

Antrag

des Abg. Daniel Karrais u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Zukunft von Ausgleichsmaßnahmen und Vertragsnaturschutz

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wann sie – anknüpfend an den abgeschlossenen Evaluierungsprozess – gedenkt, die Ökokonto-Verordnung Baden-Württemberg umfassend zu novellieren, insbesondere hinsichtlich der im grün-schwarzen Koalitionsvertrag angekündigten Stärkung des Schutzgutes Boden;
2. ob sie diesbezüglich noch ein Ergebnis in der laufenden Regierungsperiode erwartet;
3. wie sie aktuell die Chancen für eine bundeseinheitliche Kompensationsverordnung bewertet;
4. welche Chancen und Risiken sie im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) infolge der neuen Eco-Schemes sieht, insbesondere vor dem Hintergrund möglicher Doppelstrukturen in Agrarumweltprogrammen der sogenannten Zweiten Säule der GAP;
5. inwiefern sie sich auf europäischer und nationaler Ebene dafür einsetzt, dass flächenbezogene Agrarumweltmaßnahmen künftig einkommenswirksam sein dürfen, und nicht mehr wie bisher auf den Ausgleich von Ertragsausfall und Mehraufwand beschränkt sind;
6. wenn ja, welche konkreten Initiative sie mit dieser Zielrichtung bisher unternommen hat;
7. welche Rechtsauffassung sie in diesem Zusammenhang bezüglich der möglichen Unverträglichkeit einer Anreizkomponente mit den Regeln der Welthandelsorganisation vertritt;

8. welche Überlegungen, Studien und Pilotprojekte ihr zu einer stärker wettbewerblichen Ausschreibung und Vergabe von Naturschutz- und Landschaftspflegeleistungen bekannt sind;
9. wie sie das Konzept des „Naturschutzes auf Zeit“ auf privaten Flächen bewertet und welche Studien und Pilotprojekte ihr diesbezüglich bekannt sind;
10. welche europa-, bundes- und landesrechtlichen Rahmenbedingungen aus ihrer Sicht geschaffen bzw. geändert werden müssten, um eine derartige Dynamisierung des Naturschutzes zu ermöglichen, z. B. hinsichtlich starrer Erhaltungsgebote bzw. Verschlechterungsverbote.

11.02.2020

Karrais, Reich-Gutjahr, Haußmann, Brauer,
Hoher, Dr. Schweickert, Keck FDP/DVP

Begründung

Die klassischen Förder- und Kompensationsinstrumente des Naturschutzes stoßen hinsichtlich ihrer Flächenwirksamkeit an Grenzen. Es wird daher vor dem Hintergrund des allgemeinen Artenschwundes die Notwendigkeit gesehen, neue anreizbezogene und eigentumsfreundliche Modelle zu entwickeln.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 11. März 2020 Nr. 7-0141.5/168/1 nimmt das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft im Einvernehmen mit Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten*

1. wann sie – anknüpfend an den abgeschlossenen Evaluierungsprozess – gedenkt, die Ökokonto-Verordnung Baden-Württemberg umfassend zu novellieren, insbesondere hinsichtlich der im grün-schwarzen Koalitionsvertrag angekündigten Stärkung des Schutzgutes Boden;

Die Arbeiten an einer umfassenden Kompensations-Verordnung, die die Novellierung der Ökokonto-Verordnung (ÖKVO), der Kompensations-Verzeichnis-Verordnung (KompVzVO) sowie der Ausgleichsabgaben-Verordnung (AAVO) beinhalten soll, werden noch geraume Zeit in Anspruch nehmen. Bei der Evaluation der ÖKVO wurden fachliche und rechtliche Vorschläge zur Weiterentwicklung der Verordnung gemacht. Die aufgezeigten Lösungsansätze bedürfen jedoch noch der vertieften Bearbeitung.

Unabhängig davon wird derzeit die KompVzVO überarbeitet, sodass zukünftig auch Artenschutzmaßnahmen, Kohärenzsicherungsmaßnahmen, Eintragungen zu Summationswirkungen bei erheblicher Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten, bauplanungsrechtliche Ausgleichsmaßnahmen etc. entsprechend der Verordnungsermächtigungen des § 18 Absatz 2 und 3 Naturschutzgesetz in das Kompensationsverzeichnis aufgenommen werden können. Hierdurch soll u. a. eine erhöhte Transparenz und Nachprüfbarkeit von Kompensationsmaßnahmen erreicht werden.

Im Rahmen der ÖKVO können Maßnahmen wie u. a. Entsiegelung von befestigten Flächen, Rekultivierungen oder Oberbodenauftrag im Wirkungsbereich „Wiederherstellung und Verbesserung von Bodenfunktionen“ umgesetzt werden (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 5 ÖKVO). Die ökokontofähigen Maßnahmen sind in der Anlage 1 zur ÖKVO aufgeführt. Die Bewertung des Schutzguts Boden in der ÖKVO wird von Seiten des Bodenschutzes grundsätzlich für angemessen gehalten. Auch bei der Evaluation der ÖKVO wurde kein grundsätzlicher Änderungsbedarf der Regelungen zum Schutzgut Boden festgestellt. Im Übrigen wird auf die Stellungnahme der Landesregierung zur Drucksache 16/7149 „Die Bewertung der Böden im Rahmen der Ökokonto-Verordnung“ vom 24. Oktober 2019 verwiesen.

2. ob sie diesbezüglich noch ein Ergebnis in der laufenden Regierungsperiode erwartet;

Aufgrund der Komplexität und des Umfangs wird der Abschluss der Arbeiten nicht in der laufenden Legislaturperiode erwartet.

3. wie sie aktuell die Chancen für eine bundeseinheitliche Kompensationsverordnung bewertet;

Der Entwurf des Bundes für eine bundeseinheitliche Kompensationsverordnung auf der Grundlage von § 15 Absatz 7 S. 1 Bundesnaturschutzrecht (BNatSchG) wurde 2013/2014 aufgrund der Kritik der Bundesländer am Verordnungsentwurf verworfen. Eine solche Verordnung wird derzeit nicht diskutiert.

Gestützt auf das Gesetz zur Beschleunigung des Energieleitungsausbau vom 13. Mai 2019 (BGBl. I S. 706 ff.) wurde mit § 15 Absatz 8 BNatSchG eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates für Bundesvorhaben das Nähere zur Vermeidung und Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft zu regeln, soweit die Vorhaben ausschließlich durch die Bundesverwaltung, insbesondere die bundeseigene Verwaltung oder bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts ausgeführt werden.

Zu dem hierzu versandten Verordnungsentwurf des Bundes haben sich Baden-Württemberg und die meisten anderen Bundesländer aufgrund der hohen fachlichen Komplexität der Regelungen und einer Reihe von fachlichen und rechtlichen Unstimmigkeiten kritisch geäußert. Da die Länder für sonstige Eingriffe in den Naturhaushalt oder das Landschaftsbild weiterhin zuständig sind, würden künftig in jedem Bundesland neben den Modellen zum bauplanungsrechtlichen Ausgleich zwei Kompensationsmodelle zur Anwendung kommen. Durch die Einführung einer Bundeskompensationsverordnung für Bundesvorhaben wird ein erheblicher Mehraufwand in den Ländern gesehen, da dauerhaft nebeneinander zwei komplexe Systeme zur Beurteilung von naturschutzrechtlichen Eingriffen und Kompensationsmaßnahmen angewendet werden müssen. Hierdurch wird es jedenfalls in der Einführungsphase zu Verzögerungen kommen. Insgesamt wird der Verordnungsentwurf als nicht praxistauglich bewertet.

4. welche Chancen und Risiken sie im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) infolge der neuen Eco-Schemes sieht, insbesondere vor dem Hintergrund möglicher Doppelstrukturen in Agrarumweltprogrammen der sogenannten Zweiten Säule der GAP;

Die EU-Kommission will mit der GAP-Reform Öko-Regelungen (eng. eco-schemes) einführen, um eine neue Möglichkeit zu eröffnen, mit der Landwirtinnen und Landwirte, die freiwillig Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen erbringen wollen, für diese erbrachten öffentlichen Leistungen im Rahmen der Direktzahlungen (1. Säule der GAP) entlohnt werden können.

Neu ist hierbei, dass die Höhe der Prämie unabhängig von den Kosten oder Einkommensverlusten, die den Landwirtinnen und Landwirten durch die Durchführung der Maßnahme entstehen, also gegebenenfalls einschließlich einer anreizwirksamen Zahlung, unter entsprechenden Voraussetzungen, festgelegt werden kann.

Die Anreizwirkung und die Beschränkung der Verpflichtungen auf die Dauer eines Jahres, unterscheidet die Öko-Regelungen von den mehrjährigen Umwelt-, Klima- und anderen Bewirtschaftungsverpflichtungen (AUKM) der 2. Säule der GAP. Durch diese Anreizwirkung besteht eine gewisse Chance, noch mehr Landwirtinnen und Landwirte in Baden-Württemberg als bisher zu gewinnen, die zusätzliche Agrarumweltleistungen erbringen wollen.

Die verfahrenstechnische Jährlichkeit erschwert es, mehrjährige Maßnahmen in der 1. Säule anzubieten. Die Maßnahmen können aber grundsätzlich mehrere Jahre in Anspruch genommen werden. Andererseits können einjährige Maßnahmen einen Einstieg in die Teilnahme an Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen darstellen, dem später die Teilnahme an mehrjährigen und dadurch oft auch wirkungsvolleren AUKM folgen könnte.

Maßnahmen, die als Öko-Regelungen angeboten werden, dürfen laut vorliegendem Verordnungsentwurf der Kommission nicht in gleicher Form als mehrjährige AUKM in der 2. Säule angeboten werden.

Die Landesregierung ist allerdings der Auffassung, dass alle Agrarumweltmaßnahmen besser in der 2. Säule positioniert wären. Dies setzt jedoch voraus, dass in der 2. Säule ausreichend Mittel zur Erreichung der Klima-, Natur- und Umweltziele zur Verfügung stehen.

5. inwiefern sie sich auf europäischer und nationaler Ebene dafür einsetzt, dass flächenbezogene Agrarumweltmaßnahmen künftig einkommenswirksam sein dürfen, und nicht mehr wie bisher auf den Ausgleich von Ertragsausfall und Mehraufwand beschränkt sind;

6. wenn ja, welche konkreten Initiative sie mit dieser Zielrichtung bisher unternommen hat;

Die Fragen 5 und 6 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Baden-Württemberg hat sich seit der Veröffentlichung des Entwurfs der GAP-Strategiepläne-Verordnung durch die KOM am 1. Juni 2018 auf verschiedenen Ebenen (gegenüber Mitgliedern des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und der Bundesregierung) und in verschiedenen Formen (Schreiben, Gespräche, Positionspapiere, Arbeitsgruppen) unter anderem für die Anreizkomponente bei den Öko-Regelungen der 1. Säule und für deren Einführung bei den Umwelt-, Klima- und anderen Bewirtschaftungsverpflichtungen der 2. Säule eingesetzt.

7. welche Rechtsauffassung sie in diesem Zusammenhang bezüglich der möglichen Unverträglichkeit einer Anreizkomponente mit den Regeln der Welthandelsorganisation vertritt;

Die Bestimmungen der Welthandelsorganisation (WTO) ließen bisher keine Aufschläge in Form einer Anreizkomponente auf Prämien für Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen (AUKM) der 2. Säule zu. Eine Änderung dieser WTO-Bestimmungen ist nicht bekannt.

Der Vorschlag der EU-Kommission für die zukünftige GAP sieht bei den Öko-Regelungen der 1. Säule explizit die Möglichkeit einer Anreizkomponente vor. Die EU wird im Rahmen der noch laufenden GAP-Reform dieses Konstrukt mit der WTO diskutieren und wettbewerbsrechtlich prüfen lassen müssen.

8. welche Überlegungen, Studien und Pilotprojekte ihr zu einer stärker wettbewerblichen Ausschreibung und Vergabe von Naturschutz- und Landschaftspflegeleistungen bekannt sind;

Auch im Bereich der Naturschutz- und Landschaftspflegeleistungen gelten die rechtlichen Vorgaben des Vergaberechts. Öffentliche Auftraggeber sind daher unter Beachtung der geltenden Bestimmungen zur Ausschreibung und zur Einhaltung des Wettbewerbs gebunden. Die Planung und die Umsetzung von Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen liegen in der Verantwortung des Verursachers des naturschutzfachlichen Eingriffs.

Davon zu unterscheiden sind Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes. Hier liegt die Verfügbarkeit über die Flächen nur beim jeweiligen Eigentümer bzw. Pächter. Maßnahmen werden daher in der Regel durch die Landnutzer unter Beachtung des geltenden Förderrechts (Landschaftspflegerichtlinie – LPR) und der beihilferechtlichen Bestimmungen durchgeführt.

Durch eine wissenschaftliche Begleitung der unterschiedlichen Maßnahmen und die Erfolgskontrolle auf der Fläche wird die Wirksamkeit der Umsetzung sichergestellt.

9. wie sie das Konzept des „Naturschutzes auf Zeit“ auf privaten Flächen bewertet und welche Studien und Pilotprojekte ihr diesbezüglich bekannt sind;

„Natur auf Zeit“ bezeichnet in der Regel eine temporäre Entwicklung von Natur auf ungenutzten Flächen, wie etwa auf Industrieflächen und -brachen, baulichen Reserveflächen oder Flächen des rohstoffabbauenden Gewerbes. So soll sich auf einer Fläche während einer befristeten Nutzungsunterbrechung Natur entwickeln können, anschließend soll eine (Wieder-)Aufnahme der Nutzung oder eine anderweitige Nutzung für Eigentümer oder Nutzer möglich sein. Die so geschaffenen Sekundärlebensräume können – bei entsprechender Ausgestaltung – in bestimmten Konstellationen Trittsteinbiotope und Rückzugsräume, insbesondere für viele in unserer heutigen Kulturlandschaft selten gewordenen Arten darstellen.

Bei „Natur auf Zeit“ spielt das europäische Artenschutzrecht, das das Instrument „Natur auf Zeit“ nicht kennt und nach dem man bei einer erheblichen Beeinträchtigung der Arten von einer Rechtsverletzung ausgehen muss, naturschutzrechtlich eine zentrale Rolle. Es ist denkbar und im Einzelfall sogar zu erwarten, dass sich während der Natur auf Zeit-Phase (weitere) europäische Vogelarten oder Arten des Anhangs IV der FFH-RL ansiedeln. Dann gelten bei einer späteren Nutzung die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG (Tötungs-, Störungs- und Verbot der Beschädigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten). Bei Realisierung von Bauvorhaben nach der Natur auf Zeit-Phase hat entsprechend der naturschutzfachlichen Einschätzung der Flächen eine Erhebung der Arten zu erfolgen, ggf. sind Vermeidungsmaßnahmen zu treffen oder eine Ausnahme zu beantragen.

Bei den Rohstoffabbaubetrieben haben sich mit den Wanderbiotopen, die den Arten ohne zeitliche Unterbrechung und im Einklang mit dem Abbaufortschritt den erforderlichen Lebensraum bieten, rechtskonforme und praxisnahe Lösungen entwickelt. Durch entsprechende Bewirtschaftung der Abbaufäche kann das Unternehmen dafür sorgen, dass die ökologische Funktion der vom Abbaufortschritt betroffenen Fortpflanzungsstätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt werden.

Bei den übrigen Flächen, z. B. bei Reserveflächen im Innenbereich, gibt es hierzu bislang keine rechtlichen Lösungsmöglichkeiten. Hieraus entsteht bei potenziellen Anwendern des Instruments Rechtsunsicherheit.

Bekannt ist das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Natur auf Zeit: Rechtliche und fachliche Rahmenbedingungen“ aus dem Jahr 2017, das vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) gefördert wurde. Dieses Projekt zeigt allerdings keine Lösung für die angesprochene rechtliche Problematik auf.

In einem laufenden EU-LIFE-Projekt wird zudem in aktiven Rohstoffgewinnungsstätten in Belgien versucht, die Biodiversität mit Hilfe von temporärer Natur zu steigern. Zudem existiert in den Niederlanden ein Konzept zu „Natur auf Zeit“, das mit entsprechender Leitlinie veröffentlicht wurde und seit einigen Jahren auf Industrie- und Gewerbebrachen praktiziert wird.

10. welche europa-, bundes- und landesrechtlichen Rahmenbedingungen aus ihrer Sicht geschaffen bzw. geändert werden müssten, um eine derartige Dynamisierung des Naturschutzes zu ermöglichen, z. B. hinsichtlich starrer Erhaltungsgebote bzw. Verschlechterungsverbote.

Hilfreich wäre eine Regelung im europäischen Artenschutzrecht, die den Rechtsgedanken des § 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG aufgreift, wonach die Wiederaufnahme der bisherigen Nutzung nach einer zeitweisen Schaffung von Lebensräumen im Rahmen von Vertragsnaturschutz nicht als Eingriff betrachtet.

Untersteller

Minister für Umwelt,
Klima und Energiewirtschaft