Vom Recht auf Ausgleich

Selbstverständlichkeit oder Ärgernis?

Warum das, was der Verteidigung von Natur und Landschaft dienen soll, fortlaufend selbst verteidigt werden muss.

VON WILHELM BREUER

In Deutschland werden täglich mehr als 30 Hektar Boden überbaut. Das trifft nicht allein den Maulwurf, sondern die ganze Vielfalt der Arten und Lebensräume. Die Folgen greifen weit über die unmittelbar überbaute Fläche hinaus. Zu kompensieren sind nicht Autobahnen, Stromtrassen, Baugebiete usw., sondern ihre konkreten Eingriffsfolgen. Die Folgen bedürfen der Heilung, wenigsten der Reparatur, nicht des Pfuschs oder der Quacksalberei. (Foto: Jörg Kammel)

Die Natur hat Freunde, vielleicht sogar der Naturschutz – das Naturschutzrecht hingegen kaum. Das gilt erst recht für die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes, die unter der Bezeichnung „Eingriffsregelung“ die Zulassung bestimmter Vorhaben an Rechtsfolgen binden – Rechtsfolgen, welche Natur und Landschaft vor Beeinträchtigungen schützen und nach zugelassenen Eingriffen die unvermeidbaren Beeinträchtigungen bestmöglich kompensieren sollen. Während manche Naturschützer darin nur einen Papiertiger sehen, haben Teile von Politik und Wirtschaft der Eingriffsregelung das Verzögern, Verteuern oder gar Verhindern von Beschäftigung, Wachstum und Wohlstand angelastet und auf ein Ende oder wenigstens das Abschwächen dieser Vorschriften gedrängt. Der beschlossene Umbau der Stromversorgung, der mit neuen Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden ist, hat die Kritik erneut entfacht wie Jahre zuvor die Debatte um den Wirtschaftsstandort Deutschland.

Die Eingriffsregelung ist eine Errungenschaft der 1970er Jahre. Sie entstand aus dem aufkeimenden Bewusstsein für die Grenzen des Wachstums. Der Schutz von Natur und Landschaft sollte nicht länger nur die Sache der Reservate sein. Naturschutz und Landschaftspflege sollten als ein alle Politik- und Wirtschaftsbereiche durchdringendes Handlungs- und Gestaltungsprinzip auch und gerade dort zur Geltung gebracht werden, wo Vorhaben *„die Gestalt oder Nutzung von Grundflächen verändern und diese Veränderungen die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.“* Die Liste der so definierten Eingriffe reicht von A wie Abfalldeponie, Abgrabung und Autobahn bis Z wie Zentralkläranlage und umfasst praktisch jedes neue Natur und Landschaft verletzende Bauvorhaben.

Oben: Wind-, Photovoltaik-, Biogas-, Wasserkraftanlagen, Pumpspeicherkraftwerke und neue Stromtrassen. Das fundamentale Recht auf Ausgleich ist so unpopulär wie lange nicht. (Foto: Eilert Voß)
Unten: Das Fundament einer von bisher 20.000 Windenergieanlagen in Deutschland. (Foto: Manfred Knake)

Rechtsfolgen – Anspruch und Wirklichkeit

Die Rechtsfolgen der Eingriffsregelung sind bekannt: Der Eingriffsverursacher ist verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen und die unvermeidbaren erheblichen Beeinträchtigungen bestmöglich zu kompensieren. Können die Eingriffsfolgen nicht kompensiert werden, ist der Eingriff nur zulässig, wenn er vorrangig ist. In diesem Fall tritt an die Stelle von Kompensationsmaßnahmen als Ultima Ratio eine Zahlung, mit der Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu finanzieren sind.

Ebenso ist bekannt, dass dieses Steuerungsprogramm nicht nur Stärken, sondern auch Schwächen hat, vor allem aber wegen vieler Schwachstellen im Vollzug hinter den rechtlichen Anforderungen zurückbleibt. Der Gesetzgeber verspricht mit dem Begriff Kompensation mehr, als gehalten werden kann. Nahezu keinem Eingriff bleibt die Zulassung versagt. Die Praxis beschränkt sich überwiegend auf die Festlegung von Kompensationsmaßnahmen oder Ersatzzahlungen. Oft stehen Art und Umfang der Kompensation in keinem rechten Verhältnis zum Schadensmaß oder den Kompensationsmaßnahmen wird eine Wirksamkeit zugesprochen, die sie unter realistischen Bedingungen nicht erreichen können. Die finanziellen Aufwendungen für naturale und monetäre Kompensation betragen zumeist weniger als fünf Prozent bezogen auf die Kosten für Planung und Ausführung des Eingriffs und bewegen sich insoweit auf dem Niveau für „Kunst am Bau“. Dieses Niveau wird noch unterschritten, denn im Mittel wird nur die Hälfte der auferlegten Kompensationsmaßnahmen wie vorgesehen realisiert. Vielfach erfolgt die Realisierung gar nicht, nur unvollständig, in modifizierter Form, unter Nichtbeachtung zeitlicher Fristen oder die Maßnahmen werden nicht dauerhaft erhalten. Aufgrund dieser Umsetzungsdefizi- →

te bleiben erhebliche Restschäden an Natur und Landschaft zurück, die sich angesichts einiger hunderttausend Eingriffe pro Jahr zu einem gravierenden Problem entwickeln.

Dieser ernüchternde Befund spricht nicht gegen das Instrument an sich, denn was überhaupt im Naturschutz ist schon erfolgreich. Sprechen für die Eingriffsregelung nicht vielmehr die gegen sie gerichteten Initiativen? Beispielsweise die Forderung, mit der schon Klaus Töpfer als Umweltminister konfrontiert war, sogenannte umweltfreundliche Vorhaben aus dem Geltungsbereich der Eingriffsregelung herauszulösen. Beispielsweise die Forderung, die Pflicht zur Kompensation als striktes Recht aufzugeben und unter Abwägungsvorbehalt zu stellen, wie in der Bauleitplanung geschehen, die sich nur unter dieser Bedingung dem naturschutzrechtlichen Kompensationsgebot geöffnet hat. Beispielsweise die Forderung, den gesetzlichen Vorrang naturaler vor monetärer Kompensation aufzugeben, was die Bundesregierung im Koalitionsvertrag durchzusetzen vereinbart, aber bisher glücklicherweise nicht erreicht hat.

Seit den jüngsten Ankündigungen der Politik, Natur und Landschaft nur noch schützen zu wollen, wo und wie es das Gemeinschaftsrecht verlangt – „eins zu eins“, wie man sagt, „und kein Aufsatteln mehr“ – könnte der Eingriffsregelung noch größeres Ungemach widerfahren: nämlich ein Aus im Ganzen. Die Eingriffsregelung verdankt sich ja nicht wie etwa der Schutz des europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 dem Gemeinschaftsrecht, sondern sie kann als eine bloß nationale Angelegenheit mit Mehrheitswillen auch geändert oder aufgegeben werden.

Den Spielraum für Änderungen hat der Gesetzgeber zuletzt 2009 genutzt und „für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden“ vor einer Inanspruchnahme für Kompensationsmaßnahmen geschützt. Diese Böden dürfen zwar für Eingriffe, für die geschuldete Kompensation hingegen nur „im notwendigen Umfang“ in Anspruch genommen werden. Überhaupt ist vorrangig zu prüfen, ob die Kompensation nicht auch erreicht werden kann, ohne Flächen aus der Nutzung zu nehmen: mit Bodenentsiegelung, Wiedervernetzung von Lebensräumen, Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen. Zudem hat der Gesetzgeber eigens herausgestellt, dass die an Gewässern und in Natura-2000-Gebieten schon gemeinschaftsrechtlich geschuldeten Wiederherstellungs- und Entwicklungsmaßnahmen einer Anerkennung als Kompensationsmaßnahme nicht entgegenstehen.

Kompensation – Missverständnis, Ware und Feindbild

Regelungen wie diese tragen dazu bei, den Ableitungszusammenhang von Eingriffsfolgen und Eingriffsfolgenbewältigung zu verkennen und die Eingriffsregelung als Flächenbeschaffungs- und Finanzierungsinstrument zu missdeuten. Anstatt, wie vom Gesetz verlangt, die infolge des Eingriffs zerstörten oder erheblich beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes und das Landschaftsbild gleichartig oder mindestens gleichwertig wiederherzustellen, werden Maßnahmen realisiert, die für sich gesehen durchaus sinnvoll sein mögen, die aber fälschlich an Stelle der tatsächlich geschuldeten Kompensation erbracht werden. Der Eindruck verfestigt sich, Kompensation sei zwar obligatorisch, die Art der Kompensation aber beliebig. Die Kompensation scheint allem oder fast allem, was als gut und richtig erkannt worden ist, auch oder vorrangig dienen zu können oder dienen zu sollen – nur nicht oder am wenigsten ihrem eigentlichen Ziel. Neu ist das nicht: Schon auf der Höhe der BSE-Krise schien es kein wichtigeres Ziel für die Kompensation zu geben als die Förderung des ökologischen Landbaus. Heute sind es mehr die Ziele des Klimaschutzes, die Sicherung der Natura-2000-Gebiete und das Erreichen eines

Wie oft verspricht Kompensation das Blaue vom Himmel. Es ist das Alter vieler schutzwürdiger Biotope, das ihren Wert ausmacht und an dem nach der Zerstörung die Wiederherstellung scheitert – mit gravierenden Folgen für die Biodiversität! (Foto: Michael Papenberg)

guten ökologischen Zustandes der Gewässer. Kompensation ist darüber zu einem Objekt von Nachfrage und Angebot geworden. Die Forstwirtschaft bietet den Wald als Aufwertungsfläche an, um sich den nicht selten schon aus anderen Rechtszusammenhängen heraus geschuldeten ökologischen Waldumbau finanzieren zu lassen. Und mit in betriebswirtschaftliche Abläufe integrierten ökologischen Leistungen drängt die Landwirtschaft auf den Kompensationsmarkt, wenn nur die Vergütung stimmt und sie die Leistungszusage jederzeit kündigen kann. Dass die Kompensation von derselben Dauer sein muss wie der Eingriff, wird gerne übersehen.

Mit dem in Deutschland beschlossenen Umbau der Stromwirtschaft ist die Eingriffsregelung erneut unter Druck geraten. Ihre Durchsetzung könnte zu einem steigenden Bedarf an Kompensationsflächen führen. Diese Befürchtung trifft sich mit den Forderungen aus der Landwirtschaft, die sich zwar nicht scheut, Flächen für jede Art von Eingriff bereitzustellen, die dauerhafte Aufgabe landwirtschaftlicher Fläche für die gesetzlich geschuldete Kompensation aber als „Flächenverbrauch“ polemisiert strikt ablehnt. Jedenfalls solange ihr nicht auch diese Flächen zu Baulandpreisen abgekauft werden.

Bundesverkehrsminister Ramsauer hat es in der *Passauer Neuen Presse* auf den Punkt gebracht: „Wenn man für den Bau von Stromleitungen im Zuge der Energiewende auch noch ökologische Ausgleichsflächen schaffen muss, dann ist das völlig kontraproduktiv.“ Bundesumweltminister Altmaier dürfte dem zwar kaum zustimmen, sagte aber dem *Nordkurier*: „Die Landwirte sind meine Verbündeten bei der Energiewende. Dazu gehören verlässliche Rahmenbedingungen.“ Angesichts der steigenden Kosten einer in Verzug geratenen Energiewende lässt sich die Kritik an Kompensation noch leichter instrumentalisieren.

In Wahrheit liegt der Anteil von Kompensationsmaßnahmen an der landwirtschaftlich genutzten Fläche im Promillebereich, wie beispielsweise die Antwort auf eine parlamentarische Anfrage für Bayern bestätigt hat. Die in Deutschland mit Kompensationsmaßnahmen belegte Fläche ist im Übrigen so gering, dass die Landesbehörden für Statistik, die sonst ziemlich alles Messbare messen, diese Flächen nicht erfassen. Die Erzeugung von Bioenergie vom Acker, die mit massiven Umweltfolgen einhergeht, ist als Teil der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ von der Eingriffsregelung sogar komplett ausgenommen. Die Kompensation beschränkt sich aufs Eingrünen der Biogasanlagen, einen marginalen Ausgleich für die überbaute Fläche und erstreckt sich gerade nicht auf den horizontweiten Maisanbau. Der Ausbau der regenerativen Energiewirtschaft und der Stromnetze würde nicht dramatisch viel Fläche für Kompensation beanspruchen, wie alle bisher realisierten Windparks, Freiflächen-Photovoltaikanlagen und Stromtrassen zeigen. Auch für sie be-

Die Landwirtschaft kritisiert Kompensation und akzeptiert sie nur als Vertragsnaturschutz: als freiwillige Leistung, jederzeit kündbar und ausreichend vergütet, wie beispielsweise Schutzmaßnahmen für Rebhühner bei laufender Produktion. Das ist immer zu wenig und oft das Falsche. (Foto: Rosl Rößner)

tragen die Aufwendungen für naturale wie monetäre Kompensation zumeist weniger als fünf Prozent der Gesamtkosten und damit weniger als in der Politik gefühlt, geglaubt oder befürchtet wird. Die mit Windenergieanlagen und Energiefreileitungen verbundenen Folgen für das Landschaftsbild führen zumeist ohnehin nicht zu Kompensationsmaßnahmen, sondern zu Ersatzzahlungen, deren Verwendung nicht von vornherein die landwirtschaftliche Nutzung einschränkt. Aus der Ersatzzahlung finanzierte Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind nämlich im Unterschied zu Kompensationsmaßnahmen an keine besonderen Bedingungen geknüpft. Mit Ersatzzahlungen können insofern durchaus Maßnahmen finanziert werden, die bei laufender Bewirtschaftung beispielsweise Feldvögel, Feldblumen oder Feldhamster fördern – und sei es auch nur auf Zeit.

Nicht zuletzt aus der Sorge heraus, Kompensationsforderungen könnten die Energiewende verteuern oder behindern, wird im Bundesumweltministerium überstürzt an einer Verordnung gearbeitet, die Art und Umfang der Kompensation einschließlich der Höhe der Ersatzzahlung abschließend und bundesweit einheitlich regeln soll. Sie bedarf des Einvernehmens mit den Bundesministerien für Landwirtschaft, für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung sowie der Zustimmung des Bundesrates. Sie könnte die Eingriffsregelung stärken oder ihr – was wahrscheinlicher ist – einen heftigen Schlag versetzen. ■

WILHELM BREUER arbeitet seit fast 30 Jahren in der niedersächsischen Landesnaturschutzverwaltung für die verbesserte Anwendung der Eingriffsregelung und ist Geschäftsführer der Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e. V.

„Kompensation ist weder Wunschkonzert noch sozialistische Tauschwirtschaft. Kompensation muss die mit einem Eingriff verbundenen Verletzungen heilen oder wenigstens lindern. Nichts mehr, aber auch nichts weniger.“