

14. Erfolg von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für den Naturschutz sichern

Die unteren Naturschutzbehörden haben kaum Kontrollen der angeordneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt. Diese sind aber notwendig, um den Erfolg solcher Maßnahmen abzusichern. Auch auf den rechtmäßigen Einsatz von Ersatzzahlungen ist zu achten.

14.1 Eingriffe in die Natur und Landschaft müssen ausgeglichen werden

Natur und Landschaft sind nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)¹ und dem Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG)² aufgrund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlage auf Dauer zu sichern. Für Eingriffe in Natur und Landschaft ist der Verursacher nach § 15 BNatSchG zu verpflichten, unvermeidbare Beeinträchtigungen im Rahmen des Eingriffs

- durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahme) oder
- in sonstiger Weise zu kompensieren (Ersatzmaßnahme).

Geht dies nicht, ist an die zuständige Naturschutzbehörde Ersatz in Geld zu leisten. Sie hat die Mittel innerhalb von 2 Jahren zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes zu verwenden.

14.2 Fehlende Verordnung erlassen

Die Landesregierung sollte durch Verordnung Inhalt, Art und Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch allgemeine Standards regeln. Das LNatSchG ermächtigt sie dazu. Das Umweltministerium hat den unteren Naturschutzbehörden (UNB) bisher lediglich Erläuterungen im Erlasswege für einzelne Bereiche an die Hand gegeben. Diese reichen nicht aus. Insbesondere für vergleichbare Eingriffsarten fehlen noch Regelungen. Zwar wurde durch Gerichtsentscheidungen bestätigt, dass sich die UNB bei ihren Entscheidungen über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen innerhalb vertretbarer Ermessensspielräume bewegen; sie legen jedoch unterschiedliche Maßstäbe an. Um das zu vermeiden, sollte die Verordnung erlassen werden.

Darin sollten auch feste Regelsätze für Ersatzzahlungen aufgenommen werden. Die von den UNB hierfür zugrunde gelegten Regelsätze variieren

¹ Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29.07.2009, BGBl. I S. 2542; Art. 1 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG).

² Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturschutzgesetz - LNatSchG) vom 24.02.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 301.

erheblich und führen zu Ungleichbehandlungen bei der Bewertung der Eingriffe. Dies kann bei landwirtschaftlichen Betrieben und Gewerbebetrieben zu wirtschaftlichen Nachteilen führen.

Das **Umweltministerium** hält dies derzeit nicht für notwendig. Allgemeine Standards für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen seien aufgrund der vielen unterschiedlichen Eingriffstypen schwer zu entwickeln. Sie seien auch eher abstrakt. Die Gerichtsentscheidungen hätten die derzeitige Praxis bestätigt.

Der **LRH** hält an seiner Empfehlung fest. Die vorhandenen Erlasse erfüllen nicht hinreichend die Anforderungen nach dem LNatSchG. Mit landesweiten Regelsätzen kann und sollte die Verwaltungspraxis bis zu einem gewissen Grad vereinheitlicht werden, ohne die nötige Flexibilität aufzugeben.

14.3 **Sind Anpflanzungen von Weihnachtsbäumen Eingriffe in die Natur und Landschaft?**

Die UNB sind sich bei der Beurteilung der landwirtschaftlichen Bodennutzung uneinig. So werten einige UNB Weihnachtsbaumkulturen als Eingriff und verpflichten die Antragsteller in den Genehmigungen zum Ausgleich. Andere sehen in diesen Kulturen landwirtschaftliche Bodennutzung ohne Ausgleichsverpflichtung.

Eingriffe in Natur und Landschaft sind nach dem BNatSchG Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können. Die gute fachliche Praxis, die sich aus dem Recht der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ergibt, widerspricht in der Regel nicht den Zielen und Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Weihnachtsbaum- und andere Sonderkulturen sollten der Land- und Forstwirtschaft zugerechnet werden. Sie stellen keine Eingriffe dar, soweit sie nach den Regeln der guten fachlichen Praxis bewirtschaftet werden. Die Einfriedigungen dieser Kulturen sollten nur dann als Eingriff gewertet werden, wenn sie anders als für die Kultur üblich angelegt werden. Das Umweltministerium sollte Klarheit schaffen.

Das **Umweltministerium** ist anderer Auffassung. Es habe 2006 die UNB in einem Erlass darauf hingewiesen, dass immer der zugrunde liegende Einzelfall beurteilt werden müsse. Ein Eingriffstatbestand liege vor, wenn

erhebliche Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes vorlägen. Das Ministerium werde die UNB darauf nochmals hinweisen.

Der **LRH** schließt eine Einzelfallprüfung nicht aus. Sie ist erforderlich, um bewerten zu können, ob die Kultur der guten fachlichen Praxis entspricht und die Einfriedigung anders als für die Kultur üblich angelegt wurde. Erst danach ist zu entscheiden, ob ein Eingriff vorliegt.

14.4 **Nutzen die Kompensationsmaßnahmen auch tatsächlich der Natur?**

Durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie durch Maßnahmen, die aus Ersatzzahlungen finanziert werden, sollen Eingriffe kompensiert werden. Die Kompensationsmaßnahmen müssen beeinträchtigte Funktionen und das Landschaftsbild wieder herstellen oder neu gestalten. Insbesondere müssen sie ökologisch wirksam sein. Wie das aussehen soll, muss definiert und beschrieben werden. Dazu sind naturschutzfachliche Ziele vorzugeben. Die UNB haben dann zu kontrollieren, ob das Kompensationsziel erreicht wurde. Das tun sie häufig nicht. Um einen Erfolgsnachweis führen zu können, müssen sie dies aber.

Das **Umweltministerium** wird die UNB auf die erforderlichen Herstellungs- und Funktionskontrollen hinweisen und überprüfen, ob sie durchgeführt werden.

14.5 **Zweijährige Verwendungsfrist für Ersatzzahlungen flexibel handhaben und gegebenenfalls verlängern**

Sofern Ersatzzahlungen an die UNB zu leisten sind, müssen die Mittel innerhalb von 2 Jahren zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege eingesetzt werden. Schaffen die UNB das nicht, müssen sie sie an das Umweltministerium abführen.

Mit den Mitteln aus Ersatzzahlungen finanzieren die UNB u. a. Flächenankäufe. Die Kaufverhandlungen können langwierig sein, sodass die 2-Jahres-Frist überschritten werden kann. Die UNB fördern mit den Mitteln auch Naturschutzmaßnahmen und Flächenankäufe Dritter. Auch dabei werden unter Umständen Bindungen eingegangen, die nicht innerhalb von 2 Jahren zur Auszahlung der Ersatzgelder führen.

Die 2-Jahres-Frist sollte daher auf 3 Jahre verlängert werden. Außerdem sollten gebundene Mittel als verwendet angesehen werden.

Das **Umweltministerium** sieht das auch so. Es werde die Anregung überdenken, die 2-Jahres-Frist auf 3 Jahre zu verlängern, wenn weitere Erfahrungen vorlägen.

14.6 **Die unteren Naturschutzbehörden sollten die zweckentsprechende Verwendung der Ersatzzahlungen regeln**

Die Mittel aus Ersatzzahlungen wurden für Maßnahmen wie Knicks, Ottertunnel oder Kleingewässer sowie für Flächenankäufe ausgegeben. Die Flächen wurden extensiv bewirtschaftet oder durch Maßnahmen wie Umbau von Rohrleitungen zu Bächen oder Anlegen von Amphibienteichen ökologisch aufgewertet.

Die UNB finanzierten mit Ersatzzahlungen nicht nur eigene Projekte, sondern förderten auch Dritte, z. B. Naturschutzverbände, Stiftungen, Gemeinden oder Wasser- und Bodenverbände. Bei den meisten UNB fehlten Regelungen, wie Ersatzzahlungen zu verwenden und Kompensationsmaßnahmen durchzuführen sind. Nur der Kreis Rendsburg-Eckernförde hatte mit einer Richtlinie u. a. den Gegenstand der Zuwendung, den Inhalt der Antragsunterlagen und die Rückzahlungsverpflichtungen hinreichend geregelt.

Bei der Förderung von Naturschutzprojekten aus Ersatzzahlungen gab es erhebliche Mängel:

- Im Förderantrag fehlten Angaben zum Projekt, der naturschutzfachliche Nutzen war nicht beschrieben und eine Sicherung oftmals nicht geregelt.
- Die Verwendung der Mittel wurde häufig nur unzureichend nachgewiesen.
- Eine UNB zahlte Mittel unmittelbar aus, nachdem sie den Förderbescheid erlassen hatte. Dies geschah unabhängig davon, wann der Empfänger das Projekt durchzuführen beabsichtigte.
- In einem Fall hat die UNB eine Naturschutzmaßnahme finanziert, die gleichzeitig aus einem Förderprogramm des Landes gefördert wurde. Somit hat der Empfänger mit der Ersatzzahlung seinen eigentlich selbst zu tragenden Eigenanteil gedeckt.

Die UNB sollten die Verwendung der Mittel aus Ersatzzahlungen durch Nebenbestimmungen im Förderbescheid regeln. Darin sollten sie sowohl zuwendungsrechtliche Bestimmungen als auch Regelungen treffen, die den beabsichtigten Zweck der Maßnahme absichern.

Das **Umweltministerium** greift den Vorschlag auf und wird den UNB Empfehlungen zu Nebenbestimmungen an die Hand geben.

14.7 **Ersatzzahlungen durften nicht für den Bau des Multimar Wattforums eingesetzt werden**

Die Behörde, die für den Nationalpark zuständig ist, ist auch zugleich untere Naturschutzbehörde¹. Sie ist für die Genehmigung von Eingriffen in den Nationalpark und das Verfahren für den Ausgleich und Ersatz zuständig. Bis zum 31.12.2007 war dies das Landesamt für den Nationalpark „Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer“. Seit 01.01.2008 ist es der Landesbetrieb Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz (LKN)².

Das Nationalparkgesetz (NPG)³ regelt Ersatzzahlungen für Eingriffe weitergehend als das LNatSchG. Ersatzzahlungen können nach dem NPG auch für „gebietsberuhigende Maßnahmen der Besucherlenkung“ verwendet werden.

Seit 1999 zahlten die Verursacher von Eingriffen in den Nationalpark 1,7 Mio. € Ersatzgeld. Die Nationalparkverwaltung verwendete die Mittel für die Besucherlenkung im Nationalpark. Sie finanzierte aus den Ersatzzahlungen aber auch Informationszentren und andere Projekte, mit denen auch über den Nationalpark informiert wurde und Akzeptanz geschaffen werden sollte. Dies waren z. B. das Projekt Halligschulen sowie Ausstellungen im Erlebniszentrum Naturgewalten Sylt und im Blanken Hans in Büsum. 2005 förderte die Nationalparkverwaltung mit 700.000 € den 3. Bauabschnitt des NationalparkZentrums Multimar Wattforum in Tönning. Diese Maßnahmen entsprechen nicht der Zweckbestimmung nach dem NPG. Sofern solche Maßnahmen auch zukünftig aus Ersatzgeldern finanziert werden sollen, muss das Gesetz geändert werden.

Das **Umweltministerium** widerspricht. Die Maßnahmen würden von der Sonderregelung des NPG gedeckt. Sie trügen zur Besucherlenkung und Gebietsberuhigung im Nationalpark bei. Ungeachtet dessen will das Ministerium künftig für derartige Projekte andere Mittel bereitstellen.

Der **LRH** begrüßt die Ankündigung des Ministeriums.

¹ § 2 Abs. 1 Nr. 3 LNatSchG.

² § 2 Abs. 1 Nr. 7 Landesverordnung über die Errichtung des Landesamtes für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz (LKNVO) vom 21.12.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 633.

³ Gesetz zum Schutze des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres (Nationalparkgesetz - NPG) vom 17.12.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 518; zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.12.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 499.

14.8 **Die unteren Naturschutzbehörden müssen den Gebührenrahmen ausschöpfen**

Die UNB prüfen, ob angemeldete oder angezeigte Eingriffe zulässig und genehmigungspflichtig sind, und entscheiden über den dafür zu schaffenden Ausgleich bzw. Ersatz. Das alles sind Dienstleistungen der UNB. Hierfür entstehen Personal- und Fahrtkosten sowohl für die Prüfung vor Beginn der Maßnahme als auch für die Herstellungs- und Funktionskontrollen nach deren Abschluss. Für alle Verwaltungsleistungen sind Gebühren und Auslagen zu erheben.

Verwaltungsgebühren werden auf der Grundlage der Bekanntmachung des allgemeinen Gebührentarifs der Landesverordnung über Verwaltungsgebühren¹ und des Verwaltungskostengesetzes² erhoben. Nur einige UNB besitzen eine eigene Verwaltungsvorschrift zum Gebührenrahmen der Landesverordnung.

Die UNB wenden den Gebührenrahmen sehr unterschiedlich an, und dies sogar innerhalb der eigenen Behörde. Nicht alle berücksichtigen dabei den Verwaltungsaufwand sowie die Bedeutung bzw. den wirtschaftlichen Wert.

Um eine einheitliche Gebührenerhebung innerhalb der UNB zu gewährleisten, sollten sie eigene Verwaltungsvorschriften zum Gebührenrahmen der Landesverordnung über Verwaltungsgebühren erlassen.

14.9 **Digitales Ausgleichsflächenkataster einführen**

Die UNB haben nach dem LNatSchG ein Ausgleichsflächenkataster zu führen. In dieses Verzeichnis sind die für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bestimmten Flächen einzutragen. Für die Art der Führung des Katasters gibt es bislang keine landesweiten Vorgaben. Das hat zur Folge, dass die Ausgleichsflächenkataster bei den UNB in unterschiedlicher Form geführt werden. Mehrere UNB nutzen hierzu das Verfahren K3-Umwelt.

Alle UNB mit Ausnahme des Kreises Rendsburg-Eckernförde verfügen über ein Ausgleichsflächenkataster, das zurzeit den Anforderungen des LNatSchG genügt. Bei stetig zunehmenden Ausgleichsflächen und Öko-

¹ Landesverordnung über Verwaltungsgebühren vom 15.10.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 383.

² Verwaltungskostengesetz des Landes Schleswig-Holstein (VwKostG) vom 17.01.1974, GVOBl. Schl.-H. S. 37; zuletzt geändert durch Art. 11 Nr. 7 Haushaltsstrukturgesetz Schl.-H. 2009/2010 vom 12.12.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 791.

konten¹ wird aber eine gesicherte Übersicht auf Dauer nur mit einem digitalen Kataster zu gewährleisten sein.

Das **Umweltministerium** setzt sich bereits für die Einrichtung digitaler Kataster bei den Naturschutzbehörden ein. Ab 2010 könne eine Landeslizenz für die Module „Eingriff/Ausgleich“ und „Ökokonto“ des Verfahrens K3-Umwelt zur Verfügung gestellt werden.

14.10 **Die unteren Naturschutzbehörden sollten IT-Systeme wirtschaftlich nutzen**

Der LRH hat 2008 die Umweltinformationssysteme in der Landes- und Kommunalverwaltung geprüft. Dabei wurde auch das behördenübergreifend eingesetzte Verfahren K3-Umwelt untersucht.

Die einzelnen UNB nutzen und verknüpfen die verschiedenen IT-Bausteine noch immer sehr unterschiedlich. Dies gilt insbesondere für die Anbindung an Geoinformationssysteme.

Das Umweltministerium sollte den Kreisen und kreisfreien Städten Empfehlungen geben, wie sie die IT-Systeme bei den UNB wirtschaftlich und einheitlich nutzen können.

Das **Umweltministerium** hat mitgeteilt, es sei dafür ein Arbeitskreis „IT-Zentralisierung in der Umweltverwaltung“ eingerichtet worden.

¹ Landesverordnung über das Ökokonto, die Einrichtung des Ausgleichsflächenkatasters und über Standards für Ersatzmaßnahmen (Ökokonto- und Ausgleichsflächenkatasterverordnung - ÖkokontoVO) vom 23.05.2008, GVBl. Schl.-H. S. 276.