

**Marktwirtschaftliche Instrumente zum Schutz der Artenvielfalt
einschließlich Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch
Siedlung und Verkehr**

**Stellungnahme vom 27.07.2007
zu Kapitel 4.3 des Grünbuchs der Europäischen Kommission:
„Marktwirtschaftliche Instrumente für umweltpolitische und damit verbundene
politische Ziele“**

Bundesamt für Naturschutz
Konstantinstr. 110, D - 53179 Bonn

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1, D - 06844 Dessau

1. Sollten die Mitgliedstaaten Instrumente wie Steuern/Gebühren, Subventionen und handelbare Rechte und Pflichten intensiver auch zum Schutz der Biologischen Vielfalt einsetzen?

Das Ziel der Europäischen Union, den Verlust der Biologischen Vielfalt bis 2010 zu stoppen, wird ohne einen verstärkten Einsatz marktbasierter Instrumente nicht gelingen können. Ordnungsrechtliche Ge- und Verbote sind allein nicht geeignet die negativen Auswirkungen wirtschaftlicher Aktivitäten auf die Biologische Vielfalt in ausreichendem Umfang einzudämmen.

Den Verlust der Biologischen Vielfalt treiben insbesondere folgende Mechanismen an:

- Änderungen innerhalb der aktuellen Nutzungsart, z.B. Intensivierung der Landwirtschaft, Aufgabe extensiver (traditioneller) Nutzungsformen, Veränderung bedeutsamer Lebensraumparameter z.B. durch Kultur- und Flussbaumaßnahmen;
- Veränderungen der Nutzungsart selbst, insbesondere Umwandlung in Siedlungs- und Verkehrsflächen;
- Veränderungen des räumlichen Musters der Habitate insbesondere durch Verinselung und Zerschneidung von Lebensräumen;
- Änderungen wesentlicher Lebensraumbedingungen z.B. Stoffeintrag, Klimaänderung.

Für einen verstärkten Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente zur Reduzierung dieser Faktoren sprechen insbesondere folgende Gründe:

- Marktbasierende Instrumente sind zum Teil die einzige Möglichkeit, um verstärkt in die Land- und Forstwirtschaft integrierte und dadurch oftmals besonders kostengünstige Maßnahmen zur Erhaltung der Biologischen Vielfalt unterstützen zu können.

- Marktbasierte Instrumente können die ökonomischen Rahmenbedingungen zugunsten biodiversitätserhaltender Maßnahmen verändern. Ohne Änderung dieser Rahmenbedingungen sind Naturschutzmaßnahmen nur schwer politisch umsetzbar.
- Marktbasierte Instrumente sind in besonderem Maße dazu geeignet Effizienzpotentiale zu realisieren (Auswahl von Bewirtschaftungsvarianten mit einem besonders günstigen Kosten-Nutzen Verhältnis für die Naturschutzziele). Dies gilt auch für den Naturschutz und die Nutzung von Siedlungsflächen.
- Durch eine verstärkte Integration von Naturschutzbelangen in marktwirtschaftliche Instrumente anderer Förderbereiche könnten unnötige volkswirtschaftliche Verluste durch gegenläufige Maßnahmen verschiedener Politikbereiche vermieden und die Kohärenz unterschiedlicher Ressortpolitiken gesichert werden.
- Der verstärkte Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente bietet auch im Naturschutz Chancen zur Entlastung der Staatshaushalte und Ansatzpunkte für ein „Better Regulation“.

Die Einführung und Umsetzung marktbasierter Instrumente sollte durch Monitoring-systeme begleitet werden, mit denen die Wirkungen der Instrumente erfasst und bewertet werden.

a) Unterstützung produktionsintegrierter Maßnahmen

Die beschränkte Wirksamkeit von Ge- und Verboten im Bereich des Naturschutzes erklärt sich u.a. dadurch, dass die Biologische Vielfalt in Europa aufgrund der jahrtausendelangen geschichtlichen Entwicklung zu einem hohen Anteil von der Existenz bestimmter Landnutzungsformen abhängig ist, z.B. von einer extensiven Nutzung artenreicher Grünlandbestände. Da Naturschutz fördernde und die Biodiversität erhaltende Landbewirtschaftungsformen gegenüber intensiv wirtschaftenden Betrieben vielfach mit finanziellen Einbußen verbunden sind, können sie nicht ohne weiteres durch Gebote im Einzelfall verordnet werden, sofern daraus unverhältnismäßige wirtschaftliche Nachteile entstehen. Eine künstliche Erhaltung über staatliche Pflegemaßnahmen ist sehr aufwendig. Eine Lösung sind Anreize, die solche Nutzungsformen – integriert in die land- und forstwirtschaftliche Produktion – erhalten.

b) Eindämmung treibender Kräfte der Beeinträchtigung von Biodiversität

Anders stellt sich die Situation bei der Umwandlung von land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen dar. Dies kann im Prinzip durch planerische und ordnungsrechtliche Maßnahmen staatlicher, regionaler oder kommunaler Behörden oder Planungsträger unterbunden werden. Allerdings gibt es oft gewichtige ökonomische Interessen der Grundstückseigentümer und Investoren (planungsbedingte Bodenwertgewinne) sowie der Kommunen (Steuernehreinnahmen), die einen hohen Druck in Richtung der Neuausweisung neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen erzeugen.

Hier sind durch die Reform des Steuersystems, den Abbau kontraproduktiver Subventionen und zusätzliche ökonomische Anreize die Randbedingungen so umzugestalten,

dass es künftig profitabler ist, bestehende Siedlungen und Infrastrukturen effizienter als bisher zu nutzen und weniger profitabel, die Flächen für Siedlungen und Infrastrukturen weiter auszudehnen.

Planungsbedingte Bodenwertgewinne sollten zum Nutzen der Allgemeinheit abgeschöpft und die Zersiedelung, Versiegelung oder anderweitige Denaturierung von Flächen und Böden mit Abgaben belastet werden.

c) Erhöhung der Effizienz

Der verstärkte Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente kann dazu beigetragen, dass die erforderlichen Aktivitäten zur Erhaltung der Biologischen Vielfalt auf solchen Flächen und mit denjenigen Maßnahmen umgesetzt werden, die das günstigste Nutzen-Kosten Verhältnis aufweisen. Dies gelingt u.a. mit marktbasierenden Instrumenten, die den Erfolg in Bezug auf den Erhalt und/oder die Erhöhung der Biologischen Vielfalt honorieren. In Deutschland und anderen Mitgliedsstaaten gibt es inzwischen insbesondere im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen Erfahrungen mit der erfolgsorientierten Honorierung ökologischer Leistungen, die für eine Ausweitung dieses Instrumentariums sprechen.

Im Bereich der Siedlungsentwicklung sollen marktbasierende Instrumente dazu führen, dass zusätzliche Flächen für Siedlung und Infrastruktur – wenn sie aus sozialen oder ökonomischen Gründen unbedingt erforderlich sind – dort ausgewiesen werden, wo sie den höchsten Nutzen stiften.

Außerdem sorgen ökonomische Anreize zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme dafür, dass bestehende Siedlungsflächen und Infrastrukturen effizienter genutzt werden. Durch kompakte Siedlungsstrukturen können Infrastrukturkosten gespart und eine höhere Energie- und Ressourceneffizienz erreicht werden. Sie wirken der sozialen Entmischung entgegen und eröffnen Chancen für einen stärkeren sozialen Zusammenhalt der Bürgerinnen und Bürger, was vor dem Hintergrund des demographischen Wandels ein Beitrag zur Zukunftsfähigkeit von Städten und Regionen darstellt. Darüber hinaus wird durch einen sparsamen Umgang mit Flächen der landwirtschaftliche Nutzungsdruck (Biomasseproduktion) auf ökologisch wertvolle Standorte verringert. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass auch kompakte Siedlungsstrukturen noch eine ausreichende Ausstattung mit Grün- und Freiräumen aufweisen, so dass auch diese Strukturen attraktive Lebensqualitäten für Bürgerinnen und Bürger und ausreichend Lebensraum für Pflanzen und Tiere zur Erhaltung der urbanen Biodiversität bieten können.

d) Kohärenzsicherung durch Integration in andere (Förder-)Politiken

Im Bereich der Landwirtschafts-, Regional- sowie Klima- und Energiepolitik setzen die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten in großem Umfang marktwirtschaftliche Instrumente ein, um gesellschaftliche Ziele im Einklang und mit Hilfe wirtschaftlicher Aktivitäten umzusetzen. Der Einsatz marktbasierter Instrumente in diesen Politikbereichen hat aber derzeit zumindest teilweise erhebliche negative Auswirkungen auf die biologische Vielfalt; z.B. in den Bereichen: Förderung von Gewerbe- und Infrastruktur in benachteiligten Regionen, Unterstützung des Energiepflanzenanbaus, Landwirtschaftsförderung. Beispielsweise führen Wirtschafts- und Infrastruktur- und Regionalförderung

(EFRE, ELER) in der Praxis häufig zur Umwandlung von Frei- in Siedlungs- und Verkehrsflächen während gleichzeitig die (alternativ mögliche) Wiedernutzbarmachung vorhandener Siedlungsbrachen unterbleibt.

Negative Auswirkungen dieser Aktivitäten auf die Biologische Vielfalt müssen durch anderweitige staatliche Maßnahmen kompensiert werden. Unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten bietet es sich in vielen Fällen an, Impulse zugunsten der Erhaltung der Biologischen Vielfalt und für eine umweltgerechte Flächennutzung direkt in die vorhandenen Anreizsysteme zu integrieren. Alle Förderpolitiken der EU sind daher mit Blick auf eventuell entstehende negative Wirkungen für die biologische Vielfalt sowie andere negative Umweltwirkungen zu überprüfen und zu optimieren.

Ansatzpunkte in Richtung auf eine Integration von sektoralen Zielen und Umweltzielen vor allem auch im Bereich der Biodiversität bietet die Agrarpolitik, insbesondere im Rahmen der 2. Säule der Agrarpolitik, mit den Agrarumweltprogrammen. Das Nebeneinander der 1. und 2. Säule und der verschiedenen Achsen innerhalb der 2. Säule führen jedoch zu schwer abschätzbaren gegenläufigen Wirkungen. Ziel sollte es sein, die komplizierte Struktur der Agrarförderung zu vereinfachen und alle Zahlungen so weit wie möglich an die Erbringung konkreter Leistungen für die Allgemeinheit zu binden. Dazu sollte die für 2008/2009 anstehende Revision des EU-Budgets genutzt werden. Hierdurch würden Spielräume gewonnen, um den Mitgliedsstaaten einen vermehrten Einsatz von Anreizen zur Aufrechterhaltung und Ausweitung naturschutzgerechter Bewirtschaftungsformen zu ermöglichen.

Neue Gefahren, aber auch neue Chancen für die Erhaltung der Biologischen Vielfalt ergeben sich durch die direkte und indirekte Förderung des Energiepflanzenanbaus im Rahmen der Energiepolitik. Es muss durch eine geeignete Kombination und Abstimmung der verschiedenen Instrumente erreicht werden, dass die erhöhte Nachfrage nach Flächen zur Energiepflanzenproduktion nicht zu einer Reduzierung der Artenvielfalt führt, die ja (auch) durch klimapolitische Maßnahmen erhalten werden soll.

Durch eine Integration von biodiversitätsfördernden Anreizen in die land-, forstwirtschafts- und energiepolitischen Instrumente könnten ungewollte negative Effekte vermindert und darüber hinaus Win-Win Potentiale zwischen Energiepflanzenanbau, effizienten Technologien und Naturschutz realisiert werden. Geeignet wäre etwa ein Bonus für biodiversitätsfördernde Bewirtschaftungsweisen (von der Erzeugung der Ausgangsmaterialien bis zur Entsorgung). Klimaschutzziele und Naturschutzziele müssen effizient miteinander verbunden werden.

Wesentliches Ziel einer verbesserten Regionalpolitik sollte es sein, die angestrebte Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Regionen, z.B. über die Verbesserung der Erreichbarkeit für Personen, Güter und Informationen, eine hochwertige Infrastrukturqualität und den Aufbau oder die Modernisierung von Produktions- und Forschungsstätten möglichst ohne Flächenneuanspruchnahme und zusätzliche Bodenversiegelung innerhalb bestehender Siedlungen zu erreichen. Dies sollte auch in den Förderkriterien zum Ausdruck kommen. Die Aufwertung bestehender Siedlungen und Infrastrukturen sollte Vorrang haben.

Voraussetzung für den vermehrten Einsatz solcher integrierter Anreizlösungen ist eine bessere Abstimmung zwischen Naturschutz und anderen Förderbereichen auch auf europäischer Ebene.

e) Entlastung der Staatshaushalte und „Better Regulation“

Marktbasierte Instrumente bieten Möglichkeiten, die Verursacher von Biodiversitätsverlusten stärker als bisher in die Verantwortung zu nehmen, die Ressourcenallokation zu verbessern und die Staatshaushalte zu entlasten. Für den Schutz der Biodiversität kommen u.a. handelbare Nutzungsrechte, handelbare Kompensations- oder Erhaltungspflichten, sowie Abgaben auf biodiversitätsschädigende Aktivitäten in Frage.

Die Bundesrepublik Deutschland hat langjährige Erfahrungen mit der flexiblen Anwendung von Verpflichtungen zur Kompensation von Biodiversitätsschäden im Bereich von Infrastruktur-, Siedlungs- sowie Gewerbe- und Industrieprojekten. Eine Einführung entsprechender Regelungen auf europäischer Ebene würde neben den positiven Effekten auf die Biologische Vielfalt auch zur Angleichung von Wettbewerbsbedingungen führen. (Vgl. auch die Position zu Frage 3).

Ein weiterer Einsatzbereich für Kompensationspflichten liegt im Bereich der Bodenversiegelung, die verstärkt durch Entsiegelungsmaßnahmen an anderer Stelle ausgeglichen werden sollte.

Zu diskutieren wäre im Bereich der Siedlungsentwicklung auch, die Neuausweisung von Flächen für Siedlungen und Infrastrukturen künftig auf nationaler oder regionaler Ebene quantitativ zu begrenzen und einen Handel mit Flächenausweisungszertifikaten zu begründen. Neben einer mengenmäßigen Einschränkung der Siedlungserweiterung würde dies zu einer Effizienzsteigerung der Siedlungsentwicklung beitragen. Die Entwicklungen würden dort stattfinden, wo sie den meisten Nutzen stiften.

Flexible Kompensations- oder Erhaltungspflichten sollten verstärkt auch im Bereich der Agrarpolitik eingesetzt werden. Verluste an Biodiversität aufgrund intensiver Bewirtschaftungsformen ließen sich z.B. verursacherbezogen vermeiden, wenn Land- und Forstwirte einen bestimmten Anteil ihrer Flächen naturnah oder extensiv belassen oder bewirtschaften müssten. So sollte die Verpflichtung zur Flächenstilllegung innerhalb der Europäischen Agrarpolitik in eine flexibel umsetzbare Verpflichtung zur Vorhaltung eines Mindestanteils ökologischer Ausgleichsflächen umgewandelt werden. (Vgl. auch die Position zu Frage 3).

Eine weiteres verursacherbezogenes Instrument, das aufgrund seiner Wettbewerbswirkungen europaweit diskutiert werden müsste, ist die in Deutschland seit langem diskutierte Einführung von Abgaben auf landwirtschaftliche Betriebsmittel (insbes. Pflanzenschutzmittel, Düngemittel), die neben der Biologischen Vielfalt auch positive Auswirkungen auf Wasserschutz- und Klimaschutzziele hätten.

2. *Sollten insbesondere „Zahlungen für ökologische Leistungen“ intensiver genutzt werden, um Umweltziele zu erreichen?*

Ein vermehrter Einsatz von „Zahlungen für ökologische Leistungen“ ist erforderlich, um verstärkt kostengünstige, produktionsintegrierte Maßnahmen zur Erhaltung der Biologischen Vielfalt unterstützen zu können. Insbesondere eine weitere Umorientierung der Europäischen Agrarpolitik könnte hierfür die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stellen. Siehe hierzu auch die Position zu Frage 1, Antwort Teil d).

3. *Sollten die Möglichkeiten zur Einführung von Ausgleichsmaßnahmen für die biologische Vielfalt auf Gemeinschaftsebene, z.B. eines Wetland-Bankings, eingehender geprüft werden?*

In Deutschland ist seit über 30 Jahren die naturschutzrechtliche Eingriffs-Ausgleichsregelung in den Naturschutzgesetzen des Bundes und der Länder verankert. Die Regelung betrifft vor allem bauliche Aktivitäten (Infrastruktur, Siedlungsentwicklung, Gewerbe und Industrie). Sie gibt dem Verursacher von Beeinträchtigungen des Naturhaushalts, der Biologischen Vielfalt und des Landschaftsbildes die Pflicht auf, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen. Sofern die Beeinträchtigungen bspw. unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht unterlassen werden können, sind für erhebliche Beeinträchtigungen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu ergreifen. Die vorrangig zu ergreifenden Ausgleichsmaßnahmen (compensatory measures) haben zum Ziel, die erheblichen Beeinträchtigungen in möglichst funktional gleichartiger Weise („in kind“) zu kompensieren. Falls Ausgleichsmaßnahmen nicht möglich sind, sind die erheblichen Beeinträchtigungen in gleichwertiger Weise (functionally unrelated) durch Ersatzmaßnahmen (substitute remediation) zu kompensieren. In einigen anderen Ländern der Europäischen Union existieren ähnliche Regelungen.

Die Eingriffsregelung geht weiter als das aus den USA bekannte wetland-mitigation-banking, weil sie einen flächendeckenden und über alle Funktionen des Naturhaushaltes, der Biologischen Vielfalt und des Landschaftsbildes querschnittsorientierten Ansatz verfolgt. Sie bezieht insbesondere auch Schutzgüter außerhalb der FFH- und Vogelschutzrichtlinie sowie der entsprechenden Schutzgebiete mit ein. Damit Kompensationsmaßnahmen möglichst rasch und effizient durchgeführt werden können, werden immer häufiger Flächen- und Maßnahmenpools unter öffentlicher und privater Trägerschaft gebildet, in denen Maßnahmen auf Kosten der Verursacher durchgeführt werden. Auch vor einem Eingriff durchgeführte Maßnahmen können unter bestimmten naturschutzfachlichen und -rechtlichen Bedingungen auf Kompensationsverpflichtungen angerechnet werden. Die Umsetzungspraxis nähert sich hierbei hinsichtlich des Vollzugs der Kompensationsverpflichtung dem aus den USA bekannten mitigation-banking an.

Einzelne Prinzipien der Eingriffsregelung (wie die Folgenermittlung, das Vermeidungsgebot und die Kompensationspflicht) haben in verschiedene gemeinschaftsrechtliche Vorschriften bereits Eingang gefunden. Beispiele sind die Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung, die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung, die Flora-Fauna-

Habitat-Richtlinie (Art. 6, Abs. 4) und die Umwelthaftungsrichtlinie. Die generelle Einführung einer der Eingriffsregelung entsprechenden flächendeckenden, alle Aspekte von Biodiversität, Naturhaushalt und Landschaftsbild umfassenden und konsequent verursacherbezogenen Regelung auf europäischer Ebene würde neben den positiven Effekten auf die Biologische Vielfalt auch zur Angleichung von Wettbewerbsbedingungen führen.

Flexible Kompensations- oder Erhaltungspflichten könnten auch verstärkt im Bereich der Agrarpolitik eingesetzt werden. So sollte die Verpflichtung zur Flächenstilllegung innerhalb der Europäischen Agrarpolitik in eine flexibel umsetzbare Verpflichtung zur Vorhaltung eines Mindestanteils ökologischer Ausgleichsflächen umgewandelt werden. (Vgl. auch die Position zu Frage 1, Teil e).