



Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung über die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft nach § 15 Abs. 7 des Bundesnaturschutzgesetzes (Bundeskompensationsverordnung – BKompV)

Der NABU begrüßt den vorliegenden Entwurf der Kompensationsverordnung als einen überfälligen und seit langem eingeforderten Schritt auf dem Weg zu einheitlichen, bundesweit gültigen Standards in der Eingriffsregelung, zu deren näheren Ausgestaltung der Bund mit Inkrafttreten des neuen Bundesnaturschutzgesetzes am 1. März 2010 ermächtigt wurde. Angesichts fortschreitender Flächeninanspruchnahme – nicht zuletzt für die Belange der Energiewende – bedarf es einheitlicher Rahmenbedingungen, welche die Transparenz der Maßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung erhöhen und gleichzeitig ein föderales „Dumping“ der eingriffsbezogenen Schutzstandards unterbindet. Zu bedauern ist, dass der Entwurf erst zu diesem späten Zeitpunkt vorgelegt wird, da etliche Diskussionspunkte bereits zu einem früheren Zeitpunkt hätten eingebracht und die erforderlichen Weiterentwicklungen auf den Weg gebracht werden können. In der derzeitigen Fassung sollte die Kompensationsverordnung nach Auffassung des NABU keinesfalls im März 2013 in Kraft treten.

Grundsätzliche Anmerkungen

1. Inhaltlich bleibt der Entwurf aus Sicht des NABU hinter den gesteckten Erwartungen und auch den seitens des Bundesumweltministeriums formulierten Zielen zurück. Insbesondere der in den Formulierungen mitschwingende Darstellung des Naturschutzes als Flächenverbraucher wird entschieden widersprochen. Dies betrifft auch die im Verordnungstext implizite Unterstellung, dass Kompensationsflächen überproportional landwirtschaftliche Nutzflächen in Anspruch nehmen. Dies ist schlicht falsch, wie einschlägige Untersuchungen zeigen. Der NABU sieht dringenden Handlungsbedarf bei der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme insgesamt, aber keinen unmittelbaren Handlungsbedarf für eine Sonderbehandlung landwirtschaftlicher Nutzflächen oder gar für die Beschränkung der Realkompensation.
2. Der Umgang mit dem Schutzgut Boden ist inhaltlich zu überdenken. Dies betrifft u.a. die überhöhte Wertigkeit und Ausdifferenzierung der Äcker in Anlage 3 und die damit einhergehende mangelnde Verhältnismäßigkeit in Bezug auf andere naturschutzfachlich wertvolle Lebensräume, sowie den in Anlage 1 bisher noch völlig fehlenden Bewertungsrahmen für das Schutzgut Boden.
3. Der Entwurf enthält einige unklare bzw. missverständliche Formulierungen, die einer Klarstellung bedürfen. Dies betrifft beispielsweise die Möglichkeit zur Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen in bestehenden Schutzgebieten (§ 2 Abs. 5 des Verordnungsentwurfs). Der gesetzlich zwingend erforderliche Zusatzcharakter entsprechender Maßnahmen wird im vorliegenden Entwurf nur begrenzt ersichtlich. Um Missbrauch und Ausle-

NABU-STELLUNGNAHME – Entwurf Bundeskompensationsverordnung

gungsstreitigkeiten von vornherein auszuschließen, bedarf diese Bedingung einer expliziten Erwähnung.

4. Der Beleg der Praxistauglichkeit des Verordnungsentwurfs muss noch vor seiner Verabschiedung erbracht werden. Die im Entwurf vorgenommenen Abgrenzungen und Kategorienbildungen entbehren mitunter genaueren Definitionen, so dass die Verordnung zu viel Spielraum für Auslegungen lässt und damit das Ziel eines angemessenen Schutzstandards für Natur und Landschaft in Frage gestellt wird. Die in der Verordnung definierten Bewertungsgrundlagen und Parameter sind inhaltlich zu normieren und sollten anschließend in einem „Planspiel“ anhand ausgewählter Beispiele verschiedenen Charakters und aus verschiedenen Bundesländern erprobt werden. Zudem ist die adäquate Anwendung in einem klarstellenden Leitfaden festzuschreiben. Im Planspiel ist insbesondere auszuwerten, ob sich allein aus in der Verordnung entwickelten Methoden Konflikte ergeben, wie sie bereits am Beispiel von Abbauflächen und einem möglichen Konflikt zwischen Renaturierung auf der einen Seite und Verfüllung (als funktionalem Ausgleich für das Schutzgut Boden) auf der anderen Seite befürchtet werden. Auf Basis der Ergebnisse des Praxistests sollte zunächst eine Bewertung hinsichtlich der Erreichung der in der Begründung formulierten Zielsetzungen erfolgen. Daraufhin muss dann ggf. anhand der gewonnenen Erkenntnisse eine Anpassung des Verordnungsentwurfs vorgenommen werden. Blaupause für die anwendungsnahe Ausgestaltung der einzelnen Regelungsbereiche sollten dabei die jeweils effektivsten und besten Standards der bestehenden Länderregelungen sein.
5. Die geplanten Regelungen zu Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen im Rahmen der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung (PIKs) müssen unbedingt konkreter gefasst werden. PIK können nur dann zulässig sein, wenn sie tatsächlich einen naturschutzfachlichen Zweck erfüllen. Ziel sind möglichst hochwertige Biotope und eine hohe naturschutzfachliche Wertsteigerung. Dies betrifft beispielsweise eine signifikante Aufwertungsfähigkeit, eine Anwendung allein auf zuvor intensiv landwirtschaftlich genutzten Flächen sowie eine dauerhafte

Sicherung entsprechender Maßnahmen für einen Zeitraum von mind. 25-30 Jahren. Auch ist in der Verordnung explizit klarzustellen, dass temporäre Maßnahmen allein für den Ausgleich temporär wirksamer Eingriffe heran gezogen werden können.

Im Folgenden wird zu den Inhalten des vorliegenden Entwurfs im Einzelnen Stellung genommen.

Allgemeine Anforderungen an die Kompensation / § 2

- Die Formulierungen in § 2 Abs. 3 bezüglich der vorrangigen Vermeidung von bau-, anlagen- und betriebsbedingten Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft und zumutbarer Alternativen sind deutlich unklarer gefasst als die rechtliche Grundlage in § 15 Abs. 1 BNatSchG. Demnach ist der Verursacher eines Eingriffs verpflichtet vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen. Der Absatz sollte entsprechend an die gesetzliche Grundlage angepasst werden.
- Eine Multifunktionalität des Ausgleichs wie in § 2 Abs. 4 formuliert erscheint unter Umständen sinnvoll. Es sollte jedoch klar gestellt werden, dass die umfassende Wiederherstellung aller beeinträchtigten Funktionen (auch der abiotischen) oberste Maßgabe ist.
- Die derzeitige Formulierung des § 2 legt den Schluss nahe, dass die Flächeninanspruchnahme durch die Kompensation ausgelöst wird; ursächlich für die Flächeninanspruchnahme ist jedoch der Eingriff selbst, nicht dessen Ausgleich. Dieser Kausalität muss hier und an anderer Stelle der Verordnung (z.B. § 7) entsprechend Rechnung getragen und die Formulierungen sind entsprechend zu ändern.
- Eine Verwendung bevorrateter Kompensationsmaßnahmen zur Deckung der Kompensation wie in § 2 Abs. 5 formuliert erscheint durchaus praxisnah. Die generelle Festlegung über eine „Soll“-Formulierung erschließt sich jedoch nicht. Dies

sollte stets anhand der jeweiligen spezifischen Sachlage und den sich aus der Eingriffswirkung ergebenden Notwendigkeiten entschieden werden. Demensprechend ist eine „Kann-Formulierung“ zu wählen.

- Der Satz 2 des § 2 Abs. 5 legt die Interpretation nahe, dass die Kompensationsmaßnahmen insbesondere für Maßnahmen in nationalen Schutzgebieten, NATURA 2000-Gebieten und zur Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie verwendet werden sollen. Dies sollte um Maßnahmen auf Flächen zum Biotopverbund gemäß § 21 BNatSchG explizit ergänzt werden. Klar herauszustellen ist zudem, dass die Finanzierung und Umsetzung von Entwicklungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen zur Erreichung der Zielvorgaben der genannten Schutzgebiete alleinige Aufgabe des staatlichen Naturschutzes ist. Daher ist in geeigneter Weise klarzustellen, dass in diesen Schutzgebieten und Flächen durchgeführte Kompensationsmaßnahmen lediglich ergänzenden Charakter haben, der „on top“ auf die staatlicherseits sicherzustellende Zielerreichung (günstiger Erhaltungszustand der Arten und Lebensräume, guter ökologischer / chemischer Zustand der Oberflächengewässer; etc.) geleistet wird.

Bewertung von Zustand und Beeinträchtigungen / § 3 nebst Anlagen 1 und 2

- In § 3 Abs. 2 wird für die Bedeutung der erfassten Schutzgüter und Funktionen auf die Anlage 1 verwiesen. Der dort in Spalte 4 aufgeführte Bewertungsrahmen rekurriert bei den Tieren und Pflanzen ausschließlich auf deren Gefährdungstatus in der nationalen Roten Liste (ergänzt ggf. um die Angaben der regionalen roten Listen). Das Kriterium der Verantwortung (Verantwortlichkeit Deutschlands für den Erhalt einzelner Arten mit einem Verbreitungsschwerpunkt hier) findet in den Bewertungsrahmen hingegen keine Berücksichtigung, obgleich es in den Erfassungskriterien der Spalte 3 genannt wird und aus unserer Sicht unbedingt mit beachtet werden muss. Eine Beachtung des Gefährdungstatus ist zwar notwendig, allein jedoch nicht hinreichend bei der Beurteilung

der Schutzwürdigkeit. Neben der nationalen Verantwortlichkeit muss darüber hinaus auch den nationalen und europäischen Artenschutzbestimmungen Rechnung getragen werden, indem das Vorkommen einer oder mehrerer streng geschützter Arten in den höchsten Bewertungsrahmen „hervorragend“ integriert wird. Weiterhin sollten auch regionale Entwicklungsziele des Naturschutzes Beachtung finden. Dies gilt z.B. dann, wenn eine Art / ein Biotop nicht (mehr) auf der landes- / bundesweiten Roten Liste auftaucht, eine regionale Stabilisierung jedoch aktiver Gegenstand des Naturschutzhandelns vor Ort ist. Oder, wenn in einem in naturschutzfachlicher Entwicklung befindlichen Gebiet eine RL-Art eines Biotoptyps (z.B. Brache) festgestellt wird, die nicht dem definierten Zielhabitat (z.B. Wald) entspricht, auf Basis der bestehenden Formulierung aber maßgeblich für die Bewertung von Ausgleich und Ersatz wäre. Auch muss in der Verordnung dem Umstand Rechnung getragen werden, dass möglicherweise nicht für alle Artgruppen aktuelle Rote Listen vorliegen.

- Die in § 3 Abs. 3 und der Anlage 2 aufgeführten Stufen zur Beurteilung von Stärke, Dauer und Reichweite der zu erwartenden Beeinträchtigungen bedürfen einer inhaltlichen Normierung. Andernfalls begünstigt der durch eine fehlende Definition entstehende übergroße Ermessensspielraum eine uneinheitliche Auslegung durch die zuständigen Behörden, wodurch Transparenz und Vergleichbarkeit verloren gehen.
- Die in Anlage 2 aufgeführte Matrix zur Beurteilung der Erheblichkeit bzw. besonderen Schwere bedarf einer Anpassung. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Schwelle für einen erheblichen Eingriff nicht bereits bei den Ausprägungen „2 mäßig – I gering“ bzw. „1 gering – II mittel“ angesiedelt wird und für die besondere Schwere bei den Ausprägungen „2 mäßig – III hoch“ bzw. „3 hoch – II mittel“.

Biotopwertbezogene Kompensation / § 4 und Anlage 3

- Die in § 4 Abs. 3 aufgeführten, fein abgestuften Wirkfaktoren für die Bewertung der Biotopbeeinträchtigungen bedürfen unbedingt einer Normierung, mindestens jedoch einer inhaltlichen Unterlegung mittels eines Leitfadens. Andernfalls ist die bundesweit einheitliche Anwendbarkeit aufgrund der fehlenden Bezugsgrößen kaum möglich.
- Die in Anlage 3 aufgeführten Werte der einzelnen Biotoptypen sollten einer kritischen Überprüfung dahingehend unterzogen werden, ob die derzeitigen Wertzuordnungen tatsächlich eine Lenkung hin zu naturschutzfachlich höherwertigen Biotopen begünstigen und ob nicht ggf. weitere Biotoptypen aufgenommen bzw. bestehende Typen inhaltlich ergänzt werden müssen. Hierfür sind Vertreter der Naturschutz- und Planungspraxis hinzuzuziehen, um die Praxistauglichkeit sicherzustellen und Erfahrungen aus der Anwendung vergleichbarer bewährter Bewertungsverfahren in den Bundesländern einfließen zu lassen. Dies betrifft auch die Möglichkeit zu regionalen Differenzierungen des Katalogs der Biotoptypen.
- Abiotische Komponenten und Funktionen (Boden, Wasser, Luft) sind bei der Wertermittlung bisher nicht ausreichend berücksichtigt. Es ist auf geeignete Weise sicherzustellen, dass Beeinträchtigungen dieser Funktionselemente ebenfalls angemessen ausgeglichen werden.

Anforderungen an Ausgleich und Ersatz / § 5 und § 6

- Die vorgenommene Unterscheidung zwischen erheblichen Eingriffen und solchen mit besonderer Schwere – einhergehend mit einem vereinfachten Ausgleichsverfahren für die erheblichen Eingriffe ohne besondere Schwere – wird vom NABU aus praktischen Gründen grundsätzlich begrüßt. Auch die Bündelung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen insbesondere bei klein dimensionierten Eingriffen erscheint im Sinne einer höheren naturschutzfachlichen Effektivität angemessen und sinn-

voll. Gleichwohl stellt die Regelung zum vereinfachten Vorgehen gemäß § 5 eine faktische Gleichstellung von Ausgleich und Ersatz dar. Dies ist eine Abkehr von der bewährten Kaskade der Eingriffsregelung, wonach zunächst stets die Ausgleichbarkeit der Eingriffsfolgen zu prüfen ist. Eine derartige Abweichung wäre nur dann hinnehmbar, wenn die Kriterien für die besondere Schwere des Eingriffs wie weiter oben beschrieben so anspruchsvoll gefasst werden, dass das vereinfachte Verfahren nicht zum Regelfall wird. Die Verordnungslogik ist entsprechend so anzupassen, dass ein vereinfachtes Verfahren nur in Ausnahmefällen zum Tragen kommt, das umfassende Verfahren nach § 6 jedoch die Regel darstellt.

- Die Ausführungen zu den Anforderungen an Ausgleich und Ersatz sind dahingehend zu ergänzen, dass der Erfolg der Kompensation tatsächlich nachzuweisen ist. Der Nachweis der Wirksamkeit ist dabei in geeigneter Weise durch den Verursacher des Eingriffs zu erbringen.
- Gemäß § 5 Abs. 2 sind Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes ab einer Höhe von 10 m über der Geländeoberfläche grundsätzlich den Beeinträchtigungen besonderer Schwere gleichzustellen. Diese Festlegung wird ausdrücklich unterstützt. Die in § 9 Abs. 1 Satz 3 getroffene Festsetzung dieser Höhe auch als Grenze für die pauschale Nichtausgleichbarkeit von Mast- und Turmbauten ist jedoch zu niedrig angesetzt. Denn so würde das Ersatzgeld faktisch zur Regel. Gemäß dem bewährten Kaskadensystem der Eingriffsregelung stellt es jedoch eine nachrangige Handlungsoption dar. Diesem allgemeinen Grundsatz des BNatSchG ist auch in der Verordnung Rechnung zu tragen, in dem die Höhe für die Nichtausgleichbarkeit z.B. in Anlehnung an vergleichbar hohe Baum- / Waldbestände wesentlich höher als die bisher vorgeschlagenen 10 m angesetzt wird.
- Der Bezug zum Fachrecht in § 6 Abs. 1 Satz 2 ist dahingehend zu präzisieren, dass eine Kompensation allein dann nicht erforderlich ist, wenn das Fachrecht bessere / geeignetere Regelungen enthält.

Berücksichtigung agrarstruktureller Belange / § 7

- Die in § 7 vorgenommene Spezifizierung der agrarstrukturellen Belange wird vom NABU in dieser Form klar abgelehnt. Es wurde keine Festlegung getroffen, wie im Falle von einer sehr ungleichen Verteilung der Bodenqualitäten im hier relevanten Bezugsraum (Landkreis) zu verfahren ist – dies könnte im Extremfall zu einer flächigen Segregation von Eingriffsbereichen, agrarisch genutzten Bereichen und Kompensationsbereichen führen, was regionale Entwicklungs- und Vernetzungsziele des Naturschutzes gefährden könnte.
- Die Formulierungen des § 7 Abs. 1 („Auswirkungen auf die Produktions- und Arbeitsbedingungen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe“ usw.) gehen zudem inhaltlich über die Anforderungen des § 15 Abs. 3 BNatSchG hinaus und sind zu streichen. Dies gilt insbesondere, da sie aufgrund ihres allgemeinen Charakters in ihrer Wirkung nicht zu überschauen sind und so die effektive Umsetzung der Eingriffsregelung in Frage gestellt wird.
- Es ist in geeigneter Weise sicherzustellen, dass Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen nach § 7 Abs. 5 bzw. Anlage 6 A tatsächlich so lange gesichert sind, wie die Eingriffswirkung, zu dessen Ausgleich bzw. Ersatz sie festgesetzt wurden, andauern. Dies kann z.B. über privatrechtliche Verträge, aber auch über Grundbucheinträge geschehen. Diese Maßnahmen können daher nur dann als Ausgleich und Ersatz wirken, wenn sie tatsächlich zu einer wesentlichen Aufwertung der natürlichen Funktionen führen. Dafür müssen sie deutlich über die Standards der guten fachlichen Praxis hinaus gehen. Vorstellbar ist ihre Anwendung daher nur auf zuvor intensiv landwirtschaftlich genutzten Flächen, Ziel müssen möglichst hochwertige Biotope und eine hohe Wertsteigerung sein. Zudem dürfen die Maßnahmen nicht bereits über andere Anreizsysteme (Cross Compliance, Agrarumweltprogramme etc.) vergütet werden. Diese Anforderungen sind im Verordnungsentwurf konkret zu benennen, um die erforderliche Qualität von Ausgleich und Ersatz zu garantieren. Auch muss das in Anlage 6 A optional gestellte Monitoring verpflichtend sein, da nur so die Wirk-

samkeit der Maßnahme und damit der Erfolg des Ausgleichs / Ersatzes festgestellt werden kann.

Unterhaltung und rechtliche Sicherung / § 8

- Die Festlegung zum begrenzten Unterhaltungszeitraum bei privaten Vorhabenträgern gemäß § 8 Abs. 1 sollte explizit mit der Feststellung verknüpft werden, dass ein entsprechendes Modell auch nur für den Ausgleich und Ersatz von Eingriffen entsprechend begrenzter Dauer in Frage kommt, wie dies am Ende von Abs. 2 bereits richtiger Weise festgehalten ist.
- Zur erfolgreichen Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist neben der rechtlichen Sicherung auch unbedingt ein Wirknachweis erforderlich. Diese Anforderung ist entsprechend zu ergänzen.

Voraussetzungen und Höhe der Ersatzzahlung / § 9 und § 10 sowie Anlage 7

- Die pauschalierte Festsetzung der Nichtausgleichbarkeit / Nichtersatzbarkeit von Mast- und Turmbauten ab einer Höhe oberhalb von 10 m in § 9 Abs. 1 erscheint als zu niedrig angesetzt. Bei solchen geringen Höhen sollte hinsichtlich Auswirkungen auf das Landschaftsbild und ggf. weiterer beeinträchtigter Schutzgüter und Funktionen zunächst eine Realkompensation geprüft werden, die Grenze für eine regelmäßige Annahme der Nichtausgleichbarkeit ist wie weiter oben beschrieben in Anlehnung an mögliche Wald- / Baumbestände und deren durchschnittliche Wuchshöhe festzusetzen.
- Die Nichtverfügbarkeit von Grundstücken als Voraussetzung für eine Ersatzgeldzahlung gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 2 muss gemäß Abs. 2 durch den Verursacher dargelegt werden. Es wird vorgeschlagen, diesen Passus strenger zu formulieren, um die Etablierung einer reinen pro forma-Erklärung zu verhindern. Die Vorlage des Belegs eines redlichen Bemühens um Grundstücke sollte daher als Anforderung in den Verordnungstext aufgenommen werden.

NABU-STELLUNGNAHME – Entwurf Bundeskompensationsverordnung

- Der § 10 zur Höhe des Ersatzgeldes berücksichtigt aktuell noch nicht die für Berechnung, Prüfung und zweckentsprechende Verausgabung des Ersatzgeldes anfallenden Verwaltungskosten. Durch diese Regelungslücke ginge damit faktisch ein Teil der für den Funktionsausgleich bzw. -ersatz bestimmten Summe für Kosten verloren, die (analog zur Realkompensation) eigentlich der Verursacher zu tragen hätte. Die Verordnung ist in dieser Hinsicht entsprechend nachzubessern, indem eine an die Höhe des errechneten Ersatzgeldes gekoppelte Verwaltungspauschale hinzu addiert wird.
- § 10 Abs. 2 Nr. 2 zieht das Volumen von Abgrabungen als Bemessungsgrundlage heran – im Sinne einer Lenkungswirkung wäre zu prüfen, inwieweit dieser Ansatz so modifiziert werden kann, dass neben dem Schutz der Bodenfunktionen (insbesondere Bodenwasserhaushalt / Grundwasser) auch Anreize für eine verringerte Flächeninanspruchnahme durch den Eingriff geschaffen werden.
- Die in Anlage 7 zur Bemessung des Ersatzgeldes aufgeführten Kategorien für Bedeutung der Funktion (gering bis hervorragend) bzw. Stärke, Dauer und Reichweite der Wirkungen sind weder in der Anlage noch im Verordnungstext weiter erläutert (vgl. oben stehende Anmerkungen zu § 3 Abs. 3 bzw. Anlage 2, wo dies ebenfalls angemerkt wurde). Auch hier bedarf es dringend einer inhaltlichen Normierung, um eine uneinheitliche Auslegung durch die zuständigen Behörden zu vermeiden. Des Weiteren ist die Matrix dahingehend anzupassen, dass bereits bei den Ausprägungen „2 mäßig – I gering“ bzw. „1 gering – II mittel“ eine Ersatzzahlung zu leisten ist (vgl. oben die Anmerkungen zur Anpassung der zugrunde liegenden Matrix in Anlage 2).

Ersatzzahlung im Bereich der AWZ / § 11

- Sinn und Zweck der Verwendung der durch das BMU bewirtschafteten Mittel sind dahingehend zu präzisieren, als dass diese nur für die naturschutzfachliche Maßnahmen unter Einbeziehung geeigneter naturschutzfachlicher Kompetenz (z.B. Einbindung des Bundesamtes für Naturschutz) zu verausgaben sind.

Kontakt

NABU-Bundesverband, Till Hopf, Referent für Naturschutz
Tel. 030-284984-1618, E-Mail: till.hopf@NABU.de

Impressum: © 2012, Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V.
Charitéstraße 3, 10117 Berlin, www.NABU.de. Text: T. Hopf, Fotos: Pixelio/Kurt F. Domnik, Fotolia/makuba, NABU/F. Schöne, 12/2012