

# Produktionsintegrierte Kompensation und der Anspruch der Eingriffsregelung

von Wilhelm Breuer<sup>1</sup>

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Vorbemerkung</b>	<b>77</b>	<b>2.2</b>	<b>Flächenbedarf für Kompensation</b>	
1.1	Kompensation als Flächenverbrauch	77		realistisch bewerten	79
1.2	Bundeskompensationsverordnung	77	2.3	Kompensation ist kein Wunschkonzert	79
1.3	Biologische Vielfalt im Agrarraum	78	2.4	Kompensation ist dauerhaft zu sichern	80
1.4	Produktionsintegrierte Kompensation		<b>3</b>	<b>Kritischer Blick in die Praxis</b>	<b>81</b>
<b>2</b>	<b>Perspektiven für produktionsintegrierte</b>		<b>4</b>	<b>Schlussfolgerungen für die Praxis</b>	<b>81</b>
	<b>Kompensation nicht überschätzen</b>	<b>78</b>	<b>5</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>83</b>
2.1	Die Vielzahl der Interessen	78	<b>6</b>	<b>Summary</b>	<b>83</b>

## 1 Vorbemerkung

### 1.1 Kompensation als Flächenverbrauch

Täglich werden in Deutschland etwa 90 Hektar Fläche bebaut. Der damit für die Landwirtschaft verbundene Flächenverlust scheint weniger in der Kritik zu stehen als der Flächenbedarf für Kompensationsmaßnahmen, die als Rechtsfolge der Eingriffsregelung Zulassungsvoraussetzung für Eingriffe sein können. An fehlender Fläche scheitert erfahrungsgemäß nicht der Eingriff, sondern eher die Kompensation seiner Folgen.

Die Landwirtschaft lehnt die dauerhafte Aufgabe landwirtschaftlicher Fläche für Kompensation grundsätzlich ab. Dazu dürfte der Umstand beitragen, dass für Kompensationsflächen geringere Bodenpreise erzielt werden als für Bauland. Die Landwirtschaft hat zudem bei der letzten Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) 2009 ein dreifaches Berücksichtigungsgebot ihrer Interessen – gewissermaßen einen Schutz vor Kompensation (nicht vor Eingriffen!) – durchgesetzt:

1. Bei der Inanspruchnahme land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen für Kompensationsmaßnahmen ist auf agrarstrukturelle Belange Rücksicht zu nehmen.
2. Für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden sind nur im notwendigen Umfang in Anspruch zu nehmen (§ 15 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG).
3. Es ist vorrangig zu prüfen, ob die Kompensation auch mit einer Entsiegelung, Wiedervernetzung von Lebensräumen oder mit der dauerhaften Verbesserung des Naturhaushalts oder Landschaftsbildes dienenden Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen erbracht werden kann, um möglichst zu vermeiden, dass Flächen aus der Nutzung genommen werden (§ 15 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG).

Politik und Wirtschaft fürchten, mit der in Deutschland beschlossenen Energiewende könnte der Flächenbedarf für Kompensation steigen. Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer hat es im Juni 2012 in der Passauer Neuen Presse auf den Punkt gebracht: „Wenn man für den Bau

von Stromleitungen im Zuge der Energiewende auch noch ökologische Ausgleichsflächen schaffen muss, dann ist das völlig kontraproduktiv“. Bundesumweltminister Peter Altmaier dürfte dem zwar inhaltlich kaum zustimmen haben, sagte aber zur selben Zeit dem Nordkurier: „Die Landwirte sind meine Verbündeten bei der Energiewende. Dazu gehören verlässliche Rahmenbedingungen.“

### 1.2 Bundeskompensationsverordnung

Mit der Sorge vor steigendem Flächenbedarf für Kompensation steht die Kompensationsverordnung des Bundes in Verbindung:

Bisher haben die Bundesländer für die Festlegung von Art und Umfang der Kompensationsmaßnahmen sowie der Höhe der Ersatzzahlung eigene Vorgehensweisen entwickelt. Im Bundesnaturschutzgesetz von 2009 (§ 15 Abs. 7) hat der Gesetzgeber den Bundesumweltminister ermächtigt, diese Dinge in einer Kompensationsverordnung selbst zu entscheiden und den unterschiedlichen Vorgehensweisen in den Ländern ein Ende zu setzen.

Im Herbst 2012 hat das Bundesumweltministerium den Entwurf einer solchen Verordnung vorgelegt, dem modifizierte Entwürfe gefolgt sind. Entschieden ist darüber indessen noch nicht.

Die Bundesregierung hat die Fertigstellung und Einführung der Bundeskompensationsverordnung im Koalitionsvertrag bemerkenswerterweise nicht unter dem Kapitel „Naturschutz“, sondern „Landwirtschaft“ vereinbart, was den wahren Anlass der Verordnung deutlich macht.

Überlegungen für eine Kompensationsverordnung waren 2011 in Gang gekommen. Damals war beim Bundesamt für Naturschutz zur Vorbereitung der Verordnung ein Arbeitskreis aus Fachleuten der Eingriffsregelung eingerichtet worden, der seine Arbeit aber nicht fortsetzen konnte. Das Bundesumweltministerium hat die Sache den Fachleuten rasch aus der Hand genommen und an sich gezogen.

<sup>1</sup> Beitrag zu der Fachtagung am 06. Oktober 2014 an der Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz „Produktionsintegrierte Kompensation in der Praxis“



Abb. 1: Die Verluste an biologischer Vielfalt sind insbesondere in der Agrarlandschaft dramatisch. Dazu trägt nicht nur der Maisanbau bei. (Foto: Michael Papenberg / natursehen.de)

Der niedersächsische Gesetzgeber hat festgelegt, dass die Bundeskompensationsverordnung in Niedersachsen keine Anwendung findet (§ 6 Abs. 2 NAGBNatSchG). Grund für diese Regelung dürfte die Besorgnis gewesen sein, die Bundesverordnung könne zu einem Mehr an Kompensation führen. Als sich Ende 2012 eher das Gegenteil abzeichnete, stellte der niedersächsische Landwirtschaftsminister die Regelung des § 6 Abs. 2 NAGBNatSchG in Frage. Die derzeitige niedersächsische Landesregierung strebt die Einführung der Bundeskompensationsverordnung in Niedersachsen nicht an.

### 1.3 Biologische Vielfalt im Agrarraum

Zugleich ist die Situation der biologischen Vielfalt auf landwirtschaftlichen Nutzflächen katastrophal. Treibende Kraft der beispiellosen Verarmung ist die Intensivierung der Landwirtschaft.

Drängt sich angesichts dieser doppelten Misere – zum einen der fehlenden Bereitschaft, Flächen für Kompensationsmaßnahmen dauerhaft aus der landwirtschaftlichen Nutzung zu nehmen, zum anderen dramatischer Biodiversitätsverluste auf Acker- und Grünland – die produktionsintegrierte Kompensation nicht als beide Probleme überwindende Lösung geradezu auf?

### 1.4 Produktionsintegrierte Kompensation

Die produktionsintegrierte Kompensation steht im Zusammenhang mit dem dritten der Berücksichtigungsgabote, welche die Landwirtschaft zum Schutz ihrer Interessen in der Eingriffsregelung durchgesetzt hat:

Der dauerhaften Verbesserung des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes dienende Maßnahmen im Sinne § 15 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG können nämlich auch so genannte produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen zugerechnet werden. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen, welche unter Einschluss einer fortdauernden land- oder forstwirtschaftlichen Bodennutzung auf Schutz oder Entwicklung bestimmter Funktionen oder Werte von Natur und Landschaft gerichtet sind. Zumeist handelt es sich um Beschränkungen der Nutzung, wie sie auch bei Agrarumweltmaßnahmen getroffen werden (z. B. zum Schutz der Ackerbegleitflora oder -fauna).

## 2 Perspektiven für produktionsintegrierte Kompensation nicht überschätzen

Produktionsintegrierte Kompensation bietet gewiss Perspektiven für Naturschutz und Landwirtschaft. Zugleich sollten die Erwartungen aber nicht überspannt werden – aus folgenden vier Gründen:

### 2.1 Die Vielzahl der Interessen

Nach Vorstellungen in Politik, Wirtschaft und Verwaltung sollen Kompensationsmaßnahmen für zahlreiche Ziele genutzt werden – beispielsweise für die Verwirklichung der gemeinschaftsrechtlich geschuldeten Ziele von FFH- und Wasserrahmenrichtlinie, ökologischen Waldumbau, mehr Grün im Siedlungsraum, Klimaschutz oder Schutz



Abb. 2: Bei einem Verzicht auf Pflanzenschutzmittel kann ein Teil der verlorenen Artenvielfalt der Agrarökosysteme wiedergewonnen werden. Unter bestimmten Bedingungen können die auf diese Weise erreichbaren Verbesserungen erhebliche Beeinträchtigungen wiedergutmachen, die infolge neuer Eingriffe Natur und Landschaft zugefügt werden. (Foto: Michael Papenberg / natursehen.de)

des Trinkwassers. Auf der Höhe der BSE-Krise schien es kein wichtigeres Ziel für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu geben als die Förderung des ökologischen Landbaus. Dazu wurden zahlreiche Fachtagungen abgehalten und viel Papier bedruckt. Ein vorläufig letztes Beispiel ist der Beschluss des Niedersächsischen Landtages, Kompensationsmaßnahmen nach Möglichkeit für den Schutz der Honigbiene und die Förderung der Imkerei einzusetzen.<sup>1</sup>

So gesehen ist die Eingriffsregelung ein offenbar sehr erfolgreiches Instrument – zumindest, wenn sich Erfolg an Nachfrage misst. Kompensation scheint allem oder fast allem, was als gut und richtig erkannt worden ist, auch oder vorrangig dienen zu können oder dienen zu sollen. Die produktionsintegrierte Kompensation ist also nur ein Wettbewerber unter vielen.

Übrigens hat der Niedersächsische Landtag die Landesregierung im Oktober 2007 um eine „Initiative zur Umstellung auf ökologischen Landbau in fachlich geeigneten Fällen als Kompensation im Sinne des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes“ gebeten.<sup>2</sup>

Eine Arbeitsgruppe, der Personen des Niedersächsischen Landwirtschaftsministeriums, des Kompetenzzentrums Ökolandbau Niedersachsen und der Landesnaturschutzverwaltung angehörten, hatte daraufhin im Mai 2008 „Hinweise zur Anrechenbarkeit von Umweltleistungen des ökologischen Landbaus als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen“ vorgelegt. Diese Hinweise wurden vom Niedersächsischen Umweltministerium nicht weiterverfolgt, da es zu diesem Zeitpunkt die Überwindung des Vorranges von Kompensationsmaßnahmen vor der Ersatzzahlung anstrebte und sich an einer Verbesserung der Voraussetzungen für Kompensationsmaßnahmen nicht interessiert zeigte.

## 2.2 Flächenbedarf für Kompensation realistisch bewerten

Dabei wird der tatsächliche Umfang der von Kompensationsmaßnahmen beanspruchten Fläche häufig überschätzt:

- Die finanziellen Aufwendungen für Kompensationsmaßnahmen bewegen sich zumeist unter 5 % bezogen auf die Kosten für Planung und Ausführung eines Eingriffs. So gesehen bewegt sich die Kompensation im Finanzvolumen für „Kunst am Bau“.
- Der Anteil von Kompensationsflächen an der Landfläche liegt, wie Kompensationsverzeichnisse belegen, fast 40 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung im Promillebereich. Die in Deutschland mit Kompensationsmaßnahmen belegte Fläche ist im Übrigen so gering, dass die Landesbehörden für Statistik diese Flächen nicht erfassen.
- Die Antwort der rheinland-pfälzischen Landesregierung auf eine Kleine Anfrage aus dem Jahr 2013 fasst eine Situation treffend zusammen, die sich von der in anderen Bundesländern kaum unterscheiden dürfte: „Ein Verbrauch landwirtschaftlicher Nutzfläche erfolgt durch Siedlungs- und Infrastrukturprojekte, ein Verbrauch von Fläche für Kompensationsmaßnahmen ist demgegenüber nicht bekannt und auch statistisch nicht belegt.“<sup>3</sup>
- Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind nicht in jedem

<sup>1</sup> Beschluss des Niedersächsischen Landtages vom 16.02.2011 – Drs. 16/3348.

<sup>2</sup> Beschluss des Niedersächsischen Landtages vom 08.10.2007 – Drs. 15/4147.

<sup>3</sup> Landtag Rheinland-Pfalz – 16. Wahlperiode Drs. 16/3165

Fall mit einer Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung der betreffenden Grundflächen verbunden. In bestimmten Fällen setzen die Maßnahmen eine Fortsetzung der landwirtschaftlichen Nutzung, allerdings unter stärkerer Integration von Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, voraus. Diese Flächen mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden also gerade nicht der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen.

- Kommt es tatsächlich zu der von der Bundesregierung geplanten reduzierten Nettoneuversiegelung von Boden ab 2020 auf gut ein Drittel des heutigen Verbrauchs, dürfte sich auch der Flächenbedarf für Kompensation entsprechend verringern.

## 2.3 Kompensation ist kein Wunschkonzert

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

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

Ausgleichsmaßnahmen müssen die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts gleichartig wiederherstellen. Das muss nicht notwendigerweise an Ort und Stelle des Eingriffs geschehen, sondern kann u. U. auch von den unmittelbar vom Eingriff beanspruchten Grundflächen entfernt gelingen. Angaben zum Raum für Ausgleichsmaßnahmen trifft das Gesetz nicht.

Ersatzmaßnahmen für Beeinträchtigungen des Naturhaushalts sind an den Naturraum gebunden. Als Naturraum ist die naturräumliche Region zu verstehen; davon gibt es in Deutschland 69, in Niedersachsen neun.

Die Ausweitung der Kompensation in den Naturraum hinein gilt allerdings nur für den Naturhaushalt. In jedem Fall werden Maßnahmen zur Wiederherstellung oder landschaftsgerechten Neugestaltung des Landschaftsbildes an Ort und Stelle des Eingriffs ansetzen müssen, da anderenfalls die Anforderungen verfehlt werden, welche die Rechtsprechung an eine Wiederherstellung oder landschaftsgerechte Neugestaltung des Landschaftsbildes richtet.

Zwar sind die Anforderungen an eine landschaftsgerechte Neugestaltung des Landschaftsbildes geringer als an dessen Wiederherstellung. Aber im Falle einer landschaftsgerechten Neugestaltung ist doch die Herstellung eines Zustandes verlangt, der den vorher vorhandenen Zustand in weitest möglicher Annäherung fortführt, d. h. in gleicher Art, mit gleichen Funktionen und ohne Preisgabe wesentlicher Faktoren des optischen Beziehungsgefüges (BVerwG, Urteil vom 27.09.1990 – 4 C 44.87).

Es liegt auf der Hand, dass hierfür nicht der gesamte Naturraum, sondern nur Bereiche in Frage kommen, die mit den vom Eingriff betroffenen Grundflächen in einer optischen Verbindung stehen. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind zwar gleich-

gestellt. Diese Maßnahmen sind aber keine beliebigen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, sondern sie müssen die tatsächlich vom Eingriff betroffenen Funktionen und Werte von Natur und Landschaft gleichartig oder gleichwertig wiederherstellen. Im Einzelfall ist zu entscheiden, ob dies gleichartig oder lediglich gleichwertig geschehen soll.

Ausgeglichen oder kompensiert werden sollen nicht Bodenabbau, Baugebiete, Windenergieanlagen, Straßen usw., sondern zu heilen sind die konkreten Verletzungen, die ein solches Vorhaben der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und dem Landschaftsbild voraussichtlich zufügt. Dies verlangt zwar keine werkgetreue Wiederherstellung des vorgefundenen Zustandes, bestimmter Biotope oder Flächennutzungen. Die Kompensation muss aber von den Eingriffsfolgen im Sinne der einzelnen erheblichen Beeinträchtigungen her begründet sein; daran muss sie ansetzen und auf deren Heilung gerichtet sein.

Trotz der Öffnung des Raumes für Ersatzmaßnahmen für den Naturhaushalt und trotz der Gleichstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bleibt die nach den Umständen bestmögliche Kompensation der Eingriffsfolgen geschuldet. Nichts anderes erwarten wir für uns selbst von einer medizinischen Versorgung. So ist beispielsweise für den am grauen Star erkrankten Patienten die Augenoperation vorrangig vor Blindenhund und Haushaltshilfe.

Die sachliche und räumliche Flexibilisierung des Kompensationsanspruchs stößt aus weiteren Gründen an Grenzen:

- Soweit von Eingriffen bestimmte Arten betroffen sind, müssen auch die artenschutzrechtlichen Bestimmungen angewandt werden. Dies betrifft die europäischen Vogelarten und die Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie. Nur bei einer Berücksichtigung des Ableitungszusammenhangs von Eingriffsfolgen und Kompensationsmaßnahmen können diese Maßnahmen auch die Funktion vorgezogener Ausgleichsmaßnahmen nach § 44 Abs. 5 BNatSchG erfüllen.
- Entsprechendes gilt im Falle einer Betroffenheit von Natura 2000-Gebieten bei der Sicherung der Kohärenz des Netzes.
- Die Pflicht zu einem echten Schadensausgleich ergibt sich u. U. auch aus dem Umweltschadensrecht, das bei einer Betroffenheit der Arten und Lebensraumtypen der Anhänge von EG-Vogelschutz- und FFH-Richtlinie von Bedeutung ist.

Diese Anforderungen richten sich an die Kompensation auch dann, wenn hierfür bevorratete Flächen oder Maßnahmen in Anspruch genommen werden sollen. Die Anforderungen gelten im Prinzip auch für die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Dort war man schon länger von einer Gleichstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ausgegangen.

## 2.4 Kompensation ist dauerhaft zu sichern

In der Regel werden Eingriffe nicht befristet zugelassen, sondern sie sind auf Dauer angelegt. In diesen Fällen wirken die Beeinträchtigungen fort. Unter dieser Voraussetzung ist auch die Funktion der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen dauerhaft zu gewährleisten. Die Flächen, auf denen die Kompensation erbracht werden soll, müssen dazu dauerhaft zur Verfügung stehen. Die Maßnahmen müssen die vorgegebenen Kompensationsziele erreichen. Dies kann eine dauerhafte Pflege oder eine bestimmte Art und Weise der Bewirtschaftung einschließen. Diese Bedingungen gelten auch für produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen.

In diesem Zusammenhang ist § 15 Abs. 4 BNatSchG zu sehen: „Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind in dem jeweils erforderlichen Zeitraum zu unterhalten und rechtlich zu sichern. Der Unterhaltungszeitraum ist durch die zuständige Behörde im Zulassungsbescheid festzusetzen. Verantwortlich für die Ausführung, Unterhaltung und Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist der Verursacher oder dessen Rechtsnachfolger.“

Produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen kommen also nur in Frage, wenn die erreichbare Verbesserung des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes nicht nur in Bezug auf die Eingriffsfolgen gleichartig oder gleichwertig, sondern – sofern das notwendig ist – zugleich von Dauer ist. Das setzt eine rechtliche Absicherung der Maßnahmen voraus.

Mit produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen, die lediglich auf auflösbaren vertraglichen Regelungen basieren, kann keine dauerhafte Verbesserung erreicht werden, so dass solche Maßnahmen schon deswegen nicht oder jedenfalls nicht ohne weiteres in Frage kommen.

Rechtliche Formen der Sicherung von Kompensationsmaßnahmen sind:

- Grunderwerb: Der Grunderwerb setzt voraus, dass der Eigentümer der Fläche bereit ist, diese zu verkaufen. Bei planfeststellungspflichtigen Eingriffen besteht die Möglichkeit, die für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen benötigten Flächen zu enteignen. Allerdings muss belegt werden können, dass ausschließlich die



Abb. 3: Artenreiches Grünland setzt eine dauerhafte extensive Bewirtschaftung voraus und kann Ziel-lebensraum produktionsintegrierter Kompensation sein. (Foto: Michael Papenberg / natursehen.de)

zur Enteignung vorgesehenen und keine anderen Flächen für diese Maßnahmen in Frage kommen.

- Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit: Mit der beschränkten persönlichen Dienstbarkeit nach § 1090 BGB kann die Duldung bestimmter Nutzungen oder der Ausschluss bestimmter Handlungen gesichert werden. Eintragung erfordert eine Einigung mit dem Grundstückseigentümer und eine Eintragung in das Grundbuch. Eintragung bindet auch Rechtsnachfolger.
- Eintragung einer Reallast: Über die Eintragung einer Reallast nach § 1105 ff BGB können Handlungspflichten gesichert werden. Eintragung erfordert eine Einigung mit dem Grundstückseigentümer und eine Eintragung in das Grundbuch. Eintragung bindet auch Rechtsnachfolger.
- Eintragung einer Baulast: Für Vorhaben im Außenbereich, die einer Baugenehmigung bedürfen, kann die Kompensationspflicht mittels Eintragung einer Baulast in das Baulastverzeichnis gesichert werden. Eintragung bindet auch Rechtsnachfolger. Mit der Baulast können sowohl Handlungs-, Duldungs- als auch Unterlassungspflichten gesichert werden.

### 3 Kritischer Blick in die Praxis

Die Eingriffsregelung wird leicht als ein Flächenbeschaffungs- und Finanzierungsinstrument missdeutet, wenn die gesetzlichen Bedingungen unbeachtet bleiben. Dann werden mitunter Maßnahmen realisiert, die für sich gesehen durchaus sinnvoll sein mögen, die aber fälschlich an Stelle der tatsächlich geschuldeten Kompensation erbracht werden.

Innerhalb des Naturschutzes wird dies oft nicht beanstandet, weil man froh ist, das überhaupt etwas Positives für Naturschutz und Landschaftspflege geschieht. Die Maßstäbe der Kompensation werden auf diese Weise jedoch nur allzu leicht verfehlt.

Worum es der Kompensation in der Eingriffsregelung gehen muss, zeigt der Vergleich von Naturhaushalt und Haushalt: Wer im Haushalt eines anderen die Waschmaschine beschädigt, muss sie reparieren; falls dies nicht möglich ist, eine neue beschaffen, die mindestens ebenso leistungsfähig und schön ist wie die alte und in den Haushalt passt. Geht auch dies nicht, hat der Geschädigte Anspruch, seine schmutzige Wäsche in der Wäscherei waschen zu lassen.

Ein Teil der Praxis hat sich von diesem Prinzip entfernt: Niemand denkt daran, die Waschmaschine zu reparieren, eine neue anzuschaffen, eine Wäscherei zu bemühen. Stattdessen gibt es irgendwas für den Haushalt – Hauptsache überhaupt etwas.

Abb. 4: Mit produktionsintegrierten Maßnahmen können vor allem Pflanzen- und Tierarten extensiv oder in anderer Weise eingeschränkt bewirtschafteter Acker- und Grünlandstandorte gefördert werden. Gehen die Vorkommen solcher Arten infolge des Eingriffs unter, können solche Maßnahmen als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen sinnvoll oder sogar unabdingbar sein. Das gilt beispielsweise bei einer Zerstörung von Grünland, auf dem Kiebitze brüten. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)



Das entspricht ungefähr dem Niveau einer sozialistischen Tauschwirtschaft.

Dieser Handel basiert vielerorts auf einer besonderen Währung, nämlich einem System von Punktwerten, die bestimmten Biotoptypen zugeordnet sind und im Falle des Eingriffs mit der Größe der betroffenen Fläche multipliziert einen „Eingriffswert“ abbilden sollen, dem nur noch das Produkt aus Fläche und Wertpunkt des angestrebten Biotoptyps als „Ausgleichswert“ bis zu rechnerischem Gleichstand oder „Überkompensation“ entgegengehalten werden muss.

Auf diese Weise werden die Eingriffsfolgen nicht bewältigt, sondern nur scheinbar gleichwertige Verhältnisse geschaffen und Natur und Landschaft lediglich den vier Grundrechenarten zugeführt. Der rechnerische Gleichstand gewährleistet noch nicht die gleichwertige Kompensation, die dem Gesetz nach geschuldet ist.

Es geht also nicht um eine abstrakt-rechnerische, sondern um eine ökologisch-funktionale Gleichwertigkeit. Eingriffsregelung bedeutet Eingriffsfolgenbewältigung. Eingriffsfolgen und Kompensation müssen zusammenpassen wie Schloss und Schlüssel. Das gilt auch für eine produktionsintegrierte Kompensation.

Manche Vorgehensweisen hingegen fördern den Eindruck, Kompensation sei zwar obligatorisch, die Art der Kompensation aber beliebig und mithin für alles offen. Warum sollen unter diesen Umständen Eingriffsfolgen überhaupt noch prognostiziert werden? Welche Bedeutung haben dann noch SUP, UVP und Umweltprüfung, deren Hauptanliegen doch die Umweltfolgenabschätzung ist?

### 4 Schlussfolgerungen für die Praxis

1. Kompensationsmaßnahmen werden insbesondere erforderlich bei einer erheblichen (d. h. mehr als nur unwesentlichen) Beeinträchtigung naturnaher Biotoptypen, Vorkommen bestimmter Pflanzen- und Tierarten, des Bodens, des Grundwassers, der Luft und des Klimas sowie des Landschaftsbildes. Die Kompensation verlangt zwar keine identische Wiederherstellung der vom Eingriff in Mitleidenschaft gezogenen Flächen, die Kompensation muss aber von den Eingriffsfolgen her begründet sein. Die Kompensation

muss Funktionen und Werte anstreben, welche den vom Eingriff zerstörten oder erheblich beeinträchtigten zumindest ähnlich sind.

2. Mit produktionsintegrierten Maßnahmen können vor allem Pflanzen- und Tierarten extensiv oder in anderer Weise eingeschränkt genutzter Acker- und Grünlandstandorte gefördert werden. Gehen die Vorkommen solcher Arten oder deren Standorte und Habitate infolge eines Eingriffs unter, können produktionsintegrierte Maßnahmen durchaus geeignete Kompensationsmaßnahmen darstellen, ja, sie können sogar unabdingbar sein. Für die Bewertung der Eingriffsfolgen und der Folgenbewältigung sind Messgrößen zugrunde zu legen, welche sowohl Beeinträchtigungen als auch Kompensationsleistungen verlässlich abbilden.
3. Eine Anerkennung produktionsintegrierter Maßnahmen setzt einen Bezug zum Eingriff und seinen Wirkungen voraus. Die Kompensationsleistungen müssen dazu nicht in jedem Fall an Ort und Stelle des Eingriffs erbracht werden, zumal dort eine Kompensation zumeist gar nicht erreichbar ist. Die Maßnahmen müssen aber in dem Raum erfolgen, den der Eingriff funktional in Mitleidenschaft zieht. So kann beispielsweise die Lage der Kompensationsmaßnahmen an bestimmte vom Eingriff betroffene Grundflächen gebunden sein, beispielsweise bei Maßnahmen zum Schutz wenig mobiler Arten (wie dem Feldhamster), und die Kompensation dann gerade nicht irgendwo in einem mehrere 100 km<sup>2</sup> großen Naturraum erfolgen.
4. Als eine Kompensation für Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes, die üblicherweise mit Bauvorhaben wie etwa Windenergieanlagen oder Hoch- und Höchstspannungsfreileitungen verbunden sind, kommen produktionsintegrierte Maßnahmen in der Regel nicht in Frage. Sie tragen weder zu der geschuldeten Wiederherstellung noch zu einer landschaftsgerechten Neugestaltung des Landschaftsbildes bei.
5. Mit produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen, die lediglich auf auflösbaren vertraglichen Regelungen basieren, kann keine dauerhafte Verbesserung erreicht werden, so dass solche Maßnahmen schon deswegen nicht oder jedenfalls nicht ohne Weiteres in Frage kommen. Eine rechtliche Sicherung der Flächen, auf denen die Kompensationsleistungen erbracht werden sollen, ist insbesondere dann erforderlich, wenn zu befürchten ist, dass die Leistungen dort nicht in der erforderlichen Dauer erhalten bleiben. So ist eine rechtliche Sicherung immer dann in Erwägung zu ziehen, wenn der Eigentümer der Fläche, auf dem die Kompensation zu erbringen ist, nicht zugleich der Eigentümer der Flächen ist, auf denen der Eingriff erfolgt.
6. Anders liegen die Dinge im Falle von Ersatzzahlungen. Ersatzzahlungen sind dann zu leisten, wenn die Eingriffsfolgen nicht kompensiert werden können, der Eingriff aber gleichwohl zugelassen wird.

Die Zahlung ist zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst (aber nicht zwingend) im betroffenen Naturraum zu verwenden. Die aus der Zahlung finanzierten Maßnahmen müssen zu einer realen Verbesserung von Natur und Landschaft führen.

Der für Kompensationsmaßnahmen verlangte Ableitungszusammenhang zwischen Eingriffsfolgen und Maßnahmenziel ist hier nicht verlangt. Die aus Ersatzzahlungen finanzierten Maßnahmen können



Abb. 5: Mit einer hamstergerechten Feldbewirtschaftung lassen sich u. U. die Verluste kompensieren, die mit der Überbauung von Hamsterlebensräumen für Siedlung, Verkehr und andere Bauvorhaben im Außenbereich verbunden sind. Produktionsintegrierte Kompensation könnte insofern ein Beitrag sein für den Feldhamsterschutz. (Foto: A. Hartl / blickwinkel.de)

auch Maßnahmen auf Zeit sein.

Die Ersatzzahlung steht insoweit auch für die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen zur Verfügung. Von produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen können wir dann indessen nicht sprechen, weil eine Ersatzzahlung ja erst ins Spiel kommt, wenn Kompensationsmaßnahmen nicht möglich sind. In der Sache selbst können aber die aus der Ersatzzahlung finanzierten Agrarumweltmaßnahmen den Maßnahmen produktionsintegrierter Kompensation entsprechen.

In Niedersachsen steht die Ersatzzahlung der unteren Naturschutzbehörde zu, in deren Zuständigkeitsbereich der Eingriff vorgenommen wird. Sie entscheidet über die Verwendung der Mittel. Um dieses Finanzaufkommen konkurrieren viele Maßnahmen. Die Ersatzzahlungen sind gewiss auch in Agrarumweltmaßnahmen gut investiert, umso mehr, wenn die erreichbaren Verbesserungen von Dauer sind.

7. Von der Finanzierung ausgeschlossen sind lediglich Maßnahmen, deren Durchführung nicht bereits aus anderen Rechtsvorschriften heraus verpflichtend ist. Sowohl Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als auch ersatzzahlungsfinanzierte Maßnahmen müssen über das rechtlich geschuldete Maß an Rücksichtnahme hinausgehen. Das bedeutet, die Maßnahmen müssen die nach § 5 Abs. 2 BNatSchG verlangte gute fachliche Praxis sowie die artenschutzrechtlichen Anforderungen des § 44 Abs. 4 BNatSchG übersteigen.

## 5 Zusammenfassung

Unter „produktionsintegrierter Kompensation“ werden Kompensationsmaßnahmen verstanden, die unter Einchluss einer land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung erfolgen. Mit produktionsintegrierten Maßnahmen können vor allem Pflanzen- und Tierarten von extensiv oder in anderer Weise eingeschränkt genutzten Acker- und Grünlandstandorten gefördert werden.

Eine Anerkennung produktionsintegrierter Maßnahmen setzt einen Bezug zum Eingriff und seinen Wirkungen und eine dauerhafte Absicherung voraus. Mit produktionsintegrierten Maßnahmen, die lediglich auf auflösbaren vertraglichen Regelungen basieren, kann keine dauerhafte Verbesserung erreicht werden, sodass solche Maßnahmen schon deswegen nicht oder jedenfalls nicht ohne Weiteres in Frage kommen.

### Der Autor

Wilhelm Breuer, s. S. 62

## 6 Summary

„Production-integrated compensation“ denotes such compensation measures as are carried out in the course of forestry or agricultural activities, being well suited to promote species of plants and animals of less intensively used sites in arable and grass lands.

Prerequisite for the acceptance of production-integrated measures is their relation to the impact and its consequences, while providing sustained safeguarding. Production-integrated measures based on contracts which may be suspended at any time do not warrant sustained improvements or safeguarding, which is why such measures are not acceptable, at least not readily.



## Beiträge zur Eingriffsregelung VI

Flächen- + Maßnahmenbevorratung • Bodenschutz •  
Umwandlung Dauergrünland • Produktionsintegrierte  
Kompensation • Ökolandbau als Kompensation •  
WRRL + Eingriffsregelung • Kompensationsverzeichnis •  
Maßnahmenkontrolle • Gleitschirme • Gebäudesanierung



# Inhalt

Vorwort	S. 51
BREUER, W. & E. BIERHALS: Hinweise für die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffsfolgen	S. 52
BREUER, W.: Der Schutz des Bodens in der Eingriffsregelung	S. 63
BREUER, W.: Grünlandumbruch und Eingriffsregelung	S. 72
BREUER, W.: Produktionsintegrierte Kompensation und der Anspruch der Eingriffsregelung	S. 77
BREUER, W., S. DREESMANN, B. FRIEBEN, E. MEYERHOFF & M. WEYER: Umweltleistungen des ökologischen Landbaus und ihre Anrechenbarkeit als Kompensations- leistung im Rahmen der Eingriffsregelung	S. 84
BREUER, W.: Das Verhältnis von Wasserrahmenrichtlinie und Eingriffsregelung – rechtliche und praktische Aspekte	S. 94
BREUER, W.: Hinweise zu Aufbau und Führung des Kompensationsverzeichnisses unterer Naturschutzbehörden	S. 100
SIEMERS, D.: Kontrolle von im Rahmen der Eingriffsregelung festgesetzten Kompensationsmaßnahmen	S. 105
BREUER, W.: Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege an den Flugsport mit motorisierten Gleitschirmen	S. 107
BREUER, W.: Artenschutz und energetische Gebäudesanierung	S. 112

---

## Impressum

### Herausgeber:

Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) – Fachbehörde für Naturschutz – Der „Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen“ erscheint mindestens 4 x im Jahr. ISSN 0934-7135  
Abonnement: 15,- € / Jahr. Einzelhefte 4,- € zzgl. Versandkostenpauschale.

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.  
Für den sachlichen Inhalt sind die Autoren verantwortlich.  
1. Auflage 2013, 1-3.500

Grafische Bearbeitung: Peter Schader, NLWKN – Naturschutz  
Titelbild: Gestaltung Peter Schader, Foto Luftbild Bertram / blickwinkel.de  
Summaries: Thomas Herrmann, NLWKN – Naturschutz  
Schriftleitung: Manfred Rasper, NLWKN – Naturschutz

### Bezug:

Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) – Naturschutzinformation – Postfach 91 07 13, 30427 Hannover  
naturschutzinformation@nlwkn-h.niedersachsen.de  
Tel.: 05 11 / 30 34-33 05  
[www.nlwkn.niedersachsen.de](http://www.nlwkn.niedersachsen.de) > Naturschutz > Veröffentlichungen  
<http://webshop.nlwkn.niedersachsen.de>