

Eingriffsbewertung – Kompensation: ein Konzept für Projektwerber und Naturschutz!

Angelika Götzl

Juristin, Biologin, Econology GmbH, Ferdinand-Hanusch-Platz 1 / 109a, 5020 Salzburg; goetzl@econology.at;

Schlagworte: Bewertung, Eingriff, Beeinträchtigung, Kompensationsmaßnahme, ökologische Sensibilität, Naturschutz, Raumordnung;

Abstract

Unterschiedliche Nutzungsinteressen und unionsrechtliche Zielvorgaben führen häufig zu Interessensabwägung im Genehmigungsverfahren, der Genehmigung unter Auflagen und der Beantragung von Kompensationsmaßnahmen durch Projektwerber um die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens zu erlangen. Wird die Verwirklichung von Vorhaben erst durch die „freiwillige“ Verpflichtung zur Durchführung von Kompensationsmaßnahmen möglich, stellen sich immer wieder Probleme in der konkreten Umsetzung: in der Praxis werden dem Projektwerber von der Behörde geeignete Kompensationsmaßnahmen vorgeschlagen, die dieser dann in seinen Antrag integriert und im Falle einer Genehmigung umzusetzen hat. Gerade die Gestaltung und Bereitstellung von geeigneten Ausgleichslebensräumen gestaltet sich häufig schwierig - zuweilen unmöglich (z.B. wenn vom jeweiligen Schutzziel umfasste Arten ältere Bepflanzungen benötigen würden). Selbst wenn ein als Ausgleichslebensraum geeignetes Grundstück zum Erwerb zur Verfügung steht, steigt mit dem Bewusstsein, dass die Genehmigung eines Vorhabens von der Schaffung von Kompensationslebensraum abhängig ist das (Eigen-)„Interesse“ an geeigneten Liegenschaften bzw. deren Nutzungsrechten, sodass diese plötzlich nur zu Liebhabereipreisen erworben werden können. Auch dadurch fließen die für die Vornahme der Ersatzmaßnahme erforderlichen finanziellen Mittel häufig überwiegend in die Finanzierung zur Bereitstellung der Liegenschaft und nicht in die eigentliche Maßnahme zum Schutz der Natur. Die anschließende Gestaltung eines als Ersatz geeigneten Lebensraumes benötigt in den meisten Fällen Zeit.¹ Sowohl Vorhabensbetreiber als auch Naturschutz sind daher regelmäßig zu Kompromissen gezwungen: eine aus der Warte des Naturschutzes sinnvolle Entwicklung des

¹ Vgl. *Küpfer C*, Empfehlungen für die Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft in der Bauleitplanung sowie Ermittlung von Art und Umfang von Kompensationsmaßnahmen sowie deren Umsetzung (Teil A: Bewertungsmodell), Landesanstalt für Umweltschutz, Baden-Württemberg, 2005 12: Berücksichtigung des time-lag durch geringere Bewertung von zu planenden Biotoptypen als von bestehenden (s. dazu Kapitel 5).

Ausgleichs- oder Ersatzlebensraumes und die Umsiedlung der geschützten Arten würde meist den für Projektwerber wirtschaftlich sinnvollen zeitlichen Rahmen sprengen, sodass sich letztlich eine für beide Seiten nicht zufriedenstellende Situation ergäbe.

Es wird daher seitens der Legislative angedacht, aus Sicht des Naturschutzes wünschenswerte Verbesserungen in geeigneten Gebieten zunächst selbst vorzunehmen und diese bereits durchgeführten Maßnahmen aktuellen und zukünftigen Vorhabensbetreibern als Kompensationsmaßnahme anzubieten. Diese auf den ersten Eindruck für beide Seiten optimal scheinende Lösung birgt im Detail Diskussionsbedarf die Umsetzung va aber die Bewertung betreffend, sie birgt aber auch enorme Chancen für Projektwerber und Naturschutz. Den als Grundlage zur Biotopbewertung herangezogenen Gutachten², welche wegberetend waren und die Basis für die Bewertung naturräumlicher Kompensationsmaßnahmen darstellen, kann – wie in diesem Beitrag erläutert wird – an manchen Stellen nicht gefolgt werden, wenngleich sie einen herausragenden Beitrag zur Aufbereitung und Systematisierung der Thematik der Eingriffsbewertung darstellen und eine hervorragende Grundlage zur weiteren Diskussion und zur Harmonisierung angewandter Methoden sind. Eine abschließende Klärung vieler Punkte wird im Rahmen dieses Beitrages nicht möglich sein.

Inhalt

1. Schutzkonzept	.....	3
2. Eingriffskompensation als Grundlage der Genehmigungsfähigkeit		4
3. Kompensationsmaßnahmen – Eingriffsregelung	.....	5
3.1 Bewertung von Kompensationsmaßnahmen	.....	6
3.2 Bewertungsansätze, -methodik, -Maßstäbe	.....	7
3.3 Umsetzung der Eingriffsregelung	.....	8
3.4 Biotoptypen-Bewertung	.....	10
3.5 Vergleich unterschiedlicher Biotoptypen-Wertlisten		11
3.6 Leistungsfähigkeitszuwachs der Kompensationsfläche		13
4. Bewertung nach Bodenwerten für Kompensationsflächen und Herstellungs- / Anschaffungskosten der Kompensationsmaßnahme		13
5. Bewertung von Kompensationsflächen und -maßnahmen als Gesamtkonzept für Naturschutz und Raumordnung		14
6. Resumé	.....	17
7. Literatur	.....	18

² Vgl. *Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung*, Methodik der Eingriffsregelung, Teil II und Teil III, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover, 1996.

1. Schutzkonzept

Grundsätzlich sind Eingriffe, welche die Schutzgüter von Schutzgebieten beeinträchtigen und daher den Schutzziele des jeweiligen Schutzgebietes entgegenstehen, zu vermeiden. In Ausnahmefällen, nämlich nur falls keine anderen Alternativen³ zur Umsetzung zur Verfügung stehen und wenn zudem das öffentliche Interesse am beantragten Vorhaben gegenüber dem öffentlichen Interesse am Naturschutz überwiegt, besteht in allen Naturschutzgesetzen⁴ die Möglichkeit Kompensationsmaßnahmen vorzunehmen. Diese sind als Maßnahme eines bei bzw. vor Genehmigung eines Vorhabens festgesetzten Ersatzes jenes Schadens zu verstehen, welcher der Natur zugefügt wird und von der Öffentlichkeit in Kauf genommen werden muss. Sie sind erforderlich um die Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens zu erreichen, welches sowohl im privaten Interesse des Projektwerbers⁵ sowie des, im Zuge der behördlichen Interessensabwägung festgestellten, öffentlichen Interesses liegt. Diese Eingriffsregelungen sollen gewährleisten, dass primäre naturschutzrechtliche Ziele, d.h. der Erhalt des funktionsfähigen Naturraumes und der Landschaft als Erholungsraum im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung des europäischen und nationalen Lebensraumes erhalten werden. Von den Schutzziele umfasst sind daher Lebensraum- und Artenschutz sowie der Schutz des Landschaftsbildes. Hierbei sind unionsrechtlichen Naturschutzmaßnahmen⁶ v.a. hinsichtlich des Konzepts, der Umsetzung⁷ und dadurch letztlich auch ihrer Beachtung maßgebende Bedeutung beizumessen. Durch die nach Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) errichteten Schutzgebiete (Natura 2000 Gebiete) wurde ein Netzwerk an

³ Zu prüfen sind konzeptionelle Alternativen, Standortalternativen sowie technische Alternativen.

⁴ Hier wird bewusst nicht auf Regelungen hinsichtlich internationaler Schutzgebiete Bezug genommen, da diese mE die Europäische Union für Natura 2000-Gebiete eine Kompensation zumindest in derselben biographischen Region vorschreibt, dadurch aber klar regelt, dass ein naher räumlicher Zusammenhang, wie er durch Ausgleichsmaßnahmen, besteht, nicht gefordert wird. Vgl. dazu: *Europäischen Union*, Natura 2000 – Gebietsmanagement. Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, 2000, 53; sowie § 6 Abs 5 LG über den Schutz und die Pflege der Natur und Landschaft im Burgenland 1990 LGBl 1991/27 idF zuletzt LGBl 2013/79; § 12 Kärntner Naturschutzgesetz 2002 LGBl 2002/79 idF zuletzt LGBl 2013/85; Das Kärntner Naturschutzgesetz schreibt bei Eingriffen in Schutzgebiete die Schaffung von Ersatzlebensräumen vor; § 11 Abs 5, 6 NÖ Naturschutzgesetz 2000 LGBl 1991/27 idF zuletzt LGBl 2013/79; §§ 14 Abs 2 Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001 LGBl 2001/129 idF zuletzt LGBl 2014/35; § 51 Salzburger Naturschutzgesetz 1999 LGBl 1999/73 idF zuletzt LGBl 2013/106; § 5 Abs7 Steiermärkisches Naturschutzgesetz 1976 LGBl 1976/65 idF zuletzt LGBl 2014/55; § 29 Abs 5 Tiroler Naturschutzgesetz 2005 LGBl 2005/26 idF zuletzt LGBl 2013/130; § 37 iVm §§ 32, 33 LG über Naturschutz und Landschaftsentwicklung 1997/22 idF zuletzt LGBl 2014/9;

⁵ Private Interessen sind in der Interessensabwägung nicht zu berücksichtigen.

⁶ RL 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen ABI 1992 L 206/7 idF zuletzt ABI 2006 L 363/368 (FFH-RL);

RL 2009/147/EG (ehemals RL 79/409/EWG) über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten ABI 1979 L 103/1 idF zuletzt 2006 L 363/368 (VogelschutzRL).

⁷ Wenngleich mit erheblicher Verzögerung so erfolgt diese dennoch mit Nachdruck durch Sanktionen bei Nicht-Umsetzung

Lebensräumen errichtet, durch welche sowohl gefährdete Lebensräume selbst⁸ als auch gefährdete Arten geschützt werden. Es wird dadurch die Bewahrung und Verbesserung von Aufenthalts-, Nachzucht- und Wanderkorridoren zur Verbreitung und Vermehrung bedrohter Arten angestrebt. Jedes einzelne Schutzgebiet trägt dabei seinen Anteil am Gesamtkonzept und ist daher als solches zu schützen und zu erhalten.⁹ Kompensationsmaßnahmen für Eingriffe in Natura 2000 Gebiete sind daher im Sinne einer Bewahrung einzelner Schutzgebiete v.a. aber des Gesamtsystems durchzuführen.¹⁰ Kompensationsmaßnahmen für Eingriffe in Schutzgebiete von nationaler Bedeutung können für Eingriffe auf das durch das zu genehmigende Projekt beeinträchtigte Schutzgebiet erfolgen – sie könnten aber bei geeigneter, übergreifender Konzeptentwicklung und Abstimmung der Schutzgebiete und -güter die Wirkung des europaweiten kohärenten Netzwerkes der Natura 2000 Gebiete unterstützen. Dies würde eine konzeptionelle Abstimmung und Überarbeitung der Schutzgebiete erfordern – wäre aber meines Erachtens für Naturschutz, Projektwerber und Behörden lohnenswert.

2. Eingriffskompensation als Grundlage der Genehmigungsfähigkeit

Könnten durch die Umsetzung eines geplanten bzw. beantragten Vorhabens Schutzgebiete erheblich beeinträchtigt werden und stehen keine anderen Alternativen zur Umsetzung zur Verfügung, ist von der Behörde im Rahmen des Ermessensspielraumes eine Interessensabwägung öffentlicher Interessen an der Umsetzung des Vorhabens¹¹ und des öffentlichen Interesses des Naturschutzes vorzunehmen. Besteht ein (zwingendes) überwiegendes öffentliches Interesse an der Umsetzung des Vorhabens, welches das öffentliche Interesse des Naturschutzes überwiegt, kann das Vorhaben umgesetzt werden soweit für die Eingriffe in den Naturhaushalt, den Lebensraum und Artenschutz und das Landschaftsbild von Seiten des Projektwerbers die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen beantragt werden.¹² D.h. de facto plant der Projektwerber das Vorhaben in einem Gebiet in welchem zunächst keine auch aus naturschutzrechtlicher Perspektive augenscheinlich endgültigen Verhinderungsgründe¹³ vorliegen. Falls nach Erhebung des ökologischen Bestandes (Ist-Zustand) des Gebietes, auf welches sich das Vorhaben voraussichtlich

⁸ zB Feuchtgebiete, Trockenrasen ua.

⁹ beachte hier auch den de facto Gebietsschutz nicht ausgewiesener Gebiete durch das allgemeine Verschlechterungsverbot gem Art 2 FFH-RL sowie Genehmigungsregime gem Art 6 Abs 2-4 FFH-RL.

¹⁰ Vgl. *Europäischen Union*, Natura 2000 – Gebietsmanagement. Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, 2000, 53.

¹¹ Privatrechtliche Interessen des Projektwerbers sind nicht anzusetzen, gegenteilig dazu noch: *Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung*, Methodik der Eingriffsregelung, Teil III, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover, 1996, K-19

¹² Kompensationsmaßnahmen werden vom Projektwerber beantragt und de facto von der Naturschutzbehörde vorgeschlagen.

¹³ zB faktisches Vogelschutzgebiet

auswirken könnte und der gutachterlichen Bewertung unter Einbeziehung sämtlicher Maßnahmen, primär solcher zur Vermeidung und sekundär zur Minimierung von Auswirkungen auf biotische und abiotische Faktoren des Naturraumes, die Prognose einer voraussichtlich möglichen Beeinträchtigung eines Schutzgebietes vorliegt, hat der Projektwerber diese durch Kompensationsmaßnahmen auszugleichen um die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens zu erreichen. Umfang und Ausmaß werden von der Behörde vorgeschlagen und vom Projektwerber beantragt. Diese Kostentragung der Datenerhebung von Lebensräumen erfolgt vom Projektwerber.¹⁴ Ebenso hat der Projektwerber für den Fall, dass das Vorhaben Schutzgebiete erheblich beeinträchtigen könnte die dinglichen Nutzungsrechte an einer für die Vornahme von Kompensationsmaßnahmen geeigneten Liegenschaft zumindest für den gesamten Vorhabenszeitraum (meist darüber hinaus) nachzuweisen, was bei längeren Nutzungsdauern häufig, aber nicht zwangsläufig, als Liegenschaftserwerb erfolgen wird.¹⁵

3. Kompensationsmaßnahmen – Eingriffsregelung

Wie eingangs dargelegt sind bei Eingriffen in Schutzgebiete zum Erhalt eines funktionsfähigen Naturraumes und der Landschaft Kompensationsmaßnahmen vorzunehmen. Diese sind soweit möglich als Naturalmaßnahme und nicht als finanzielle Abgeltung zu leisten – falls lediglich die finanzielle Abgeltung des Eingriffes möglich ist, ist diese zweckgebunden, für Maßnahmen des Naturschutzes in funktionellem Zusammenhang der beeinträchtigten Schutzgüter vorzuschreiben. Als Naturalrestitution durchzuführende Kompensationsmaßnahmen umfassen (primär) durchzuführende Ausgleichsmaßnahmen, welche in funktionellem und räumlichen Zusammenhang zum

¹⁴ In manchen Landesgebieten liegen die Datenerhebungen zu Vorkommen geschützter Arten in vielen Gebieten über 10 Jahre zurück, sodass derzeit Projektwerber zur Datenerhebung einen, auch für die Behörden, wertvollen Beitrag leisten.

¹⁵ Vgl. *Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung*, Methodik der Eingriffsregelung, Teil II und Teil III, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover, 1996: eine Verdinglichung von Pachtverträgen als Nachweis für entsprechend lange Nutzungszeiträume erscheint ungeeignet, da etwaige Rechtsnachfolger über diese langen Zeiträume kaum gebunden werden können und Pachtpreise über so lange Zeiten idR höher als Kaufpreise liegen.

Diesen Gründen kann nicht gefolgt werden, es erscheinen aber auch andere Sicherungsmöglichkeiten gut, evtl besser geeignet – vgl. diesbezüglich auch

Donat W, Abbau von Massenrohstoffen und Naturschutz RdU-UT 2011/19, 56. Wesentlich bedeutender für den Erwerb von Liegenschaften zur Kompensation von Eingriffen in Schutzgebiete erscheint mE aber die meist gegebene Notwendigkeit einer Fortsetzung der Maßnahmen über den Zeitraum der Vorhabenslaufzeit hinaus, sowie dem mit der Gestaltung der Liegenschaft zu Zwecken des Naturschutzes gegebenen ökologischen Wertsteigerung unter häufig einhergehendem ökonomischem (Verkehrs-)Wertverlust, ebenso könnte eine Sicherung durch Vorkaufsrecht der Körperschaften öffentlichen Rechtes erfolgen, dies könnte de facto aber aus Gründen der Finanzierung von in langfristiger Zukunft liegender Übertragungen evtl. als „Sicherungs“-Maßnahme scheitern. Da der Erwerb von Grund und Boden nicht als Abschreibung für Aufwendungen Gewinnreduzierend geltend gemacht werden kann, wohingegen abgeschriebene fortlaufende Finanzierungszahlungen Betriebsausgaben darstellen wirken sich diese Finanzierungsmodelle für Projektwerber kostengünstiger aus.

Schutzgut¹⁶ stehen sowie Ersatzmaßnahmen, die als Ersatzlösung für Fälle in denen Ausgleichsmaßnahmen nicht möglich sind, zu sehen sind und bei welchen Abstriche in Bezug auf räumlichen, falls erforderlich auch den funktionellen Zusammenhang zwar in Kauf genommen, allerdings mittels Ersatz durch ein erhöhtes Flächenareal kompensiert werden. Dieser Abfolge von 1. Vermeidung und Minderung, 2. Ausgleich und 3. Ersatz kann so nicht mehr gefolgt werden, da selbst die Europäische Kommission zwar vorrangig die Vermeidung bzw. Minderung von Eingriffen vorsieht, falls diese aber nicht möglich ist Ersatzmaßnahmen lediglich in derselben Biogeographischen Region vorschreibt um iSd Gesamtkonzeptes den Erhalt biogeographischer Räume zu sichern, jedoch keine unmittelbare Nähe zum jeweiligen Schutzgebiet zwingend empfiehlt.¹⁷ Um faire Regelungen für Betroffene unterschiedlicher Interessen zu gewährleisten¹⁸ und Interessenskonflikten auf einer sachlichen Ebene zu begegnen ist eine objektive Bewertung der Maßnahmen unumgänglich. Diese birgt dzt. allerdings noch erhebliche Schwierigkeiten, Lücken und mangel-behaftete Bewertungen.

3.1 Bewertung von Kompensationsmaßnahmen

Kosten und dadurch finanzielle Spürbarkeit und Werthaltigkeiten¹⁹ für Eingriffe in schützenswerten Naturraum ergeben sich zumindest für Projektwerber schon wenn Ausgleichsmaßnahmen erforderlich werden, werden aber für alle Beteiligten umso augenscheinlicher, wenn Ersatzmaßnahmen, welche nicht im räumlichen Zusammenhang stehen umgesetzt werden sollen, oder eine Abgeltung durch finanziellen Ersatz vorgeschrieben wird.²⁰ Eine bloße finanzielle Abgeltung von Eingriffen in geschützten Naturraum ohne Umsetzung von konkreten Maßnahmen kann nur eine letztmögliche Konsequenz für einen, aus der vorangegangenen Interessensabwägung, resultierenden Eingriff zur Umsetzung eines im öffentlichen

¹⁶ selbst durch Ausgleichsmaßnahmen kann kein vollständiger Ersatz für alle Schutzgüter eines Schutzgebietes erfolgen. Zur Bewertung des erforderlichen Umfanges der Kompensationsmaßnahmen wird das Schutzgebiet hinsichtlich seiner Schutzgüter, biotischer und abiotischer Faktoren in Einzelfaktoren zerlegt betrachtet, welche im Idealfall auf der Kompensationsfläche wieder zu einer Einheit gefügt werden sollen. Dies kann bei unterschiedlichen Flächen, selbst wenn ein räumlicher Zusammenhang gegeben ist, niemals für alle Schutzgüter des Schutzgebietes im gleichen Umfang erfolgen.

¹⁷ Vgl. *Europäischen Union*, Natura 2000 – Gebietsmanagement. Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, 2000, 53.

¹⁸ iSd Gleichbehandlungsgrundsatzes.

¹⁹ Vgl. zu externen Effekten bzw. Kosten FN 23.

²⁰ Vgl. *Konold W*, 30 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung - Bilanz und Ausblick, Schriftenreihe des deutschen Rates für Landschaftspflege, 80, 2007, 7: eine finanzielle Ersatzleistung ist nur vorzuschreiben, wenn keine Realkompensation möglich ist und hat zweckgebunden zu erfolgen;

kritisch va auch – und mE völlig richtig:

Bergthaler W, Bergbau und Naturschutz – neue Akzente in der Interessensabwägung durch die europäische „Rohstoffinitiative“ RdU-UT 2011/18, 54: mit der Entkoppelung des Eingriffs vom Ausgleich besteht die Gefahr eines Tauschhandels, der zu einer bloßen finanziellen Abgeltung verflachen könnte, einer Merkantilisierung einer naturschutzspezifischen Eingriffsabgeltung führt und damit eine Gefahr für Naturschutz und Bergbau darstellen würde.

Interesse gelegenen Projektes darstellen, da primäres Ziel der Schutz der Natur und nicht eine finanzielle Abgeltung ist. Die Vorab-Durchführung einer Kompensationsmaßnahme und anschließende Weiterverrechnung an Projektwerber stellt hingegen eine reale Maßnahme dar und kann mit der zuvor erwähnten finanziellen Abgeltung eines Eingriffes nicht verglichen werden.

Sobald Bewertungen vorgenommen werden, stellen sich Fragen der Methodik, der Wertansätze, uvm. Selbst wenn diesbezügliche Fragen nicht immer in anfänglichen Überlegungen abschließend geklärt werden können, führen sie doch zu sachlicher Diskussion, fördern systematisches Vorgehen und helfen wesentliche Faktoren zu erkennen. Erhellend wirken hier va Studien der deutschen Literatur – als zweifellos wegbereitend und herausragend sind hier die LANA-Gutachten²¹ zu nennen, welche eine Auswertung und Gegenüberstellung in Deutschland etablierter Methoden bieten, wesentliche Einflussgrößen zur Kostenschätzung darlegen und eine Empfehlung zur Harmonisierung im Bundesraum Deutschland abgeben. Diesen Gutachten kann dennoch – wie im Folgenden erläutert wird – an manchen Stellen nicht gefolgt werden.

Die weiteren Ausführungen sind zudem auch in Hinblick einer Vorab-Vornahme von Kompensationsmaßnahme durch die Naturschutzbehörde mit anschließender Übertragung der Kosten an Projektwerber zu sehen. Die naturschutzrechtliche Relevanz orientiert sich, soweit nicht ausdrücklich anders angemerkt, an Schutzgütern von internationaler Relevanz – d.h. an nach FFH-RL und VSch-RL geschützten Lebensräumen und Arten. Der Schwerpunkt dieses Beitrages liegt auf der Ausführung der Bewertung von Kompensationsmaßnahmen und nicht vorrangig auf jenen zum Lebensraum- und Artenschutz selbst.

3.2 Bewertungsansätze, -methodik, -Maßstäbe

Verfehlt wäre es zur Bewertung von Natur, Schutzgebieten und geschützten Arten, die sich leicht aufdrängende Frage nach den Realwerten zu stellen. Unvollständig wäre es die Kosten von Eingriffen in Schutzgebiete lediglich im Sinne von Kompensationskosten zu sehen. Dieser Ansatz stellt einen gedanklichen Minimalansatz dar, ist aber dennoch jedenfalls komplex genug um erhebliche Schwierigkeiten in der Umsetzung und Durchführung zu verursachen – dennoch ist er praktikabel und durch Bewertungsverfahren aus dem Bereich der Wirtschaft und der Flächen- oder Gebietsbewertung vertraut und hat daher durchaus eine gewisse Berechtigung. Auch eine Bewertung des touristischen und ökonomischen Nutzens wird angeführt.²² Diese Studien beziehen sich auf die Umwegrentabilität und sind zu vage um zur Erarbeitung einer Methodik zur Ermittlung der Werthaltigkeit hier herangezogen zu werden.

²¹ Vgl. *Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung*, Methodik der Eingriffsregelung, Teil II, und Teil III, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover, 1996.

²² Vgl. *Europäische Union*, „Der ökonomische Nutzen des Natura-2000-Netzes“ Synthesebericht, 2014.

Durch Genuss bzw. Verwendung der Ressource „Natur“ entstehen zumeist keine (in-)direkten Kosten oder Gewinne, sondern externe Effekte²³. Wertediskussionen führen dadurch häufig ins Leere, sind über einen ökonomisch geprägten Ansatz nicht zufriedenstellend quantifizierbar und führen häufig zu Spannungsverhältnissen „konkurrierender“ Interessenslagen sowie zur Notwendigkeit Schutzmaßnahmen gesetzlich vorzuschreiben. Die Folgen ihrer Nicht-Beachtung können lediglich Strafsanktionen nach sich ziehen, bedeuten aber den Verlust häufig nicht wiederherstellbarer ideeller Werte.

Es stellt sich daher die Frage, ob ein Bewertungsansatz nach lediglich wirtschaftlichen Kriterien diesem Umstand ausreichend Rechnung trägt oder ob nicht primär in (Aus-)Wirkungen anstelle von Kosten zu denken wäre. Ein Überdenken nationaler Methoden und Konzepte wäre lohnenswert für alle Beteiligten – Naturschutz, Projektwerber und Behörden. Unionsrechtliche Vorgaben tragen diesem Ansatz bereits Rechnung werden aber häufig zu isoliert d.h. lediglich auf Ebene der einzelnen Schutzgebiete wahrgenommen – in der Diskussion wird häufig der zusätzliche Effekt, welcher den überwiegenden Wert dieses Gesamtkonzeptes der FFH-RL ausmacht, nicht mitgedacht: die Vernetzung und Bildung von Gebieten, welche durch, für Organismen zu bewältigende Distanzen und Routen, in Verbindung stehen, sodass eine Verbreitung von Arten ermöglicht wird – ähnlich des Straßennetzes. Jedes Schutzgebiet trägt dabei seinen im Rahmen des Gesamtkonzeptes wesentlichen Beitrag. Das Konzept ist daher nicht lediglich aufgrund seiner Schutzgebiete als solcher bedeutend. Es ist vielmehr aufgrund dieser erzielbaren und darüber hinausgehenden Wirkung wertvoll. Ein übergreifendes, wirkungsbezogenes Denken bei der Bewertung von Maßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung wäre daher erforderlich und würde sich, wie im Folgenden gezeigt wird, auch für Projektwerber wirtschaftlich rechnen.

3.3 Umsetzung der Eingriffsregelung

Die Vornahme einer Kompensationsmaßnahme erfolgt derzeit unter der Voraussetzung, dass ein Projektwerber die dinglichen Nutzungsrechte an einer für die Maßnahme in Lage, Art und Größe geeigneten Liegenschaft zumindest über den Vorhabenszeitraum (sinnvollerweise über diesen Zeitraum hinaus fortgesetzt) nachzuweisen hat – d.h., dass eine etwaige Abgeltung für diese Nutzungsrechte vom Projektwerber zu finanzieren ist. Bei Vorhaben mit idR langfristigen bzw. dauerhaften Laufzeiten, welche zudem eine erhebliche Umgestaltung der Ersatzliegenschaft erfordern und bei welchen auch nach Beendigung eines Vorhabens fortgesetzte Vorkehrungen zum Natur- und Artenschutz vorgeschrieben werden, wird der Erwerb der Liegenschaft meist zweckdienlich sein. Sicherungsmaßnahmen iSd Naturschutzes nach Beendigung des Vorhabens können durch Übertragung der Flächen in eine gemeinnützige Naturschutzstiftung, die Ausweisung als Schutzgebiet, der Sicherung von in räumlicher Distanz liegenden und daher von späteren Erweiterungen des Vorhabens nicht betroffenen Ersatzflächen oder zweckgebundene finanzielle Ersatzleistungen, Ersichtlichmachung als „ökologische

²³ Zumeist entstehen bei Eingriffen in die Natur lediglich externe Effekte und keine externen, von der Gesellschaft zu tragende bzw. der Volkswirtschaft übertragene externe Kosten.

Vorrangfläche“ in Plänen der Raumordnung und/oder im Lastenblatt des Grundbuches verbunden mit einer Nutzungsbeschränkung erfolgen.²⁴

Die Bewertung der Durchführung der Maßnahme selbst erfolgt zu Anschaffungs- oder Herstellungskosten²⁵. An dieser Stelle sind einige Anmerkungen zu den als Empfehlung an die Deutsche Bundesregierung erstellten LANA-Gutachten unumgänglich²⁶:

Eine Bewertung nach Biotopwerttypenlisten ist mE eine hervorragende Grundlage, kann aber nur einen ersten Näherungswert ergeben. Es wäre vielmehr jede Kompensationsmaßnahme auch hinsichtlich der Bewertung des Bodenwertes²⁷ und, in Bezug auf die eigentliche Maßnahme in der lokalen Region, als Einzelfall zu kalkulieren. Betrachtet man lediglich die ökologische Bewertung der Kompensationsmaßnahme selbst könnte der Bodenwert außer Ansatz bleiben – dies auch insofern als eine geeignete Liegenschaft ohnehin vom Projektwerber zur Verfügung zu stellen ist – eine exakte Bewertung sowohl der ökologischen Kosten wie auch der Aufwendungen für die Liegenschaft wäre dadurch aber nicht möglich und ist daher im Sinne der Transparenz und Kostenwahrheit abzulehnen. Bisher wird die Eingriffsfläche in Beziehung zur Kompensationsfläche gesetzt. Dies ermöglicht keine Kostenerhebung und kann keinesfalls als eine in anderen Fachgebieten längst etablierten und auch für den Naturraum mE zu fordernden Bewertung verstanden werden.

Ist die räumliche Trennung von Eingriffsgebiet und Kompensationsgebiet erforderlich oder, um dem Gedanken eines übergreifenden Naturschutzkonzeptes zu folgen, sogar erwünscht²⁸ ist eine exakte und damit sowohl für Projektwerber als auch für den Naturschutz möglichst umfassende und transparente Bewertung unter Einbeziehung lokaler Bodenwerte und wie lokaler Maßnahmenwirkungen unumgänglich. Dies wäre zudem – wie im Folgenden dargestellt – eine herausragende Chance für Projektwerber und Naturschutz.

²⁴ Vgl. *Donat W* Abbau von Massenrohstoffen und Naturschutz, RdU-UT 2011/19, 56.

²⁵ Vgl. *Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung*, Methodik der Eingriffsregelung, Teil II und Teil III, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover, 1996: die Bewertung von Leistungen zur Durchführung von Kompensationsmaßnahmen wird zu Herstellungskosten angesetzt. Dieser Sicht kann aus betriebswirtschaftlicher Perspektive nicht gefolgt werden – sie gibt die tatsächlich verursachten Kosten nicht wieder und folgt daher nicht dem Grundsatz der unternehmerischen Kostenwahrheit. Bei der Vergabe von Maßnahmen durch den Projektwerber hat dieser vielmehr nicht Eigenleistung sondern marktübliche Anschaffungskosten vor Steuern zu kalkulieren und diese wären auch hier anzusetzen, da ein Projektwerber die kostenintensiven und zu einer adäquaten Umsetzung wesentlichen Leistungen (baubiologische Begleitung, Pflanzungen, ökologische Planungs- und Sicherungsmaßnahmen ua) idR nicht selbst durchführen kann und daher an Experten vergeben muss.

²⁶ Vgl. *Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung*, Methodik der Eingriffsregelung, Teil II und Teil III, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover, 1996. Als Konsequenz der folgenden Ausführungen wäre zu überprüfen inwieweit diese Ansätze in der Praxis verwendet werden.

²⁷ Vgl. *Kranewitter H*, Liegenschaftsbewertung⁶, Manz, 2010, 272ff.

²⁸ Vgl Kapitel 5 sowie *Donat W*, Abbau von Massenrohstoffen und Naturschutz, RdU-UT 2011/19, 56.

3.4 Biotoptypen-Bewertung

Nach Vergleich unterschiedlicher Biotoptypenwertmaßstäbe ziehen die Gutachter der LANA-Studie²⁹ den Schluss, dass aufgrund unterschiedlicher Wertskalen die mit unterschiedlichen Biotopwertansätzen errechneten Ergebnisse stark voneinander abweichen und empfehlen daher für das Bundesgebiet Deutschlands sich auf eine Biotoptypenwertliste zu einigen.³⁰ Diese Empfehlung ist mE aus fachlicher Sicht grundsätzlich falsch. Zunächst ist anzumerken, dass die Ergebnisse der Studie auf einem methodischen Fehler in der Berechnung basieren, welche dieser Empfehlung zu Grunde liegt und des Weiteren bestehen für Nutzungen von Flächen in unterschiedlichen Regionen unterschiedliche Werthaltigkeiten. Diese regionsweise unterschiedlichen Werthaltigkeiten genutzter Flächen sind auch auf ökologische Bewertungen und Wertmaßstäbe zu übertragen.³¹ In naturbelassenen Regionen kann die Schaffung zusätzlicher Schutzgebiete entweder kaum zusätzlichen Mehrwert bedeuten, oder aber durch die Schaffung von großräumigeren ökologischen Zentren zu einem erheblichen Mehrwert im Vergleich zu kleinen Einzelgebieten führen.³²

²⁹ Vgl. *Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung*, Methodik der Eingriffsregelung, Teil II, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover, 1996, 47f.

³⁰ Vgl. *Vogel P, Breunig, T*, Bewertung der Biotoptypen Baden-Württembergs zur Bestimmung des Kompensationsbedarfs in der Eingriffsregelung, Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg, 2005, S 4f, welche ein ausgehend von einer Grund und Feinbewertung ein 64-teiliges Stufensystem vorsieht;

Biedermann U, Werking-Radtke J, Numerische Bewertung von Biotoptypen für die Bauleitplanung in NRW, Landesamt für Natur Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen, 2008: Die Biotoptypenwertliste Nordrhein Westfalens legt der Bewertung eine 10-teilige Skala zu Grunde.

³¹ Hier wäre auf die unterschiedliche ökologische Bedeutung abzustellen: in unterschiedlichen Regionen hat der Erhalt bzw. die Schaffung ökologisch wertvoller Gebiete unterschiedliche Bedeutung; in naturbelassenen höchste Priorität hat der Erhalt von Schutzgebieten internationaler Bedeutung. Gelöst vom bisherigen Konzept der Priorität von Ausgleichmaßnahmen im räumlichen Zusammenhang zum Eingriffsgebiet ließen sich ergänzend zum international vorgegebenen Netzwerk an Schutzgebieten gem FFH-RL nationale Schutzgebiete durch Ergänzungsmaßnahmen (ohne räumlichen Zusammenhang zum Eingriffsgebiet) stärken, sodass eine zusätzliche Vernetzung mit prioritären Schutzregionen und Wanderkorridoren neben Gebieten anderer Nutzung festgelegt werden könnten (vgl Kapitel 4) Der ökologische Wert von bestimmten Grundstücken hätte sich grundsätzlich im Durchschnitt an Bodenwerten zu orientieren könnte aber bei für den Naturschutz wesentlichen Liegenschaften höher und bei Liegenschaften von ökologisch untergeordneter Bedeutung darunter liegen. Ähnlich der Preise für landwirtschaftlich genutzte Grundstücke wäre eine ökologische Wertigkeit zu entwickeln. (vgl. Kapitel 3.5) Zur Verdeutlichung können hier die je nach regional vorherrschender Flächennutzung, Bodenqualität und Förderpolitiken erheblich abweichenden Kauf- und Pachtpreise für Grünland, Äcker angeführt werden. Kaufpreise für Äcker variieren innerhalb Österreichs zwischen 1,20 € / 25,- € / ca. 100,-€ / m² (Waldviertel / Nähe St. Pölten / Salzburg Wals; hier ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sich für landwirtschaftlich genutzte Liegenschaften in Wals zu einem KP von 100,- € kaum Käufer finden, sodass sich bei dieser Angabe die Frage stellt ob hier tatsächlich von einem „Verkehrs“-wert auszugehen ist. Verkehrswerte für Grünland liegen zumeist im Bereich von: Kaufpreis: 4,- bis 6,- € / m²); Pacht 0,- bis 500,- € / ha / a variieren aber lokal zT erheblich!

³² Zuweilen evtl. auch verbunden mit einem ökonomischen / touristischen Mehrwert.

Um die Anwendung unterschiedlicher Biotoptypenwertverfahren abzusichern oder zu verwerfen muss hier aber zunächst auf die Vergleichsmethode unterschiedlicher länder- oder regionsspezifischer Wertskalen eingegangen werden, welche die Gutachter zu der Empfehlung veranlassen, sich auf einen Bewertungsmaßstab zu einigen.

3.5 Vergleich unterschiedlicher Biotoptypen-Wertlisten

Im Gutachten der LANA³³ werden unterschiedliche Wertskalen verglichen indem die Wertskalen in Form von Subtraktionen der jeweiligen Nutzungen in Beziehung gesetzt werden. Der Nachweis, dass unterschiedliche Skalen nicht verglichen werden können kann so nicht geführt werden. Wie in Folge erläutert wird bestehen tatsächlich teilweise unterschiedliche Werthaltigkeiten naturräumlicher Landschaft in unterschiedlichen Regionen.

Die angeführte Berechnung geht von der Annahme eines Kompensationsflächenbedarfes für 10 ha Straßenbau auf Grünland (100% Verlust durch Versiegelung) aus. Als Kompensation ist die Entwicklung von Wald auf Acker vorgesehen. Zur Verdeutlichung der mathematischen Grundsätze wird zusätzlich zu den beiden im Gutachten verwendeten Wertlisten eine weitere, Wertliste III, eingeführt, deren relative Wertigkeiten jener der Wertliste I entsprechen, aber ein Vielfaches der Biotoptypen-Wertliste I darstellen. Diese Wertliste 3 weist somit eine größere Skalenerstreckung auf, zeigt aber dieselben relativen Wertigkeiten wie Werteliste 1 (Tab. 1).

Tab. 1: Biotoptypen-Wertlisten in Werteinheiten (WE) und Prozenten der dargestellten Wertliste (%):

	Biotoptypen-Wertliste I		Biotoptypen-Wertliste II		Wertliste III	
	WE	%	WE	%	WE	%
Wald	4 WE	100	15 WE	100	16 WE	100
Grünland	3 WE	75	7 WE	46,67	12 WE	75
Acker	2 WE	50	3 WE	20	8 WE	50
Straße	1 WE	25	1 WE	6,67	4 WE	25

Die Gutachter berechnen die Wertigkeiten der Beeinträchtigung durch den Eingriff und Kompensationsflächenanspruch (Tab. 2):

Tab. 2: Eingriffsbewertung: Beeinträchtigung und Kompensationsflächenbedarf nach Absolut-Werten (WE=Werteinheit, ha=Hektar):

	Biotoptypen-Wertliste I	Biotoptypen-Wertliste II
Beeinträchtigung durch Eingriff	10 ha x (3 - 1) = 20 WE	10 ha x (7 - 1) = 60 WE
Kompensationsflächenausmaß	20 WE = (4 - 2) x 10 ha	60 WE = (15 - 3) x 5 ha

³³ Vgl. *Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung*, Methodik der Eingriffsregelung, Teil II, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover, 1996, 47f.

Als Ergebnis würde im 1. Fall ein 100%iger Mehrbedarf an Kompensationsfläche bestehen als im 2. Fall.

Dieselben Berechnungen mit relativen Wertigkeiten aus Biotoptypen-Werteliste I und Werteliste III, welche lediglich eine höhere Skalenlänge, aber die gleichen relativen Wertigkeiten enthält (Tab. 3) sowie nach Wertanteilen der Biotoptypen-Werteliste I und Biotoptypen-Werteliste II, zeigen dass die unterschiedlichen Ergebnisse aus Biotoptypen-Werteliste I und Biotoptypen-Werteliste II lediglich auf den unterschiedlich zu Grunde gelegten Biotop-Werthaltigkeiten basieren, bei Normierung der Skalen auf relative Wertigkeiten unterschiedliche Skalen aber durchaus verglichen werden können (Tab. 4):

Tab 3: Eingriffsbewertung: Beeinträchtigung und Kompensationsflächenbedarf nach Absolutwerten mit gleichen Biotoptypenwerthaltigkeiten aber unterschiedlicher Skalenlänge (WE=Werteinheit, ha=Hektar):

	Biotoptypen-Werteliste I	Werteliste III
Beeinträchtigung durch Eingriff	$10 \text{ ha} \times (3 - 1) = 20 \text{ WE}$	$10 \text{ ha} \times (12-4) = 80 \text{ WE}$
Kompensationsflächenausmaß	$20 \text{ WE} = (4 - 2) \times \mathbf{10 \text{ ha}}$	$80 \text{ WE} = (16-8) \times \mathbf{10 \text{ ha}}$

Tab. 4: Eingriffsbewertung: Beeinträchtigung und Kompensationsflächenbedarf nach Wertanteilen (WE=Werteinheit, ha=Hektar):

	Biotoptypen-Werteliste I	Biotoptypen-Werteliste II
Beeinträchtigung durch Eingriff	$10 \text{ ha} \times (75 - 25) = 500 \text{ WE}$	$10 \text{ ha} \times (47-7) = 400 \text{ WE}$
Kompensationsflächenausmaß	$500 \text{ WE} = (100-50) \times \mathbf{10 \text{ ha}}$	$400 \text{ WE} = (100-20) \times \mathbf{5 \text{ ha}}$

Die Abweichung ergibt sich daher lediglich durch unterschiedliche Wertansätze der Biotoptypen-Bewertung innerhalb der Skala – nicht aber durch die Skalenlänge, dh die Anzahl der Wertstufen³⁴: so nehmen Ackerflächen im ersten Fall einen Anteil von 50% und Grünflächen 75% im Vergleich zur Werthaltigkeit der zu erreichenden Kompensationsmaßnahme „Wald“ (hier als 100 % angenommen) ein, im zweiten Fall wird Ackerflächen eine Werthaltigkeit von lediglich 20% und Grünflächen von ca. 47% verglichen zur Kompensationsfläche Wald zugemessen. Der im zweiten Fall berechnete unterschiedliche Flächenbedarf gründet damit auf realen Bewertungsunterschieden ökologischer Wertigkeiten. Wie bereits eingangs erwähnt können in Bezug auf bestimmte Nutzungen regional oder lokal unterschiedliche ökologischer Wertigkeiten bestehen, welche in den Biotoptypenlisten zu berücksichtigen wären. Eine lediglich unterschiedliche Skalierung normiert sich mathematisch – unterschiedliche ökologische Wertigkeiten können tatsächlich bestehen, und sollten sich daher auch in Biotoptypen-Wertlisten widerspiegeln.

³⁴ Vgl. *Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung*, Methodik der Eingriffsregelung, Teil II, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover, 1996, 46.

Der im Ergebnis unterschiedliche Flächenbedarf basiert erstens darauf, dass die Skalen nicht normiert werden und absolute anstelle von relativen Wertigkeiten bei unterschiedlicher Skalenlänge herangezogen werden und zweitens auf unterschiedlichen Wertanteilen der Biotoptypen innerhalb der Gesamtskala. Diese darin ausgedrückte Werthaltigkeit kann bei der Bewertung von Naturraum unterschiedlicher Regionen aber durchaus berechtigt sein kann (s.u.)

Eine vielfach geforderte Vereinheitlichung der herangezogenen Biotoptypen-Wertlisten³⁵ entspricht mE nicht den tatsächlichen Gegebenheiten und wäre daher nicht empfehlenswert.

3.6 Leistungsfähigkeitszuwachs der Kompensationsfläche

Kritisch zu hinterfragen ist mE die im Gutachten getroffene Annahme, dass der Leistungsfähigkeitszuwachs linear erfolgt.³⁶ Ausgehend von der Vorwertigkeit der Kompensationsfläche und dem Sofortgewinn nach Durchführung der Maßnahme, welche richtig als aufbauende Sockelbeträge dargestellt werden, folgen biologische Wachstumsraten selten linearen Beziehungen und können auch in dieser Abschätzung nicht angenommen werden. Vielmehr kann bei Betrachtung auf Art-Niveau davon ausgegangen werden, dass bei geeigneten Lebensräumen sich Arten nach einer Phase der Adaptierung an den Lebensraum und evtl. auch des Lebensraumes selbst gut vermehren und im Lebensraum bis zu einer maximalen Besiedlungsdichte ausbreiten, ab welcher Stagnation anzunehmen ist. Bei weniger geeigneten Lebensräumen wird die Adaptierungsphase entsprechend länger und die unter guten Bedingungen gegebenen Abundanzwerte werden nicht erreicht. Eine lineare Beziehung ist in keinem Fall gegeben.

4. Bewertung nach Bodenwerten für Kompensationsflächen und Herstellungs- / Anschaffungskosten der Kompensationsmaßnahme

Die derzeitige Praxis der Durchführung von Kompensationsmaßnahmen führt regelmäßig dazu, dass die Kosten für Kompensationsmaßnahmen zum weitaus überwiegenden Teil in die Finanzierung von Grund und Boden und zu einem nahezu unerheblichen Anteil in die Schutzmaßnahme selbst fließen. Kosten zum Erwerb einer zur Durchführung von Kompensationsmaßnahmen erforderlichen Liegenschaft bzw. an Nutzungsrechten an derselben, können – va wenn diese Notwendigkeit auch dem Liegenschaftsverkäufer bewusst ist – zuweilen in astronomische Höhen steigen. Bei Durchführung der Kompensationsmaßnahme erfolgt de facto schon aufgrund der Gestaltung und der in der Regel dauerhaft vorgesehenen Nutzung zu

³⁵ Vgl. *Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung*, Methodik der Eingriffsregelung, Teil II, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover, 1996, 73.

³⁶ Vgl. *Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung*, Methodik der Eingriffsregelung, Teil II, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover, 1996, 73.

Naturschutzzwecken eine Abwertung der Liegenschaft, sodass der Verkehrswert des Grundstückes unter den ursprünglichen realen Verkehrswert fällt.

V.a. für Ausgleichsmaßnahmen, welche im räumlichen Zusammenhang zum durch das Projekt beeinträchtigten Schutzgebiet durchzuführen sind fließt erheblicher finanzieller Anteil der Finanzierung häufig nicht in die erforderliche Kompensationsmaßnahme selbst, sondern in die Finanzierung der Liegenschaft und bedeutet daher de facto für den Projektwerber eine erhebliche finanzielle Belastung, bringt aber für den Naturschutz häufig einen relativ geringen Nutzen. Für alle Beteiligten könnte daher eine Auseinandersetzung mit dem Konzept der FFH-RL und eine Überprüfung und gegebenenfalls Überarbeitung nationaler Naturschutzgebiete und -konzepte zielführend sein:

Es sollte mit diesem Konzept ein Netzwerk von Gebieten und Korridoren geschaffen werden, dessen wesentlicher Vorteil der Schutzgebietsausweisungen nicht lediglich im Lebensraum- und Artenschutz zu sehen ist, sondern vielmehr in der Schaffung einer Vernetzung. Gleich einem Straßennetz ergeben sich damit über die Schutzfunktion einzelner Gebiete hinaus für manche Organismen Wander- und Verbreitungskorridore und daher ein erheblicher ökologischer Mehrwert.

Eine Bewertung von Kompensationsmaßnahmen könnte daher, den Vorteilen dieses Konzeptes folgend, mit der zusätzlichen Perspektive auf die Wirkung der Maßnahmen für den Naturschutz erfolgen. Der zusätzliche ökologische Nutzen würde durch ökonomische Einsparungen ergänzt.

5. Bewertung von Kompensationsflächen und -maßnahmen als Gesamtkonzept für Naturschutz und Raumordnung

Das angedachte Konzept einer Vorab-Umsetzung von Maßnahmen des Naturschutzes, welche späteren Projektwerbern als Kompensationsmaßnahmen angeboten und zweckgebunden weiterverrechnet würden, würde zwar ein Abgehen der Priorität von Ausgleichsmaßnahmen vor Ersatzmaßnahmen und damit ein Entkoppeln vom bisher forcierten räumlichen Zusammenhang zum jeweils beeinträchtigten Schutzgebiet bedeuten, würde aber auch erhebliche Vorteile bringen und dem Konzept der FFH-RL und einer Gesamtbetrachtung folgen:

- Maßnahmen des Lebensraum- und Artenschutzes könnten zielführend dort gesetzt werden, wo sie vorrangig benötigt werden. Dies würde zwar bedeuten, dass ein etwaiger Eingriff nicht schutzgebietsnah ausgeglichen würde, würde aber einer ganzheitlichen Perspektive Raum geben und die Chance einer Neugestaltung aus Sicht des Naturschutzes bieten.³⁷ Es ließen sich dadurch wie in dem Konzept der

³⁷ Hier stellt sich ohnehin zuweilen die Frage, ob einer ökologischen Abwertung durch erhebliche Beeinträchtigung von Schutzgebieten durch Ausgleichsmaßnahmen ausreichend begegnet werden kann. Selbst wenn diese in räumlichem Zusammenhang durchgeführt werden lassen sich Effekte nicht lediglich additiv darstellen – sie lassen Synergieeffekte außer Ansatz. Zur Verdeutlichung: würde ein Gebiet mehrmals eine 20% ökologische Abwertung erfahren stellt sich die Frage ob durch die Schaffung von jeweils entsprechenden 20%igen Ausgleichsflächen im räumlichen und funktionellen

Raumordnung, spezielle Entwicklungsgebiete Verkehrs- bzw. Wander-Achsen ua festlegen.

- Zur Umsetzung geeignete Liegenschaften würden in größerem Umfang zur Verfügung stehen als sie meist für Ausgleichsmaßnahmen vorhanden sind, wodurch die Kosten zum Nachweis von Nutzungsberechtigungen an Liegenschaften für Vorhabensbetreiber gesenkt würden und die insgesamt seitens von Projektwerbern in Maßnahmen zur Sicherung des Naturschutzes aufgewendeten finanziellen Mittel zu einem erheblich höheren Anteil als derzeit in Kompensationsmaßnahmen fließen würden – was dem Naturschutz zugute kommen würde.
- Maßnahmen im Rahmen einer übergreifenden Entwicklung des Naturschutzes könnten nicht projektabhängig sondern auch in Teilbeträgen als Kompensationsmaßnahme zweckgebunden weiterverrechnet werden. Über Ökokonten³⁸ könnten vorlaufende Kompensationsmaßnahmen erfasst und verrechnet werden und in einem Kataster zur besseren Planbarkeit für alle Planungsträger und -akteure ersichtlich gemacht werden.³⁹ Dadurch könnten leichter umfassendere Maßnahmen gesetzt werden als dies derzeit durch Projektbindung möglich ist. Die Behörden wären dadurch bei der Verwirklichung von Kompensationsmaßnahmen in der Lage ganzheitliche landesweite und länderübergreifende Konzepte zu entwickeln und zu verfolgen und würden eine aktivere Rolle in der Gestaltung einnehmen als dies durch Maßnahmen zur Bewahrung vorhandener Strukturen möglich ist. Zudem käme es durch die Entkoppelung einer direkten Beziehung von Projekt und Kompensationsmaßnahme zu einer Verlagerung etwaiger Diskussionen von einer emotionalen zu einer sachlicheren Ebene ohne die Belange des Projekts und des Naturschutzes aus den Augen zu verlieren. Gesichert bleiben müsste allerdings, dass eine zunehmende Entkoppelung von Schutz- und Kompensationsgebieten, welche de facto aufgrund der fortschreitenden Flächen-Versiegelung und zunehmendem Raumnutzungsbedarf ohnedies erfolgen wird, nicht zu Minderkompensationen von Eingriffen in Schutzgebieten führt.
- Maßnahmen könnten zeitlich so gesetzt werden, dass geeigneter Lebensraum für Umsiedlungsmaßnahmen von Organismen bei Bedarf zur Verfügung steht und nicht erst ab dem Zeitpunkt der Genehmigung geschaffen werden muss.⁴⁰ Der time-lag Effekt könnte dadurch nicht lediglich kalkulatorisch durch eine geringere Biototypenwertigkeit

Zusammenhang die Beeinträchtigung „beheben“ werden kann oder, ob sich nicht ein Resteffekt an Beeinträchtigung ergeben würde.

³⁸ Vgl. *Küpfer C*, Empfehlungen für die Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft in der Bauleitplanung sowie Ermittlung von Art und Umfang von Kompensationsmaßnahmen sowie deren Umsetzung (Teil A: Bewertungsmodell), Landesanstalt für Umweltschutz, Baden-Württemberg, 2005 5.

³⁹ Vgl. *Konold W*, 30 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung - Bilanz und Ausblick Schriftenreihe des deutschen Rates für Landschaftspflege, Bd 80, 2007, 8.

⁴⁰ Ökologische Planungen können mit konkretem herantreten von Projektwerbern durchgeführt werden – dem allerdings bestehenden Risiko, dass ein Projekt nicht verwirklicht werden würde müsste durch Übertragung auf andere Projektwerber begegnet werden.

erst zu planender Biotope im Vergleich zu bereits bestehenden berücksichtigt werden. In Realität stehen geeignete Ersatzlebensräume häufig nicht zeitgerecht zur Verfügung. Durch Vorab-Maßnahmensetzung könnte Lebensraum tatsächlich gestaltet werden und mit Einreichung eines Projektantrages als adäquater Lebensraum, sowohl für Projektwerber als auch Naturschutz, als zufriedenstellende Lösung berücksichtigt werden.⁴¹ Zudem muss auch Naturschutz als ein räumliches Nutzungs-Interesse neben anderen gesehen werden. Auch Kompensationsmaßnahmen sind daher möglichst effektiv hinsichtlich Flächenbedarf und ökologischer Wirkung zu gestalten.⁴² Es sind daher vorrangig Kompensationsmaßnahmen zu setzen, die eine möglichst hohe Wertstufe erreichen.⁴³

- Veränderung von Projektgebieten und die damit einhergehende ökologische Abwertung sowie der damit verbundenen Reduktion von Ausgleichsmaßnahmen könnten durch kürzere Datenerhebungs- und Verfahrenszeiten verringert werden.
- Die Festlegung von „Entwicklungsgebieten des Naturschutzes“ kann längerfristig festgelegt werden und konkrete Realisierungen können dennoch zeitnah erfolgen, sodass es zu keinen wesentlichen Mehrkosten zur Abgeltung von Rechten an Liegenschaften kommt. Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes sind auch derzeit übliche Mittel zur Sicherung von wertvollen Lebensräumen und Arten. Es würde lediglich die Überwälzung der Kostentragung an zukünftige Vorhabensbetreiber⁴⁴ und die Entkoppelung von vorhabensrelevanter Kompensationsmaßnahme als Maßnahme zur Sicherung des Naturschutzes vom beeinträchtigten Schutzgebiet erfolgen. Internationale Schutzgebiete hätten dabei im Erhalt des Schutzstatus und der Maßnahmensetzung Priorität.

⁴¹ Vgl. *Küpfer C*, Empfehlungen für die Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft in der Bauleitplanung sowie Ermittlung von Art und Umfang von Kompensationsmaßnahmen sowie deren Umsetzung (Teil A: Bewertungsmodell), Landesanstalt für Umweltschutz, Baden-Württemberg, 2005 12: Die Berücksichtigung des time-lag durch geringere Bewertung von zu planenden Biotoptypen als von bestehenden mag für die Wertermittlung ausreichen, für die Praxis ist dies in vielen Fällen ungenügend, wenn sich nämlich von bestimmten Arten benötigte Strukturen noch kaum bzw. unzureichend entwickelt haben und von Organismen daher noch nicht genutzt werden. Hier wäre eine entsprechend frühere Gestaltung eines Ersatzlebensraumes, welcher zeitgerecht mit Projektgenehmigung als geeigneter Ersatzlebensraum zur Verfügung stehen würde zielführender als eine größere Fläche mehrerer bis zu diesem Zeitpunkt wenig adäquater Lebensräume.

⁴² Vgl. *Konold W*, 30 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung - Bilanz und Ausblick, Schriftenreihe des deutschen Rates für Landschaftspflege, Bd 80, 2007, S 8; ebenso: *Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum der Bundesrepublik Deutschland*, Berücksichtigung landwirtschaftlicher Belange bei der Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und des forstrechtlichen Ausgleichs, Grundlagenpapier des Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum der Bundesrepublik Deutschland, 11.

⁴³ Vgl. *Küpfer C*, Empfehlungen für die Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft in der Bauleitplanung sowie Ermittlung von Art und Umfang von Kompensationsmaßnahmen sowie deren Umsetzung (Teil A: Bewertungsmodell), Landesanstalt für Umweltschutz, Baden-Württemberg, 2005 7.

⁴⁴ Dies stellt wie bereits zuvor erwähnt eine Ersatzmaßnahme und nicht lediglich einen finanziellen Ausgleich für den Eingriff dar.

Es bestünde allerdings die Notwendigkeit der Vorfinanzierung des Erwerb von Liegenschaftsrechten sowie der später in Form finanzieller Ersatzleistung an den Projektwerber übertragenen „Kompensationsmaßnahmen“ durch die Körperschaften öffentlichen Rechts. Für die Zeitspanne, welche zur Entwicklung eines geeigneten Ausgleichs- bzw. Ersatzlebensraumes vom Projektwerber benötigt werden würde, könnte den Projektwerbern Zinszahlungen für diese Vorfinanzierung verrechnet werden. Für Projektwerber wäre dies wesentlich günstiger, als die Kompensationsmaßnahmen selbst durchzuführen, da mit der Umsetzung des Projektes ab Vorliegen der Genehmigung begonnen werden könnte und daher Umsetzungszeiten und -kosten minimiert würden. Wie bisher hätten Projektwerber, welche zur Erlangung eines genehmigungsfähigen Projektes Kompensationsmaßnahmen zu beantragen hätten einen Anteil zum Erwerb von Nutzungsrechten an Liegenschaften zu leisten. Dies allerdings zu einem marktkonformen und keinem Liebhabereipreis von welchem letztlich nur der ursprünglich Berechtigte der Liegenschaft profitieren würde.

6. Resumé

Die Vorab-Leistung von Naturschutzmaßnahmen und damit die Entkoppelung aus dem für Ausgleichsmaßnahmen geforderten räumlichen Zusammenhang zum jeweiligen Schutzgebiet sowie die anschließende Verrechnung als finanzielle Ersatzleistung an jene Projektwerber, welche aufgrund von alternativenlosen Eingriffen in Schutzgebiete nach einer Interessensabwägung des öffentlichen Interesses an der Umsetzung des Projektes und dem öffentlichen Interesse des Naturschutzes Kompensationsmaßnahmen beantragen um die Genehmigungsfähigkeit des Projektes zu erlangen, würde eine win-win-Situation für Projektwerber und Naturschutz bedeuten.

Neben einer Kostenminimierung zum Erwerb an Liegenschaftsrechten könnten Projektwerber ab Vorliegen der behördlichen Genehmigung mit der Umsetzung des Projektes beginnen und hätten nicht erst die vorgeschriebenen Kompensationsmaßnahmen durchzuführen.

Ein Abgehen von der Vorrangigkeit von Ausgleichsmaßnahmen vor Ersatzmaßnahmen und der damit verbundenen räumlichen Entkoppelung vom Eingriff in ein Schutzgebiet bietet dem Naturschutz die Möglichkeit unabhängig von Projekten Naturschutzmaßnahmen zu setzen und in angemessenen Beträgen späteren Projektwerbern zweckgebunden zu verrechnen. Dadurch können Gesamtkonzepte leichter entwickelt und umgesetzt werden als durch die derzeit vorgesehene räumlich Schutzgebiets- und betragsmäßige Projektbindung. Der Naturschutz könnte den Schutz besonders sensibler Regionen verstärken und hätte zudem die – aufgrund unionsrechtlicher sowie naturschutzfachlicher Vorgaben eingeschränkte – Wahl kleinere Kompensationsflächen in Gebieten mit höheren Bodenwerten bzw. vice versa umzusetzen. Dies würde in nahezu allen Regionen einen Mehrwert sowohl der wirtschaftlichen als auch der ökologischen Wertschöpfung bedeuten, da ökonomisch intensiv genutzte Regionen meist keinen besonderen ökologischen Wert besitzen und umgekehrt. Dies würde auch für die meisten Bereiche der Landwirtschaft zutreffen,

sodass sich auch landwirtschaftliche und naturräumliche Nutzung häufig ergänzen würden.⁴⁵

7. Literatur

Bergthaler W, Bergbau und Naturschutz – neue Akzente in der Interessensabwägung durch die europäische „Rohstoffinitiative“ RdU-UT 2011/18.

Biedermann U, Werking-Radtke J, Numerische Bewertung von Biotoptypen für die Bauleitplanung in NRW Landesamt für Natur Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen, 2008.

Donat M Abbau von Massenrohstoffen und Naturschutz, RdU-UT 2011/19

Europäischen Union, Der ökonomische Nutzen des Natura-2000-Netzes, Synthesebericht, 2014.

Europäischen Union, Natura 2000 – Gebietsmanagement. Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, 2000.

Kranewitter H, Liegenschaftsbewertung⁶, Manz, 2010.

Konold W, 30 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung - Bilanz und Ausblick, Schriftenreihe des deutschen Rates für Landschaftspflege, Bd 80, 2007.

Küpfer C, Empfehlungen für die Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft in der Bauleitplanung sowie Ermittlung von Art und Umfang von Kompensationsmaßnahmen sowie deren Umsetzung (Teil A: Bewertungsmodell), Landesanstalt für Umweltschutz, Baden-Württemberg, 2005.

Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung, Methodik der Eingriffsregelung, Teil II, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover, 1996.

Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung, Methodik der Eingriffsregelung, Teil II, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover, 1996.

Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg, Bewertung der Biotoptypen Badens-Württembergs zur Bestimmung des Kompensationsbedarfs in der Eingriffsregelung, 2005.

⁴⁵ Vgl. *Konold W*, 30 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung - Bilanz und Ausblick, Schriftenreihe des deutschen Rates für Landschaftspflege, Bd 80, 2007, S 8: gefordert wird die Abstimmung mit der Landschaftsplanung (gemeint ist mE ebenso die Raumplanung); ebenso: „Berücksichtigung landwirtschaftlicher Belange bei der Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und des forstrechtlichen Ausgleichs“ Grundlagenpapier des Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum der Bundesrepublik Deutschland, 11.

Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum, Berücksichtigung landwirtschaftlicher Belange bei der Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und des forstrechtlichen Ausgleichs, Grundlagenpapier.