



EGE e. V. – Breitestr. 6 – D-53902 Bad Münstereifel

Bundesministerium für Umwelt,  
Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)  
Postfach 12 06 29

53048 Bonn

Bad Münstereifel, den 28.11.2012

## Stellungnahme zu dem vom BMU vorgelegten Entwurf einer Bundeskompensationsverordnung

Sehr geehrter Herr Minister Dr. Altmaier,

zu dem von Ihrem Hause am 05.11.2012 vorgelegten Entwurf einer „*Verordnung über die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft*“ nehmen wir nachfolgend Stellung. Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Stellungnahme in Ihre weiteren Überlegungen einbezögen.

### I. Grundsätzliches

(1) Die EGE erkennt die Vorteile an, welche mit einer Bundeskompensationsverordnung erreicht werden könnten. Die EGE teilt die Kritik des BMU an der Vielzahl der auf verschiedenen Ebenen entwickelten Verfahren zur Eingriffsregelung. Umso mehr sollte der Bund die Chance nutzen, aus den unterschiedlichen Ansätzen die besten auszuwählen und ggf. fortzuentwickeln. Diese Erwartungen richtete die EGE an das vom Bundesamt für Naturschutz initiierte Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, welches die Kompensationsverordnung hatte vorbereiten sollen. Nach unseren Informationen ist der forschungsbegleitende Arbeitskreis aus Fachleuten der Eingriffsregelung lediglich zweimal und seit 13 Monaten nicht mehr zusammengetreten! Die Methodik, welche in der Verordnung vorgeschrieben werden soll, war zu keinem Zeitpunkt Gegenstand der Beratungen des Arbeitskreises! Das mag ein Grund sein, warum der Verordnungsentwurf den in 16 Bundesländern in mehr als 30 Jahren entwickelten teils stark mangelbehafteten Verfahrensweisen nicht überlegen ist, sich nicht um einen größtmöglichen fachlichen Konsens bemüht, sondern der Praxis eine Methodik ohne Rücksichtnahme auf in den Ländern bewährte Vorgehensweisen überstülpt.

#### **EGE – Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e. V.**

European Group of Experts on Ecology, Genetics and Conservation

[www.ege-eulen.de](http://www.ege-eulen.de) – Breitestr. 6 – D-53902 Bad Münstereifel – Telefon 022 57-95 88 66 – [egeeulen@t-online.de](mailto:egeeulen@t-online.de)

Spendenkonto: Postbank Köln (BLZ 370 100 50) Nr. 41 108-501

(2) Die EGE beklagt die Eile, mit der an der Kompensationsverordnung gearbeitet wird. Die Eile scheint vorrangig der Durchsetzung der so genannten Energiewende geschuldet zu sein, die in Teilen von Politik und Wirtschaft mit der Sorge vor einem steigenden Bedarf an Kompensationsflächen verbunden wird. Die Sorge vor einem solchen Anstieg trifft sich mit den jahrelangen Bemühungen der Landwirtschaft, „Kompensation“ als „Flächenverbrauch“ hinzustellen und dieses Verständnis der Politik aufzudrängen. Der BMU sollte sich diese Bestrebungen nicht zu eigen machen, ihnen nicht nachgeben, sondern entgegenzutreten. In Wahrheit liegt der Anteil von Kompensationsflächen an der landwirtschaftlich genutzten Fläche im Promillebereich. Die in Deutschland mit Kompensationsmaßnahmen belegte Fläche ist im Übrigen so gering, dass die Landesbehörden für Statistik, die sonst so ziemlich alles Messbare messen, diese Flächen – 36 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung – überhaupt nicht erfassen. Der Ausbau der Stromnetze und der regenerativen Energiewirtschaft würde eher nur in einem geringen Umfang Flächen für Kompensation beanspruchen, wie die bisher realisierten Projekte zeigen. Der Bedarf kann zwanglos gedeckt werden. Enteignungen zugunsten von Kompensationsmaßnahmen sind zwar rechtlich möglich, in der Praxis aber eine Ausnahme. Auch finanziell fallen die Aufwendungen deutlich geringer aus, als sie politisch empfunden oder kommuniziert werden. Die Aufwendungen für naturale wie monetäre Kompensation bewegen sich zumeist unter fünf Prozent der Investitionskosten für das Vorhaben an sich. Landschaftsbildschäden durch Freileitungen oder Windenergieanlagen führen in der Regel nicht zu Kompensationsmaßnahmen, sondern zu Ersatzzahlungen, die nicht von vornherein Fläche beanspruchen. Die Erzeugung von Bioenergie auf landwirtschaftlichen Nutzflächen, die mit massiven negativen Umweltfolgen einhergeht, ist als Teil der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ von der Eingriffsregelung sogar komplett ausgenommen.

(3) Die EGE empfiehlt, den Verordnungsentwurf grundsätzlich hinsichtlich Veranlassung, Vorgehensweisen und Ausgestaltung zu überdenken. Der Entwurf ist zudem in Teilen schwer verständlich. Er bedarf unbedingt der Vereinfachung, der Präzisierung, erklärender Hinweise und veranschaulichender Beispiele.

## II. Strukturelle, rechtliche, administrative und methodische Mängel

(4) Die **methodischen Ansätze** sowohl zur Naturalkompensation als auch zum Ersatzgeld eröffnen wegen definitorischer Lücken teilweise einen so großen **Interpretationsspielraum**, dass eines der wichtigsten und berechtigten Ordnungsziele nicht erreicht wird: nämlich dass verschiedene Anwender bei gleicher Fallkonstellation zu einem zumindest ähnlichen Kompensationsbedarf gelangen. Diese Lücken dürfen nicht erst mithilfe u. U. folgender Ausführungsbestimmungen, sondern sie müssen mit dem Verordnungsentwurf geschlossen werden. Ohne diese Konkretisierung lässt sich die Größenordnung der naturalen und monetären Kompensationsumfänge nicht hinreichend bestimmen und ist ein Vergleich mit den bisher in den Ländern üblichen Verfahren allenfalls ansatzweise möglich. Es sollten zunächst die notwendigen **Konkretisierungen** vorgenommen werden. Sie erst erlauben einen **Praxistest** der Verordnung in den Bundesländern, der einer weiteren Beratung des Entwurfs unbedingt vorgeschaltet sein sollte.

(5) Der Verordnungsentwurf verkennt die gesetzlichen Anforderungen an die **Kompensation von Eingriffsfolgen für das Landschaftsbild**. Sowohl die geschuldete Wiederherstellung als auch die landschaftsgerechte Neugestaltung des Landschaftsbildes müssen nach der höchst-richterlichen Rechtsprechung an Ort und Stelle des Eingriffs ansetzen oder jedenfalls auf das vom Eingriff in Mitleidenschaft gezogene optische Beziehungsgefüge zurückwirken. Der Entwurf scheint außeracht zu lassen, dass der Gesetzgeber den Kompensationsraum nur bezogen auf den Naturhaushalt, nicht aber auf das Landschaftsbild in den Landkreisgrenzen übersteigenden Naturraum hinein geöffnet hat. Auch die Annahme, die Eingriffsfolgen für das Landschaftsbild von Bauwerken ab 10 m Bauhöhe könnten grundsätzlich nicht auf naturale Weise bewältigt werden, kann mit den gesetzlichen Maßstäben nicht in Einklang gebracht werden. Es ist des-

halb zu befürchten, dass auf die Verordnung gestützte Entscheidungen einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten. Die Wiederherstellung und auch landschaftsgerechte Neugestaltung des Landschaftsbildes verlangt kein Verstecken und auch kein hermetisches Eingrünen des Bauwerkes. Die Eingriffe, welche regelmäßig eine Ersatzzahlung erfordern, könnten vielmehr der Sache nach benannt werden: beispielsweise Hoch- und Höchstspannungsfreileitungen sowie Windenergieanlagen und Telekommunikationsanlagen ab einer bestimmten Bauhöhe.

(6) Der Entwurf verzichtet bei minder schweren Eingriffen auf eine auf die betroffenen Funktionen ausgerichtete **Ableitung der Kompensationsmaßnahmen** und sieht hierfür lediglich die Berücksichtigung von Biotoptypen vor. Es steht jedoch außer Frage, dass **Biotoptypen** die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie das Landschaftsbild nicht hinreichend abbilden. Vielmehr bleibt eine Betrachtung geschuldet, welche den diese Schutzgüter konstituierenden Funktionen und Werten gerecht wird. Eine Beschränkung auf Biotoptypen als alleinige Bewertungsgrundlage oder einziges Schutzgut der Eingriffsregelung dürfte deshalb eher regelmäßig als ausnahmsweise ausscheiden.

(7) Der Entwurf schreibt den Bundesländern die **Anwendung einer bundesweiten Biotoptypenliste** vor, welche den Bedingungen in den Bundesländern nicht gerecht wird. Diese Liste ist nicht mit einer Kartieranleitung verknüpft, die aber für eine einheitliche Ansprache der Biotoptypen erforderlich wäre, und auch in vielerlei Hinsicht nicht praktikabel. Falls die Länder verpflichtet würden, nach dieser Liste zu kartieren und zu bewerten, würden erhebliche Mehrkosten (u. a. wegen stark eingeschränkter Verwertbarkeit bereits vorliegender Daten), fachliche und rechtliche Unsicherheiten sowie ggf. Verzögerungen unausweichlich sein.

Wie fragwürdig die bundesweite Biotoptypenliste ist, zeigen bereits folgende Beispiele. Die Wertstufen für die Biotoptypen sind zum großen Teil nicht sachgerecht. Die Unterscheidung von 9 Wertstufen ist grundsätzlich nicht angemessen. Wir empfehlen dringend, alle für den Naturschutz bedeutsamen, naturnahen bis halbnatürlichen Biotoptypen in einer einheitlichen Höchststufe 5 zusammenzufassen. Das Kriterium der Naturnähe ist dabei höher zu bewerten als das der Gefährdung. Es ist nicht akzeptabel, dass kein Waldtyp die höchste Wertstufe erhält! Nicht nachvollziehbar ist z. B., dass

- Schluchtwälder (43.06) als sehr naturnahe, nicht wiederherstellbare, prioritäre FFH-Lebensraumtypen nur maximal die Wertstufe 6 erreichen, dagegen naturferne Sandäcker die Wertstufe 7!
- der Typ 5.08 (Abtragungsmoor), von dem es bundesweit nur noch ein einziges Vorkommen gibt, 7 Punkte erhält, die verbreiteten naturnahen Potamalgewässer dagegen 8 Punkte.
- naturnahe eutrophe Seen nur 4 Punkte erhalten (wie beliebige Entwässerungsgräben).

Die Liste bietet gegenüber den in den Ländern langjährig erprobten und an den jeweiligen landschaftlichen Gegebenheiten angepassten Kartierschlüssel der Länder, mit denen Gutachter und Behörden vertraut sind, keinerlei Vorteil. Die Verwendbarkeit der in den Bundesländern etablierten Biotoptypenlisten sollte deshalb unbedingt gewährleistet bleiben. Der Bund sollte sich auf diesem Gebiet auf verbindliche Eckpunkte beschränken, um den notwendigen Spielraum für die Berücksichtigung länderspezifischer Bedingungen zu gewährleisten. Das gilt ebenso für die **Klassifizierung anderer Schutzgüter** in der Eingriffsregelung. Statt eines zentralistischen Ansatzes sollte sich der Entwurf in dieser Hinsicht für die in den Ländern über Jahrzehnte ausgeformte und bewährte Differenzierung öffnen. Die notwendige Flexibilität für den Vollzug in den Ländern gewährleistet der Entwurf jedenfalls nicht.

Eine stärkere Zurückhaltung des Bundes ist auch deshalb dringend geboten, um die Verknüpfung von Erfassungs- und Bewertungsergebnissen der **Landschaftsplanung** mit den erfassungs- und bewertungsmethodischen Schritten der Eingriffsregelung weiterhin sicherzustellen, Synergieeffekte auszuschöpfen und Doppelarbeit zu vermeiden. Die Verordnung führt sonst nicht allein zu einem nachteiligen Kompatibilitätsbruch mit der Landschaftsplanung, sondern auch zu einem mindestens partiellen Verwertungsausfall der bisher vorliegenden Landschafts-

rahmen-, Landschafts- und Grünordnungspläne. Damit belastet der Entwurf die Praxis mit Mehraufwand und vereinfacht sie nicht. Er zertrennt damit die Verbindung zwischen Eingriffsregelung und Landschaftsplanung bzw. zwingt auch die Landschaftsplanung in ein zu starres System.

(8) Der Entwurf misst einer modifizierten **Bewirtschaftung land- und forstwirtschaftlicher Flächen** einen hohen Stellenwert für die Eingriffsfolgenbewältigung bei. Diese als „produktionsintegriert“ bezeichneten Maßnahmen scheitern aber zu Recht an der zumeist unzureichenden dauerhaften Absicherung. Der Entwurf sollte an dieser Stelle keine falschen Erwartungen wecken, sondern gerade bezogen auf diese Maßnahmen die rechtliche Anforderungen an solche Maßnahmen herausstellen, um Fehlentwicklungen in der Praxis auszuschließen.

(9) Für schwere Eingriffsfolgen wird der **Kompensationsbedarf für Beeinträchtigungen des Naturhaushalts** gegenüber dem in den meisten Bundesländern üblichen Niveau abgesenkt – bezogen beispielsweise auf so genannte **Timelag-Aufschläge** um die Hälfte oder zwei Drittel. Im Entwurf ist lediglich ein Zuschlag im Verhältnis von 1 : 1,25 vorgesehen. Das ist vollständig unzureichend und wird auch den unterschiedlichen Zeitverzügen nicht gerecht (beispielsweise bis 150 Jahre, mehr als 150 Jahre). Der Kompensationsbedarf für schwere Eingriffsfolgen ist damit kaum größer als für geringe Eingriffsfolgen. Damit geht der gebotene Anreiz für eine naturschutzangepasste Standortwahl verloren. Der Entwurf erreicht so zwar die aus der Landwirtschaft heraus geforderte Reduzierung des Flächenbedarfs für Kompensationsmaßnahmen. Für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist diese Regelung jedoch ein gravierender Nachteil.

(10) Der Entwurf begünstigt einseitig die **Landwirtschaft**. Sie hat darin erwartungsgemäß ihre in der letzten Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes verankerten Privilegien auf definitive Weise abgesichert: nämlich ein dreifaches Rücksichtnahmegebot zugunsten ihrer Interessen vor einer Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen für Kompensationszwecke. Mag der generelle Ausschluss einer Inanspruchnahme der in einem Landkreis der Bodenfruchtbarkeit nach zum oberen Drittel zählenden Böden noch hinnehmbar sein, so können die agrarstrukturellen Belange nicht schon dann betroffen sein, wenn die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen sich schon bloß auf die Produktions- und Arbeitsbedingungen auswirkt. Die Bedingungen sind auf erhebliche überbetriebliche Auswirkungen einzugrenzen. Eine Verwendung fruchtbarer Böden sollte auch zulässig sein, wenn der betroffene Betrieb der Verwendung zustimmt.

(11) Die Kompensationsleistungen müssen mindestens solange gewährleistet werden, wie auch die Eingriffsfolgen wirksam sind. Das ist zumeist auf Dauer. Die Leistungen sind entsprechend rechtlich abzusichern. Das schließt die **Pflege** der Flächen mindestens bis zum Erreichen der Funktionsfähigkeit der Maßnahmen ein. Zu einer Dauerpflege kann der Eingriffsverursacher hingegen nur unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet werden. Dabei sollte zwischen staatlichen und kommunalen einerseits und privaten Eingriffsverursachern andererseits unterschieden werden. Staatlichen und kommunalen Eingriffsverursachern sollte eine dauerhafte Pflege zugerechnet werden können. Bei privaten Verursachern mag es angemessen sein, sie auf höchstens 30 Jahren zu beschränken. Es sollte die Möglichkeit für Eingriffsverursacher herausgestellt werden, die Pflegekosten zu kapitalisieren und mit der dauerhaften Pflege geeignete Stellen zu beauftragen.

(12) Vor einem Verzicht auf eine Naturalkompensation für an sich natural kompensierbare Eingriffsfolgen sollte der Verursacher den **Nachweis** führen müssen, dass die benötigten Flächen nicht mit zumutbarem Aufwand beschafft werden konnten. Die Kosten für die Pflege und Unterhaltung der unterbliebenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind in die Höhe der Ersatzzahlung einzubeziehen. Bei Bauwerken, die zu einer Ersatzzahlung führen, bedarf es der Klarstellung, dass die Kosten des Gesamtbauwerkes zugrunde zu legen sind und nicht lediglich die Kosten für die Teile des Bauwerkes oberhalb einer bestimmten Bauhöhe.

(13) Der Entwurf lässt offen, welche Bedeutung die Verordnung für die Anwendung der **Eingriffsregelung in der Bauleitplanung** entfalten kann oder soll. Ohne eine Ausdehnung des Geltungsbereichs der Verordnung auf die Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung endet die angestrebte Vereinheitlichung der Eingriffsregelung an den Grenzen der Bauleitpläne. Dies ist auch deshalb von Bedeutung, weil ein erheblicher Teil der in Deutschland bevorrateten Flächen und Maßnahmen zur Eingriffskompensation sich der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung verdankt und für die Anrechnung der bevorrateten Leistungen kompatible Regelungen getroffen werden sollten.

(14) Die Folgen von Eingriffen sind nicht allein nach den Maßstäben der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu bewältigen, sondern auch im Hinblick auf die artenschutzrechtlichen **Schädigungs- und Störungsverbote des § 44 BNatSchG** zu beurteilen. Daraus können sich Kompensationserfordernisse ableiten, welche nicht schon mit der Anwendung der Kompensationsverordnung abgegolten sind. Der Verordnungsentwurf sollte die in kompensatorischer Hinsicht gegebene Schnittmenge zwischen beiden Rechtsgrundlagen aufzeigen.

(15) Im Interesse einer fachlich verlässlichen und optimierten Kompensationsverordnung sollten die Arbeiten an dem eingangs erwähnten **Forschungs- und Entwicklungsvorhaben des Bundesamtes für Naturschutz** fortgeführt werden und die Erfahrungen der Fachleute der Eingriffsregelung genutzt und einbezogen werden, die nicht grundlos vom Bundesamt für Naturschutz in den das Vorhaben begleitenden Arbeitskreis berufen worden sind. Dass die bewertungsmethodischen Kenntnisse und praktischen Erfahrungen aus 16 Bundesländern und aus den unterschiedlichsten Einrichtungen nicht umfassend genutzt werden und der Entwurf nicht stärker naturschutzfachlichen Erfordernissen und praktischer Vernunft folgt, ist ein schweres Versäumnis des vorgelegten Entwurfs.

Mit freundlichen Grüßen

Wilhelm Breuer  
*Geschäftsführer*