



Zukunftsforum Naturschutz 2023

Sein oder Schein? Lassen sich Eingriffe in die Natur ausgleichen?

Vom Sinn und Widersinn der
Kompensationsregelungen

11. November 2023

09:30 – 17:00

Hospitalhof Stuttgart



Kurzfassung der Beiträge

Das Biblische Sabbatjahr - Anregung für ein Ökokonto?

Grußwort von Pfarrerin Monika Renninger, Hospitalhof Stuttgart

Eingreifen als Zerstören und Ausgleichen als Wiedergutmachen?

Naturphilosophische und ethische Grundfragen

Prof. Dr. Thomas Potthast, Universität Tübingen

Kompensation von Eingriffen – fachliche Grundlagen

Thomas Breunig, Institut für Botanik und Landschaftskunde Karlsruhe

Ausgleich, Ersatz, Zahlungen – sinnvoller Naturschutz oder Ablasshandel?

Prof. Dr. Albert Reif, Universität Freiburg

Welche Strukturen benötigen wir für einen gelingenden Ausgleich?

Kompensation aus Sicht der Kommunalen Spitzenverbände

Prof. Dr. Alexis v. Komorowski, Landkreistag Baden-Württemberg

Die Ökokonto-Verordnung – welche Änderungen sind für eine wirkungsvolle Kompensation nötig?

Dr. Gerhard Bronner, Landesnaturschutzverband BW

Kompensation mit Mehrwert – Einsichten aus dem Projekt RAMONA

Prof. Dr. Claudia Bieling, Universität Hohenheim

Produktionsintegrierte Kompensation (PiK) – Akzeptanz bei Landwirten

Dr. Christian Sponagel, Universität Hohenheim

Wie kann sinnvolle Kompensation aus Sicht der Flächenagentur gelingen?

Dr. Raffael Greiffenberg, Flächenagentur Baden-Württemberg GmbH

Tagungsleitung: Dr. Gerhard Bronner, LNV-Vorsitzender, Moderation: Leonie Meder, Franziska Parton (suedlicht) Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg e. V. / www.lnv-bw.de / 0711 – 24895520

Wir danken der Stiftung Landesbank Baden-Württemberg für die großzügige Förderung des Zukunftsforum Naturschutz 2023

Eingreifen als Zerstören und Ausgleichen als Wiedergutmachen? Naturphilosophische und ethische Grundfragen

Prof. Dr. Thomas Potthast, Universität Tübingen

Für den Naturschutz sind ‚Ausgleich und Ersatz‘ ausgesprochen wichtige rechtliche Instrumente, die zahlreiche Maßnahmen ermöglichen und finanzieren. Doch lässt sich Natur, verstanden gerade als das sich eigenständig Entwickelnde, wirklich durch gestaltende menschliche Maßnahmen ‚wieder‘ ‚herstellen‘, und falls ja: inwiefern?

Die Antwort hängt von naturphilosophischen ebenso wie ökologischen Grundannahmen über Individualität, Authentizität, Eigenständigkeit und Ersetzbarkeit von Lebensgemeinschaften und Ökosystem ab. Ab wann hat ein Eingriff als irreversibel oder zumindest so erheblich zu gelten, der zugleich andernorts kompensiert werden könnte? Setzt die gesamte Konzeption vielleicht an einem überkommenen statischen Naturverständnis an oder ist die Rede von einer unvorhersehbaren Natur eine ideologische Finte, um nicht über Verschlechterungen durch Eingriffe sprechen zu müssen? Wann sind Zerstörungen von Habitaten oder Lebensgemeinschaften ethisch legitimiert, wenn es welche Art von Ersatz gibt?

Verschärft stellt sich die Frage, wenn die Kompensation nicht materiell, sondern finanziell erfolgen soll. Wann wäre dies legitim, wann nicht und warum? Das viel geforderte „Preisschild“ von Natur führt hier zu problematischen Konstellationen der allgemeinen Verrechenbarkeit und dem Vorwurf des unangemessenen „Ablasshandels“. Der Vortrag zielt darauf ab, diese und vergleichbare Fragen sichtbar zu machen sowie die naturphilosophischen und ethischen Aspekte zu verbinden, um Grundlagen für eine Positionierung bezüglich aktueller naturschutzpolitischer und -rechtlicher Optionen zu schaffen.

Prof. Dr. Thomas Potthast

Thomas Potthast, Biologe und Philosoph, ist Professor für Ethik, Theorie und Geschichte der Biowissenschaften sowie Leiter des Internationalen Zentrums für Ethik in den Wissenschaften (IZEW) der Universität Tübingen. Nach Studium in Freiburg (Diplomarbeit zur Verhaltensökologie von Schmetterlingen) und Promotion in Tübingen („Die Evolution und der Naturschutz“, Frankfurt a.M. 1999) war er PostDoc am Max-Planck-Institut für Wissenschaftsgeschichte Berlin und Humboldt-Stipendiat an der University of Madison-Wisconsin. Seine Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind Themen der Biologischen Vielfalt und Nachhaltigen Entwicklung sowie der Naturphilosophie und der Bioethik. Zuletzt erschienen: „Humanökologie“ (zus. mit B. Hermann und B. Glaeser, Heidelberg 2021). Zivilgesellschaftlich aktiv ist Thomas Potthast als Präsident der EuroNatur Stiftung (Radolfzell).

Kompensation von Eingriffen – fachliche Grundlagen

Thomas Breunig, Institut für Botanik und Landschaftskunde Karlsruhe

Durch § 13 BNatSchG ist geregelt, dass bei Eingriffen in Natur und Landschaft erhebliche Beeinträchtigungen durch den Verursacher vorrangig zu vermeiden sind. Nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zu kompensieren. Sofern auch diese nicht möglich sind – z.B. bei Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds – erfolgt eine Kompensation durch eine Ersatzzahlung.

Ziel der Kompensationsmaßnahmen ist die Sicherung des qualitativen Status quo von Natur und Landschaft – eine Verschlechterung ihres Zustands soll verhindert werden. Dies ist jedoch nicht im wissenschaftlichen Sinne zu verstehen: Es ist allgemein bekannt, dass ein vollständiger Ausgleich aller erheblichen Beeinträchtigungen des Naturhaushalts zumeist praktisch unmöglich ist (Schumacher & Fischer-Hüftle 2021, § 15, 36). Kompensation ist vielmehr ein Rechtsbegriff mit naturwissenschaftlichem Hintergrund, der definiert, wann eine erhebliche Beeinträchtigung im Sinne des Gesetzes ausgeglichen ist. In der Theorie handelt es sich bei der Eingriffsregelung (§§ 13-15 BNatSchG) um ein gut durchdachtes Regelwerk, durch welches die negativen Auswirkungen von Eingriffen in Natur und Landschaft möglichst geringgehalten werden sollen. Doch Theorie und Praxis klaffen öfters weit auseinander. Das Vollzugsdefizit bei der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen ist allgemein bekannt, deshalb wird in dem Vortrag nicht weiter darauf eingegangen.

Damit Kompensationsmaßnahmen ihre positive Wirkung enthalten können, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein. Zum einen muss eine zutreffende Bilanzierung von Eingriff und Ausgleich erfolgen. Notwendig sind hierfür eine fundierte Dokumentation des Ausgangszustands der Eingriffs- und Ausgleichsflächen (diese müssen vor Ort begutachtet werden) sowie eine realistische Einschätzung des Aufwertungspotenzials. Zum anderen ist eine qualitativ hochwertige Planung der Kompensationsmaßnahmen erforderlich. Notwendig sind hierfür neben planerischen Fähigkeiten insbesondere Kenntnisse zu Biotoppflegemanagement sowie zu Landschaft, Standort, Vegetation, Arten und Naturschutzziele. Daran fehlt es häufig: An keiner Hochschule in Baden-Württemberg wird z.B. Vegetationskunde heute noch in ausreichendem Umfang gelehrt.

Die im Rahmen der ÖKVO im Jahr 2010 eingeführte Biotopwertliste Baden-Württemberg hat zwar die Bilanzierung von Ausgleichsmaßnahmen in gewissem Umfang normiert und vereinfacht, sie erhöht aber zugleich die Gefahr, dass neben gut geplanten Kompensationsmaßnahmen auch solche geplant werden, bei denen die Kompensation zu einem reinen Rechenspiel degradiert wird

Thomas Breunig

Thomas Breunig, geboren 1956 in Mosbach, ist Geograph, Geobotaniker und Landschaftsforscher. Er leitet seit 1991 das Institut für Botanik und Landschaftskunde in Karlsruhe (www.botanik-plus.de) und ist Mitbegründer der Botanischen Arbeitsgemeinschaft Südwestdeutschland e.V. (www.botanik-sw.de). Arbeitsschwerpunkte sind das Lesen in der Landschaft, Stadt- und Feldbotanik sowie die wissenschaftliche Dokumentation von Veränderungen der Pflanzenwelt. Er ist langjähriger Mitarbeiter des Biodiversitätsmonitoring Schweiz und zusammen mit Siegfried Demuth Verfasser der Roten Liste der Farn- und Samenpflanzen Baden-Württembergs.

Ausgleich, Ersatz, Zahlungen – sinnvoller Naturschutz oder Ablasshandel?

Prof. Dr. Albert Reif, Universität Freiburg

In immer schnellerem und flächenwirksamem Ausmaß erfolgen heute Eingriffe in Natur und Landschaft, also „... Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen“ (Bundesnaturschutzgesetz, § 14). Daher sind die Vorhabensträger „... verpflichtet, unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder zu ersetzen (Ersatzmaßnahmen)“ (Bundesnaturschutzgesetz, § 15). Auch das Baurecht verlangt eine Bewertung der Betroffenheit von Schutzgütern und entsprechende Ausgleichsmaßnahmen.

Gemessen werden die Größe des Eingriffs wie auch der erforderliche Ausgleich durch eine formalisierte Herangehensweise, in der Regel durch die Bilanzierung von (meist flächenbezogenen) „Ökopunkten“. Dabei wird der Zustand der Eingriffsfläche (z.B. Neubaugebiet) vor und nach dem Eingriff bilanziert, indem die (höhere) „ökopunktuelle“ Wertigkeit der („naturnäheren“) Lebensräume vor dem Ausgleich mit der Wertigkeit nach dem Eingriff verglichen werden. Der rechnerische Verlust der ökologischen Wertigkeit (Differenz der Ökopunkte) muss durch Maßnahmen ausgeglichen werden, die ökologische Aufwertungen mit gleicher Punktezahl generieren. Dies geschieht in vielen Fällen, indem neben dem „inneren Ausgleich“ auf anderen (meistens landwirtschaftlichen) Flächen aus einem Ausgangszustand (z.B. Maisfeld) höherwertige Lebensräume (z.B. „Extensivwiese“) geschaffen werden. Damit ist der Eingriff in der Theorie ausgeglichen. Manche Umsetzung kann tatsächlich sehr wertvolle Lebensräume schaffen. In vielen anderen Fällen sind aus mehreren Gründen aber auch Zweifel angebracht:

- Die beauftragten Planungsbüros stehen manchmal unter dem „Erwartungsdruck“ der Auftraggeber, auf möglichst kleiner Fläche möglichst viele Ökopunkte generieren zu müssen.
- Dies kann zu unrealistischen Planungen führen, beispielsweise beabsichtigte Anlage einer Magerwiese auf einem sehr nährstoffreichen Ackerboden.
- Häufig geplante Ausgleichsmaßnahmen sind Begründung von Mähwiesen, „Extensivwiesen“, Streuobstbeständen, Bachrenaturierungen, Lesesteinhaufen, Trockenmauern. Diese sind oftmals nicht mehr in den Produktionskreislauf integriert und damit für die Vorhabensträger eher eine „lästige Pflicht“ (Pflege anstelle von Nutzung; „Mulchen anstelle von Mahd“). Dies führt oftmals zu unsachgemäßer oder vernachlässigter Pflege und damit Nicht-Erfüllung der Ausgleichsziele.
- Nicht alle geplanten Maßnahmen werden fachgerecht umgesetzt, beispielsweise durch Verwendung von ungeeignetem Saat- und Pflanzgut. Defizite finden sich vor allem bei baurechtlichen Ausgleichsmaßnahmen.
- Damit ist die Funktionalität nach der Erreichung des Zielzustandes oftmals nicht gewährleistet.
- Der Zielzustand kann nach Ablauf der Pflicht der Gewährleistung der Pflege durch die verantwortliche Institution/Person nicht mehr erhalten werden, Sukzession setzt dann ein.
- Manche Planung wird überhaupt nicht ausgeführt, v.a. baurechtliche Maßnahmen

Fazit: Jedweder Ausgleich kann bei optimalem Gelingen bestenfalls ein „Nullsummenspiel“ ergeben – damit kann aber immerhin ein Nettoverlust von ökologischen Funktionen vermieden werden. Trotz vieler Schwachstellen erscheint die Eingriffsregelung in Deutschland mit den Ausgleichsmaßnahmen heute alternativlos zu sein, viele Naturschützer in anderen EU-Staaten beneiden uns um dieses Instrument. Reformen sind aber wichtig und möglich. Doppelt betroffen ist leider meist die Landwirtschaft – ein negativer Kollateraleffekt.

Dr. rer. nat. Albert Reif (geboren 1951 in Ansbach/Mittelfranken)

Studium der Biologie und Chemie für das Höhere Lehramt an der Julius-Maximilians-Universität in Würzburg.

1978 Staatsexamen I in Biologie und Chemie an der Universität Würzburg

1982 Promotion an der Universität Bayreuth. Thema: Nordbayerische Heckengesellschaften.

Habilitation (Juli 1988 an der Universität Bayreuth): "Vegetation der Koniferen-Hartholz-Wälder der Südinsel von Neuseeland"

Seit 1.10.1989 Professur für Standorts- und Vegetationskunde an der Forstwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg

April 1993 - März 1997 zusätzlich kommissarische Leitung des Instituts für Landespflege der Universität Freiburg.

4.10.2007: Doctor „honoris causa“ an der Landwirtschaftlichen Universität Cluj, Rumänien.

Inhalt Beruf: Lehre und Forschung. Themenfelder: Standort, (Wald-)Vegetation, Landnutzung, Naturschutz. 35 Doktorand*innen, vor allem aus Deutschland; daneben Griechenland, Rumänien; Venezuela, Chile; Neuseeland; China, Indonesien, S-Korea.

Seit Oktober 2018 im Ruhestand.

Ehrenamt: Vorsitzender des „Badischen Landesvereins für Naturkunde und Naturschutz, Mitarbeit beim Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg, Naturschutzbeauftragter Region Kaiserstuhl, Gemeinderat in Pfaffenweiler. Ehrennadel des Landes Baden-Württemberg (2023).

Welche Strukturen benötigen wir für einen gelingenden Ausgleich? Kompensation aus Sicht der Kommunalen Spitzenverbände

Prof. Dr. Alexis v. Komorowski, Landkreistag Baden-Württemberg

I. Ausgangslage: Stärken und Schwächen der Eingriffsregelung

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung ist ein Instrument, das mit seinem allgemeinen Verschlechterungsverbot auch außerhalb von Schutzgebieten einen Mindestschutz von Natur und Landschaft gewährleisten soll, und zwar flächendeckend. Die Eingriffsregelung kann daher mit Recht als eine der innovativsten Erfindungen des deutschen Umweltrechts angesehen werden und erfüllt in besonderer Weise den Verfassungsauftrag des Art. 20a GG, die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen.

Zu den Schwächen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zählen bekanntlich die nach wie vor mangelnde Koordinierung der Ausgleichsmaßnahmen, teilweise kleinteilige Insellösungen, das eingeschränkte Monitoring sowie die hohe Komplexität der Regelungen mit einer infolgedessen ausufernden Rechtsprechung – und schließlich, aber nicht zuletzt, die häufig zu beobachtende Verzögerung von Projekten.

Dass im Übrigen auch die naturschutzfachliche Bewertung potenzieller Ausgleichsmaßnahmen nicht immer leicht zu treffen ist und zu kontroversen Einschätzungen führen kann, haben jüngst auch die Diskussionen und Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Erhaltung von Streuobstbeständen nach § 33a NatSchG gezeigt.

Um den bekannten Schwächen der Eingriffsregelung Rechnung zu tragen, müssen alle vorhandenen Möglichkeiten genutzt werden, um möglichst großflächige und zusammenhängende Ausgleichsmaßnahmen zu realisieren, die auf den Biotopverbund und die Biotopvernetzung einzahlen. Und dies muss so effizient, d. h. insbesondere auch so strukturiert, professionell, standardisiert und personalschonend wie möglich erfolgen. Damit kommen insbesondere solche Lösungsansätze in den Blick, bei denen die Ausgleichsmaßnahmen aus einer steuernden und koordinierenden Hand heraus implementiert und gemonitort werden. Vor diesem Hintergrund würde es beispielsweise sehr viel Sinn machen, wenn sich das Land endlich dazu durchringen würde, durch ein entsprechendes Förderprogramm Strukturen des interkommunalen Kompensationsflächenmanagements anzureizen (II.). Wichtig ist aber auch, tabufrei über die Fortentwicklung der Eingriffsregelung nachzudenken. So muss es möglich sein, über eine Relativierung des Vorrangs der Realkompensation zu diskutieren, wenn im Gegenzug Strukturen und Verfahren geschaffen werden, die den vernetzten Natur- und Artenschutz großräumig stärken und die Qualität von Kompensationsmaßnahmen nachhaltig sichern (III).

II. Strukturen für einen gelingenden Ausgleich: das interkommunale Kompensationsflächenmanagement

Um die nach dem Baugesetzbuch und dem Naturschutzrecht notwendigen Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft sinnvoll zu steuern und zu bündeln, spricht sich der Landkreistag seit Jahren für ein sog. „interkommunales Kompensationsflächenmanagement“ nach dem Vorbild des Regionalen Kompensationsflächenmanagements (ReKo) des Regionalverbands Bodensee-Oberschwaben aus. Die heutige ReKo-GmbH steuert und bündelt bereits seit dem Jahr 2014 Kompensationsmaßnahmen über die Gemarkungsgrenzen der beteiligten Kommunen hinweg. Durch den Aufbau eines regionalen Kompensationspools zur Deckung des Kompensationsbedarfs der

zwischenzeitlich 56 Gesellschafter (52 Städte und Gemeinden, 3 Landkreise und der Regionalverband Bodensee-Oberschwaben) werden naturschutzfachlich sinnvolle Maßnahmen entwickelt, die Natur und Landschaft in der Region im Sinne einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen fördern. Die daraus entstandenen hochwertigen Ausgleichsmaßnahmen wurden bis heute zu 100 % umgesetzt. ReKo trägt mit seinen Ansätzen auch zur Zielsetzung des Landes bei, bis zum Jahr 2030 insgesamt mindestens 15 % der Landesfläche als funktionale Biotopverbundfläche zu entwickeln, denn die Ausgleichsmaßnahmen sollen mehr und mehr im Biotopverbundgebiet ausgewiesen werden. Vor diesem Hintergrund fordern die Kommunalen Landesverbände gemeinsam mit den Naturschutzverbänden finanzielle Anreize von Landesseite zur Ausweitung des ReKo-Modells. Zur Umsetzung vergleichbarer Vorhaben in weiteren Landesteilen sollte das Land dabei zunächst drei Modellgebiete finanziell unterstützen. Insbesondere müsste hier die Arbeit eines „Kümmerers“ finanziert werden, der vor Ort die nötige Aufbau-, Organisations- und Überzeugungsarbeit leistet.

III. Herausforderungen: Eingriffsregelung zukunftsfest machen

Für jede Entscheidung über Eingriffe und Ausgleichsmaßnahmen bedarf es fachlicher Kompetenz. Um die Eingriffsregelung zukunftsfest zu machen, gilt es daher auch, der zentralen Herausforderung des Fachkräftemangels zu begegnen. Effizientere Strukturen, wie sie etwa auch das interkommunale Kompensationsflächenmanagement mit sich bringt, sind hier ein wichtiger Ansatzpunkt. Auch die Nutzung von Künstlicher Intelligenz sollte proaktiv vorangetrieben werden. Hier muss es gelingen, vorhandene Prototypen möglichst rasch in die Regelanwendung zu bringen. Darüber hinaus muss aber auch das gesetzliche und untergesetzliche Regelwerk konsequent daraufhin durchforstet werden, ob es hier nicht Entlastungsmöglichkeiten gibt. Denn die bürokratischen Aufwände allein schon für den haupt- und ehrenamtlichen Naturschutz sind enorm. Hier setzt die kommunale Familie einige Hoffnung in die auf vielfältiges Drängen von der Landesregierung eingesetzte sogenannte Entlastungsallianz.

Aber geht Vereinfachung auch durch „einfachere“ Kompensation in Form von Geld statt Fläche? Der Beschluss des Koalitionsausschusses der Bundesregierung im Rahmen des Modernisierungspakets für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung aus März 2023 sieht eine – allerdings überaus voraussetzungsvolle – Aufweichung des bisherigen Grundsatzes der Realkompensation für den Verlust von Naturflächen vor und setzt stattdessen verstärkt auch auf Kompensation in Form von Geldleistungen. Betrachtet man diesen Vorschlag mit der gebotenen Nüchternheit etwas genauer, dann bietet er bei entsprechender konkretisierender Ausgestaltung durchaus die Chance, die Schwächen der Eingriffsregelung zu schwächen und ihre Stärken zu stärken. Immerhin sieht der Bundesvorschlag ausdrücklich vor, den vernetzten Naturschutz zu forcieren und großräumig arrandierte Gebiete zu schaffen – aus kommunaler Sicht auch eine potenzielle Chance für hochwertigen Naturschutz statt „Klein-Klein“.

Prof. Dr. Alexis v. Komorowski (Jahrgang 1970)

ist Hauptgeschäftsführer des Landkreistags Baden-Württemberg. Er studierte Rechtswissenschaften an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und promovierte dort zu einem demokratierechtlichen Thema. Von 1995 bis 2005 war er am Institut für Öffentliches Recht der Universität Freiburg tätig. Es folgten bis 2010 verschiedene Verwendungen in der baden-württembergischen Ministerial- und Innenverwaltung, u.a. im Umweltministerium und beim Landratsamt Böblingen.

2010 erfolgte die Wahl zum Stellv. Hauptgeschäftsführer, 2017 die zum Hauptgeschäftsführer des Landkreistags Baden-Württemberg. Er ist Honorarprofessor an der Universität Stuttgart.

Die Ökokonto-Verordnung – welche Änderungen sind für eine wirkungsvolle Kompensation nötig?

Dr. Gerhard Bronner, Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg

In den Jahren 2016-2018 wurde eine Evaluation der Ökokontoverordnung durch das Büro PAN durchgeführt. Als Tendenz lässt sich festhalten, dass sich die Ökokontoverordnung bewährt hat. Dennoch wurde eine Reihe von erforderlichen Verbesserungen, Korrekturen und Konkretisierungen deutlich. Es wurde jahrelang versäumt, die Umsetzung der Empfehlungen aus der Evaluation umzusetzen. Erst im vergangenen Jahr kam Bewegung in die Thematik. Was sind nun die konkreten Vorschläge aus der Evaluation? Einige Beispiele:

Bewertungssystem:

Die Grundzüge des Bewertungssystems wurden weiterhin für gut befunden. Allerdings hat sich eine häufig missbräuchlich Anwendung gezeigt: der Ausgangszustand wurde oft zu gering eingestuft und die Prognose für Kompensationsmaßnahmen zu hoch.

Im Baurecht gibt es kein vorgegebenes Verfahren, was manche Kommunen missbräuchlich ausgenutzt haben. Zum Glück haben aber die meisten Büros und Kommunen freiwillig die Methodik der Ökokontoverordnung.

Herstellungskostenansatz

Eine gravierende Fehlsteuerung erfolgt derzeit beim Herstellungskostenansatz. Das in der Verordnung gewählte Verhältnis von Euro zu Ökopunkten stellte sich als marktfern heraus. Der Marktwert eines Ökopunkts liegt in manchen Regionen über 1 Euro, tatsächlich werden aber pro investiertem Euro (inklusive Planungs- und Nebenkosten) 4 Ökopunkte gewährt. Je teurer eine Maßnahme ist, desto mehr verdient der Maßnahmenträger. Ebenso ist es missbräuchlich, wenn die Herstellung oder Instandsetzung von Trockenmauern über den Herstellungskostenansatz berechnet wird. So kann man ein ganzes Gewerbegebiet durch ein paar Quadratmeter Trockenmauer ausgleichen. Dabei regelt die Ökokontoverordnung ganz klar: „*Dabei müssen die Herstellungskosten in einem adäquaten Verhältnis zum voraussichtlich erzielbaren ökologischen Aufwertungsgewinn stehen.*“. Nach unserer Wahrnehmung wird dieser Passus von Planern und Behörden nur selten berücksichtigt.

Bodenschutz

Die Einbeziehung des Schutzgutes Boden in die Ökopunkteregelung war keine Idee des Naturschutzes und manche hadern immer noch damit. Da jedoch Ausgleichsmaßnahmen im Bodenbereich nur in geringem Umfang erfolgen und auch oft teuer sind, werden häufig Eingriffe in den Boden durch Naturschutzmaßnahmen kompensiert. Würde man den schutzgutübergreifenden Ausgleich unterbinden, würden weniger Naturschutzmaßnahmen umgesetzt.

Weitere Schutzgüter

Die Einbeziehung weiterer Schutzgüter (Klima, Wasser, Landschaftsbild) in ein einheitliches Ökopunktesystem wurde in der Evaluation kritisch gesehen. Dem kann ich mich nur anschließen.

Artenschutzmaßnahmen

Es wurde bei der Evaluation auch diskutiert, ob die Bepunktung bestimmter Arten ausgeweitet werden soll. Dies wurde zu Recht kritisch gesehen.

Überwachung

Für eine aktive Überwachung der naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen durch die zuständigen unteren Naturschutzbehörden fehlt meist das Personal. Selbst die Überwachung und Bearbeitung nach Hinweisen aus der Bevölkerung wird nur unzureichend geleistet. Ein innovativer Ansatz ist die Erhebung von Sicherheitsleistungen von den Eingreifern, die zurückgezahlt werden, wenn die Maßnahme umgesetzt ist. Im Baurecht ist seit einigen Jahren verankert, dass die Kommunen auch die externen Ausgleichsmaßnahmen einem Monitoring unterziehen müssen. Das erfolgt in Kommunen mit eigenem Naturschutzpersonal, ansonsten nicht.

Verzeichnis

Voraussetzung für die Überwachung ist Transparenz. Beim naturschutzrechtlichen Ausgleich müssen alle Kompensationsmaßnahmen in einem öffentlich einseharen Verzeichnis eingetragen und auf einer interaktiven Karte visualisiert werden. So kann jeder prüfen, ob die Obstwiese wirklich gepflanzt und die Wiese extensiviert ist. In der Praxis sind jedoch nicht alle Verzeichnisse vollständig und aktuell. Eine solche Plattform auch für den baurechtlichen Ausgleich ist seit langem beschlossen und die Kommunen sind verpflichtet, ihre Maßnahmen dort einzutragen. Doch leider gibt es diese Plattform noch gar nicht! Offenbar hatte das Thema weder im Umweltministerium noch in der LUBW irgendeine Priorität.

Baurechtliche Kompensation

Eine Riesenbaustelle ist die bauplanungsrechtliche Kompensation. Z. B. ist offensichtlich, dass die meisten kleinen Kommunen hier überfordert sind. Positive Beispiele sind zwei Regionen, die sie dabei gegen Entgelt unterstützen. So hat etwa in der Region Bodensee-Oberschwaben der Regionalverband dazu die REKO GmbH gegründet. Das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen hat auf den gemeinsamen Vorstoß der Kommunal- und Umweltverbände, solche Angebote flächendeckend einzuführen und dafür eine Anschubfinanzierung bereitzustellen, negativ reagiert.

§ 13b BauGB

Der § 13b BauGB wurde mittlerweile als rechtswidrig erklärt. Alle älteren §13b-Pläne behalten aber ihre Gültigkeit, und das Bundesbauministerium will jetzt durch eine Gesetzesänderung auch die jüngeren legalisieren. Allein in Baden-Württemberg fehlen dem Naturschutz wegen dem §13b Ausgleichsmaßnahmen im Wert von mindestens 50 Mio. Euro.

Landschaftsbild

Auch das Landschaftsbild gehört zur Ausgleichsregelung. Tatsächlich wird es aber bei Planungen (mit Ausnahme von Windkraftanlagen) und leider auch der Rechtsprechung völlig marginalisiert. Der Eingriff wird wenig ernst genommen („subjektive Einschätzung“, „nicht erhebliche Verunstaltung“) und was an Ausgleich festgelegt wird, ist meist völlig ungeeignet, um „das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu zu gestalten“ (BNatSchG). Eine der am weitesten entwickelte Methodik zur Bewertung des Landschaftsbildes wird in der Region Bodensee-Oberschwaben praktiziert. Sie basiert auf einem Modell der Universität Stuttgart, siehe <https://lnv-bw.de/landschaftsbild-baden-wuerttemberg/>. Wir brauchen die Entwicklung und Festsetzung einer Methodik zur Berücksichtigung des Landschaftsbildes.

Vermeidung

Die gesetzlich vorgegebene Eingriffs-Hierarchie „Vermeiden – Vermindern – Kompensieren“ wird in der Praxis häufig vernachlässigt und die beiden ersten Stufen werden übersprungen. Wo wurde jemals einer Gemeinde von der übergeordneten Behörde gesagt: „Euer Einfamilienhausgebiet geht so nicht, legt eine verdichtete Planung vor, weil dann nur die Hälfte der Fläche benötigt wird!“?

Realkompensation versus Ausgleichszahlung.

Bisher sind Eingriffe durch reale Maßnahmen zu kompensieren – lediglich beim landschaftlichen Eingriff durch Windkraftanlagen werden Ausgleichszahlungen geleistet. Die jüngsten Beschlüsse des Koalitionsausschuss im Bund zur Beschleunigung der Energiewende haben dem Thema neue Brisanz verliehen. Dort wird angestrebt, dass statt der Realkompensation Ausgleichszahlungen geleistet werden. Aus zwei Gründen halten das Naturschutzverbände und Naturschutzbehörden für brandgefährlich:

1. wenn auf diese Weise der Naturschutz große Geldsummen erhielte, wäre die Gefahr gegeben, dass die ureigene staatliche Finanzierung des Naturschutzes zurückgefahren würde. Naturschutz wäre für seine Existenz auf weitere permanente Eingriffe angewiesen – eine absurde Situation!
2. vielfach ist das größte Problem für den Naturschutz nicht, an Geld zu kommen, sondern an Flächen. Bisher sind die Eingreifer dafür verantwortlich, neben der Kostentragung auch für die Bereitstellung von Flächen für die Kompensationsmaßnahmen zu sorgen. Der Naturschutz hätte nichts von Kompensationsgeldern, wenn die Flächen für deren Einsatz fehlen. Einem realen Eingriff muss eine reale Kompensation gegenüberstehen! Die Schnapsidee aus Berlin sollte daher im Keim erstickt werden. Ob der Bundestag das auch so sehen wird?

Dr. rer. nat. Gerhard Bronner (Jahrgang 1959, verheiratet, 3 Kinder)

Ausbildung:

1979 - 1985 Studium der Biologie an den Universitäten Tübingen und Freiburg (Diplom Januar 1986)
1987 - August 1988 Aufenthalt in Kenia für Feldforschungen für die Dissertation
1990 Promotion zum Dr. rer. nat. an der geographischen Fakultät der Universität Freiburg,
Doktorarbeit: "Vegetation und Landnutzung im Gebiet der Matthews Range, Nordkenia"
März-Juni 1996 Berufsbegleitendes Fernstudium "Kommunale Umweltplanung" an
der Universität Karlsruhe

Berufliche Tätigkeit:

Okt. 1988 – Feb. 1989 Zeitangestellter bei der Bezirksstelle für Naturschutz Stuttgart
Seit Juli 1990 Umweltbeauftragter beim Gemeindeverwaltungsverb. Donaueschingen

Ehrenamtliche Tätigkeiten:

1991-1997 Referent für Höhlenschutz des Landesverbandes für Höhlen- und Karstkunde BW
1995-2015 Referent für Landwirtschaft des Landesnaturschutzverbandes Baden-Württemberg
1999 - 2006 Mitarbeit im Bundesfachausschuss „Landwirtschaft“ des NABU
2001-2015 Stellv. Vorsitzender des Landesnaturschutzverbandes BW.
Seit 2015 Vorsitzender des Landesnaturschutzverbandes
Seit 2023 Stellv. Vorsitzender des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege

Kompensation mit Mehrwert – Einsichten aus dem Projekt RAMONA

Prof. Dr. Claudia Bieling, Universität Hohenheim

Deutschland wird in Europa als Vorreiter im Bereich der Kompensationsmaßnahmen gesehen. Allerdings gibt es hierzulande viel Kritik an der tatsächlichen Kompensationspraxis; so wird etwa seit langem auf große Umsetzungsdefizite hingewiesen. Gleichzeitig verschärft sich der Druck auf die natürlichen Ressourcen wie Boden, Wasser und Luft und auf die Tier- und Pflanzenwelt immer weiter und führt zu einer sich zuspitzenden Konfliktsituation. Dies war der Ausgangspunkt für das Projekt „RAMONA - Stadtregionale Ausgleichsstrategien als Motor einer nachhaltigen Landnutzung“, das im Zeitraum 2018-2023 über das Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert wurde. Am Beispiel des Großraums Stuttgart führte RAMONA Partner aus Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Forschung zusammen. Ziel war es Ansätze für eine vorausschauende Planung zu entwickeln, die auf Landschaftsebene verschiedene Flächenansprüche integriert sowie eine bessere Kooperation aller Beteiligten erreicht – kurz: eine Kompensation mit Mehrwert.

Der vorliegende Beitrag fokussiert innerhalb dieses großen Rahmens auf die Frage, wie eine gute Kompensationspraxis über Politik-Maßnahmen unterstützt werden kann. Im Sinne einer pragmatischen Lösungsorientierung richtet sich der Blick dabei vor allem auf Maßnahmen, die unter den aktuellen Rahmenbedingungen durch Akteure auf lokaler und regionaler Ebene relativ einfach umzusetzen wären und so auch in näherer Zukunft als Hebel wirksam werden könnten. Die Ergebnisse gründen sich auf Interviews mit Akteuren des Kompensationsgeschehens sowie auf Dokumentenanalysen, etwa zu vorliegenden Landschaftsplänen. In Workshops mit Fachleuten wurden die Ergebnisse weiter verdichtet zu neun Empfehlungen zur Förderung einer Kompensation mit Mehrwert:

1. Anreize zur Minimierung und Vermeidung von Eingriffen schaffen
2. Kapazitäten für das fachkundige Kompensationsmanagement erhöhen
3. Angebot zur fachlichen Aus- und Weiterbildung erweitern, Fachberatung stärken
4. Potenziale ehrenamtlich Aktiver nutzen und fördern
5. Bewertungsvorgaben für die gleichberechtigte Berücksichtigung aller Schutzgüter entwickeln
6. Überkommunale und vorsorgende Planung fördern
7. Kompensation im Innenbereich umsetzen und stärken
8. Aktuelle, informative und öffentlich zugängliche Datenbank anlegen und pflegen
9. Öffentliches Bewusstsein schaffen für Mehrwerte, die durch gute Kompensation entstehen

Der Beitrag zeigt auf, dass es möglich ist, politisch gestaltend auf den dringenden und umfangreichen Handlungsbedarf zur Verbesserung der Kompensationspraxis zu reagieren. Dass einige der Empfehlungen altbekannt sind, unterstreicht nur weiter: Es ist notwendig jetzt aktiv zu werden!

Claudia Bieling (geb. 1973 in Oberbayern) leitet den Lehrstuhl für Gesellschaftliche Transformation und Landwirtschaft an der Universität Hohenheim. Als Beitrag zu einer transdisziplinären Nachhaltigkeitsforschung beleuchtet sie die Zusammenhänge zwischen ökologischen und sozialen Dimensionen in Landnutzungs- und Ernährungssystemen.

Claudia Bieling ist Haupt-Herausgeberin des Journals "GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society" und beteiligt sich in diversen Gremien, zum Beispiel dem wissenschaftlichen Beirat zum Sonderprogramm Stärkung der Biodiversität des Landes Baden-Württemberg, dem wissenschaftlichen Beirat des Leibniz-Zentrums für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) sowie dem Earth System Sciences Advisory Board der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

Claudia Bieling verfügt über eine Lehrbefugnis im Fach Landscape Management und hat ihren Dokortitel im Bereich Forst- und Umweltpolitik erlangt (jeweils über die Universität Freiburg). Ihr Studium der Forstwissenschaften schloss sie mit einem Diplom der Universität Göttingen ab.

Produktionsintegrierte Kompensation (PiK) – Akzeptanz bei Landwirten

*Dr. Christian Sponagel,
Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre, Universität Hohenheim*

In dicht besiedelten Ballungsräumen wie der Region Stuttgart ist der Druck auf die unbebaute Fläche hoch. Der Bedarf an Entwicklungsflächen für Wohnen, Arbeiten, Mobilität und Infrastruktur konkurriert mit dem Natur- und Landschaftsschutz, der landwirtschaftlichen Produktion sowie dem Bedarf nach naturnahem Erholungsraum. In diesem Kontext Flächen zu finden, auf denen nicht vermeidbare Eingriffe in Natur und Landschaft ausgeglichen werden können, ohne der Landwirtschaft produktive Fläche zu entziehen, ist sehr herausfordernd. Bei der Umsetzung vieler Bauvorhaben verliert die Landwirtschaft oft zweimal Fläche: durch den Eingriff selbst und durch naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen.

Gerade in der Vergangenheit wurden häufig Maßnahmen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen umgesetzt, die keine weitere landwirtschaftliche Nutzung mehr ermöglichen. Eine bestehende, aber noch nicht etablierte Alternative stellt in diesem Kontext die Produktionsintegrierte Kompensation (kurz: PiK) dar. Dabei werden Kompensationsmaßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen in die Produktion integriert, d. h. eine fortwährende landwirtschaftliche Flächennutzung wird bei gleichzeitiger naturschutzfachlicher Aufwertung ermöglicht. Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung der Fläche sichert gleichzeitig die dauerhafte Pflege und Umsetzung der Maßnahme.

Beispiele für PiK-Maßnahmen sind spezielle Maßnahmen zum Schutz einzelner Arten wie dem Rebhuhn, Anlage von Blühstreifen oder eine extensive Ackernutzung, z. B. mit Verzicht auf Pflanzenschutz- und Reduktion von Düngemitteln.

Im Beitrag wird die Akzeptanz der Maßnahmen seitens der Landwirtschaft insbesondere aus betriebswirtschaftlicher Sicht auf Basis einer bundesweiten Befragung von Landwirtinnen und Landwirten diskutiert. PiK stellt nach den Ergebnissen die am meisten präferierte Form der Kompensation dar, jedoch hat gerade die Form der rechtlichen Sicherung einen erheblichen Einfluss auf die Akzeptanz. Zudem existieren starke regionale Disparitäten in der Vorzüglichkeit von PiK-Maßnahmen, die jedoch weniger von der Größe oder der Erwerbsform landwirtschaftlicher Betriebe abhängt, sondern stark von Bodenrichtwerten in Verbindung mit der rechtlichen Sicherung sowie den Opportunitätskosten. Handlungsempfehlungen umfassen die Definition einheitlicher (z. B. landesweiter) Leitlinien für die Bewertung von PiK-Maßnahmen sowie der rechtlichen Anforderungen bezüglich Pflege- und Unterhaltungszeitraum. Zudem sollten alternative Formen der rechtlichen Sicherung zu Grundbucheinträgen erwogen werden, z. B. eine institutionelle Sicherung.

Dr. Christian Sponagel ist seit dem Jahr 2019 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet für Landwirtschaftliche Betriebslehre an der Universität Hohenheim tätig. Nach seinem Masterstudium Agribusiness an der Universität Hohenheim hat er dort zum Themenfeld Landwirtschaft und naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen promoviert. Sein Forschungsschwerpunkt liegt im Bereich der ökonomisch-ökologischen Modellierung an der Schnittstelle zwischen Landwirtschaft und nachhaltiger Freiraumnutzung. Ein Fokus liegt dabei auf der Biodiversität in der Agrarlandschaft sowie weiteren Interaktionen zwischen der landwirtschaftlichen Flächennutzung und Umweltfaktoren.

Wie kann sinnvolle Kompensation aus Sicht der Flächenagentur gelingen?

Dr. Raffael Greiffenberg, Flächenagentur Baden-Württemberg GmbH

Sinnvolle Kompensation kann insbesondere wie folgt gelingen:

Gemeinsam kompensieren: Viele Partner bedeuten mehr Kompensationsbedarf, aber auch mehr Flächenzugriff und Flächenverfügbarkeit. Viele Partner können ihre Kompensationsleistungen gemeinsam und gebündelt auf größeren, besonders geeigneten Flächen umsetzen. Größere und komplexere Maßnahmen haben einen höheren naturschutzfachlichen Wert, erlauben Multifunktionalität und stärkere Kompensationseffekte. So können auch Maßnahmen Dritter gemeinsam angekauft und bevorratet werden.

Vorausschauend kompensieren: Eine frühzeitige, möglichst konkrete Analyse des künftigen Kompensationsbedarfs ermöglicht eine effektive Kompensation. So können vorhandene Flächen rechtzeitig optimal und bedarfsgerecht aufgewertet, weitere geeignete Flächen können frühzeitig identifiziert und gesichert werden. Mit maßgeschneiderten, an den Bedarf angepassten Kompensationsmaßnahmen kann das einer Fläche innewohnende Kompensationspotential effizient genutzt werden – mit einem zusätzlichen Plus für Natur und Umwelt.

Innovativ kompensieren: Flächenschonend, multifunktional und mit Mehrwert.

Real kompensieren: Hebt die Ampelkoalition im Rahmen des „Modernisierungspakets für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung“ den im Naturschutzrecht geltenden Vorrang der Realkompensation auf? Hierauf deuten Aussagen des Koalitionsausschusses hin. Danach sollen insbesondere die Vorhabenträger von Infrastrukturprojekten einfacher und schneller planen können, wenn Eingriffe mit Zahlungen kompensiert werden. Bei diesem rein finanziellen Ausgleich wird die Kompensationsverpflichtung auf den Staat abgewälzt und vom Verursacherprinzip abgekoppelt. Die Argumente für den Vorrang der Realkompensation sind zahlreich – so fördert etwa die Umsetzung von Ausgleich und Ersatz im betroffenen Landschaftsraum die Akzeptanz von Vorhaben in der Bevölkerung, aber auch in Kommunen und Landkreisen.

Professionell kompensieren: Durch die verstärkte und frühzeitige Einbindung professioneller Maßnahmenträger, Flächenagenturen und Kompensationspools werden die Planung und Umsetzung von Ökokonto- und sonstiger Kompensationsmaßnahmen sowie der Erwerb und die Sicherung von Flächen professionalisiert. Dies gewährleistet eine hohe Qualität der Planungsleistungen, die langfristige und solide finanzierte Pflege und Unterhaltung der Maßnahmen einschließlich Monitoring sowie die Umsetzung großer, multifunktionaler Maßnahmenkomplexe in besonders geeigneten Räumen. Wenn Vorhabenträger ihren Kompensationsbedarf frühzeitig und hinreichend konkret ermitteln, können sie in Kooperation mit Maßnahmenträgern, Flächenagenturen und Kompensationspools frühzeitig Kompensationsmaßnahmen reservieren und gegebenenfalls sogar eigens maßgeschneiderte Kompensationsmaßnahmen aufsetzen.

Dr. Raffael Greiffenberg: Ich habe in Freiburg Rechtswissenschaften studiert (2003 – 2009) und in Berlin-Brandenburg das Referendariat absolviert (2009 – 2011). Danach habe ich im Jahr 2012 in München in Teilzeit als Rechtsanwalt in einer internationalen Wirtschaftskanzlei begonnen und zeitgleich an der Humboldt-Universität zu Berlin promoviert. Meine Promotion betrifft die zivilrechtliche Haftung für Bohrschäden, speziell bei der Erschließung oberflächennaher Geothermie als Form erneuerbarer Energie. Im Jahr 2014 bin ich nach Freiburg gezogen und habe als Rechtsanwalt in einer Spezialkanzlei für privates Bau- und Architektenrecht begonnen. Dort war ich in den Jahren 2014 bis 2021 tätig, ab 2016 als Fachanwalt für privates Bau- und Architektenrecht mit Spezialisierung auf Großbauvorhaben, insbesondere im Bereich Infrastruktur. Ab 2019 war ich Partner in dieser Kanzlei. Im Herbst 2021 wechselte ich dann zur Flächenagentur. Dort habe ich die Regionalgeschäftsstelle in Offenburg eröffnet und bin seit Oktober 2023 Geschäftsführer. Im Jahr 2012 habe ich mit der Vogelbeobachtung begonnen und bin seitdem begeisterter Hobbyornithologe. Seit dem Jahr 2015 engagiere ich mich ehrenamtlich für den NABU Nördliches Markgräflerland, speziell für den Steinkauz und insbesondere für den Kiebitz. Für den Kiebitz habe ich ein Schutzprojekt für die letzte signifikante Population des Kiebitzes am südlichen Oberrhein übernommen und dieses ausgebaut. Ich habe jahrelang vor Ort im Feld aktiven Kiebitzschutz betrieben, insbesondere durch die Markierung und den Schutz von Gelegen, aber auch durch Abstimmung und Koordination mit Landwirten, Jägern, Kommunen und Behörden. Dies war letztlich auch der Impuls für den Wechsel zur Flächenagentur.

Allgemein zur Flächenagentur:

Die Flächenagentur Baden-Württemberg GmbH erarbeitet ökologische Fachgutachten, Naturschutzstrategien, Pflegekonzepte und Managementpläne, berät in den Bereichen Ökologie, Naturschutz, naturverträgliches Wirtschaften und Biodiversität, plant, koordiniert und betreut Ökokonto-Maßnahmen und die Umsetzung von Renaturierungen und ist landesweiter Vermittler von Kompensationsflächen, Ökopunkten und Waldausgleichsflächen.

11.11.2023

Landesnatschutzverband Baden-Württemberg e. V.

Olgastraße 19

70182 Stuttgart

Telefon 0711-24895520, info@lnv-bw.de, www.lnv.bw.de