# Zum 50. Jubiläum: Angriff auf

**Die Würfel sind gefallen: Mit den nahezu geräuschlos beschlossenen Änderungen erodiert das Naturschutzgesetz weiter – praktisch ohne Gegenwehr.**

VON WILHELM BREUER

Man mag der im Mai 2025 ins Amt gekommenen Regierungskoalition von CDU/CSU und SPD vorwerfen, wenig bis nichts zuwege zu bringen, den wirtschaftlichen Niedergang Deutschlands eher zu beschleunigen als aufzuhalten und dem Bundeskanzler fortgesetzten Bruch von Wahlversprechen. Den im Koalitionsvertrag angekündigten Abbau des Naturschutzrechts indessen verfolgt die Bundesregierung bemerkenswert zielstrebig – im Fadenkreuz: die Eingriffsregelung. Eine von Naturschützern zunächst überschätzte und mit den Jahren bisweilen als Papiertiger geschmähte Vorschrift, die zugegebenermaßen kaum Eingriffe in Natur und Landschaft verhindert, aber immerhin die Reparatur der Eingriffsfolgen verlangt, wenngleich selbst dieser moderate Anspruch eher nur schlecht als recht erreicht wurde. Die Bilanz der mit dem Bundesnaturschutzgesetz 1976 geschaffenen Eingriffsregelung, die man der Bezeichnung nach irrtümlich für eine Vorschrift aus dem Ressort der inneren Sicherheit halten könnte, war zu keiner Zeit berauschend – aus vielerlei Gründen.

## Papiertiger oder Blockadeinstrument?

Eingriffe können nur untersagt werden, wenn deren Folgen so schwerwiegend sind, dass sie nicht kompensiert werden können, und zudem, was kaum jemals geschieht, dem Naturschutz Vorrang vor dem Eingriffsinteresse eingeräumt wird. Die Kompensationspflichten sind selbst im Falle schwerwiegender Eingriffsfolgen eher gering, sodass es an einem Anreiz für die Bevorzugung minder schwerer Eingriffsalternativen fehlt. Oft stehen Art und Umfang der Kompensation in keinem angemessenen Verhältnis zum Schadensmaß oder den Maßnahmen wird eine Wirksamkeit zugesprochen, die sie bei realistischer Betrachtung nicht erreichen können. Oft basieren die prognostizierten Aufwertungspotenziale der zum Ausgleich aufgebotenen Flächen auf Selbst- und Fremdtäuschung. Die finanziellen Aufwendungen für die Kompensation betragen zumeist weniger als fünf Prozent der Kosten für Planung und Ausführung des Eingriffs; sie bewegen sich in einem für „Kunst am Bau“ üblichen Volumen. Oft-



mals ist die Kompensation, wurde sie überhaupt wie geplant realisiert, vorzeitig untergegangen, obgleich sie so lange zu gewährleisten ist, wie auch die Eingriffsfolgen wirksam sind, also zumeist dauerhaft. Der Anteil von Kompensationsflächen an der Fläche Deutschlands liegt ein halbes Jahrhundert nach Einführung der Eingriffsregelung schätzungsweise bei einem Prozent. In diesem Zeitraum ist eine mindestens fünffach größere Fläche überbaut worden. Die Ämter für Statistik erfassen vieles, nicht aber die mit Kompensationsmaßnahmen belegte Fläche; fällt sie doch schon des Umfangs wegen kaum ins Gewicht.

Ausgerechnet ihr, der Eingriffsregelung, lasten Politik und Wirtschaft die Ver- und Behinderung von Erhalt und Ausbau der Infrastruktur, den Verzug der Energiewende, die Misere im Wohnungsbau und die Verteuerung des Bauens an. Zugleich stigmatisiert die Landwirtschaft die Verwendung landwirtschaftlicher Fläche für den Ausgleich als Flächenverbrauch – erfolgreich, gilt doch zum Schutz ihrer Flächen vor Kompensation seit 2010 ein dreifaches Rücksichtnahmegebot. Für die Eingriffe selbst indessen finden sich stets Grund und Boden. Dafür sorgen lukrative Baulandpreise und teils horrende Pachteinnahmen. Die Kompensation indessen darf nur wenig kosten. Unter Druck geriet die Eingriffsregelung bereits nach Erlangen der Deutschen Einheit, als mit wachsender Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung die Sorge um den Standort Deutschland (das zweitplatzierte Wort des Jahres 1993) wuchs, der von Überregulierung und Bürokratie zu entlasten sei. Der Reformstau (das Wort des Jahres 1997) müsse aufgelöst werden und ein Ruck durchs Land gehen, was damals auch geschah – nicht zuletzt mit dem Abbau von Naturschutz- und Planungsrecht.

Schon früheren Bundesregierungen ging die Eingriffsregelung zu weit, weswegen sie mehrmals gesetzlich abgeschwächt wurde, so auch mit der 2020 in Kraft getretenen Bundeskompensationsverordnung. Sie begrenzt die Kompensation der Eingriffe im Verantwortungsbereich des Bundes auf ein teils verstörend geringes Maß. Die Fertigstellung und Einführung dieser Verordnung war Gegenstand mehrerer Koalitionsverträge, ungeschickterweise vereinbart im Kapitel Landwirtschaft, was die tatsächlichen Beweggründe offenbarte. Es ging damals wie heute nicht um flächensparendes Bauen, sondern um flächensparendes Kompensieren. Ein mit den Umweltministern der Länder 2019 abgestimmter Arbeitsplan des Bundeswirtschaftsministeriums sah sogar die „Weiterentwicklung des Bundesnaturschutzgesetzes mit dem Ziel vor, Maßnahmen zum Klimaschutz von den naturschutzrechtlichen Ausgleichspflichten vollständig auszunehmen“. Dieses Ziel hatte man bis 2020 erreichen wollen.

## Die Ampelkoalition und der Naturschutz

2022 nahm sich die Ampelkoalition das Naturschutzrecht vor. Ihr gelang es auf Betreiben von Bündnis 90/Die Grünen, das Naturschutzrecht auf bis dahin ungekannte Weise zugunsten des Ausbaus der Windenergiewirtschaft zu schwächen. Dieser Koalition verdankt sich die Öffnung der Landschaftsschutzgebiete für Windenergieanlagen, die Reduzierung der Anzahl der an diesen Anlagen kollisionsgefährdeten Brutvogelarten auf 15 und der zu ihren Brutplätzen beachtlichen Abstände, die Einführung von Schutzmaßnahmen ungeklärter Wirksamkeit, die Bindung wirksamer Schutzmaßnahmen an obskure Zumutbarkeitsgrenzen, die Legalisierung von betriebsbedingten Tötungsrisiken für Vögel und Fledermäuse gegen eine Zahlung, die Windenergieanlagen zugeschriebene Bedeutung für das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit. Im Anschluss folgte die Etablierung von Beschleunigungsgebieten für Windenergieanlagen und Stromtrassen. In diesen Gebieten entfallen

# das Bundesnaturschutzgesetz



FOTO: RALF KISTOWSKI / WWW.WUNDERBARE-ERDE.DE

Umweltverträglichkeits- und artenschutzrechtliche Prüfungen, vielmehr ist allein auf Basis vorliegender, oft unzureichend vorhandener Umweltdaten zu entscheiden. Der mit Klimarettungsambitionen verbrämte Abbau des Naturschutzrechts ist die Blaupause für Kommendes.

2023 sollte ein von Bund und Ländern beschlossener „Pakt für Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung“ mit mehr als hundert Maßnahmen das Recht schnellstmöglich modernisieren, Verfahren verschlanken, Prüfschritte und Klagerechte beschränken und lange Artenschutzprüfungen vermeiden. Der damalige Bundeskanzler Olaf Scholz sah es so: „In den letzten Jahrzehnten haben Bund und Länder mit großer Liebe und Zuneigung immer mehr bremsende Vorschriften erfunden.“ Die Reformpläne blieben mit dem Ampel-Aus auf der Strecke, um schließlich im Mai 2025 Eingang in den Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung zu finden. Im 144-seitigen Dokument ist 86-mal von beschleunigen, vereinfachen, flexibilisieren und reduzieren die Rede.

## Das Infrastruktur-Zukunftsgesetz

Das 2026 vor der Sommerpause vom Bundestag eiligst verabschiedete und vom Bundesrat beschlossene Infrastruktur-Zukunftsgesetz erweitert die Liste der von der Ampelkoalition priorisierten und privilegierten Pläne und Projekte beträchtlich. Wer sich mit dem Gesetz befasst, stößt auf eine von Rechten, Instanzen, Beteiligten und Prüfungen befreite Planungslandschaft, in der die Prognose und Bewältigung der Eingriffsfolgen eine immer geringere Rolle spielt. Dabei bestand die epochale Neuerung des Bundesnaturschutzgesetzes 1976 gerade darin, nicht mehr blindlings in Natur und Landschaft einzugreifen, sondern vor einer Entscheidung über den Eingriff zunächst dessen Folgen zu ermitteln, um sie im Zulassungsfall zu vermeiden und die unvermeidbaren bestmöglich zu heilen.

Doch dieses Mal hat der Gesetzgeber eine weitere Grenze überschritten: Waren für die Kompensation der Eingriffsfolgen für Naturhaushalt und Landschaftsbild bisher vorrangig konkrete Wiederherstellungsmaßnahmen anzuordnen und erst bei deren Unmöglichkeit als Ultima Ratio eine Ersatzzahlung, soll die Zahlung nun eine gleichrangige Alternative zu den konkreten Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sein. Fortan ist nicht mehr vorrangig die bestmögliche Kompensation verlangt, sondern die Zahlung eine gleichrangige Option. Der Eingriffsverursacher hat die Wahl. Gelten soll dies für die vom Infrastruktur-Zukunftsgesetz erfassten Vorhaben aus den Bereichen Verkehr, Militär, Telekommunikation und Energieinfrastruktur sowie für Vorhaben, die durch das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität finanziert werden. Es ist der Bruch eines zuvor ehernen Prinzips. Der ursprüngliche Anspruch der Eingriffsregelung, die Eingriffsfolgen bestmöglich zu heilen, gerät endgültig ins Hintertreffen.

2009 hatte die christlich-liberale Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag dieselbe Absicht verankert, diese aber nicht verwirklicht. Damals waren gegen die Gleichstellung unterschiedlich wirksamer und folglich ungleichwertiger Mittel verfassungsrechtliche Bedenken laut geworden. Diese scheinen heute ausgeräumt, belanglos oder vergessen zu sein. Das Bundesverkehrsministerium findet für den herbeigeführten Paradigmenwandel beschönigende Worte: „Damit schaffen wir die Grundlage dafür, dass sich Vorhabenträger stärker auf die Planung und Umsetzung der Verkehrsinfrastruktur konzentrieren können, und gleichzeitig ein effizienter und praxisgerechter Naturschutz gewährleistet bleibt.“ Infrastruktur, Daseinsvorsorge, Klima-, Natur- und Artenschutz seien keine Gegensätze; sie müssten „gemeinsam gedacht werden“, was auch immer damit gemeint sein könnte. Mitgliederstarke Naturschutzvereinigungen sprechen von einem



Ablasshandel und sorgen sich um die Verwendung der Einnahmen, die nicht auf der Bank verbleiben dürften. Der Deutsche Bauernverband demonstriert bei Anlässen von geringerem Beschwer öffentlichkeitswirksam vor dem Brandenburger Tor, nötigenfalls in Eiseskälte mit Erfolg.

## Ablasshandel und Tabubruch

Die Einnahmen aus der Ersatzzahlung sind zu gering, um zu einem verfassungskonformen Haushalt beizutragen, und werden schon deswegen nicht einfach darin verschwinden; sie werden dem Naturschutz schon zugutekommen – irgendwie. Gleichwohl droht ihnen – wie auch realen Kompensationsmaßnahmen – die Zweckentfremdung, nämlich die Verwendung für bzw. Anrechnung auf bestehende und hoffnungslos unterfinanzierte Pflichtaufgaben des Naturschutzes, so etwa für die Herstellung des Biotopverbundes, die Verpflichtungen aus der FFH-Richtlinie und für nach der EU-Wiederherstellungsverordnung geschuldete Naturschutzmaßnahmen. Beruhigend ist diese Art Pragmatismus nicht. Denn sie macht die Eingriffsregelung zu einem Finanzierungsinstrument des Naturschutzes mit dem Ertrag eines Nullsummenspiels. Derlei galt in der Vergangenheit als Tabu- und Rechtsbruch. Als Kompensation galt nur, was nicht bereits anderweitig an Naturschutzmaßnahmen rechtlich geschuldet war. Diese Maßstäbe spielen angesichts einbrechender Wirtschaftsdaten, verschuldeter öffentlicher Haushalte, steigender Ausgaben für Soziales und die Sanierung maroder Infrastruktur kaum mehr eine Rolle. Fraglich ist zudem, ob die eingenommenen Mittel für den Ankauf land- und forstwirtschaftlicher Flächen verwendet werden dürfen. Der Ankauf ist nämlich zumeist die Voraussetzung, um sie für die Ziele des Naturschutzes entwickeln zu können. Schon die 2022 eingeführte, an das Bundesumweltministerium abzuführende Artenschutzabgabe, die „Lizenz zum Töten“ wie Kritiker diese Zahlung bezeichnen, darf nicht für den Kauf solcher Flächen verwendet werden. Aus Rücksichtnahme auf die Land- und Forstwirtschaft.

Die amtierende Bundesregierung hat sich noch mehr vorgenommen. Sie will die Kompensation reduzieren, zwar nicht für sämtliche Eingriffe in Natur und Landschaft, aber doch für solche, die dem „Klima- und Umweltschutz sowie der Klimaanpassung“ dienen. Dazu darf man mindestens den Ausbau der Solar- und Windenergiewirtschaft, den Bau von Wasser- und Gaskraftwerken, Stromleitungen, Energiespeicher, den Hochwasser- und Küstenschutz oder gar den „klimaresilienten“ Wohnungsbau rechnen. Das Prinzip ist denkbar simpel: Wer eine Fabrik aufs Feld oder in den Wald setzt, muss vollumfänglich die Schäden kompensieren. Nicht so, wenn darin Fahrräder oder E-Autos produziert werden, weil sie „die Umwelt schützen“. So steht es um die Naturschutzkompetenz der Regierung und vermutlich aller im Bundestag vertretenen Parteien.

Eigentlich hatte die Bundesregierung dem Infrastruktur-Zukunftsgesetz aus Akzeptanzgründen als Pendant das Gesetz zur Stärkung der natürlichen Infrastruktur zur Seite stellen wollen. Sei’s drum. Der Abbau des Naturschutzrechts vollzieht sich ohne öffentliche Empörung und ohne medialen Aufschrei. Es fehlt in den Medien an gründlicher Recherche, kritischer Analyse und nüchterner Berichterstattung. Die mit mehr als 18 Milliarden Euro Rundfunkbeiträgen finanzierten öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten haben ihren Sendeauftrag offenkundig eingerichtet zwischen Erderhitzung und Stunde der Gartenvögel.

Derzeit wird verspielt, was in einem halben Jahrhundert ohne staatliche Transferleistungen von damals noch mitgliederzahlenschwachen, aber an Persönlichkeiten starken unabhängigen Naturschutzvereinigungen erreicht wurde. Deren Klagebefugnisse will die Bundesregierung einschränken. Vielleicht bietet sie den Naturschutzvereinigungen im Gegenzug Anteile an der Ersatzzahlung – als ein Schmerzens- und Schweigegeld. Die Annahme wäre mindestens so unmoralisch wie das Angebot. ■

**WILHELM BREUER**, Jahrgang 1960, ist Dipl.-Ing. der Landschaftspflege, Lehrbeauftragter für Naturschutzrecht an der Hochschule Osnabrück. Er befasst sich seit mehr als 40 Jahren mit dem Anspruch und der Wirklichkeit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.



