

Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung vom 28.03.2023

Stellungnahme zu Pkt. III. des Bundesverbandes der Flächenagenturen in Deutschland e.V. (BFAD)

Die Ausführungen zum Modernisierungspaket der Koalition enthalten unter Punkt III – Beschleunigung und Effektivierung des Naturschutzes - wesentliche Aussagen:

1. Stärkung des Naturschutzes und Schaffung großräumig arrondierter Gebiete durch zukünftige Zahlungen zur Kompensation
2. Schaffung eines neuen Flächenbedarfsgesetzes und Definition eines zusammenhängenden länderübergreifenden Biotopverbundsystems
3. Qualitativ hochwertige Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen für große Bundesvorhaben durch
4. Schaffung einer zentralen Organisationseinheit im Geschäftsbereich des BMUV
5. Entwicklung eines Konzeptes der strategischen Flächenakquise
6. Etablierung und Begleitung einer langfristigen Bewirtschaftung von Maßnahmen der Eingriffsregelung
7. Ausweitung des bestehenden naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechtes

Der BFAD empfiehlt zur effektiven Umsetzung des Naturschutzes auf Länderebene

- **Bevorratung einer Flächenkulisse für Maßnahmen des Naturschutzes in den Bundesländern,**
- **Umsetzung und dauerhafte Sicherung der Maßnahmen ausschließlich durch bereits vorhandene, bewährte und fachlich geprüfte Einrichtungen in den Ländern, um keine zusätzliche Struktur- und Flächenkonkurrenzen aufzubauen,**
- **Festsetzung von Ersatzzahlungen nur dann, wenn keine Möglichkeiten der Realkompensation durch die im Land bereits bevorrateten und anerkannten Kompensationsmaßnahmen möglich sind,**
- **Gegebenenfalls Lockerung räumlicher und funktionaler Zusammenhänge, um der Realkompensation einen verbindlichen Vorrang einzuräumen.**

Zu den einzelnen Textpassagen:

1. [...] Der reale Ausgleich findet derzeit oftmals in kleinteiligen und unzusammenhängenden Flächen mit wenig Wert für den Erhalt der Biodiversität statt. Bei Ersatzgeldzahlungen werden die Mittel häufig spät und unsystematisch verausgabt. Um den vernetzten Naturschutz zu stärken und großräumig arrondierte Gebiete zu schaffen, sollen künftig Flächen für den Umwelt- und Artenschutz und die Qualität von Maßnahmen gesichert werden. Die Kompensation der Eingriffe kann auch durch entsprechende Zahlungen erfolgen. Damit können die Vorhabenträger Infrastrukturprojekte einfacher und schneller planen.

Um die positiven Effekte der Realkompensation für den Naturschutz und für die regionale Akzeptanz von Projekten zu befördern und den o.g. möglichen negativen Verläufen zu begegnen, haben die Bundesländer sinnvolle und wirksame Instrumente zur Optimierung der Kompensationsflächenbereitstellung geschaffen, insbesondere durch die Flächenpool- und Ökokontoverordnung sowie Vorgaben zur Produktions- und Betriebsintegrierten Kompensation.

Ökokonten/Flächenpools als bevorratende Kompensationsmaßnahmen werden bundesweit zum Nachweis genehmigungsrechtlicher Kompensationsverpflichtungen zur Nutzung für i.d.R. verschiedene Vorhaben von Maßnahmenträgern angeboten und von Vorhabenträgern genutzt. In Ökokonten/Flächenpools werden damit großflächig naturschutzfachliche Aufwertungsmaßnahmen mit einem hohen Wirkungsgrad über Realkompensation realisiert; es erfolgt i.d.R. eine Bündelung mehrere Kompensationsverpflichtungen in einem Flächenkomplex. Damit entsprechen die bestehenden Regelungen zu Flächenpools/Ökokonten schon heute den Anforderungen, die der Koalitionsausschuss in Punkt 1 formuliert.

Durch die bevorratende Kompensation werden time lags zwischen Eingriffstörung und Wiederherstellung minimiert. Die bevorratende Maßnahme ist bereits umgesetzt und funktionstüchtig zum Zeitpunkt des Eingriffs. Ökokonten/Flächenpools sind ein anerkanntes und effektives Instrument für eine flächenschonende Kompensation.

Zahlreiche Bundesländer haben darüber hinaus Instrumente zur Übernahme der Verpflichtung eines Eingriffsverursachers zur Leistung von Kompensationsmaßnahmen mit befreiender Wirkung geschaffen:

Hessen – § 5 Kompensationsverordnung

Sachsen - §10(2) Sächsisches Naturschutzgesetz - SächsNatSchG

Sachsen-Anhalt - § 7 Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt - NatSchG LSA

Brandenburg - § 5 Flächenpoolverordnung - FPV

Mecklenburg-Vorpommern - § 14 Ökokontoverordnung - ÖkoKtoVO M-V

Schleswig-Holstein – Agenturanerkennungsverordnung - AgentAnerkVO

Wenn der Vorrang von Ersatzzahlungen zur Planungsbeschleunigung und -erleichterung ausgeweitet werden soll, ist zu befürchten, dass die genannten und etablierten Verfahren geschwächt werden. Aus Sicht der Mitglieder des Bundesverbandes der Flächenagenturen ist eine Beeinträchtigung des bislang so erfolgreich aufgebauten Geschäftsbetriebes samt seiner regionalen und auf Akzeptanz und Freiwilligkeit basierenden Kooperationen zu befürchten.

Es kann derzeit auch nicht erkannt werden, dass die Bereitstellung von Ersatzgeld zur Arrondierung von Naturschutzflächen, zu einer Erhöhung der Flächenverfügbarkeit im Biotopverbundsystem führen wird, sofern die Flächen weiterhin nur zu einem angemessenen, landwirtschaftlichen Verkehrswert erworben werden dürfen.

Realkompensation muss weiterhin den Vorrang genießen, solange sie in vom Land anerkannten Pools und/oder durch vom Land anerkannte Träger stattfindet. Um Planungsverzögerungen zu vermeiden, könnte die Suche nach Realkompensation zeitlich und auf die Abfrage vom Land anerkannter Poolträger beschränkt werden.

Zu 2. Um genügend und vernetzte Flächen für Renaturierung und den Naturschutz raumordnerisch zu sichern, soll die Möglichkeit geschaffen werden, einen zusammenhängenden länderübergreifenden Biotopverbund als Vorrangfläche zu definieren. Dafür wird die Bundesregierung ein Flächenbedarfsgesetz auf den Weg bringen.

Durch die verschiedenen Verordnungen der Bundesländer erfolgt bereits eine Steuerung/Förderung von Ökokonten/Flächenpools in die landesweiten Biotopverbundsysteme (BVS).

Beispielgebend soll hier das Verfahren aus Schleswig-Holstein aufgeführt werden, dessen Biotopverbundsystem mindestens 15 Prozent der Landesfläche umfassen soll. Maßgeblich ist zu nennen:

- Einbindung der Ökokonten/Kompensationsmaßnahme in den grundsätzlichen Aufbau einer Grünen Infrastruktur in SH
- Vorrangige Ziel-Kulisse BVS/Moorboden-Kulisse; in Einzelfällen zusätzlich naturschutzfachlich sinnvolle Trittstein-Funktion zum bestehenden Biotopverbundsystem (Stärkung des Verbunds BVS), hierbei Einbindung der Oberen Naturschutzbehörde
- Berücksichtigung übergeordneter Naturschutzplanungen
- Ökokonten/Kompensationsflächen befinden sich i.d.R. arrondiert zu sonstigen durch die Stiftung gesicherten Naturschutzflächen (großräumige, über das einzelne Ökokonto hinausgehende naturschutzfachliche Entwicklung)
 - damit Einbindung in großräumige naturschutzfachliche Entwicklungsziele innerhalb der bereits bestehenden Naturschutzflächen / in raumübergreifende Artenschutzprojekt der Stiftung

3. Um die Entwicklung, Sicherung und Aktivierung einer ausreichenden Flächenkulisse zu gewährleisten und die Kompensationsmaßnahmen für große Bundesvorhaben qualitativ hochwertig umzusetzen, wird eine zentrale Organisationseinheit im Geschäftsbereich des BMUV geschaffen und entsprechend ausgestattet.

Dadurch entsteht (neben den zuständigen Stellen der Länder) eine Doppelstruktur, die die strategische Flächenakquise und die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen nicht erleichtern wird. Es wird durch diese Regelung eine im Kompensationsgeschäft „unerfahrene“ Behörde mit Finanzmitteln für die Umsetzung von konkreten Naturschutzmaßnahmen ausgestattet.

Es sind engmaschige Abstimmungsprozesse zwischen der Bundesstruktur und den Einrichtungen der Länder erforderlich, um die negativen Auswirkungen der Doppelstruktur zu verringern.

Um zu vermeiden, dass diese Strukturen bei einem freihändigen Flächenerwerb die Flächenkonkurrenzen verschärfen und zu Preissteigerungen führen, sollte die Sicherung der Flächenkulisse in ausschließlicher Tätigkeit der Landeseinrichtungen liegen. Zudem ist eine Verständigung darüber erforderlich, welche Preise für Flächen im Rahmen der strategischen Akquise für Naturschutzmaßnahmen gezahlt werden sollen.

Empfänger der bisher nachrangigen Ersatzgeldzahlungen für naturschutzrechtliche Eingriffe sind – außer bei Eingriffen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) auf See – die zuständigen Stellen der Länder.

Die Länder betreiben teilweise gemeinnützige Landesgesellschaften, um diese Mittel für den Naturschutz einzusetzen.

Sie betreiben außerdem teilweise Flächenagenturen, die für die Entwicklung regionaler Flächenpools und die Vermittlung von Flächen und Maßnahmen an Investoren im Rahmen der Eingriffsregelung zuständig sind. Ziel ist es, zusammen mit den Ländern durch einen überregionalen Ansatz die Wirkung dieser (zweckgebundenen) Mittel für den Natur- und Artenschutz zu erhöhen.



Die zuständigen Stellen sollen strategische Flächenakquise betreiben und sich um die langfristige Bewirtschaftung der Flächen kümmern. Unnötige Doppelstrukturen sollen vermieden werden.

Die Arbeit der Flächenagenturen und Ökokontobetreiber der einzelnen Bundesländer ist inzwischen fest verankert und gerade im Zusammenspiel mit großen Vorhabenträgern/Eingreifern über lange Jahre hinweg etabliert. Zum Teil sind diese Anbieter auch durch die Länder staatlich anerkannt (Überprüfung der Einhaltung von Qualitätsstandards) und können Maßnahmen mit befreiender Wirkung für Vorhabenträger übernehmen – ein Verfahren, das bereits heute wesentlich zur Erleichterung des Genehmigungsvollzuges beiträgt (siehe oben).

Aufgrund der wirtschaftlichen Struktur der Agenturen ist ein nachhaltiger und dauerhaft wirksamer Einsatz von Finanzmitteln gewährleistet, da diese Dienstleister für ihre Angebote auch privatwirtschaftlich haften (Prüfung im Rahmen der Anerkennung in den jeweiligen Bundesländern).

Durch die konsequente Anwendung der Vorgaben zur Betriebs- und Produktionsintegrierten Kompensation und zu den Qualitätsstandards der Kompensationsmaßnahmen bei den Mitgliedern des BFAD ist die langfristige Flächenverfügbarkeit und dauerhafte Begleitung der Bewirtschaftung der Maßnahmenflächen gesichert.

Im Rahmen des geltenden Verursacherprinzips ist ein deutlicher Fokus auf die Vorfinanzierung durch Vorhabenträger zu legen. Hier müssen die haushalterischen Zwänge für Bundeseingreifer dringend gelockert werden, um Leistungen der Flächensicherung und planerischen Konzeption tragen zu können (Flexibilisierung zum Zweck der frühzeitigen Kompensationsmaßnahmensicherung auf vorgelagerter, frühzeitiger Planungsebene).

In diesem Zusammenhang ist die Bevorratung vorgezogener Artenschutzmaßnahmen und deren rechtliche Grundlagen der Anerkennung zu thematisieren (Multifunktionalität der Flächenpools/Ökokonten). Die Anerkennung „bevorratender Artenschutzmaßnahmen“ ist bisher noch nicht abschließend gesetzlich geregelt. Hier bedarf es dringend planungsrechtlicher Grundlagen.

Es geht bisher nur über die Entwicklung spezifischer Lebensraumstrukturen (z.B. Waldlebensräume) wie in Hessen durch die Ökoagentur praktiziert. Abgeleitet aus den Landschaftsräumen wird dann zu einem späteren Zeitpunkt die Eignung als Artenschutzrechtliche Kompensation hergeleitet und Artenschutz bedient.

In der langen Geschichte der Eingriffsregelung haben überregionale Ansätze in der Regel keine wirksamen Ergebnisse für den Natur- und Artenschutz hervorgebracht. Es ist zu befürchten, dass auch diesmal Planungen mit dem Versprechen eines überregionalen Konzeptes erstellt werden, ohne dass die zentrale Frage des Flächenzugriffs für Naturschutzmaßnahmen darin auch nur ansatzweise gelöst wird.

Wenn von Seiten des Bundes die Strategie verfolgt wird, Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft und Verpflichtungen aus dem Artenschutz zunehmend in Geld statt real zu kompensieren, stellt sich die Frage, welche wirksamen Zulassungsinstrumente für die dann mit diesen Mitteln durchzuführenden Naturschutzmaßnahmen zur Verfügung stehen. Mögliche Vorhabenträger sehen sich regelmäßig mit der Situation konfrontiert, dass sie für die Naturschutzmaßnahme neue Zulassungswege suchen müssen und nicht von der Konzentrationswirkung des Zulassungsverfahrens des Eingriffsvorhabens profitieren können. Das bedeutet insbesondere, dass es in der Umsetzung der Naturschutzmaßnahmen deutliche Verzögerungen und Behinderungen und es keine enteignungsrechtliche Vorwirkung für

die Naturschutzmaßnahmen gibt. Deshalb ist es sinnvoll, für die in Zukunft zunehmende Zahl großflächiger, raumwirksamer Naturschutzmaßnahmen im Naturschutzrecht ein eigenes naturschutzrechtliches Zulassungsverfahren mit Konzentrationswirkung einzuführen, mit dem solche Maßnahmen durch die Länder zugelassen werden können und mit dem auch eine enteignungsrechtliche Vorwirkung erreicht werden kann.

Die Flächensicherung und entsprechende Maßnahmen im realisierbaren Umfang sind grundsätzlich durch den engen Flächenmarkt begrenzt (Konkurrenz Investorenkäufe, Landwirtschaft EE-Ausbau, Regionalentwicklung, konkurrierende Naturschutzprojekte/-Mittel).

Aktuell führt die starke Konkurrenz auf dem beschränkten Grundstücksmarkt dazu, dass eine Flächensicherung für den Naturschutz oft scheitert, da entweder rechtliche Regularien für den Erwerb oder wirtschaftlichen Gründen durch eine beschränkte Refinanzierbarkeit des Erwerbs keine konkurrenzfähigen Kaufpreisangebote ermöglichen. Um den naturschutzfachlichen Ankauf einer Fläche (z.B. zum Verkehrswert) zu ermöglichen, ist es notwendig die Regularien zur Refinanzierbarkeit aus der Kompensationsleistung entsprechend zu gestalten.

Es wäre daher zukünftig empfehlenswert, die Sicherung von Naturschutzflächen entweder am „Verkehrswert“ einer Fläche oder am „Wert der Ökosystemleistung“ zu orientieren und vom landwirtschaftlichen Bodenrichtwert zu entkoppeln. Beispielhaft wäre das Vorgehen in Schleswig-Holstein zu den „Klimapunkten“ anzuführen.

Anne Schöps

Flächenagentur Brandenburg GmbH
Vorsitz des Bundesverbandes
der Flächenagenturen in Deutschland e. V.

für den Vorstand des BFAD e.V., vertreten durch

- die Ausgleichsagentur Schleswig-Holstein GmbH als stellvertretende Vorsitzende des Vorstandes mit der zur Vertretung berechtigten natürlichen Person Ute Ojowski
- Herrn Martin Szaramowicz (Mitglied des BFAD als natürliche Person) als Vorstandsmitglied in der Funktion des Schatzmeisters
- die Hanseatische Naturentwicklung GmbH mit der zur Vertretung berechtigten natürlichen Person Petra Schäffer als Beisitzende des Vorstandes
- die Landesgesellschaft Sachsen-Anhalt mit der zur Vertretung berechtigten natürlichen Person Ines Pozimski als Beisitzendem des Vorstandes
- die Hessische Landesgesellschaft mbH mit der zur Vertretung berechtigten natürlichen Person Patrick Steinmetz als Beisitzendem des Vorstandes