

Zukunftsforum Naturschutz „Lassen sich Eingriffe in die Natur ausgleichen? Vom Sinn und Widersinn der Kompensation“, Stuttgart, 11. Dezember 2023

Die Ökokonto-Verordnung – welche Änderungen sind für eine wirkungsvolle Kompensation nötig?

Dr. Gerhard Bronner, Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg e. V.

Beim Erlass der Ökokonto-Verordnung im Jahr 2011 wurde festgelegt, dass nach fünf Jahren eine Evaluation erfolgen sollte. Diese wurde in den Jahren 2016-2018 durch das Büro PAN umgesetzt. Begleitet wurde der Prozess von einem Fachbeirat, in dem alle relevanten Interessensvertreter beteiligt waren. Die Ergebnisse zeigten, dass sich die Ökokontoverordnung bewährt hat und wirkungsvoller als alles, was seither auf Bundesebene entworfen wurde, ist. Dennoch schienen Verbesserungen, Korrekturen und Konkretisierungen an mehreren Stellen erforderlich.

Nicht immer gelang es, einen Konsens zu finden, in den meisten Fällen bildeten sich jedoch deutliche Mehrheiten ab. Der Abschlussbericht enthält eine Liste von Vorschlägen, die bei einer Novellierung zu berücksichtigen sind. Diese Novellierung wurde unter der Leitung des damaligen Umwelt-Staatssekretärs Andre Baumann vom Umweltministerium und der LUBW engagiert angegangen. Mit dem Weggang Baumanns nach Berlin kam der Prozess zum Erliegen. Allem Anschein nach hatten beide Institutionen das Interesse daran verloren und wiederholte Nachfragen und Ermahnungen liefen ins Leere.

Erst im vergangenen Jahr kam wieder Bewegung in die Thematik. Von der Vision Baumanns, per Smartphone-App alle Kompensationsmaßnahmen unabhängig von der Rechtsgrundlage vollständig und aktuell online abrufen zu können, sind wir noch weit entfernt.

Was sind nun die konkreten Vorschläge aus der Evaluation?

Bewertungssystem

Die Grundzüge des Bewertungssystems wurden weiterhin für gut befunden. Es zeigte sich jedoch, dass die Ermessensspielräume bei der Bewertung häufig missbräuchlich angewendet wurden: der Ausgangszustand wurde oft zu gering eingestuft und die Prognose für Kompensationsmaßnahmen zu hoch. Hier muss über eine neue Verordnung selbst oder über verbindliche Anleitungen für eine objektivere Bewertung gesorgt werden.

Streng genommen gilt das Bewertungssystem nur für den naturschutzrechtlichen Ausgleich. Im Baurecht gibt es kein vorgegebenes Verfahren, jede Kommune kann ihr Verfahren frei wählen. Dies nutzten manche Kommunen missbräuchlich aus. Beispiele sind das mittlerweile abgeschaffte „Gartenamtssystem“ der Stadt Karlsruhe oder das Vorgehen der Stadt Villingen-Schwenningen, wo der Waldumbau im Rahmen der guten fachlichen Praxis in Ökopunkte umgemünzt wird. Glücklicherweise haben indes die meisten Büros und Kommunen freiwillig die Methodik der Ökokontoverordnung übernommen.

Maßnahmen im Wald

Eine ebenfalls in der Evaluation vorgeschlagene Ausweitung der möglichen Maßnahmen im Wald wurde nicht befürwortet, da der Nettoausgleich für Eingriffe im Freiland zu einem erheblichen Teil im Wald stattfinden. Wenn jede Verbesserungsmaßnahme im Wald, die im Rahmen der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft sowieso durchgeführt wird, bepunktet werden würde, könnte der gesamte Ausgleich im Wald als Mitnahmeeffekt durchgeführt werden und die Wirkung der Ausgleichsregelung würde verpuffen.

Herstellungskostenansatz

Eine gravierende Fehlsteuerung erfolgt derzeit auch beim Herstellungskostenansatz. Grundsätzlich ist es sinnvoll, punktuelle Maßnahmen wie z.B. die Beseitigung eines Dammes in einem Gewässer nicht über die Fläche zu bewerten. Allerdings hat sich das in der Verordnung gewählte Verhältnis von Euro zu Ökopunkten als extrem marktfern herausgestellt. Der Marktwert eines Ökopunktes liegt in manchen Regionen über 1 Euro, tatsächlich werden aber pro investiertem Euro (inklusive Planungs- und Nebenkosten) 4 Ökopunkte gewährt. Je teurer eine Maßnahme ist, desto mehr verdient der Maßnahmenträger. Das ist eine Gelddruckmaschine, die sich in der Praxis bemerkbar macht.

Ebenso ist es missbräuchlich, wenn die Herstellung oder Instandsetzung von Trockenmauern über den Herstellungskostenansatz berechnet wird. So kann man ein ganzes Gewerbegebiet durch ein paar Quadratmeter Trockenmauer ausgleichen.

Dies dürfte so eigentlich nicht sein, da in der Ökokontoverordnung zu den punktuellen Maßnahmen ausgesagt wird, dass „[...] die Herstellungskosten in einem adäquaten Verhältnis zum voraussichtlich erzielbaren ökologischen Aufwertungsgewinn stehen [müssen].“ Ein Passus, der unserer Wahrnehmung nach von Planern und Behörden nur selten berücksichtigt wird.

Bodenschutz

Die Einbeziehung des Schutzgutes Boden in die Ökopunkteregelung war keine Idee des Naturschutzes und manche Beteiligte hadern damit noch immer. Da Ausgleichsmaßnahmen im Bodenbereich jedoch nur in geringem Umfang erfolgen und oft teuer sind, werden Eingriffe in den Boden häufig durch Naturschutzmaßnahmen kompensiert. Würde man den schutzgutübergreifenden Ausgleich unterbinden, würden weniger Naturschutzmaßnahmen umgesetzt.

Dessen ungeachtet sind bei manchen Ausgleichsmaßnahmen im Bodenbereich Fragezeichen zu setzen. Sind unsere Böden wirklich derart degradiert, dass der Oberbodenauftrag auf der Hälfte der Offenlandfläche des Landes eine sinnvolle Maßnahme wäre? In dem Heft „Das Schutzgut Boden in der Ausgleichsregelung“ steht zudem noch immer die „Bodenschutzkalkung“ als Kompensationsmaßnahme verzeichnet, obwohl dies in der Ökokontoverordnung nicht unter den möglichen Maßnahmen genannt ist und das Umweltministerium den größten Missbrauch abgestellt hat - allerdings nicht rückwirkend.

Die Einbeziehung weiterer Schutzgüter in ein einheitliches Ökopunktesystem wurde in der Evaluation kritisch gesehen. Dem kann ich mich nur anschließen.

Artenschutzmaßnahmen

Bei der Evaluation wurde zudem diskutiert, ob die Bepunktung bestimmter Arten ausgeweitet werden sollte. Dies wurde zu Recht kritisch gesehen. Es können so astronomische Punktzahlen generiert werden – 300.000 Ökopunkte für ein Brutpaar Kiebitze. oder 100.000 Ökopunkte für einen Hektar Wanstschreckenwiese.

Diese wären möglicherweise gerechtfertigt, wenn mit dieser Einmalzahlung der Erhalt neuer Populationen dauerhaft gesichert wäre, was ich jedoch erheblich bezweifle. Die Frage ist, ob sich jeder Maßnahmenträger bewusst ist, wieviel der dauerhafte Unterhalt der Maßnahmen kosten wird. Was ist, wenn der Maßnahmenträger nicht mehr existiert oder bankrott geht? Wenn die Population wieder erlischt oder wenn nach gängiger Rechtsauffassung bei privaten Trägern die Unterhaltspflicht nach 25 Jahren erlischt und der Staat nicht das Geld hat, einzuspringen? Auch kann der Neuaufbau von Populationen auf diese Weise nicht priorisiert oder gesteuert werden. Der Maßnahmenträger entscheidet, welche Art in welchem Umfang gefördert wird und manchmal ist der Weg von der förderungswürdigen bis zur Problemart relativ kurz, wie die Beispiele Weißstorch und Biber zeigen.

Arbeitshilfen

Möglicherweise wird es nicht möglich sein, alle Details der Anwendung in der Verordnung selbst zu regeln. Dann sind verbindliche Arbeitshilfen nötig, die einen einheitlichen Verwaltungsvollzug nach hohen Standards gewährleisten.

Weitere Herausforderungen sind unabhängig vom Inhalt der Ökokontoverordnung auftretende, grundlegende Probleme. Zu diesen zählen die nahezu fehlende Überwachung, ein gigantisches Vollzugsdefizit und fehlende Transparenz über die Kompensationsmaßnahmen.

Überwachung

Für die Überwachung der naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen sind die unteren Naturschutzbehörden verantwortlich. Für eine aktive Überwachung in Eigeninitiative fehlt den meisten das Personal. Selbst die Überwachung und Bearbeitung nach Hinweisen aus der Bevölkerung wird nur unzureichend geleistet. Ein innovativer Ansatz ist die Erhebung von Sicherheitsleistungen von den Eingreifenden, die zurückgezahlt werden, wenn die Maßnahme umgesetzt ist. Dies wird von wenigen Landratsämtern bei Einzelbauvorhaben im Außenbereich mit gutem Erfolg praktiziert und erleichtert die Überwachung der Umsetzung, jedoch noch nicht die Pflege und Unterhaltung. Dennoch ist dies ein Ansatz, von der Ausnahme zur Regel werden sollte.

Die Umsetzung von baurechtlichen Ausgleichsmaßnahmen aussieht, beleuchtete Prof. Reif in seinem [Vortrag](#). Im Baurecht ist seit einigen Jahren verankert, dass die Kommunen auch die externen Ausgleichsmaßnahmen einem Monitoring unterziehen müssen. Das erfolgt aber lediglich in Kommunen mit eigenem Naturschutzpersonal. Die ausgleichswirksamen Maßnahmen innerhalb der Bebauungspläne auf Privatgrundstücken werden ebenso nur in extremen Ausnahmefällen geprüft. Man würde dort ein Vollzugsdefizit von weit über 50 % feststellen... Es bleibt unsere Aufgabe, permanent auf diese Defizite hinzuweisen. Nicht nur bei den Sachbearbeitern, die oft nichts für die Misere können, sondern bei den Amtsleitern und Landräten.

Verzeichnis

Voraussetzung für eine Überwachung ist Transparenz über die Maßnahmen. Diese gibt es beim naturschutzrechtlichen Ausgleich, wo alle Kompensationsmaßnahmen in einem öffentlich einsehbar Verzeichnis eingetragen und auf einer interaktiven Karte visualisiert werden müssen. So kann jeder am Luftbild oder vor Ort prüfen, ob die Obstwiese wirklich gepflanzt und die Wiese extensiviert ist. Oder besser könnte...: Während die Verzeichnisse in manchen Landkreisen gut gefüllt sind, sind sie in anderen weder vollständig noch aktuell.

Eine solche Plattform ist auch für den baurechtlichen Ausgleich seit langem beschlossen und die Kommunen sind verpflichtet, ihre Maßnahmen dort einzutragen. Doch leider gibt es diese Plattform noch gar nicht! Offenbar hatte das Thema weder im Umweltministerium noch in der LUBW Priorität.

Baurechtliche Kompensation

Eine weitere Baustelle ist die bauplanungsrechtliche Kompensation. Einerseits wachen die für das Bauplanungsrecht zuständigen Ministerien mit Argusaugen darüber, dass die Umweltverwaltung ihnen ja nicht in „ihre“ Zuständigkeit hineinregiert. Andererseits unternimmt die Bauverwaltung jedoch keinerlei Schritte, um in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich Vollzugsdefizite abzubauen.

Es ist beispielsweise offensichtlich, dass die meisten kleinen Kommunen mit ihren Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Ausgleich für Bebauungspläne überfordert sind. Es gibt in zwei Regionen Akteure, die sie dabei gegen Entgelt unterstützen: In der Region Bodensee-Oberschwaben hat der Regionalverband dazu die REKO GmbH gegründet, in Breisgau-Hochschwarzwald bietet der LEV entsprechende Dienstleistungen an. Das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen reagierte auf den gemeinsamen Vorstoß der Kommunal- und Umweltverbände, solche Angebote flächendeckend einzuführen und dafür eine Anschubfinanzierung bereitzustellen, negativ. Prof. von Komorowski legte dies in seinem heutigen [Vortrag](#) ausführlich dar.

Der § 13b BauGB

Lassen Sie mich noch einige Worte verlieren zum § 13b BauGB, der mittlerweile als rechtswidrig erklärt wurde. Alle älteren §13b-Pläne behalten jedoch ihre Gültigkeit und das Bundesbauministerium will nun durch eine Gesetzesänderung zudem die jüngeren legalisieren. Allein in Baden-Württemberg wurden wegen des §13b Ausgleichsmaßnahmen im Wert von mindestens 50 Millionen Euro nicht erforderlich und fehlen nun dem Naturschutz. Man könnte sagen: die Einführung von §13b, die anfangs nur die CSU mit der heuchlerischen Begründung „Flüchtlinge!“ wollte, war einer der erfolgreichsten Rechtsbrüche der letzten Jahrzehnte.

Landschaftsbild

Teil der Ausgleichsregelung sind nicht nur Arten und Biotop, sondern auch das Landschaftsbild. Tatsächlich wird dieses bei Planungen (mit Ausnahme von Windkraftanlagen) und leider auch der Rechtsprechung völlig marginalisiert. Der Eingriff wird wenig ernst genommen („subjektive Einschätzung“, „erhebliche Verunstaltung“) und was an Ausgleich festgelegt wird, ist meist völlig ungeeignet, um „das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu zu gestalten“ (BNatSchG).

Das liegt sicherlich daran, dass es schwieriger zu operationalisieren ist als Biotop. Der Evaluationsbericht sagt dazu aus, dass es, *da es beim Schutzgut Landschaftsbild noch keine allgemein anerkannte, standardisierte Methode zur Bewertung eines Eingriffs bzw. einer Aufwertungsmaßnahme gibt, eine Aufnahme des Schutzguts zum derzeitigen Zeitpunkt nicht empfehlenswert ist. Insbesondere*

vor der Festlegung einer verbindlich anzuwendenden Methode wären vertiefte Untersuchungen notwendig. Bei der Prüfung bzw. Entwicklung einer Methodik ist zu berücksichtigen, dass diese für alle Arten von Eingriffen und Aufwertungsmaßnahmen anwendbar sein muss. Sie sollte dementsprechend auch eher in eine umfassende Kompensationsverordnung aufgenommen werden also in die ÖKVO.

Eine der am weitesten entwickelten Methodik wird in der Region Bodensee-Oberschwaben praktiziert. Sie basiert auf einem Landschaftsbewertungsmodell der Universität Stuttgart. Die [Ergebnisse](#) sind nicht als Karte in den amtlichen Kartendiensten, sondern lediglich über die Website des LNV zu finden. Dem liegt zugrunde, dass Kräfte in der Landesverwaltung befürchten, die gesetzlich gebotene Berücksichtigung des Landschaftsbildes könnte den Ausbau der Windkraft zusätzlich erschweren. Statt einer Verheimlichung von Daten brauchen wir die Entwicklung und Festsetzung einer Methodik zur Berücksichtigung des Landschaftsbildes.

Realkompensation versus Ausgleichszahlung

Als letzter Punkt soll das Thema Realkompensation versus Ausgleichszahlung thematisiert werden. Bislang sind Eingriffe durch reale Maßnahmen zu kompensieren – lediglich beim landschaftlichen Eingriff durch Windkraftanlagen werden Ausgleichszahlungen geleistet. Die jüngsten Beschlüsse des Koalitionsausschusses im Bund zur Beschleunigung der Energiewende haben dem Thema neue Brisanz verliehen. Dort wird angestrebt, dass statt der Realkompensation Ausgleichszahlungen geleistet werden.

Die bisherige Praxis weist gravierende Probleme auf – schwierige Bewertung, fehlende Überwachung, Auswahl der Maßnahmen nach dem Belieben der Eingreifenden und nicht nach fachlichen Prioritäten sowie eine Vielzahl von Mikromaßnahmen. Wäre es nicht einfacher und besser, Ausgleichszahlungen festzusetzen und das Geld der Naturschutzverwaltung zu geben, damit die es nach fachlichen Gesichtspunkten verwendet? Aus zwei Gründen halten das nicht nur ich, sondern auch die Naturschutzverbände und die Naturschutzbehörden für brandgefährlich:

Wenn auf diese Weise der Naturschutz große Geldsummen erhielte, wäre die Gefahr gegeben, dass die ureigene staatliche Finanzierung des Naturschutzes zurückgefahren würde. Naturschutz wäre für seine Existenz auf weitere permanente Eingriffe angewiesen – eine absurde Situation!

Zweitens ist vielfach das größte Problem für den Naturschutz nicht, an Geld zu kommen, sondern an Flächen. Bisher sind die Eingreifenden dafür verantwortlich, neben der Kostentragung auch für die Bereitstellung von Flächen für die Kompensationsmaßnahmen zu sorgen. Der Naturschutz hätte nichts von Kompensationsgeldern, wenn die Flächen für deren Einsatz fehlen. Einem realen Eingriff muss eine reale Kompensation gegenüberstehen!