder zur Neuanlage von Wallhecken.

Entscheidende Nachteile können zusätzlich auch durch die hohen formalen Anforderungen und den damit verbundenen zeitlichen Vorlauf für Maßnahmen der Gewässerrenaturierung entstehen, zudem aus Fragen der Flächenverfügbarkeit. Dies gilt insbesondere für die im Antrag hervorgehobenen Bächen.

Maßnahmen zur Renaturierung von Fließgewässern sind naturschutzfachlich nur sinnvoll, wenn sie längere und zusammenhängende Abschnitte des Gewässers einschließlich Uferstreifen einbeziehen. Die hierfür erforderlichen Flurstücke/ Teilflächen müssen zunächst verfügbar gemacht werden.

Dann bedürfen Veränderungen eines Gewässers einer wasserrechtlichen Zulassung. Da durch die Renaturierung von Fließgewässern im Regelfall mehrere Anrainer betroffen sein können, wird zumeist ein wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren erforderlich, mit dem entsprechenden Verwaltungs-, Kosten- und Zeitaufwand. Eine Zuordnung als Kompensationsmaßnahme für einen Bebauungsplan kann erst erfolgen, wenn die Planfeststellung erfolgt ist oder zumindest sicher in Aussicht gestellt ist.

Somit stellen sich Maßnahmen zur Gewässerrenaturierung deutlich zeit- und kostenintensiver dar als sonst übliche Kompensationsmaßnahmen wie z.B. die Entwicklung extensiv bewirtschafteten Grünlands oder die Anlage von Gehölzpflanzungen. Dabei müsste die Gemeinde Rastede in Vorleistung gehen.

- Unterfall Kompensationsmaßnahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

Für Eingriffsvorhaben außerhalb der Bauleitplanung gelten die Maßgaben der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Die Zuständigkeit liegt hier bei der verfahrensführenden Behörde bzw. (im Fall von verfahrensfreien Baumaßnahmen) bei der Unteren Naturschutzbehörde.

Soweit die Gemeinde Rastede Verursacher eines Eingriffs ist, der nicht durch Festsetzungen eines Bebauungsplans vorbereitet wird, muss sie Kompensationsmaßnahmen für diesen Eingriff leisten. Anders als in der Bauleitplanung besteht hier kein Abwägungsspielraum der Gemeinde

Rastede, sondern es gelten die strikteren Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.

Hinsichtlich der Lage sind Kompensationsmaßnahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung im selben Naturraum umzusetzen wie der Eingriff. Das Rasteder Gemeindegebiet hat Anteil an zwei Naturräumen: der Ostfriesisch-Oldenburgischen Geest und den Watten und Marschen. Gewässer gibt es in beiden Naturräumen, und auch die besonders hervorgehobenen Bächen verlaufen von den Geestgebieten in die Marschbereiche, so dass der geforderte Naturraumbezug einer vorrangigen Kompensation an Gewässern nicht entgegensteht.

Hinsichtlich des erforderlichen Umfangs an Kompensationsmaßnahmen gelten die Ausführungen zur städtebaulichen Eingriffsregelung hier analog. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass mit § 15 Abs. 3 BNatSchG ohnehin auf den Schutz land- und forstwirtschaftlicher Flächen vor einer übermäßigen Inanspruchnahme für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hingewirkt wird.

Auch die vorstehend formulierten Bedenken hinsichtlich der funktionalen Eignung von Gewässerrenaturierungsmaßnahmen, hinsichtlich der oftmals fehlenden Eignung zu funktionaler Mehrfachkompensation (d.h. Anrechnung der Maßnahme nicht allein zur Eingriffskompensation, sondern auch für Artenschutz, Biotopschutz, Wallheckenschutz o.ä.) sowie hinsichtlich des hohen Zeit- und Verfahrensaufwandes gelten hier gleichermaßen.

- **Unterfall allgemeine Naturschutzmaßnahmen ohne weitere rechtliche Verpflichtung**

Für allgemeine Naturschutzmaßnahmen, die die Gemeinde Rastede ohne weitere rechtliche Verpflichtung umsetzt, bestehen keine formalen Vorgaben hinsichtlich Lage oder hinsichtlich quantitativer und qualitativer Aspekte. Eine Selbstbindung der Gemeinde im Sinne des Antrags der CDU-Fraktion (Punkt 1) ist hier also möglich.

### **Einordnung des Antrages der CDU-Fraktion: zu Punkt 2**

Punkt 2 des Antrages bezieht sich auf Aspekte der Beteiligung (Öffentlichkeit, Landwirte, Klimaschutzbeauftragte) sowie der Förderung.

- **Unterfall Kompensationsmaßnahmen der kommunalen Bauleitplanung**

Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen ist die Öffentlichkeit, zu der auch die im Gemeindegebiet ansässigen Landwirte zählen, ohnehin zu beteiligen (§ 3 BauGB). Darüber wird seitens der Gemeinde Rastede regelmäßig auch die Landwirtschaftskammer als Träger öffentlicher Belange an Bauleitplanverfahren beteiligt (gemäß § 4 BauGB). Da i.d.R. die Kompensationsmaßnahmen bereits zum Entwurfsstand des Bebauungsplans bekannt und in der Planbegründung dargelegt sind, erfolgt eine entsprechende breite Öffentlichkeitsbeteiligung somit bereits.

Eine Refinanzierung von Kompensationsmaßnahmen durch Fördermittel ist nicht zulässig. In der Eingriffsregelung gilt das Verursacherprinzip: „Der Verursacher ist verpflichtet, unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen oder zu ersetzen.“ (§ 15 Abs. 2 S. 1 BNatSchG). Deshalb dürfen fremd finanzierte Maßnahmen nicht als Kompensationsmaßnahmen eingebracht werden.<sup>1</sup> Auch zu vorgezogen durchgeführten Kompensationsmaßnahmen (Kompensationspools) formuliert das BNatSchG eindeutig, dass eine Anerkennung für die Eingriffsregelung nur möglich ist, wenn für die Maßnahmen keine öffentlichen Fördermittel in Anspruch genommen wurden.

---

<sup>1</sup> Frenz, W. & H-J. Muggenborg (Hrsg.): Bundesnaturschutzgesetz Kommentar. Berliner Kommentare, Erich Schmidt Verlag, 3. Auflage 2021

Nichts anderes ergibt sich für die städtebauliche Eingriffsregelung aus §§ 135 a und b BauGB.

- **Unterfall Kompensationsmaßnahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung**

Inwieweit für Eingriffsvorhaben außerhalb der Bauleitplanung eine förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist, ist abhängig vom jeweiligen Vorhaben. Ob für von der Gemeinde Rastede durchgeführte Eingriffsvorhaben, für die nicht ohnehin im förmlichen Verfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt, eine informelle Beteiligung zielführend ist und welcher Verwaltungsaufwand damit einhergehen würde, kann an dieser Stelle nicht pauschal beurteilt werden.

Dass sich im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung eine Refinanzierung von Kompensationsmaßnahmen durch Fördermittel verbietet, wurde vorstehend bereits ausgeführt.

- **Unterfall allgemeine Naturschutzmaßnahmen ohne weitere rechtliche Verpflichtung**

Für allgemeine Naturschutzmaßnahmen der Gemeinde Rastede, die ohne Zusammenhang mit der Eingriffsregelung durchgeführt werden, bestehen keine vergleichbaren Vorschriften.

Eine breite informelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Vorfeld der Maßnahmen, eine Maßnahmenkonzeption mit Synergien für den Klimaschutz und eine Nutzung der öffentlichen Gelder als Eigenanteil zur Einwerbung von Fördermitteln ist hier sicherlich am ehesten möglich.

### **Einordnung des Antrages der CDU-Fraktion: zu Punkt 3**

Punkt 3 des Antrags nimmt Bezug auf Mittel zur Kompensation von Fahrzeuganschaffungen ohne Elektroantrieb.

Hierbei handelt es sich somit eindeutig um den Unterfall allgemeine Naturschutzmaßnahmen, und nicht um Kompensationsmaßnahmen im Sinne der Eingriffsregelung.

Naturschutzrechtliche Regelungen stehen einer Verwendung der Mittel zur Renaturierung von Gewässern und Bächen im Gemeindegebiet somit im Grundsatz nicht entgegen.

Inwieweit Maßnahmen zur Gewässerrenaturierung dazu dienen können, dem CO<sub>2</sub>-Ausstoß von Verbrennerfahrzeugen durch CO<sub>2</sub>-Bindung entgegenzuwirken, lässt sich nicht pauschal beantworten. Es sind sowohl Einzelfälle denkbar, in denen Renaturierungsmaßnahmen an Gewässern zu einer Festlegung von CO<sub>2</sub> führen – beispielsweise durch die Vernässung in der Gewässeraue und damit einhergehend dem Erhalt vorhandener Moorböden, aber auch durch Gehölzpflanzungen am Gewässer – als auch Einzelfälle, in denen Renaturierungsmaßnahmen an Gewässern zu einer zusätzlichen Freisetzung von CO<sub>2</sub> führen – beispielsweise wenn durch Erdbau-Maßnahmen kohlenstoffreiche Böden abgegraben werden oder wenn der Gewässerrenaturierung z.B. Gehölzbestände oder Dauergrünland weichen müssen.

Oldenburg, den 14.03.2022

Diplom-Landschaftsökol. Elisabeth Ferus