

An das
Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit
z.H. Herrn Dr. Stefan Lütkes
Postfach 12 06 29
53048 Bonn

Email: stefan.luetkes@bmu.bund.de

16.01.2013/pu

Bearbeitet von
Axel Welge

Telefon +49 221 3771-281
Telefax +49 221 3771-609

E-Mail:
axel.welge@staedtetag.de

Aktenzeichen
70.14.00

Entwurf einer Verordnung über die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft nach § 15 Abs. 7 BNatSchG (Bundeskompensationsverordnung – BkompV)

Sehr geehrter Herr Dr. Lütkes,

vielen Dank für die Übersendung des Entwurfs einer Bundeskompensationsverordnung. Zu diesem Entwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Vormerkungen

1. Die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft ist aus der Sicht des Deutschen Städtetages sowie des Deutschen Städte- und Gemeindebundes ein wichtiges Instrument, um die Biodiversität in Deutschland zu sichern. Zugleich ist sie ein unverzichtbarer Bestandteil, um die von der Bundesregierung Ende 2007 beschlossene Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt umzusetzen.
2. Die Notwendigkeit einer bundesrechtlichen Regelung der Umsetzung der Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft sollte erneut überprüft werden. Aus den Städten und Gemeinden gibt es keine Kritik an der derzeit existierenden Vielfalt unterschiedlicher Regelungen. Vielmehr gibt es in den Ländern eine geübte Verwaltungspraxis. Zudem lassen länderspezifische Regelungen mehr Raum, um auf regionale Besonderheiten reagieren zu können.

Deshalb sollte überprüft werden, ob sich die geplante bundesweite Verordnung wirklich positiv auf die Planungsabläufe von Vorhaben sowie auf den Schutz von Natur und Landschaft auswirken kann.

3. Viele Regelungen im Verordnungsentwurf werden voraussichtlich zu einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand führen. Angesichts der schwierigen Finanzsituation in den Städten ist dies ohne entsprechenden Ausgleich nicht hinnehmbar.

4. In Anbetracht der fachlichen Komplexität sowie der erheblichen Folgen für die Städte im Hinblick auf das Personal, die Finanzen und Flächenbevorratung ist von einer übereilten Verabschiedung der Verordnung abzuraten. Vielmehr wird vorgeschlagen, die Anwendungen der geplanten Bundeskompensationsverordnung in einem Planspiel – parallel zur jetzigen Verfahrensweise – zu testen und die Erfahrungen für eine Weiterentwicklung der vorliegenden Entwurfsfassung zu nutzen. Hierzu bieten die Städte und Gemeinden ihre Mitwirkung an.
5. Bei der Umsetzung der Bundeskompensationsverordnung ist mit einem erheblichen Fortbildungsbedarf und entsprechend hohen Kosten zu rechnen. Bund und Länder sollten hierfür Mittel bereitstellen.

II. Zu den einzelnen Regelungen

Zu § 1: Anwendungsbereich

In Hinblick auf den Anwendungsbereich besteht Klarstellungsbedarf hinsichtlich des Verhältnisses zum Baurecht. Die Verordnung bezieht sich auf die Kompensation von Eingriffen im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG. Demnach ist (lediglich) die Kompensation von Eingriffen für Vorhaben im Außenbereich nach § 35 des Baugesetzbuches (BauGB) sowie für planfeststellungersetzende Bebauungspläne vom Geltungsbereich erfasst. Soweit durch Bauleitpläne oder Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, ist über die Vermeidung, den Ausgleich und Ersatz nach den Vorschriften des BauGB zu entscheiden. Gleiches gilt für Vorhaben nach § 30 BauGB, bei Planreife nach § 33 BauGB sowie für Vorhaben nach § 34 BauGB. Dies sollte mit einem deutlichen Hinweis auf § 18 Abs. 1 und 2 Satz 1 BNatSchG klargestellt werden.

Zu § 2: Allgemeine Anforderungen an die Kompensation

Gemäß § 2 Abs. 5 des Entwurfs „soll insbesondere auf bevorratete Kompensationsmaßnahmen“, also das Ökokonto, zurückgegriffen werden sowie auf Maßnahmen in den Maßnahmenprogrammen der Schutzgebiete / WHG. Somit werden die Kompensationsmaßnahmen in die Schutzgebiete gelenkt und konzentriert.

In Natura2000-Gebieten besteht jedoch ohnehin die gesetzliche Pflicht für Erhaltungsmaßnahmen. Diese Pflicht würde dann über die Kompensation abgedeckt werden, was nicht im Sinne der Natura2000-VO ist. Darüber hinaus können Ökokonten die unerlässliche faktische Kompensation im Hinblick auf den Schutz von Tieren und Pflanzen nur in den Fällen gewährleisten, wenn sie den vom Eingriff betroffenen Arten Ersatzhabitate bieten. Da dies keineswegs in jedem Fall gewährleistet ist, sondern nach den Erfahrungen der kommunalen Praxis vielfach insbesondere für spezialisierte Arten nicht zutrifft, widerspräche ein generelles Primat des Rückgriffs auf Ökokonten, wie es die Formulierung „soll insbesondere“ enthält, den Biodiversitätsschutzziele. Deshalb erscheint hier eine „Kann-Bestimmung“ zielführender und fachlich sinnvoll.

Zu § 3: Bewertung des vorhandenen Zustands und der zu erwartenden Beeinträchtigungen

- Zu § 3 Abs. 1

Aus kommunaler Sicht ist eine Definition des „Einwirkungsbereichs“ erforderlich. Der Einwirkungsbereich sollte je nach Biotop oder dort lebenden Arten festgelegt werden können, in jedem Fall sollte er jedoch über den direkten Maßnahmenbereich hinausreichen.

Weiterhin ist festzulegen, dass bei der Ermittlung des Kompensationsbedarfs auch die kumulativen Auswirkungen zurückliegender und ggf. bekannter zukünftiger Vorhaben berücksichtigt werden müssen.

- Zu § 3 Abs. 2

Grundsätzlich wird es begrüßt, dass die Zustandserfassung der vom Eingriff betroffenen Bestände gemäß der Kriterienmatrix der Anlage 1 auch die Möglichkeit vorsieht, aus dem Charakter der Lebensräume Rückschlüsse auf deren Bedeutung als Lebensraum für bestandsbedrohte und weitere naturschutzrelevante Arten zu ziehen. Da vielfach nur fragmentarische Informationen zum Artenbestand vom Eingriff betroffener Flächen vorliegen, ist dies sinnvoll. Darüber hinaus ist eine Erfassung indikatorisch bedeutsamer Artengruppen ratsam.

Bei der Berücksichtigung von Schutzgütern wird angeregt, auch das Schutzgut Lärmbelastung zu erfassen. Kriterium ist die Schädigung der Gesundheit und erhebliche Beeinträchtigungen der Kommunikationsfähigkeit. Es wird bewertet, inwieweit bestimmte Nutzungen und die Fauna durch Schallimmissionen beeinträchtigt werden.

- Zu § 3 Abs. 3 i.V.m - Anlage 2 und Anlage 7

Es ist nicht erkennbar, wie hinsichtlich der Stärke, Dauer und Reichweite der von dem Vorhaben ausgehenden Wirkungen die Stufen gering/mittel/hoch ermittelt werden sollen. Für die Klassifizierung der Schwere der Beeinträchtigungen sollten deshalb Kriterien vorgegeben werden.

Insgesamt ist der Erfassungs- und Bewertungsaufwand, der unabhängig vom Umfang und der Schwere eines Eingriffs zunächst für die Beurteilung eines einzelnen Vorhabens durchzuführen ist, sehr umfangreich. In vielen Städten liegen die erforderlichen Daten nicht vor. Deshalb sollte den Behörden die Möglichkeit eingeräumt werden, die bereits ermittelten Daten und bestehenden Kartengrundlagen ergänzend oder alternativ zur Erfassung der Funktionen heranzuziehen.

Zu § 5: Anforderungen an den Ausgleich und den Ersatz erheblicher Beeinträchtigungen, Biotoperwertverfahren

Im Verordnungsentwurf fehlt eine verbindliche Regelung, dass grundsätzlich Ausgleich vor Ersatz durchzuführen ist. Zwar besteht nach dem am 01.03.2010 in Kraft getretenen neuen BNatSchG kein strikter Vorrang des Ausgleichs vor dem Ersatz mehr. Dennoch hat der Eingriffsverursacher keine freie Wahlmöglichkeit. Nach wie vor gilt es, die bestmögliche Kompensation zu finden und die nach § 13 BNatSchG geschützten Rechtsgüter Natur und Landschaft so gering wie möglich zu beeinträchtigen.

Der in § 5 Abs. 2 vorgeschlagene Schwellenwert von 10 Meter sollte geändert werden, da solche Vorhaben durch Baumpflanzungen grundsätzlich noch ausgleichbar sind. Deshalb regen wir eine Anhebung des Schwellenwertes auf 20 Meter an.

Zu § 6: Anforderungen an den Ausgleich und den Ersatz bei erheblichen Beeinträchtigungen besonderer Schwere

In der Begründung zu § 6 fehlt in der Aufzählung das Forstrecht, das neben dem Bundesbodenschutzgesetz, dem Wasserhaushaltsgesetz und dem Bundesimmissionsschutzgesetz ergänzt werden muss, weil im Zuge einer Ersatzaufforstung für eine Waldumwandlung häufig zugleich auch die Eingriffskompensationen nach dem Naturschutzrecht bewertet werden.

Die Maßgabe in § 6 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs, wonach die betroffenen Funktionen innerhalb einer „angemessenen“ Frist wiederherzustellen sind, kann in Bezug auf Lebensraumverluste seltener Arten zu kurz greifen. In Einzelfällen kann eine Herstellung von Ersatzlebensräumen häufig bereits im Vorgriff zum Eingriff notwendig sein.

Zu § 7: Berücksichtigung agrarstruktureller Belange

Die in § 7 Abs. 1 vorgesehene Beteiligung der Landwirtschafts- und Forstbehörden im Falle der Betroffenheit agrarstruktureller Belange löst für die zuständigen Behörden einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand aus, der nicht zu rechtfertigen ist. Der im BNatSchG festgelegten Berücksichtigung agrarstruktureller Belange würde deshalb auch dann Genüge getan, wenn dies auf diejenigen Fälle beschränkt bleibt, in denen es zu einer erheblichen Verminderung der land- und forstwirtschaftlich genutzten Gesamtfläche oder zu einer wesentlichen Veränderung der für die Land- und Forstwirtschaft erforderlichen Infrastruktureinrichtungen kommen würde.

Die in § 7 Abs. 3 vorgesehene Beschränkung der Berücksichtigung agrarstruktureller Belange nur auf den Privatwald ist nicht nachvollziehbar. Bei den landwirtschaftlich genutzten Flächen (siehe § 7 Abs. 2) sind staatliche Flächen auch nicht ausgenommen. Sinnvollerweise sollten deshalb alle Waldeigentumsarten nach § 3 Bundeswaldgesetz als forstwirtschaftlich genutzte Flächen definiert werden. Die in § 7 Abs. 6 in Verbindung mit Anlage 6 Abschnitt B des Verordnungsentwurfs vorgesehene Aufnahme von Rückbaumaßnahmen des Gewässerbaus sowie das Aufheben von Verrohrungen als Maßnahmen zur Entsiegelung werden grundsätzlich begrüßt. Dies wird vermutlich bei kleinteiligen Abschnitten auf dem Eingriffsgrundstück selbst zum Tragen kommen. Für größere Gewässerrenaturierungsmaßnahmen, für die regelmäßig Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden müssen, sollte es auch weiterhin ergänzende Fachfördermöglichkeiten geben.

Die in § 7 Abs. 7 vorgesehene Beschränkung der Maßnahmen zur Wiedervernetzung auf die bundesweit dargestellten Korridore ist zu einschränkend. Hierzu sollte die Regelung lauten: „... werden vorzugsweise unter Berücksichtigung ... festgesetzt.“

Zu § 8: Unterhaltung und rechtliche Sicherung

Kompensationsmaßnahmen müssen so lange gesichert werden, wie die durch den Eingriff verursachten Beeinträchtigungen andauern. Die in § 8 Abs. 1 des Verordnungsentwurfs vorgesehene Beschränkung der Unterhaltung von Ausgleich oder Ersatz auf 30 Jahre bei privaten Vorhabenträgern ist deshalb zu streichen. Die Städte werden hierdurch finanziell zu stark belastet. Sofern ein unbefristeter Unterhalt privaten Vorhabensträgern nicht zugemutet werden kann, sind Regelungen zu Überführung in die öffentliche Hand sowie zur Sicherung und der Weiterführung der Pflege zu treffen.

Zu § 9: Voraussetzung der Ersatzzahlung

Der in § 15 Abs. 2 i.V.m. Abs. 6 BNatSchG formulierte Vorrang von tatsächlich umzusetzenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vor Ersatzzahlungen wird im Verordnungsentwurf nicht deutlich genug herausgestellt. Wenn nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 eine betroffene Funktion nicht ausgleich- oder ersetzbar ist, so ist zunächst zu prüfen, ob in einem solchen Fall der Eingriff überhaupt zugelassen werden kann. Erst nachrangig kann über eine Ersatzzahlung entschieden werden.

Zu kritisieren ist die in § 9 Abs. 1 Satz 3 des Verordnungsentwurfs aufgestellte Regel, dass Eingriffe in das Schutzgut Landschaftsbild bei einer Größe von mehr als 10 Metern grundsätzlich mit einer Ersatzzahlung abgegolten werden sollen. Unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Wuchshöhe heimischer Baumarten lassen sich durchaus auch gestalterische Beeinträchtigungen durch geeignete Pflanzungen ganz oder teilweise zu kompensieren.

In § 9 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs ist klarzustellen, dass der Eingriffsverursacher zwar die aus seiner Sicht möglichen Gründe für die Nichtausgleichbarkeit oder Nichtersetzbarkeit von beeinträchtigten Schutzgütern darzulegen hat, jedoch eine Abwägung dieser Gründe allein durch die Zulassungsbehörde (im Falle von Planfeststellungsverfahren) oder die Stadt (im Fall von Außenbereichsvorhaben) erfolgt.

Zu § 10: Höhe der Ersatzzahlungen

Im Text sollte ergänzt werden, dass die Ersatzzahlung für Eingriffe im Bereich einer Stadt als zweckgebundene Abgabe an die Stadt zu leisten ist.

Zu § 12: Übergangsregelung

Es sollte eine angemessene Übergangsfrist festgelegt werden, sodass die Länder eine entsprechende Vorbereitungszeit für weitergehende Regelungen haben.

Anmerkungen zu den verschiedenen Anlagen

zu Anlage 1:

Bei den Erfassungskriterien ist die Rede von tatsächlichen und potentiellen Lebensräumen von Tier- und Pflanzenarten. Die Erfassung potentieller Lebensräume bewegt sich weitestgehend im Bereich der Hypothese und kann somit als Grundlage für ein transparentes und rechtssicheres Verfahren nicht verwendet werden. Die Erfassung sollte sich deshalb auf tatsächlich vorkommende Arten beschränken.

Schutzgut Klima/Luft:

Der Umfang der Wirkung als Treibhausgassenke hat bei Wäldern nur eingeschränkt mit der Naturnähe zu tun. Nachhaltig bewirtschaftete Wälder haben beispielsweise eine besonders große Kohlendioxid-Senkenfunktion durch Aufbau externer Speicher in Form langlebiger Holzprodukte. Neu angelegte Wälder binden in der Jugendphase besonders viel CO₂. Naturnahe Wälder können licht und vorratsarm sein, während Wälder aus nicht standortheimischen Baumarten vorratsreich sein können. Der Bewertungsrahmen sollte sich deshalb an der auf das jeweilige Schutzgut bezogenen Wirkung orientieren und nicht an sachfremden Überlegungen.

Schutzgut Landschaftsbild:

Nicht nachvollziehbar ist, weshalb bei der Bewertung von Waldlandschaften das Kriterium der Intensität der Bewirtschaftung maßgeblich sein soll (dann Stufe 2 / mäßig), während es z.B. beim Ackerbau, der selbst in extensivster Form immer noch intensiver ist als die Waldbewirtschaftung, das Kriterium "Intensität" nicht zur Anwendung gelangt.

zu Anlage 3:

Es ist kritisch anzumerken, dass die Biotoptypen der Siedlungsbereiche sehr undifferenziert dargestellt werden. Es wurden bereits differenziertere Schlüssel auf der Länderebene entwickelt, z.B. der sächsische Biotoptypenschlüssel. Es wird vorgeschlagen, bei Einführung des jetzt vorgelegten Verordnungsentwurfes noch eine ergänzende Synopse zu erarbeiten, welche eine Übersetzung der Liste der Biotoptypen und -werte (gemäß Anlage 3) in die einzelnen Biotoplisten der Länder ermöglicht.

Unter den Waldbiotoptypen 42 - 44 fehlt die Betriebsform Mittelwald.

Die Unterschiede zwischen den Biotoptypen sind z.T. schwer bis nicht erkennbar. Wesensmerkmale von Wald oder Forst sind in natura kaum zu realisieren.

Diese Anlage sollte einer gründlichen Überarbeitung unter Einbeziehung wissenschaftlich- und waldbaulichen Sachverständes unterzogen werden.

zu Anlage 4 Abschnitt A:

Nicht erkennbar ist, wie die hier erwähnten Maßnahmen in Bewertungspunkte umgesetzt werden sollen. Während die Überschrift der Spalte 3 von Beispiel-Maßnahmen spricht, nennt der Text in der jeweiligen Zelle "mögliche Maßnahmen", was eher als abschließende Auflistung zu verstehen ist. Hier wäre eine einheitliche Terminologie angebracht.

Die bei Anlage 1 angebrachte Kritik an der Funktion "innerartliche Vielfalt" ist hier erneut anzubringen. Dies gilt ebenso für die Auflistung von Maßnahmen des Klimaschutzes in Wäldern - Umtriebszeitverlängerung, Nutzungsaufgabe und Prozeßschutz führen nicht zwingend zu einer bessern Klimaschutzwirkung von Wäldern. Sie können bezüglich der Schutzgüter Tiere und Pflanzen für einige Arten positive Wirkungen haben. Die Wirkungen auf die Schutzgüter sollten aber getrennt betrachtet und gewichtet werden.

Beim Klimaschutz fehlt als mögliche Maßnahme die Anlage von Kurzumtriebsplantagen auf bisher intensiv bewirtschafteten Ackerflächen.

Ebenso fehlt bei den möglichen Maßnahmen zum Landschaftsbild die Neuanlage bzw. Erstaufforstung von Wäldern.

zu Anlage 4 Abschnitt B:

Dieser Ansatz zur Berücksichtigung von Entwicklungszeiten führt, wenn er richtig verstanden wurde, zu einer Abwertung besonders langfristig wirkender Kompensationsmaßnahmen (z.B. Neuanlage von Buchenwäldern oder Umbau einer Pappelplantage in einen Bruchwald, da mehr Fläche benötigt wird). Das sollte überdacht werden.

Es sollte der Begriff „Timelag-Aufschlag“ definiert und durch eine deutschen Bezeichnung ersetzt werden.

zu Anlage 6:

Die Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen werden grundsätzlich positiv bewertet. Die Mindestanforderungen sind im Einzelfall jedoch zu hinterfragen. Die Breite und Ausgestaltung von Waldrändern wird landschaftstypisch in Deutschland sehr unterschiedlich gehandhabt. Referenzangaben wie "ein Anteil von mind. 10% des durchschnittlichen Totholzvolumens eines Naturwaldes der entsprechenden Waldgesellschaft" sind ebenfalls fragwürdig. Es gibt für viele typische Waldgesellschaften fast keine ungestörten Referenzbestände in Mitteleuropa, aus denen sich dieses Maß als Durchschnitt aller Altersstufen ableiten ließe.

Auch hier sollte forstwissenschaftlicher Sachverstand einbezogen werden.

Die Verordnung bedarf noch einer intensiven Diskussion und Abstimmung. Wir wären Ihnen deshalb dankbar, wenn Sie unsere Anmerkungen im weiteren Verfahren berücksichtigen würden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Axel Welge