

HINWEISE ZUR HANDHABUNG DES STAATSRÄTEMODELLS

Die Staatsräte der beteiligten Behörden haben am 28. Mai 1991 beschlossen, daß das sogenannte "Staatsrätemodell" (SRM) im Rahmen der Anwendung der Eingriffsregelung als "dienstliche Handreichung" in Behörden und von Gutachtern zunächst für einen unbefristeten Erfahrungszeitraum angewandt werden soll. Das Modell dient sowohl der Bewertung als auch der Bilanzierung von Eingriffen und Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Dabei hat die seit 1991 erfolgte rechtliche Weiterentwicklung der Eingriffsregelung im Naturschutz- und Baurecht die Bedeutung des Staatsrätemodells für die Bewertung und Bilanzierung konkreter Vorhaben in der Praxis nicht geändert.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß es in der Praxis oft Unsicherheiten darüber gibt, wie einzelne Problemstellungen bei der Bewertung und Bilanzierung mit dem Modell gelöst werden können. Daher werden für die Handhabung des SRM die nachfolgenden Erläuterungen und Hinweise gegeben, die den Umgang mit dem Modell erleichtern und häufig auftauchende Fragestellungen beantworten sollen.

Allgemeines

- Das SRM dient als Hilfestellung für die Entscheidung über den Umfang von erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Dies kann jedoch nur auf der Grundlage einer naturschutzfachlichen Bestimmung und Bewertung der zu erwartenden Beeinträchtigungen, der Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen sowie der fachlich erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erfolgen. Daher schließt die Konzeption des SRM ausdrücklich aus, daß ohne diese fachlich-inhaltliche Aufbereitung nur die zugewiesenen und errechneten Punktzahlen betrachtet werden oder aus einer errechneten Punktzahl auf eine bestimmte Maßnahmenart geschlossen wird. Im Vordergrund steht also zunächst eine fachliche Betrachtung der Beeinträchtigungen und der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, erst danach schließt sich die Bestimmung des Umfangs der Maßnahmen unter Zuhilfenahme des SRM an.
- Die Eingriffsregelung bezieht sich auf die Schutzgüter "Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts" und "Landschaftsbild" mit all ihren Einzelfaktoren und Wechselwirkungen. Diese Inhalte sind bei der Anwendung der Eingriffsregelung sowohl hinsichtlich der Beeinträchtigungen als auch für die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verbal darzustellen und zu bewerten.
Das SRM hingegen beinhaltet Punktwerte nur für einen Ausschnitt dieser Schutzgüter. Daher kann das SRM auch nur eine ergänzende Arbeitshilfe bzw. Handreichung für diesen Ausschnitt der Beeinträchtigungen und Maßnahmen darstellen. Die übrigen Bestandteile von Natur und Landschaft müssen also neben den Punktwerten zusätzlich in die Bewertung und Bilanzierung mit einfließen.
- Die fachliche Aufgabe eines Bearbeiters besteht also u.a. darin, aufgrund zu untersuchender Parameter wie z.B. Ausprägung, Entwicklung, Zusammenhänge, Lage und Größe eine qualitative Beschreibung und Bewertung bestehender bzw. geplanter Flächen vorzunehmen und zu den Maßstäben des SRM in Beziehung zu setzen. Ein solches Vorgehen ist Bestandteil der Arbeit mit dem Modell.

Spezielle Fragestellungen

- Einstufung von Flächen in Punktwertkategorien

Die aufgeführten Punktwertstufen des Modells stellen Qualitätsstufen mit idealtypischen Beispielen dar, denen Punktwerte zugeordnet werden. Für die Einstufung einer bestimmten Fläche ist es daher notwendig, aus naturschutzfachlicher Sicht zu beurteilen, inwiefern die Qualitätsmerkmale einer Kategorie auf die fragliche Fläche zutreffen, oder ob in diesem speziellen Fall eher die Merkmale der nächsthöheren oder -tieferen Kategorie passen.

Die Kategorien des Modells stellen hingegen keine Liste von Biotop- bzw. Nutzungstypen dar, aus der eine Punktzahl für die Bezeichnung einer vorgefundenen oder angestrebten Fläche abgelesen werden kann. Beispielsweise kann also eine extensiv gepflegte Fläche in einer Grünanlage nicht "automatisch" mit 6 Punkten pro m² bewertet werden.

Für das Beispiel einer extensiv gepflegten Fläche in einer Grünanlage wäre also zu beurteilen, ob diese Fläche in ihrer Wertigkeit für den Naturschutz etwa mit idealtypischen Wäldern oder extensiv bewirtschafteten Grünlandflächen zu vergleichen ist, in denen neben Ubiquisten noch wenige typische Arten vorkommen, oder ob andere wertbestimmende Faktoren vorliegen, die dafür sorgen, daß in diesem Fall eine Einstufung mit 4 oder 8 Punkten pro m² angemessen wäre. Solche Faktoren könnten sich z.B. aus einer besonders geringen Größe der Fläche ergeben oder aus ihrer Lage, etwa neben einer starken Störquelle. Auch eine besonders störende Nutzung der Fläche oder das Vorkommen von Rote-Liste-Arten kann zu einer tieferen oder höheren Klassifizierung führen.

- Wertbestimmende Faktoren

Bei der Entscheidung über die Einstufung einer bestimmten Fläche in eine Punktwertkategorie des SRM können neben den in der jeweiligen Kategorie genannten Qualitätsmerkmalen folgende Faktoren eine Rolle spielen:

- Flächengröße. Eine kleine Fläche kann i.d.R. kaum hochwertig sein, da eine typische Ausprägung als Lebensraum von einer Mindestgröße abhängig ist.
- Lage, Zusammenhang. Die Lage einer Fläche neben einer Störquelle (z.B. Autobahn, Windkraftanlage, Industriegebiet) kann ihren Wert als Lebensraum deutlich mindern. Auch eine isolierte Fläche mit "Insellage" hat einen niedrigeren Wert. Andererseits kann die Lage einer Fläche im System eines zusammenhängenden Biotopnetzes zu ihrer höherwertigen Einstufung beitragen.
- Ausprägung, Alter. Ein bestimmter Biotoptyp kann je nach bisheriger Entwicklungsdauer unterschiedliche naturschutzfachliche Wertigkeiten besitzen. Dieser Aspekt ist insbesondere für die Beurteilung von Eingriffsflächen von Bedeutung.

- Begründung

Für die Bewertung von Flächen nach dem SRM ist es unbedingt erforderlich, daß nicht nur die entsprechenden Punktwerte pro m² genannt werden, sondern diese Einstufung auch inhaltlich begründet wird. Diese Begründung ist der Auflistung der Punktwerte für die betroffenen Flächen beizufügen. In der Begründung ist darzustellen, welche Merkmale einer Fläche für die gewählte Qualitätskategorie sprechen. Auf diese Weise wird die Wahrscheinlichkeit von Fehleinstufungen vermindert. Nur mit einer entsprechenden Begründung wird die Handhabung des SRM nachvollziehbar und im Zulassungs- oder Planverfahren verwendbar.

Da sich gerade bei den höheren Wertstufen (16 und 32 Punkte pro m²) durch die Zuordnung in eine benachbarte Stufe erhebliche Differenzen in der Gesamtpunktzahl ergeben können, ist insbesondere auch hier eine sorgfältige Begründung erforderlich.

- Graphische Darstellung der Bewertung

Zur Nachvollziehbarkeit der Bewertung zählt auch die Darstellung der für die beurteilten Flächen jeweils angesetzten Qualitätsstufen in einer Bewertungskarte. Hieraus sollten die Größen und Abgrenzungen der bewerteten Flächen hervorgehen.

- Bestandserfassung und -bewertung der Pflanzen- und Tierwelt

Das SRM legt fest, daß es zur Einstufung von Flächen innerhalb des Bewertungsmaßstabs Tier- und Pflanzenwelt entscheidend auf das Arteninventar ankommt. Auch hieraus wird deutlich, daß die in den Wertstufen erwähnten Biotoptypen nur als idealtypische Beispiele zu verstehen sind. Dies bedeutet, daß eine Erfassung sowohl der vorkommenden Pflanzen- als auch der Tierarten zu erfolgen hat, um die Einstufung vornehmen zu können. In welchem Detaillierungsgrad dies zu erfolgen hat, ist von der Komplexität des Eingriffs und der zu erwartenden Beeinträchtigungen abhängig. Gegebenenfalls kann im Einzelfall die fachliche Bestimmung des Potentials einer Fläche für den dort zu erwartenden Artenbestand ausreichen. Eine reine Beschränkung auf Pflanzenarten unter Vernachlässigung der Tierarten ist jedoch unzulässig.

Im begleitenden Text zur fachlichen Beschreibung und Bewertung der Flächen ist darauf hinzuweisen, auf welche Kartierungen oder übrige Datenbestände für die Einstufung zurückgegriffen worden ist.

- Auswirkungen eines Eingriffs auf benachbarte Flächen

Als Folge eines Eingriffs kann außer der Versiegelung oder völligen Umgestaltung einer Fläche auch die Wertminderung einer Fläche eintreten, ohne daß sie umgestaltet wird. Häufig tritt dieser Effekt in der Umgebung eines Eingriffs auf, wenn Flächen zwar nicht direkt vom Bauvorhaben betroffen sind, sich aber indirekte Auswirkungen ergeben. Ein typisches Beispiel hierfür wäre die Bebauung einer Grünlandfläche, wodurch das verbleibende angrenzende Grünland seinen Wert als Wiesenvogellebensraum verliert. In diesem Fall wären die benachbarten Flächen des Eingriffsortes zwar auf den ersten Blick weiterhin der gleiche Biotoptyp, in einer speziellen Funktion jedoch deutlich abgewertet.

Zur Bewältigung dieses Themas gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder können die betroffenen Flächen mit ihrer verminderten Qualität einer entsprechenden Wertstufe des SRM zugeordnet werden und erhalten somit weniger Punkte pro m² als vor dem Eingriff. Die andere Möglichkeit ist, daß die Wertstufen des SRM einen derartigen Fall nicht ausdrücken können. In diesem Fall müssen die Beeinträchtigungen unbedingt in der begleitenden verbal-fachlichen Beschreibung dargestellt und bewertet werden. Im Zusammenhang mit der Nennung der Punktwerte ist dann darauf hinzuweisen, daß damit nicht alle entstehenden Beeinträchtigungen erfaßt sind.

- Unterscheidung zwischen Ausgleich und Ersatz

Das SRM unterscheidet bei der Vergabe von Punkten für einen Gewinn, der sich aus der Aufwertung einer Fläche von einer niedrigen in eine höhere Wertstufe ergibt, nicht zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme. Außerdem kann das Modell in den Punktwerten nicht den erforderlichen funktionalen Zusammenhang zwischen Beeinträchtigung und Ausgleich bzw. Ersatz ausdrücken. Insofern kann eine Maßnahme, die zwar gemäß SRM zu einem Gewinn an Punkten führt, dann nicht als Ausgleich oder als Ersatz für einen Eingriff dienen, wenn der Funktionszusammenhang nicht gewahrt bleibt.

Es ist also erforderlich, daß die verbale Beschreibung und Bewertung der vorgesehenen Maßnahmen unterscheidet und inhaltlich begründet, welche Maßnahmen dem Ausgleich bzw. dem Ersatz dient. Dabei kann es in der Praxis jedoch auch durchaus vorkommen, daß

eine Maßnahme nicht eindeutig als Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahme charakterisiert werden kann, sondern beide Aspekte beinhaltet. Die Punktgewinne, die durch die Maßnahmen erreicht werden, sind dann, soweit möglich, den Kategorien Ausgleich und Ersatz zuzuordnen. In der Bauleitplanung entfällt die Differenzierung zwischen Ausgleich und Ersatz.

- Zeitfaktor

Das SRM unterscheidet in seinen Wertstufen nicht zwischen Flächen, die als vorhandener Bestand bewertet werden und solchen, für die ein mit der Ausgleichsmaßnahme angestrebter Zustand beurteilt wird. Das Modell enthält also keinen zusätzlichen Zeitfaktor, sondern benutzt die gleichen Wertstufen für bestehende und für geplante Flächen. Daher ist eine gewisse Entwicklungsdauer von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen von vornherein berücksichtigt.

Bewertet wird also für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht der Flächenzustand zum Zeitpunkt der Durchführung der Maßnahmen (also z.B. eine Landschaftsbau-Baustelle), sondern zu einem späteren Zeitpunkt. Ebenso wird bei der Bewertung des Bestandes von Eingriffsflächen nicht der einzelne Tag der Kartierung zur Grundlage gemacht, sondern das Gesamtpotential als Lebensraum im Verlauf eines Jahres (z.B. wird eine Grünlandbewertung im Frühjahr auch die Funktion der Fläche als Rastbiotop im Herbst berücksichtigen. Die Bewertung eines Ackers ist nicht davon abhängig, ob die Fläche frisch umgepflügt worden ist.)

Es ist offensichtlich, daß bei der Bewertung einer Ausgleichsmaßnahme, die z.B. die Entwicklung eines Waldes vorsieht, nicht eine Qualität zugrundegelegt werden kann, die erst in ca. 100 Jahren oder mehr erreicht werden kann. Dies wäre zwar nach dem Rechenmodell theoretisch möglich, würde jedoch allen fachlichen Erkenntnissen und Zusammenhängen widersprechen. Es muß also bei den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eine Flächenqualität bewertet werden, wie sie in überschaubaren Zeiträumen erwartet werden kann. Das SRM kann und soll in dieser Hinsicht nicht von den Vorgaben des Naturschutzrechts abweichen, das von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eine zeitnahe Wirkung gegenüber dem Eingriff verlangt und keine Maßnahmen vorsieht, die erst zu einem weit entfernten Zeitpunkt wirksam werden.

- Schutzgebiete

Das SRM enthält im Bewertungsmaßstab Boden als Hauptkriterium für die Zuordnung in eine Wertstufe den Grad der Ungestörtheit des gewachsenen Bodens. Als ein Parameter für die Einstufung von Flächen wird dabei u.a. die Lage innerhalb eines Naturschutzgebietes, Naturdenkmals oder Nationalparks aufgeführt. Da allein die tatsächliche Lage innerhalb oder außerhalb eines förmlich unter Schutz gestellten Gebietes nicht die Qualität bzw. den Wert des Bodens verändert, ist dieses Kriterium so zu verstehen, daß hiermit Qualitäten gemeint sind, wie sie typischerweise in den Schutzgebieten vorkommen. Allein der Ort einer Fläche kann also nicht die Wertstufe bestimmen. Eine Fläche mit verdichtetem oder auf andere Weise gestörtem Boden, auch wenn sie innerhalb der Grenzen eines Naturschutzgebietes liegt, ist also nicht mit 32 Punkten pro m² zu bewerten.

- Bilanzierung

In der Regel erfolgt in den Verfahren eine Bilanzierung der Punktwerte zur Gegenüberstellung von Eingriff und Ausgleich. In diesem Zusammenhang zeigt die bisherige Praxis, daß oft Unsicherheit darüber besteht, welche Werte zu vergleichen sind. Folgendes ist zu beachten:

- Gegenüberzustellen und zu vergleichen sind auf der einen Seite die Beeinträchtigungen und auf der anderen Seite die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen:

Die Beeinträchtigungen werden ausgedrückt durch die Punktdifferenz zwischen der Bestandsbewertung und der Bewertung der Eingriffsplanung.

Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden ausgedrückt durch die Punktdifferenz zwischen der Bestandsbewertung und der Bewertung des mit den Maßnahmen zu erreichenden Zustands auf den Ausgleichsflächen.

Flächen, die weder von Beeinträchtigungen noch von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen betroffen sind, werden nicht in die Bewertung einbezogen.

- Das SRM dient nicht dazu, für ein gesamtes Plangebiet die Bewertung des bisherigen Bestandes mit der Bewertung der künftigen Gesamtplanung zu vergleichen.
- Ziel der Bilanzierung mit dem SRM ist der Vergleich von Differenzwerten, also von absoluten Zahlenwerten. Die Bildung von Prozentwerten zum Vergleich mit einem anderen Eingriffsfall ist dabei nicht hilfreich und sollte unterbleiben, denn gleiche Prozentzahlen können völlig unterschiedliche Gegebenheiten darstellen.

Zur Verdeutlichung: Wenn Beeinträchtigungen im Wert von 100.000 Punkten unausgeglichen bleiben, so ist der verbleibende Schaden für den Naturhaushalt nicht davon abhängig, ob es sich dabei um 10% oder 50% der gesamten Beeinträchtigungen handelt, sondern er ist in jedem Fall gleich groß. Andererseits hätte bei einem umfangreichen Eingriff ein Defizit in Höhe von 50% deutlich mehr negative Auswirkungen auf den Naturhaushalt als bei einem kleinen Eingriff.

Es bietet sich an, für die Bilanzierung Tabellen zu den folgenden Bearbeitungsschritten zu erstellen:

- Eingriffsflächen: Bestandsbewertung.
- Eingriffsflächen: Bewertung der Eingriffsplanung unter Berücksichtigung der Vermeidung von Beeinträchtigungen.
- Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmenflächen: Bestandsbewertung.
- Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmenflächen: Bewertung der Maßnahmenplanung.