

Anforderungen an Kompensationsmaßnahmen im Wald

Wilhelm Breuer

Beitrag zu einer Fachtagung der Schutzgemeinschaft Deutscher Wald Niedersachsen am 17. Oktober 2017 in Hannover

I. Vorbemerkung

Die Eingriffsregelung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) verpflichtet den Verursacher eines Eingriffs, die mit dem Eingriff verbundenen unvermeidbaren erheblichen Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes bestmöglich zu kompensieren (§ 15 Abs. 2 BNatSchG). Prinzipiell gilt dies aufgrund der Bestimmungen des Baugesetzbuches auch für Eingriffe in der Bauleitplanung. Welche Anforderungen ergeben sich daraus generell für Kompensationsmaßnahmen und speziell für solche Maßnahmen im Wald?

II. Anforderungen an Kompensation

Für die Kompensation kommen nur Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege infrage. Geeignet sind nicht unterschiedslos alle diese Maßnahmen, sondern sie müssen einer Reihe von Anforderungen genügen. Das gilt auch für solche Maßnahmen, die nach § 16 BNatSchG im Hinblick auf zu erwartende Eingriffe im Vorhinein durchgeführt und gleichsam bevorratet werden, um sie später als Kompensationsmaßnahmen anerkennen zu können. Im Einzelnen:

Erstens: Die Flächen, auf denen die Maßnahmen durchgeführt werden sollen, müssen aufwertungsfähig und aufwertungsbedürftig sein.

Aufwertungsfähig sind sie, wenn sie gemessen an den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in einen höherwertigen Zustand versetzt werden können. Nicht mehr sinnvoll verbesserungsfähige Flächen scheiden aus.

Als aufwertungsbedürftig kommen grundsätzlich nur Flächen infrage, deren Zustand an den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege gemessen unzureichend ist. Hierbei ist vor allem an Flächen zu denken, die in der Landschaftsplanung für notwendige Biotopentwicklungen als besonders geeignet dargestellt sind (z. B. für den Biotopverbund).

Die bloße Erhaltung oder Pflege von Biotopen kann mangels Aufwertung nicht anerkannt werden, wenn sie nur den Status quo erhält (etwa bereits für den Naturschutz wertvolle Flächen, auf denen aufgrund der stan-

dörtlichen Bedingungen nutzungsbedingte Verschlechterungen gar nicht zu erwarten sind).

Flächen im Einwirkungsbereich bestehender, geplanter oder absehbarer Eingriffe oder sonstiger Beeinträchtigungen sind ungeeignet, soweit diese den Erfolg der Maßnahmen gefährden. Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, Dünger und Kalk, die Holzlagerung auf den Maßnahmenflächen, die Errichtung baulicher Anlagen, die Anlage von Fütterungen, Wildäckern, Äsungsflächen u. ä. sind in dieser Hinsicht zu prüfen und ggf. auszuschließen.

An der Eignung fehlt es auch, wenn der Erfolg der Maßnahme nicht hinreichend sicher erscheint oder nicht innerhalb der gebotenen bzw. einer angemessenen Frist zu erwarten ist. Zudem müssen die Maßnahmen eine dauerhafte Aufwertung von Natur und Landschaft bewirken; nur einen kurzen Zeitraum wirksame Maßnahmen sind in der Regel nicht geeignet.

Das Aufwertungspotential der Maßnahmen sollte realistisch eingeschätzt werden. Trotz aller nachteiligen Veränderungen zeichnet Wald im Gegensatz zu urbanen und städtischen Räumen und agrarisch geprägten Gebieten ein höheres Maß an Naturnähe aus. Hierin unterscheiden sich viele forstwirtschaftlich von intensiv landwirtschaftlich genutzten Flächen. Dem entspricht auch das Selbstverständnis der Forstwirtschaft, wie beispielsweise der seit den 1970er Jahren gebräuchliche Slogan „*Forstwirtschaft ist angewandter Naturschutz*“ belegt, so dass Aufwertungspotentiale im Wald auch deswegen nicht überschätzt werden sollten.

Die Entscheidung, welche Flächen aufwertungsfähig und aufwertungsbedürftig sind und mit welchen Maßnahmen in welchem Maße Verbesserungen erreicht werden können, sollte von oder jedenfalls nicht ohne die Naturschutzbehörde getroffen werden.

Zweitens: Eingriffe werden i.d.R. auf Dauer zugelassen. Folglich muss auch die Kompensation der Eingriffsfolgen dauerhaft gewährleistet und rechtlich gesichert sein.

Eine rechtliche Sicherung der Flächen hinsichtlich der darauf verwirklichten oder zu verwirklichenden Maßnahmen kommt in Betracht, wenn zu befürchten ist, dass die Maßnahmen dort nicht in der erforderlichen Dauer erhalten bleiben und vor allem der Eingriffsverursacher nicht unabhängig von anderen Eigentümern dafür Sorge tragen kann.

Eine rechtliche Sicherung ist immer dann in Erwägung zu ziehen, wenn der Eigentümer des Grundstücks, auf dem der Eingriff erfolgt, nicht zugleich Eigentümer der Kompensationsfläche ist oder eine eigentumsrechtliche Trennung zwischen Kompensationsfläche und Eingriffsfläche gegeben oder zu befürchten ist.

Für die rechtliche Sicherung kommen infrage: Grunderwerb durch den Eingriffsverursacher und ggf. Übereignung an Dritte (etwa eine Stiftung), Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit, Eintragung einer Reallast, Eintragung einer Baulast.

Drittens: Es kommen nur Maßnahmen infrage, die nicht bereits aufgrund anderer rechtlicher Verpflichtungen geschuldet sind.

Was bedeutet dies für forstwirtschaftliche Nutzflächen?

- a. Es kommen nur Verbesserungen infrage, welche die die § 5 Abs. 3 BNatSchG und § 11 Abs. 2 NWaldLG genannten Anforderungen übersteigen.¹
- b. In naturschutzrechtlich geschützten Gebieten kommen die in diesen Gebieten gesetzlich bzw. in Verordnungen vorgeschriebenen Anforderungen als Hürde hinzu.
- c. Innerhalb wie außerhalb naturschutzrechtlich geschützter Gebiete sind zudem die Leistungen abzu ziehen, welche schon bei Beachtung der artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverbote des § 44 Abs.1 BNatSchG zu erfüllen sind. Von diesen Verboten ist die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung ja nur ausgenommen, soweit sich durch die Bewirtschaftung der Erhaltungszustand der lokalen Population der europäischen Vogelarten und der Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie nicht verschlechtert (§ 44 Abs. 4 BNatSchG). Anrechnungsfähige Leistungen müssen insofern auch dieses Niveau übersteigen, also den Erhaltungszustand der lokalen Population verbessern.
- d. Weitergehende Anforderungen können aus der in Artikel 14 Grundgesetz geschuldeten Sozialbindung des Eigentums folgen („*Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen*“). Sollen Maßnahmen auf Flächen durchgeführt werden, welche beispielsweise die Voraussetzungen für die Ausweisung als Naturschutzgebiet erfüllen, kann sich die Frage stellen, ob die mit den beabsichtigten Maßnahmen erreichbaren Verbesserungen nicht auch mit einer Unterschutzstellung erreicht werden können und diese gegenüber freiwilligen Maßnahmen vorzugswürdig ist.

¹ § 5 Abs. 3 BNatSchG: „Bei der forstlichen Nutzung des Waldes ist das Ziel zu verfolgen, naturnahe Wälder aufzubauen und diese ohne Kahlschläge nachhaltig zu bewirtschaften. Ein hinreichender Anteil standortheimischer Forstpflanzen ist einzuhalten.“

§ 11 Abs. 2 NWaldLG: u. a. „Erhaltung der Waldökosysteme als Lebensraum einer artenreichen Pflanzen- und Tierwelt durch Hinwirken auf gesunde, stabile und vielfältige Wälder“ (Nr. 2), „ausreichender Umfang von Alt- und Totholzanteilen zur Sicherung der Lebensräume wild lebender Tiere, Pflanzen und sonstiger Organismen“ (Nr. 3), „bei Aufforstungen Wahl standortgerechter Baumarten unter Verwendung geeigneten Saat- und Pflanzengutes bei Erhaltung der genetischen Vielfalt“ (Nr. 4)

- e. Bei Grundflächen im Eigentum oder Besitz der öffentlichen Hand sind weitergehende Anforderungen in Betracht zu ziehen, weil bei der Bewirtschaftung dieser Grundflächen die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in besonderer Weise berücksichtigt werden sollen (§ 2 Abs. 4 BNatSchG). Wegen der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand ist Bund, Land und Kommunen beispielsweise als Waldbesitzern mehr an ökologischen Leistungen abzuverlangen als privaten Waldbesitzern. Diese Vorschrift konkretisiert die Verpflichtung der Behörden des Bundes und der Länder, im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen (§ 2 Abs. 2 BNatSchG). Grundlage ist bei Maßnahmen in den Niedersächsischen Landesforsten der sogenannte LÖWE-Erlass „*Langfristige, ökologische Waldentwicklung in den Niedersächsischen Landesforsten*“ (RdErl. d. ML v. 27. 2. 2013 — 405-64210-56.1).²

Der aufgrund der vorgennannten Bestimmungen geschuldete Zustand der betreffenden Flächen ist als Bezugsniveau („Null-Linie“) vor einer Anrechenbarkeit ökologischer Leistungen zu ermitteln.

Viertens: Mit öffentlichen Mitteln geförderte Maßnahmen scheiden aus.

Wegen des Verbots der Doppelförderung können mit öffentlichen Mitteln geförderte Maßnahmen nicht angerechnet werden. Das hat beispielsweise Bedeutung für Maßnahmen im Wald. Eine Vielzahl ökologischer Wald(um)baumaßnahmen wird mit öffentlichen Mitteln in allen Waldbesitzarten gefördert.

III. Weitere Anforderungen im Falle einer Bevorratung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Die dargestellten Anforderungen gelten auch für solche Maßnahmen, die nach § 16 BNatSchG im Hinblick auf zu erwartende Eingriffe im Vorhinein durchgeführt und gleichsam bevorratet werden, um sie später als Kompensationsmaßnahmen anerkennen zu können. Es kommen für die Anerkennung bevorrateter Maßnahmen noch einige weitere Bedingungen hinzu:

² Dort heißt es beispielsweise: „im Landeswald (wird) schon seit Langem eine besondere Verantwortung für den Naturschutz wahrgenommen. Diese spiegelt sich vor allem in seinem vielfach schon guten bis sehr guten ökologischen Entwicklungszustand, der Vielfalt der Arten und Lebensräume sowie in einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Schutzgebieten wider. Die Niedersächsischen Landesforsten (NLF) trägt als Eigentümerin des Landeswaldes maßgeblich dazu bei, die Vielfalt an Lebensräumen und damit an Pflanzen- und Tierarten (Biodiversität) im gesamten Landeswald zu erhalten und zu entwickeln. Dies gilt insbesondere in den Schutzgebieten nach dem Naturschutzrecht...“

Fünftens: Die Maßnahmen dürfen den Darstellungen von Programmen und Plänen nach §§ 10 (Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenpläne) und 11 BNatSchG (Landschaftspläne und Grünordnungspläne) nicht widersprechen (§ 16 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG).

Maßnahmen stehen den Darstellungen der Landschaftsplanung entgegen, wenn sie den in diesen Plänen dargestellten Zielen oder Maßnahmen zuwiderlaufen. Treffen diese Pläne Aussagen zur Lage aufwertungsfähiger und -bedürftiger Flächen bzw. zur Lenkung von Kompensationsmaßnahmen, sind diese zu berücksichtigen.

Sechstens: Es muss eine Dokumentation vorliegen, welche den Zustand der Flächen vor Durchführung der Maßnahmen im Hinblick auf die Schutzgüter der Eingriffsregelung (also nicht nur Biotoptypen!) abbildet (§ 16 Abs. 1 Nr. 5 BNatSchG).

Die Dokumentation ist Grundlage für die Abschätzung des Aufwertungspotentials sowie eine ggf. spätere Bewertung der auf der Fläche eingetretenen oder (noch) zu erwartenden Verbesserungen.

IV. Funktionsbezug zwischen Maßnahmen und Eingriffsfolgen als weitere Voraussetzung für eine Anerkennung als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Maßnahmen, die die vorstehend genannten Anforderungen erfüllen, kommen generell als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen infrage und können insofern sinnvollerweise auch bevorratet werden.

Die Frage, ob sie beim konkreten Eingriff die mit diesem verbundenen Eingriffsfolgen bewältigen und folglich als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen tatsächlich angerechnet werden können, kann allerdings erst beantwortet werden, wenn der Eingriff und seine Eingriffsfolgen bekannt sind. Das ist i.d.R. erst in dem jeweiligen Zulassungs- oder Bebauungsplanverfahren der Fall. Die abschließende Prüfung kann also erst dort erfolgen. Für diese Prüfung sind die Voraussetzungen des § 15 Abs. 2 BNatSchG entscheidend; sie verlangen den Funktionszusammenhang zwischen Maßnahmen und Eingriffsfolgen. Im Einzelnen:

Der Verursacher ist verpflichtet, unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft mit Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder zu ersetzen (Ersatzmaßnahmen) (§ 15 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG):

- Ausgeglichen ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild wiederhergestellt oder landschaftsgerecht neu gestaltet ist (§ 15 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG).

- Ersetzt ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in dem betroffenen Naturraum in gleichwertiger Weise hergestellt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet ist (§ 15 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG).

Ausgleichsmaßnahmen müssen die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts gleichartig wiederherstellen. Das muss nicht notwendigerweise an Ort und Stelle des Eingriffs geschehen, sondern kann u. U. auch von den unmittelbar vom Eingriff beanspruchten Grundflächen entfernt gelingen. Ersatzmaßnahmen für Beeinträchtigungen des Naturhaushalts sind an den Naturraum gebunden. Als Naturraum ist die naturräumliche Region zu verstehen.³

Die Ausweitung der Kompensation in den Naturraum ist allerdings nur für die Kompensation von Beeinträchtigungen des Naturhaushalts möglich. Maßnahmen zur Wiederherstellung oder landschaftsgerechten Neugestaltung des Landschaftsbildes müssen sich hingegen auf Ort und Stelle des Eingriffs beziehen, da anderenfalls die Anforderungen verfehlt werden, welche die Rechtsprechung an eine Wiederherstellung oder landschaftsgerechte Neugestaltung des Landschaftsbildes richtet.⁴

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind zwar gleichgestellt. Diese Maßnahmen sind aber keine beliebigen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, sondern sie müssen die tatsächlich vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte von Natur und Landschaft gleichartig oder gleichwertig wiederherstellen. Im Einzelfall ist zu entscheiden, ob dies gleichartig oder lediglich gleichwertig geschehen soll. Was als gleichwertig anzusehen ist, ist anhand der vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte zu entscheiden (nicht oder jedenfalls nicht allein anhand rechnerischer Wertpunkte).

Man kann es kaum genug betonen: Kompensation ist kein Wunschkonzert. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind keine beliebigen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Es geht nicht darum als

³ S. DRACHENFELS, O. v. (2010): Überarbeitung der Naturräumlichen Regionen Niedersachsens. - Inform.d. Naturschutz Niedersachsen 30, Nr. 4 (4/10): 249-252.

⁴ Die Wiederherstellung des Landschaftsbildes setzt voraus, dass in dem betroffenen Landschaftsraum selbst ein Zustand geschaffen wird, der das optische Beziehungsgefüge des vor dem Eingriff vorhandenen Zustands in gleicher Art, mit gleichen Funktionen und ohne Preisgabe wesentlicher Faktoren in weitest möglicher Annäherung fortführt (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.9.1990 -, BVerwGE 85, 348, 360; Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2011, § 15 Rn. 55). Die landschaftsgerechte Neugestaltung ist demgegenüber weiter zu fassen und darauf gerichtet, die durch den Eingriff zerstörten Funktionen und Werte in ähnlicher Art und Weise unter Wahrung des Charakters des Landschaftsbildes und der Eigenart der Landschaft zu gestalten (vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 16.12.2009 - 4 LC 730/07; Schumacher/Fischer-Hüftle, a.a.O., § 15 Rn. 56).

Reaktion auf neue Straßen, Baugebiete, Windenergieanlagen usw., irgendwo irgendetwas Gutes für Natur und Landschaft zu tun, sondern zu heilen sind die konkreten Verletzungen, die ein solcher Eingriff dem Naturhaushalt und dem Landschaftsbild zufügt. Zu kompensieren sind nicht Eingriffe, sondern Eingriffsfolgen!

Dies verlangt nicht in jedem Fall die Rekonstruktion des an Ort und Stelle des Eingriffs vorgefundenen Zustandes von Natur und Landschaft. Die Kompensation muss aber an den konkreten Eingriffsfolgen ansetzen und auf diese gerichtet sein. Nichts anderes erwarten wir für unser Auto im Schadensfall von der Werkstatt, nämlich die Reparatur konkret der Dinge, die infolge von Verschleiß oder Unfall daran kaputt oder beschädigt sind. Und für uns selbst erwarten wir im Krankheitsfall prinzipiell auch nichts anderes vom Arzt.

Erleben wir in der Praxis nicht oft das Gegenteil? Werden nicht mitunter Maßnahmen realisiert, die für sich genommen durchaus sinnvoll sein mögen, die aber fälschlich anstelle der tatsächlich geschuldeten Leistungen erbracht werden? Der Eindruck entsteht, Kompensation sei zwar obligatorisch, die Art der Kompensation aber beliebig. Man fragt sich, weshalb zuvor Umweltfolgen aufwändig prognostiziert werden, wenn anschließend nur noch irgendwelche Maßnahmen ergriffen oder „gegengerechnet“ werden.

Kompensation wird nur allzu leicht als ein Handel missdeutet, bei dem für die vom Eingriff in Mitleidenschaft gezogene Natur und Landschaft irgendwo irgendetwas „Schönes“ geschaffen wird. Dieser Handel basiert oft auf einer besonderen Währung, nämlich einem System von Wertpunkten, die bestimmten Biotoptypen zugeordnet im Falle des Eingriffs mit der Größe des betroffenen Fläche multipliziert einen „Eingriffswert“ abbilden sollen, dem nur noch das Produkt aus Fläche und Wertpunkt des angestrebten Biotoptyps als „Ausgleichswert“ bis zum rechnerischen Gleichstand oder zur „Überkompensation“ entgegeng gehalten werden muss. Auf diese Weise werden die Eingriffsfolgen nicht bewältigt, sondern nur scheinbar gleichwertige Verhältnisse geschaffen und Natur und Landschaft lediglich den vier Grundrechenarten zugeführt.

Es geht nicht um eine abstrakt-rechnerische, sondern um eine ökologisch-funktionale Gleichwertigkeit – auch nicht allein von Biotoptypen, sondern der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes. Darüber sagen Biotoptypen nicht alles, manchmal sogar nur sehr wenig. Einzubeziehen sind deshalb alle Schutzgüter der Eingriffsregelung: Die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts (mit Boden, Wasser, Klima, Luft, Pflanzen, Tieren und Biotopen und ihren Wechselwirkungen) und das Landschaftsbild. Viele nehmen es nicht so genau damit und scheinen froh zu sein, dass überhaupt „irgendetwas“ zugunsten von Natur und Landschaft geschieht. Rechtlich ausreichend ist das nicht.

Vereinfachend lassen sich folgende fünf Annahmen treffen:

1. Am ehesten, wenngleich nicht ausschließlich, kommen im Wald Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe infrage, die Wald zerstören oder erheblich beeinträchtigen (also Maßnahmen im Sinne von „**Wald für Wald**“).
2. In Waldgebieten befinden sich aber auch viele **Nichtwaldbiotope** und Flächen, die zur Wiederherstellung höherwertiger waldfreier Biotop geeignet sind (z. B. entwässerte Moore, bewaldete Heiden, aufgeforstete Dünen).
3. Erhebliche **Beeinträchtigungen von Boden, Wasser, Klima/Luft**, die nicht mit einer erheblichen Beeinträchtigung schutzwürdiger Biotop verbunden sind (z. B. Überbauung von Intensivacker oder -grünland), können auch mit der Renaturierung des Bodenwasserhaushalts oder der Entsiegelung von Waldflächen kompensiert werden.
4. Bei Eingriffen in **wertvolle Biotoptypen des Offenlandes und deren Lebensgemeinschaften** bedarf es grundsätzlich einer Wiederherstellung solcher Biotop und Arten.
5. **Maßnahmen zum Schutz des Landschaftsbildes** kommen im Wald i.d.R. für eine Anrechnung auf Eingriffe nicht infrage, weil die Maßnahmen zumeist nicht die Kriterien erfüllen, um als Wiederherstellung oder landschaftsgerechte Neugestaltung im Sinne des Gesetzes Berücksichtigung finden zu können.

V. Verwertbarkeit bevorrateter Maßnahmen

Erfüllen die bevorrateten Maßnahmen die vorstehend genannten Anforderungen, kommen sie als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen infrage. Die Maßnahmen sind aber nicht schon deshalb als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen anzurechnen, weil sie durchgeführt wurden und auf eine Refinanzierung warten.

Es gibt keine Verwertungsgarantie, denn der Eingriffsverursacher kann nicht gezwungen werden, von bevorrateten Flächen Gebrauch zu machen. Die nach § 17 BNatSchG zuständige Zulassungsbehörde oder die Naturschutzbehörde kann ihn auf die Angebote bevorrateter Maßnahmen hinweisen. Wenn er eine (z. B. eine für ihn kostengünstigere) Kompensationsmaßnahme anbietet, die aus fachlicher Sicht geeignet und ausreichend ist sowie § 15 Abs. 3 BNatSchG genügt, muss sie akzeptiert werden.

Die Bevorratung ist also nicht frei von einem unternehmerischen Risiko. Die Städte und Gemeinden können hingegen die Kompensation bauleitplanerisch vorberei-

teter Eingriffe bestimmten Flächen und Maßnahmen zuordnen, d. h. auch solchen, die hierfür eigens bevorratet wurden. Die Integration bevorrateter Maßnahmen in einem solchen Maßnahmenpool bietet insofern eine größere Chance, dass diese Maßnahmen zum Zuge kommen.

Aufgrund der besonderen Anforderungen an die Kompensation von erheblichen Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes kommen hierfür in größerer Entfernung vom Eingriffsvorhaben angelegte Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht infrage. Der Umstand, dass Eingriffsverursacher Eingriffsfolgen für Naturhaushalt und Landschaftsbild aus Kostengründen mit ein und derselben Maßnahme kompensieren möchten, kann die Verwertungschancen für bevorratete Maßnahmen mindern, da diese für eine Landschaftsbildkompensation zumeist nicht lagegerecht sind.

Dieses Problem kann sich auch bei Kompensationsverpflichtungen zum Schutz bestimmter Arten ergeben. Für wenige mobile Arten können Maßnahmen erforderlich sein, die in einer räumlichen Beziehung mit den vom Eingriff betroffenen Grundflächen stehen. Aufgrund der neben der Eingriffsregelung anzuwendenden artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverbote des § 44 BNatSchG kann es zum Schutz von Vogelarten und Arten des Anhanges IV der FFH-Richtlinie Maßnahmen im räumlichen Zusammenhang der betroffenen Fortpflanzungs- und Ruhestätten bedürfen.

Im Übrigen ist auch bei der Inanspruchnahme bevorrateter Maßnahmen die vorrangige Pflicht der Eingriffsregelung, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen, nicht außer Kraft gesetzt. D. h., auch wenn bevorratete Maßnahmen zur Verfügung stehen, müssen bei dem Eingriff, auf den die Maßnahmen angerechnet werden sollen, alle Möglichkeiten zur Vermeidung von Beeinträchtigungen ausgeschöpft werden.

Überhaupt: Der Bedarf an Kompensationsmaßnahmen und ihre ökonomische Verwertbarkeit sollte nicht überschätzt werden:

- Die finanziellen Aufwendungen für Kompensationsmaßnahmen bewegen sich zumeist unter fünf Prozent bezogen auf die Kosten für Planung und Ausführung eines Eingriffs.
- Der Anteil von Kompensationsflächen an der Landfläche liegt – 40 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung – eher im Promille- als im Prozentbereich. Die in Deutschland mit Kompensationsmaßnahmen belegte Fläche ist so gering, dass die Landesbehörden für Statistik diese Flächen nicht erfassen.
- Kommt es tatsächlich zu der von der Bundesregierung ab 2020 beabsichtigten reduzierten Nettoneuersiegelung von Boden von heute 70 auf 30 ha/Tag, dürfte sich auch der Flächenbedarf für Kompensation entsprechend verringern.

VI. Empfehlungen für die Bevorratung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege und für ihre Anerkennung als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Die Bevorratung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege und ihre Anerkennung als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen richten sich nach Landesrecht. Der niedersächsische Gesetzgeber hat hierzu keine Regelungen getroffen. Allerdings haben der Niedersächsische Landkreistag (NLT) und der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) 2016 eine Arbeitshilfe „Hinweise für die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffsfolgen“ herausgegeben.⁵

Diese Hinweise umfassen alle Einzelschritte, die zum Aufbau und zur Führung eines Flächen- und Maßnahmenpools erforderlich sind. Die Hinweise bieten die Voraussetzungen für eine landesweit einheitliche, einfache und fachlich einwandfreie Handhabung von Flächen- und Maßnahmenpools.

Die Anbieter von Maßnahmen können, zumal wenn sie in einem größeren Umfang Flächen oder Maßnahmen anbieten, selbst als Poolträger auftreten. Insbesondere dann sollten die Anbieter die Maßnahmen mit einem Fachkonzept untermauern, welches Ausgangszustand und Zielzustand der betreffenden Flächen beschreibt. Zweckmäßigerweise nimmt ein solches Fachkonzept Bezug auf die Aussagen der Landschaftsplanung.

In jedem Fall ist der Zustand der Flächen vor Durchführung der Maßnahmen im Hinblick auf die Schutzgüter der Eingriffsregelung zu dokumentieren (§ 16 Abs. 1 Nr. 5 BNatSchG).

Die Dokumentation muss Aussagen treffen über den aktuellen Zustand der die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts konstituierenden Schutzgüter: insbesondere Biotope, Boden, Wasser sowie Klima/Luft. Aussagen zu Vorkommen bestimmter Pflanzen- und Tierarten können zweckmäßig sein, wenn die Flächen auch als Kompensationsmaßnahmen für einzelne Arten angerechnet werden sollen. Allerdings setzt die Dokumentation dazu u. U. aufwändige Bestandsaufnahmen voraus.

Aussagen über das Landschaftsbild sind von untergeordneter Bedeutung, weil die bevorrateten Maßnahmen zumeist nicht die Kriterien erfüllen, um als Wiederherstellung oder landschaftsgerechte Neugestaltung Berücksichtigung finden zu können. Da Aussagen über die Bedeutung der betreffenden Flächen für das Landschaftsbild relativ leicht möglich sind, spricht jedoch

⁵ http://www.nlt.de/pics/medien/1_1456406772/Bevorratung-Kompensationsflaechen_Massnahmen_Arbeitshilfe-NLT_NLWKN_2016.pdf

nichts dagegen, den Ausgangszustand auch für das Landschaftsbild zu dokumentieren.

Das Recht nötigt nicht zu einem Ermittlungsaufwand, der keine zusätzliche Erkenntnis verspricht. Die Ermittlungen sind aber in dem Umfang durchzuführen, dass eine sachgerechte Entscheidung über die Eignung der Flächen und der darauf geplanten Maßnahmen möglich ist. Die meisten Biotoptypen sind zwar an bestimmte Standortbedingungen gebunden und lassen, wenn sie nicht zu stark durch Bewirtschaftungsmaßnahmen beeinflusst sind, entsprechende Rückschlüsse auf abiotische Schutzgüter zu. Diese genügen aber nicht in jedem Fall, so dass u. U. ergänzende Bewertungen erforderlich sind.

Für die Bewertung von Biotoptypen, Boden, Wasser, Klima/Luft sowie das Landschaftsbild hat die niedersächsische Landesnaturschutzverwaltung Bewertungshilfen veröffentlicht. Es empfiehlt sich, die Kriterien und Einstufungen dieser Bewertungshilfen zugrunde zu legen. Diese finden auch in der niedersächsischen Landschaftsplanung Verwendung. Die Bewertungen können deshalb auf ggf. vorhandene aktuelle Darstellungen der Landschaftsplanung aufbauen oder unmittelbar aus diesen Plänen entnommen werden, was Aufwand und Kosten reduziert.

Neben dem Ausgangszustand der betreffenden Flächen vor Durchführung der Maßnahmen sind die Maßnahmen selbst darzustellen und die Ziele anzugeben, die mit den Maßnahmen erreicht werden sollen. Zweckmäßigerweise sind Ausgangs- und Zielzustand nach denselben Kriterien zu bewerten, um das Aufwertungspotential angeben zu können. Das Aufwertungspotential umfasst die Differenz zwischen Ausgangs- und Zielzustand abzüglich des aufgrund rechtlicher Bestimmungen geschuldeten Zustandes der betreffenden Flächen.

Sowohl die Bewertung des Aufwertungspotentials als auch die Zuordnung der bevorrateten Flächen und Maßnahmen zu den erheblichen Beeinträchtigungen kann auf der Grundlage der Anwendungshilfen der Landesnaturschutzverwaltung erfolgen. Diese beziehen alle Schutzgüter ein. Den definierten erheblichen Beeinträchtigungen (quantitativer Verlust je Flächeneinheit) wird eine entsprechende zu erwartende oder erreichte Aufwertung zugeordnet (quantitative Verbesserung je Flächeneinheit). Das Maß sowohl von Verlust als auch Verbesserung kann mit den Anwendungshilfen bestimmt werden. Eine eigene oder zusätzliche Verrechnungseinheit oder „Währung“ für Buchungsvorgänge wie etwa Wert- oder Ökopunkte ist nicht erforderlich. Entscheidend ist die konkrete Aufwertungsleistung auf einer bestimmten Flächengröße.

Die Auswahl der Flächen, die Festlegung von Maßnahmen sowie die Bewertung von Ausgangs-, Zielzustand und des aufgrund rechtlicher Bestimmungen geschuldeten Zustandes sollten mit der Naturschutzbehörde ein-

vernehmlich abgestimmt und das Ergebnis entsprechend protokolliert werden. Die Naturschutzbehörde sollte Eingriffsverursacher auf die bevorrateten Maßnahmen hinweisen. Nach Möglichkeit sollten die Maßnahmen im Kompensationsverzeichnis der Naturschutzbehörde als potentielle Kompensationsmaßnahmen dargestellt werden.

Wenn zwischen Bevorratung und der tatsächlichen Inanspruchnahme der Maßnahme längere Zeit vergeht, sollten die Flächen vor der Inanspruchnahme daraufhin geprüft werden, ob sie sich in der zum Zeitpunkt der Bevorratung prognostizierten Weise entwickelt haben und wie geplant angerechnet werden können oder abweichend verfahren werden muss.

Den Akteuren der Eingriffsregelung kann keine bestimmte Bewertungsmethode vorgeschrieben werden. Insbesondere bei der Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung ist eine Vielzahl verschiedener Bewertungsverfahren im Einsatz. Das erschwert die Anrechnung bevorrateter Maßnahmen. Mit der Naturschutzbehörde, den Städten und Gemeinden und anderen potentiellen Nutzern bevorrateter Maßnahmen sollte deshalb geklärt werden, auf welcher Grundlage die Bewertungen zweckmäßigerweise vorgenommen werden sollen. Es kann sinnvoll sein, die Bewertungen anhand verschiedener Bewertungsverfahren vorzunehmen, um so späteren Umrechnungsproblemen vorzubeugen.

Verfahren, welche lediglich Biotoptypen berücksichtigen oder auf einem System von Punktwerten basieren, die bestimmten Biotoptypen zugeordnet sind und im Falle des Eingriffs mit der Größe der betroffenen Fläche multipliziert einen „Eingriffswert“ abbilden sollen, dem das Produkt aus Fläche und Wertpunkt des angestrebten Biotopwerts als „Kompensationswert“ bis zum rechnerischen Gleichstand oder einer „Überkompensation“ gegenübergestellt werden, sind nicht sachgerecht oder jedenfalls mit Vorsicht zu verwenden.

Diese Verfahren können am ehesten für die Berücksichtigung von Biotoptypen Verwendung finden, sind aber nicht für die Berücksichtigung aller Schutzgüter der Eingriffsregelung geeignet. Zudem besteht bei einer Verengung auf Punktsommen oder „Ökopunkte“ auch bei der Berücksichtigung von Biotoptypen die Gefahr, dass die Anforderungen an eine gleichartige und gleichwertige Kompensation bzw. der Funktionsbezug zwischen Eingriffsfolgen und Kompensation im Sinne § 15 Abs. 2 BNatSchG verfehlt werden.

VII. Zur Frage einer „ökologischen Verzinsung“

Die Bevorratung wird oft damit begründet, dass auf diese Weise der zeitliche Verzug zwischen Eingriff und tatsächlich erreichter Kompensationswirkung (auch als „Time-lag-Effekt“ bezeichnet) verringert werden kann. Diese Möglichkeit der Verringerung des Zeitraums bis

zur Wiederherstellung der beeinträchtigten Werte und Funktionen sollte jedoch nicht überschätzt werden, denn für die Entwicklung der meisten Biotoptypen, die als Kompensationsmaßnahmen in Frage kommen, werden sehr lange Zeiträume benötigt, zumeist Jahrzehnte bis Jahrhunderte. Andererseits gibt es auch Biotoptypen, die vergleichsweise zeitnah entwickelt werden können und bei denen ein zeitlicher Vorlauf nicht so sehr ins Gewicht fällt.

Die für nur langfristig wiederherstellbare Lebensräume unter realistischen Bedingungen erreichbaren Zeitvorsprünge sind zu gering, um daraus eine „ökologische Verzinsung“ im Sinne geldwerter Vorteile bzw. eine nennenswerte Verringerung des Kompensationsbedarfs ableiten zu können. Zu dieser Überzeugung sind auch der Niedersächsische Landkreistag (NLT) und der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) in der Arbeitshilfe „Hinweise für die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffsfolgen“ gelangt. Bei Einführung einer „ökologischen Verzinsung“ müssten mit derselben Logik für den Zeitverzug, der bis zum Erreichen der Kompensationsleistungen üblicherweise entsteht, gewissermaßen „Sollzinsen“ erhoben werden. Ein solcher Zuschlag wird in der Eingriffsregelung aber nur bei schwer, kaum oder nicht regenerierbaren Biotoptypen erhoben.

Auch sollte gesehen werden, dass in einer Vielzahl von Fällen die gesetzlich geschuldete Kompensation verzögert realisiert wird, ohne dass dies für den Kompensationspflichtigen finanzielle oder anderweitige Konsequenzen hat. Bei Implementierung einer „ökologischen Verzinsung“ müsste umgekehrt zugleich ein System solcher Zuschläge eingeführt werden.

Auch der Umstand der räumlichen Konzentration von Kompensationsleistungen rechtfertigt keine Abzüge, denn die Eingriffsfolgen müssen gleichermaßen kompensiert werden, ganz gleich, ob sie an verschiedenen Stellen oder als Teil eines Maßnahmenpools räumlich konzentriert werden. Zu berücksichtigen sind indessen die räumlich-konkreten Entwicklungsbedingungen. Sind diese günstig, kann sich der Kompensationsaufwand verringern. Die Entwicklungsbedingungen sind aber nicht schon deshalb günstig, weil die Fläche Teil eines Pools ist. Vielmehr kommt es auf die konkreten Standortbedingungen an.

Die Bevorratung ist vor allem aus Gründen der Planungssicherheit, Beschleunigung der Zulassungsverfahren und der Gewährleistung der langfristigen Sicherung interessant und in der Hauptsache für den Eingriffsverursacher von Vorteil. Diese Vorteile können eine zusätzliche Honorierung für die beispielsweise von Dritten freiwillig erbrachten Naturschutzmaßnahmen durch den Eingriffsverursacher begründen, der solche Leistungen in Anspruch nimmt. Das ist eine Art „ökologischer Verzinsung“, die durchaus gerechtfertigt sein kann, aber

gewissermaßen zwischen dem Anbieter ökologischer Leistungen und der Nachfrageseite (d.h. Eingriffsverursacher) auszuhandeln ist. Eine darüber hinausgehende „ökologische Verzinsung“ würde letztlich Nachlässe für die gesetzlich geschuldete Kompensation von Eingriffen gewähren, ohne dass dies in der Sache gerechtfertigt wäre.

Die Möglichkeit einer „ökologischen Verzinsung“ sehen nur wenige Bundesländer vor. Eine solche Vergünstigung wird auch von der Fachöffentlichkeit abgelehnt.

Anschrift des Verfassers:

Wilhelm Breuer
NLWKN – Geschäftsbereich Landesweiter Naturschutz
Göttinger Chaussee 76 A * 30453 Hannover
Tel.: 0511/3034-3022 * Fax: 0511/3034-3507
wilhelm.breuer@nlwkn-h.niedersachsen.de
www.nlwkn.niedersachsen.de