

Im Fadenkreuz der Politik

Die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft

Im Schatten der Fridays-for-Future-Bewegung und unbemerkt von der Öffentlichkeit hat die deutsche Bundesregierung eine Verordnung vorbereitet, die – sollte sie in Kraft treten – der Sache des Naturschutzes einen heftigen Schlag versetzen wird.
VON WILHELM BREUER

Sie entstand aus dem aufkeimenden Bewusstsein für die Grenzen des Wachstums und ist eine Errungenschaft der 1970er Jahre. Mit ihr verbanden sich große Erwartungen. Die Rede ist von den im Bundesnaturschutzgesetz als Eingriffsregelung bezeichneten Vorschriften. Sie verpflichten den Träger Natur und Landschaft beanspruchender Bauvorhaben, vermeidbare Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild zu unterlassen und die unvermeidbaren bestmöglich zu kompensieren. Sind die Schäden so schwerwiegend, dass sie nicht behoben werden können, aber gleichwohl zugelassen werden, hat der Eingriffsverursacher eine finanzielle Abgabe für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu entrichten. Die Kompensation von Eingriffsfolgen ist seit 1976 Zulassungsvoraussetzung für fast jedes Natur und Landschaft beanspruchende neue Bauvorhaben.

Bisher haben die Bundesländer, jedes für sich, für die Festlegung des Umfangs von Kompensationsmaßnahmen sowie der Höhe der Ersatzzahlung eigene Vorgehensweisen und Maßstäbe entwickelt – geeignete und weniger geeignete. Vor zehn Jahren hat der Bundesgesetzgeber das Bundesumweltministerium ermächtigt, dieser unterschiedlichen Praxis mit einer bundeseinheitlichen Kompensationsverordnung ein Ende zu setzen. Der erste Entwurf einer Bundeskompensationsverordnung war bereits 2012 in die Diskussion geraten, die Einführung aber am Widerstand der Bundesländer gescheitert, die in der Vorlage eine Schwächung des Naturschutzes erkannten und deswegen dem Entwurf die Zustimmung verweigerten.

Neuer Anlauf der Bundesregierung

Jetzt, sieben Jahre nach dem ersten Anlauf, will die Bundesregierung eine solche Verordnung wenigstens für Eingriffe im Verantwortungsbereich des Bundes durchsetzen – „unter Wahrung hoher naturschutzfachlicher Standards“, wie sie betont. Zu diesen Eingriffen zählen insbesondere der Netzausbau mit in den nächsten Jahren einigen Tausend Kilometern neuer unter- und oberirdischer Energieleitungen, der Bau von Windenergieanlagen auf See sowie der Bundesfernstraßenbau – Bauvorhaben mit einem Investitionsvolumen von Hunderten Milliarden Euro und mit erheblichen Konflikten für Natur und Landschaft. Für eine auf diese Vorhaben beschränkte Bundeskompensationsverordnung kommt es auf die Zustimmung der Bundesländer nicht an, weshalb Kenner der Materie mit der rücksichtslosen Einführung dieser Verordnung rechnen. Zudem steht die Bundesregierung im Wort: Im Koalitionsvertrag vom 07.02.2018 haben CDU, CSU und SPD die Einführung einer solchen Verordnung vereinbart; sie soll nicht zuletzt die Energiewende beschleunigen.

Zwar gibt die Bundesregierung vor, mit dieser Verordnung den Naturschutz stärken zu wollen. Doch das Gegenteil ist der Fall: Der Verordnungsentwurf, der Wiedergänger früherer Entwürfe, reduziert die bisher in den Bundesländern geltenden keineswegs überzogenen Anforderungen an Kompensationsmaßnahmen teilweise drastisch. So soll künftig für die Zerstörung alter Waldstandorte und anderer besonders wertvol-



ler Lebensräume viel weniger als Ausgleich geleistet werden müssen, als bisher verlangt und Praxis ist. Mit der Verordnung würden sich in vielen Bundesländern die Kompensationsleistungen für neue Eingriffe mehr als halbieren. Zudem senkt der Entwurf die Höhe der Ersatzzahlungen, die für mit Strommasten verbundene Schäden am Landschaftsbild für Naturschutzmaßnahmen zu entrichten sind, teilweise auf nur mehr ein Drittel. Für die Naturschutzbehörden bedeutet dies jährliche Einnahmeeinbußen für Naturschutzmaßnahmen in Millionenhöhe. Nur in einigen Bundesländern und bei wenigen Fallkonstellationen dürfte sich die Summe gegenüber dem heutigen Niveau erhöhen. Für 100 Meter hohe Windenergieanlagen auf See soll künftig mit der Zahlung von 10.000 Euro der Schaden fürs Landschaftsbild abgegolten sein. Das ist weniger als ein halbes Prozent der Anlagenkosten. Der mit den Anlagen verbundene Schaden fürs Landschaftsbild sei nicht groß, fehle es doch auf See an Betrachtern, heißt es im Verordnungsentwurf, der zugunsten der Windenergiewirtschaft die noch unverbauten Meeresbereiche von Nord- und Ostsee kurzerhand in die zweitniedrigste von sechs Wertstufen einsortiert. Schlechte Aussichten für touristisch unerschlossene und abgelegene Gebiete. Unverhohlener kann man ungestörte Natur und Landschaft nicht geringschätzen. Angesichts der dramatischen Situation der Biologischen Vielfalt und sich ausweitender Schäden für das Landschaftsbild, straft der Entwurf jedes Bekenntnis der Bundesregierung für Naturschutz Lügen.

Hintergründe

Die Motive der Bundesregierung, derart tief in die Naturschutzpraxis der Bundesländer einzugreifen, liegen auf der Hand. Der Aufwand für die Bewältigung von Eingriffsfolgen für Naturhaushalt und Landschaftsbild soll gesenkt werden, vor allem aus der Sorge heraus, der mit der Energiewende verbundene Netzausbau könne zu einem hohen Bedarf an Kompensationsflächen führen und die ohnehin hohen Kosten für den Umbau der Stromwirtschaft und letztlich für den Stromkunden in die Höhe treiben. Die Furcht vor steigenden

Kosten für die Energiewende verbindet sich mit dem Widerstand der Landwirtschaft. Diese lehnt die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Fläche für gesetzlich geschuldete Kompensationsmaßnahmen – als „Flächenverbrauch“ stigmatisiert – strikt ab.

Den gesetzlichen Schutz landwirtschaftlicher Fläche vor Kompensation, nicht aber vor Eingriffen, hatte der Bundestag bereits 2009 durchgesetzt. Der Ausbau dieses Schutzes ist ein erklärtes Ziel der großen Koalition. Schon eine Legislaturperiode zuvor hatte sie die Fertigstellung der Bundeskompensationsverordnung vereinbart, damals ungeschickterweise nicht im Kapitel Naturschutz, sondern Landwirtschaft, was an den tatsächlichen Beweggründen keinen Zweifel ließ. Und bereits 2012 bekannte der damalige Bundesverkehrsminister: „Wenn man für den Bau von Stromleitungen im Zuge der Energiewende auch noch ökologische Ausgleichsflächen schaffen muss, dann ist das völlig kontraproduktiv.“

Kompensation kaum mehr als „Kunst am Bau“

Das im Bundesnaturschutzgesetz 1976 verankerte Recht für Natur und Landschaft auf Ausgleich ist so unpopulär wie noch nie. Dabei liegt der Anteil aller Kompensationsflächen, der sich mehr als 40 Jahre nach Einführung der Pflicht zum Schadensausgleich bei einem exzessiven Flächenverbrauch für Wirtschaft, Wohnungsbau und Verkehr eigentlich auf eine respektable Flächengröße belaufen müsste, im bundesweiten Durchschnitt eher im Promille- als Prozentbereich. Die mit Kompensation belegte Fläche ist so gering, dass die Landesämter für Statistik, die so ziemlich alles Messbare messen, diese Flächen überhaupt nicht erfassen. Auch die finanziellen Aufwendungen für Kompensation bewegen sich zumeist unter fünf Prozent der Investitionskosten für das jeweilige Bauvorhaben und insoweit auf dem Niveau von „Kunst am Bau“. Die vom Entwurf der Verordnung erfassten Vorhaben sind keine Ausnahme; die Kompensation auch ihrer Folgen überfordert niemanden, wie die Praxis zeigt. Doch die Bundesregierung will dieses Niveau senken. Zu diesem Zweck →

Feldhase im winterlichen Abendlicht.
(Fotos: Ralf Kistowski/wunderbare-erde.de)

soll beispielsweise die Entsiegelung von Flächen und die Wiedervernetzung von Biotopen besonders hoch bewertet werden, um nicht etwa flächensparend zu bauen, sondern flächensparend zu kompensieren. Hinsichtlich der Höhe legt sich der Entwurf noch nicht fest. Vielleicht kann man künftig zehn Hektar überbauen, wenn man im Gegenzug nur einen Hektar entsiegelt oder eine Fischtreppe baut.

In jedem Fall soll künftig der Ausgleich von Eingriffsfolgen vorrangig auf Flächen der öffentlichen Hand erfolgen. Doch nach dem Wortlaut des Bundesnaturschutzgesetzes ist die öffentliche Hand seit Jahrzehnten ohnehin verpflichtet, auf diesen Flächen „die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in besonderer Weise zu berücksichtigen“. Dieser bisher weitgehend unerfüllte Anspruch liefe vollends ins Leere, setzte sich der Entwurf der Bundesregierung durch. Denn dann käme der Naturschutz auf diesen Flächen erst zum Zuge, wenn sie für den Eingriffsausgleich gebraucht werden. Vorher aber würden diese Flächen, so fürchten Kritiker, zielgerichtet in einem schlechten ökologischen Zustand gehalten oder eigens in einen solchen versetzt werden, um sie später umso höher aufwerten zu können.

Dominoeffekt

Der Entwurf ist auch deshalb hoch problematisch, weil Politik und Wirtschaft, um sich durchgreifend von Kompensationsverpflichtungen zu entlasten, die Anwendung der Verordnung auch dort fordern werden, wo es sich nicht um Bundesvorhaben handelt. Dass die Landesnaturschutzbehörden dieser Forderung standhalten könnten, ist unwahrscheinlich. Zu befürchten ist ein Dominoeffekt, sodass die Bundesregierung ihr ursprüngliches Ziel, die Kompensation bundesweit ein für alle Mal auf ein einheitliches niedriges Maß zu beschränken, doch noch erreichen könnte. Damit endete die Eingriffsregelung tatsächlich als der Papiertiger, für die viele Kritiker sie halten. Dass die anerkannten Naturschutzvereinigungen die Fallstricke des Entwurfs erkennen oder mehr als geringe Nachbesserungen erreichen, ist ebenfalls nicht zu erwarten. Die Debatte ums Klima hat den Blick für reale Bedrohungen von Natur und Landschaft verstellt.

Dabei hätte eine Bundeskompensationsverordnung den Naturschutz durchaus stärken können, wären die in mehr als 40 Jahren entwickelten Vorgehensweisen einbezogen, bewertet und die besten Ansätze ausgewählt oder fortentwickelt worden. Schließlich ist die Kompensation seit jeher durchweg unzureichend.



Feldlerche

Zumeist stehen Art und Umfang der Kompensation in keinem rechten Verhältnis zum Schadensmaß oder den Maßnahmen, die eine Wirksamkeit zugesprochen, die sie unter realistischen Bedingungen nicht erreichen können. Die Bundesregierung hätte es besser machen können, aber sie hat diese Chance vertan. Kritiker sprechen von einer technizistischen Kopfgeburt, einem politischen Machwerk von verstörender Praxisferne, einem Entwurf, der die Akteure der Eingriffsregelung vor mehr Fragen als Antworten stellt.

Widerstand könnte deswegen ausgerechnet aus der Wirtschaft kommen. Der Entwurf enthält so viele methodische Mängel, Unschärfen und im Detail ein so großes Maß an Unbestimmtheit, dass eines der wichtigsten und berechtigten Verordnungsziele verfehlt wird. Dass nämlich verschiedene Anwender der Verordnung bei gleicher Fallkonstellation zu einem übereinstimmenden oder wenigstens ähnlichen Ergebnis hinsichtlich Eingriffsfolgenabschätzung und -bewältigung gelangen. Genau dies ist vom Entwurf nicht zu erwarten, weshalb die Vereinheitlichung, Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren, die sich die Bundesregierung von der Verordnung verspricht, nicht erreicht, sondern konterkariert und jeder Eingriff leicht zum Streitfall wird.

Der Verordnungsentwurf ist nur der Vorgeschmack auf einen beispiellosen rechtlichen Kahlschlag: Im Oktober 2019 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Schritte für den Ausbau der Windenergie an Land angekündigt, die alle bisherigen Beschränkungen des Naturschutzes in den Schatten stellen. Bauvorhaben im Namen des Klimaschutzes sollen von naturschutzrechtlichen Ausgleichspflichten vollständig freigestellt werden. Das artenschutzrechtliche Tötungsverbot soll auf ein populationsbezogenes Niveau abgesenkt werden. Das heißt, Windenergieanlagen dürfen Vögel und Fledermäuse töten, solange es die Populationen der betreffenden Arten verkraften. Und falls nicht, sollen Windenergieanlagen gleichwohl zulässig sein. Wird die Zivilgesellschaft die Kraft finden, der Bundesregierung in den Arm zu fallen? ■

WILHELM BREUER ist Dipl.-Ing. der Landschaftspflege, Mitbegründer und Geschäftsführer der *Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e.V.* und Lehrbeauftragter für Naturschutz- und Planungsrecht an der Hochschule Osnabrück.



„Die Bundesregierung gibt vor, Natur und Landschaft besser schützen zu wollen. Tatsächlich arbeitet sie an Hartz-IV-Gesetzen gegen den Naturschutz.“