

Jerg Hilt, Rita Schweinfort *

Das Ökokonto – doppelte Chance für Kommunen

Die kommunale Entwicklung steht nie still. Der gleichzeitige Schutz von Natur und Landschaft ist dabei eine zentrale Herausforderung für die Gemeinden. In Form von Ökokonten sollen die Probleme des naturschutzrechtlichen Eingriffsausgleichs gelöst werden. Unter anderem können waldreiche Kommunen den Entwicklungsbedarf anderer Gemeinden damit ausgleichen. Waldflächen sind somit nicht mehr nur Rohstofflieferant, sondern können auch als Ausgleichsflächen dienen.

Bauliche Maßnahmen bedeuten oftmals Beeinträchtigungen für die Natur und Landschaft

Veränderungsprozesse gehören für Kommunen zum Alltagsgeschäft. Die immer rascheren Änderungen der Anforderungen von Bürgern und Wirtschaftsbetrieben machen laufende Anpassung der kommunalen Infrastruktur notwendig. Damit sind häufig auch bauliche Maßnahmen verbunden. Trotz aller Bemühungen zur Umnutzung und Nachverdichtung sind Beeinträchtigungen in Natur und Landschaft immer wieder unvermeidbar. Vorhaben dieser Art definiert das Naturschutzrecht als Eingriff und verpflichtet den jeweiligen Verursacher zur „Wiedergutmachung“. Diese besteht aus einem Ausgleich beziehungsweise Ersatz für die beeinträchtigten oder verloren gegangenen Naturwerte an anderer Stelle.

Fehlende Ausgleichsflächen sind eine Herausforderung für die Kommunalentwicklung

Die Kommune, die eine Fläche entwickeln will, steht damit vor der Herausforderung zusätzliche Flächen für Ausgleichsmaßnahmen zu finden. Wie die tägliche Praxis zeigt, ist es für den Eingriffsverursacher zunehmend schwierig, geeignete Flächen zu finden und verfügbar zu machen. Darunter leidet zum Teil, die für die Eingriffsgenehmigung notwendige zeitnahe Durchführung dieser Ausgleichsmaßnahmen. Dadurch werden Genehmigungsverfahren erschwert und verzögert. Von

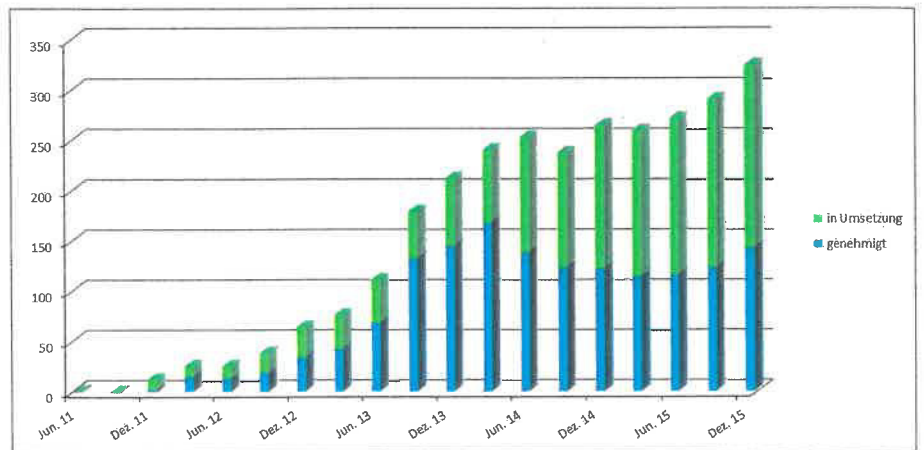


Abbildung 1: Zeitliche Entwicklung genehmigter Ökokonto-Einzelmaßnahmen

Seiten der Landwirtschaft wird zunehmend der Schwund von Produktionsflächen beklagt. Diese werden sowohl für den Eingriff als auch für den Ausgleich, also häufig doppelt, in Anspruch genommen.

Kompensation durch Waldflächen als Chance

Durch die abnehmende Flächenverfügbarkeit in der Landwirtschaft werden Waldflächen für Kompensationsmaßnahmen immer wichtiger. Auch hier muss die langfristige Sicherung der Produktionsleistungen gewährleistet werden. Dennoch bieten sich für waldbesitzende Kommunen Chancen – auch über den eigenen Kompensationsbedarf hinaus. Denn nicht jede Kommune mit entsprechendem Entwicklungsbedarf verfügt über geeignete Waldflächen. Gleichzeitig muss nicht jede waldreiche Kommune ihre eigenen Entwicklungen ausgleichen.

Ökokonto-Verordnung soll naturschutzrechtlichen Ausgleich vereinfachen

Neue Wege zum Eingriffsausgleich sollten geschaffen werden, als am 28. Dezember 2010 im Gesetzblatt für Baden-Württemberg die Ökokontoverordnung (vom 19. Dezember 2010) verkündet wurde. Damit wurde eine landeseinheitliche Regelung zur Anerkennung und Bewertung zeitlich vorgezogener Ausgleichsbeziehungsweise Ersatzmaßnahmen für Eingriffsvorhaben in die Natur geschaffen. Die Funktionsweise ist dabei vereinfacht wie folgt: Ein Flächeneigentümer setzt auf einer Fläche konkrete Naturschutzmaßnahmen um, zum Beispiel die Renaturierung eines

* Jerg Hilt ist Assessor des Forstdienstes und Geschäftsführer der Forstkammer Baden-Württemberg. Rita Schweinfort ist Studentin der Rechtswissenschaft und als Werkstudentin bei der Forstkammer Baden-Württemberg tätig.



Foto: Manfred Schmidt-Luttmann, LUBW

Zeitliche Entwicklung genehmigter Ökokonto-Einzelmaßnahmen

Moore. Der naturschutzfachliche Mehrwert dieser Maßnahme wird ermittelt und in Form von Ökopunkten bei der Naturschutzverwaltung in ein Verzeichnis eingetragen – das Ökokonto. Wenn an anderer Stelle ein Eingriff in die Natur stattfindet, zum Beispiel durch den Bau einer Straße, kann der Bauträger die Ökopunkte für den naturschutzrechtlich vorgeschriebenen Ausgleich nutzen, indem er sie dem Flächeneigentümer abkauft. Für den Bauträger ist das oft die schnellere und einfachere Lösung, als eigene Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen.

Kommune kann Anbieter und Kunde am Markt der Ökokonten sein

Während aus Sicht des Naturschutzes der große Mehrwert im idealerweise zeitlich vorgezogenen Eingriffsausgleich liegt, liegt der Vorteil für die Eingriffsverantwortlichen in der betriebsübergreifenden Handelbarkeit der Ausgleichsleistungen. Dadurch ist eine neue Gruppe von Akteuren entstanden, nämlich die Anbieter von Ausgleichsleistungen.

Durch die einheitliche Bewertung von Eingriffen und Naturschutzleistungen mit der „Währung“ Ökokonto wurde einerseits ein finanzielles Instrument für den Naturschutz geschaffen. Andererseits wurde ein Markt für eben diese Leistungen entwickelt. Auf diesem Markt können kommunale Waldeigentümer sowohl als Anbieter, als auch als Kunde auftreten. Auf der Grundlage dieser so geschaffenen Handelbarkeit des Aufwertungsgewinns können auch Kommunen, die nicht über geeignete Flächen, für die vom Bundesnaturschutzgesetz geforderten Kompensationsmaßnahmen verfügen, auf das Ökokonto zurückgreifen. Die entsprechend zum Ausgleich erforderliche Punktemenge können sie käuflich erwerben. Kommunale Entwicklungsvorhaben werden auf diese Art entlastet und beschleunigt.

Unterscheidung der Eingriffe zwischen Naturschutzrecht und Baurecht

An dieser Stelle gilt es, zwischen dem naturschutzrechtlichen Ausgleich von Eingriffen (nach §§ 13-18 BNatSchG) und dem baurechtlichen Ausgleich (nach § 1a und § 135a Abs. 2 BauGB) zu unterscheiden.

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung gilt im Außenbereich, bei baurechtlichen Vorhaben und bei Bebauungsplänen, die eine Planfeststellung ersetzen. Dies sind zum Beispiel Eingriffe in Natur und Landschaft durch Straßen, Schienenwege, Rohstoffgewinnung und Ähnliches. Die bauplanungsrechtliche Eingriffsregelung gilt dagegen für Bauleitpläne (Flächennutzungspläne, Bebauungspläne) sowie für Ergänzungssatzungen innerhalb der zusammenhängend bebauten Ortsteile, soweit dort Eingriffe geplant werden (§ 18 Abs. 1 BNatSchG). Sie gilt nicht für Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen nach § 33 BauGB und im Innenbereich nach § 34 BauGB.

Im Gegensatz zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung wird die baurechtliche Eingriffsregelung bereits auf der Planungsebene und nicht erst bei der Zulassung konkreter Bauvorhaben

durchgeführt. Entsprechende Beschlüsse zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beziehungsweise die Ausweisung dafür vorgesehener Flächen, werden also bereits im Bebauungsplan umgesetzt.

Getrenntes System der naturschutzrechtlichen und baurechtlichen Ökokonten ist bei konkreten Maßnahmen durchlässig

Grundsätzlich handelt es sich bei naturschutzrechtlichen und baurechtlichen Ökokonten um zwei getrennte Systeme. Beide haben unterschiedliche Rechtsgrundlagen und auch die Verwaltungszuständigkeit bis hin zur Ministerialebene ist verschieden. Vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen für die Bauleitplanung von Städten und Gemeinden nach dem Baugesetzbuch können nicht im naturschutzrechtlichen Ökokonto geführt werden. Im Hinblick auf die konkreten Maßnahmen sind die Systeme aber durchlässig, was das naturschutzfachliche Ökokonto gerade für Kommunen interessant macht.

So können vorgezogene Maßnahmen aus dem bauplanungsrechtlichen Ökokonto von der Kommune veräußert und auf naturschutzrechtliche Eingriffe angerechnet werden. Voraussetzung ist, dass noch keine Anrechnung auf bauleitplanerische Eingriffe erfolgt ist, eine (Neu-)Bewertung nach der Ökokontoverordnung durchgeführt wird und die Löschung aus dem bauplanungsrechtlichen Ökokonto erfolgt. Zudem muss die Maßnahme formal ins Ökokonto aufgenommen worden sein, und der Beginn der vorgezogenen Maßnahme darf erst nach Inkrafttreten der Ökokontoverordnung erfolgt sein. Außerdem ist erforderlich, dass durch die Kommune ein Antrag auf Zustimmung der unteren Naturschutzbehörde nach § 3 ÖKVO gestellt wurde. Umgekehrt ist es ebenso möglich, dass Maßnahmen, die bereits im naturschutzrechtlichen Ökokonto verbucht sind, zur Kompensation von bauplanungsrechtlichen Eingriffen herangezogen werden, solange sie noch nicht zum Ausgleich naturschutzrechtlicher Eingriffe Verwendung gefunden haben (VGH Mannheim, Urteil vom 21. April 2015 - 3 S 748/13, Rz. 73). Damit

sind vorgezogene Kompensationsmaßnahmen zwischen bauleitplanerischem (kommunalem) Ökokonto und naturschutzrechtlichem Ökokonto wechselseitig austauschbar.

Spektrum an Möglichkeiten bei der Nutzung des naturschutzrechtlichen Ökokontos

Gerade für Gemeinden bietet sich ein Spektrum an Möglichkeiten zur erweiterten Nutzung des naturschutzrechtlichen Ökokontos, indem eigene Naturschutzmaßnahmen veräußert oder Aufwertungsmaßnahmen Dritter für eigene Eingriffe erworben werden. Dies wird auch dadurch verstärkt, dass die Ausgleichsräume die Naturräume 3. Ordnung umfassen. Im Extremfall sind dadurch Eingriffe im Raum Bad Mergentheim durch Ökopunkte kompensierbar, die im Bereich Waldshut-Tiengen geschaffen wurden.

Ferner können Gemeinden selbst vorgezogene Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zur Aufnahme in das naturschutzrechtliche Ökokonto anerkennen lassen, um diese zu veräußern oder zur Kompensation von eigenen naturschutzrechtlichen Eingriffen zu verwenden. Interessant ist hierbei derzeit die Verzinsung der Ökokonto-Punkte: Von Beginn einer eingestellten Maßnahme an werden die Ökopunkte verzinst. Die jährliche Verzinsung beträgt 3 Prozent ohne Zinseszins, maximal über eine Dauer von 10 Jahren.

Ein weiterer möglicher Vorteil ist, dass Gemeinden nicht zwingend ein gesondertes bauleitplanerisches Ökokonto für die Darstellung von vorgezogenen Aufwertungsmaßnahmen führen müssen.

Evaluation zur Optimierung der ÖKVO

Bereits beim Erlass der ÖKVO wurde festgelegt, dass die Regelungen einer Evaluation unterzogen werden sollen, wenn ausreichend repräsentative Erfahrungswerte vorliegen. Zweck dieser Evaluation ist es, Antrags- und Genehmigungs-

verfahren, ökokontofähiger Maßnahmen sowie Bewertungsvorgaben einer Überprüfung zu unterziehen und gegebenenfalls einer Optimierung zuzuführen. Die Evaluierung startete im vergangenen Jahr. Sie betrifft allein das naturschutzrechtliche Ökokonto. Das bauleitplanerische Ökokonto ist nicht Gegenstand der Überprüfung. Da es sich um eine Verordnung handelt, wird sie vom Umweltministerium ohne formale Beteiligung des Landtages durchgeführt. Zur Begleitung wurde ein Projektbeirat eingerichtet, dem unter anderem Vertreter von Wissenschaft und Wirtschaft, der kommunalen Landesverbände, des ehrenamtlichen und behördlichen Naturschutzes sowie der Maßnahmenträger angehören. Die Evaluation bezieht sich auf aktuelle Erfahrungswerte, wonach zur Zeit 138 genehmigte Maßnahmenkomplexe mit insgesamt 394 Einzelmaßnahmen vorliegen, von denen sich 90 Maßnahmenkomplexe bereits in der Umsetzung befinden (siehe Abbildung 1). Der eingetragene Wert in Ökopunkten beläuft sich auf circa 53 Millionen Punkte.

Vereinfachung des Verfahrens und des Ökopunktehandels

Die Forstkammer Baden-Württemberg ist im Projektbeirat ebenfalls vertreten. Zur Begleitung des Evaluierungsverfahrens wurde im Verband eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Des Weiteren wird derzeit eine Mitgliederbefragung durchgeführt, um die Erfahrungen der privaten und körperschaftlichen Waldbesitzer mit dem Ökokonto einzubinden. Erste Rückmeldungen sowie die Einschätzung der AG-Teilnehmer machen einen Weiterentwicklungsbedarf an verschiedenen Stellen der ÖKVO deutlich. So wünschen sich die Forstbetriebe eine umfassende Vereinfachung, sowohl in Bezug auf das Verfahren, als auch den Ökopunktehandel. Durch Abbau des bürokratischen Aufwands bei der Nutzung des Ökokontos könnte auch kleineren Flächeneigentümern die Teilhabe am Ökopunktehandel erleichtert werden.

Ein weiteres Problem sehen die Anbieter von Ökopunkten in der fehlenden Bin-

dungsfrist für die Ausgleichsmaßnahmen. Wer Ökopunkte anbietet, muss nach heutigem Stand gegebenenfalls auf ewig den Bestand der Ausgleichsmaßnahme gewährleisten. Dadurch werden Walderben und zukünftigen Betriebsverantwortlichen unkalkulierbare Lasten auferlegt. In anderen Bundesländern, beispielsweise in Bayern, ist der Verpflichtungszeitraum von Ökokontomaßnahmen regelmäßig auf 25 Jahre befristet. Gleichzeitig sollte das Potenzial des Ökokontos für die Honorierung von langfristigem Nutzungsverzicht auf naturschutzfachlich hochwertigen und nutzungssensiblen Standorten stärker genutzt werden. Das ist derzeit nur in Verbindung mit erheblichen zusätzlichen Auflagen für den Gesamtbetrieb möglich. Das Bedürfnis der Erweiterung des in der Ökokontoverordnung festgelegten Artenkatalogs wird ebenfalls hervorgehoben.

Ökokonto ermöglicht die Vermarktung von Naturschutzmaßnahmen

Das Ökokonto stellt sowohl für Investoren als auch für Landnutzer und den Naturschutz gleichermaßen einen ergebnisorientierten Weg dar. Auch die Entwicklung von Kommunen kann von diesem Instrument profitieren. Kommunalen Waldeigentümern bietet sich die Möglichkeit, neben dem nachhaltigen Rohstoff „Holz“ auch Waldnaturschutz-Leistungen bereit zu stellen und zu vermarkten. Dabei können sie selbst entscheiden, welche „Produkte“ sie auf welchem Standort erbringen wollen. Somit erreichen sie Planungssicherheit und Vielfalt bezüglich ihrer Produktpalette sowie eine meist effiziente Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen.

Jedoch besteht noch erheblicher Optimierungsbedarf. Es ist zu hoffen, dass im Zuge der Evaluation den Experten und Praktikern besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird und innovative Ideen in Anpassungen der Verordnung einfließen. ■