

Entwurf einer Landesverordnung über das Ökokonto, die Einrichtung des Ausgleichflächenkatasters und über Standards für Ersatzmaßnahmen (Ökokonto- und Ausgleichflächenkatasterverordnung – ÖkokontoVo)

- Stellungnahme des BUND SH vom 22.02.2008 -

Grundsätzliches

Der Einsatz von Ökokonten in der naturschutzrechtlichen Eingriffskompensation kann aus Naturschutzsicht zu deutlichen Verbesserungen der bisherigen Kompensationspraxis führen. Im Hinblick auf die stark zunehmende Flächenkonkurrenz in der Landnutzung, u.a. durch den subventionierten Anbau nachwachsender Rohstoffe, stehen den möglichen positiven Wirkungen für den Naturschutz jedoch Gefahren des Missbrauchs und der Aufweichung der naturschutzrechtlichen Kompensation gegenüber.

Deshalb fordert der BUND die Anwendung des Ökokontos an eindeutige, praxistaugliche und rechtsverbindliche Bestimmungen zu binden. Sie müssen die naturschutzfachliche, aber auch naturschutzökonomische Wirksamkeit dieses Instrumentes sichern und Missbrauch verhindern. Letztlich sind die Anwendungsbestimmungen darauf auszurichten, dass die eingesetzten finanziellen Mittel so wirkungsvoll wie möglich für die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege gem. § 1 LNatSchG und der nationalen und internationalen Ziele zum Erhalt der biologischen Vielfalt eingesetzt werden. Dieses gebietet auch die ökonomische Vernunft.

Zu § 1

1. Der § 1 sollte neben dem Anwendungsbereich auch (Naturschutz-)Ziele der Verordnung aufführen. (ist auch als eigener § möglich)
Zudem fehlt eine Übergangsregelung für bereits bestehende Ökokontoflächen.

Erforderliche Änderung/Ergänzung:

Ökokonten sollen die naturschutzfachliche Effizienz der gesetzlichen Eingriffsausgleichsregelungen erhöhen. Sie sollen vorrangig dazu beitragen...

- a) Naturentwicklungsmaßnahmen und Naturschutz auf zusammenhängenden und großen Flächen in effektiver Form umsetzen zu können sowie
- b) Naturlebensräume über biotop- und artenspezifische Verbindungselemente (Linienstrukturen, Trittsteinbiotop) miteinander zu vernetzen.

Ihr Einsatz soll damit zugleich helfen, die Erholungsfunktion der Landschaft zu verbessern.

Für bestehende Ökokontoflächen ist eine Übergangsregelung aufzunehmen.

Zu § 2

1. Die inhaltliche Ausgestaltung des § 2, insbesondere des Abs. (2) in Verbindung mit der Anlage 2, Anhang 1, schließt nicht aus, dass auch geschützte Flächen, für die staatliche Erhaltungs- bzw. Entwicklungspflichten nach nationalem oder EU-Recht bestehen, in das Ökokonto aufgenommen werden. Eine solche Praxis ist gesetzeswidrig.

Erforderliche Ergänzung/Änderung:

Über die VO ist ausdrücklich auszuschließen, dass gesetzlich geschützte Flächen, für die grundsätzlich staatliche oder private Erhaltungs- bzw. Entwicklungspflichten bestehen, in das Ökokonto aufgenommen werden dürfen.

2. Die Gefahr des Missbrauchs bei der Aufnahme ins Ökokonto durch gezielte Erhöhung der Aufwertbarkeit der angemeldeten Flächen wird nicht ausgeschlossen. Z.B. kann durch vorherigen Umbruch von Grünland der Anrechnungsfaktor gezielt erhöht werden.

Erforderliche Änderung/Ergänzung

Der Antragsteller hat anzugeben, in welcher Weise die Antragsfläche in den letzten fünf Jahren genutzt worden ist. Sind wesentliche den ökologischen Wert des Ausgangsbiotops mindernde Maßnahmen durchgeführt worden, ist der vorherige Zustand für den festzulegenden Ausgangsbiotop maßgebend. Im Zweifelsfall kann die UNB den Nachweis verlangen.

3. Der Auftrag der UNBs zur Eignungsprüfung der angemeldeten Maßnahmen ist gar nicht leistbar. Wenn geprüft werden soll, ob die Maßnahme „geeignet sein (ist), die durch zukünftige Eingriffe beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes in gleichwertiger Weise zu ersetzen oder das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestalten zu können“ (Abs. (3) 1.), setzt diese Prüfung voraus, dass die gleichwertig zu ersetzenden Eingriffe bekannt sind und beurteilt werden können. Das ist aber im Hinblick auf die Zukunftsbezogenheit der Eingriffe gar nicht möglich.

Erforderliche Änderung/Ergänzung

Die Prüfung dieser Umweltaspekte hat die zuständige UNB im Zusammenhang mit der Eignungsprüfung der als Kompensation von einem Eingreifer beantragten Ökokontomaßnahmen durchzuführen. Die Beurteilung und Genehmigung hat in Bezug auf die konkrete Eingriffsmaßnahme zu erfolgen.

4. Biotope, die sich in einem bereits schutzwürdigen Zustand befinden können nur ausnahmsweise, wenn sie aufwertungsfähig und –bedürftig sind, in das Ökokonto eingestellt werden.
Die Prüfung der Aufwertbarkeit dieser Biotope bedarf sorgfältiger Untersuchungen samt Wirkungsprognosen für die geplanten Maßnahmen. Dazu sind die UNBs in der Regel personell nicht in der Lage. Wird darauf verzichtet, besteht die Gefahr von „Verschlimmbesserungen“ oder gar Missbrauch.

Erforderliche Ergänzung/Änderung:

Für die ausnahmsweise Aufnahme bereits schutzwürdiger Biotope in das Ökokonto hat der Antragsteller die Aufwertungseignung der geplanten Maßnahmen über ein Fachgutachten nachzuweisen.

5. Die Festlegung einer fixen Mindestgröße von 5000 m² (Abs. (3) 2.) ist nicht fachgerecht. Für eine isoliert in intensiv genutzter Landschaft liegende Fläche ist die Größe zu gering. Andererseits sind auch kleinere Flächen geeignet, wenn sie angrenzende geschützte Biotope ergänzen oder als Teilstück zum (geplanten) Aufbau eines größeren Naturentwicklungsgebietes oder des Biotop-Verbundsystems dienen.

Erforderliche Änderung/Ergänzung

Ökokontomaßnahmen sind grundsätzlich nur innerhalb von in Landschaftsplänen oder Naturschutzfachplänen ausgewiesenen Naturentwicklungsgebieten oder Biotopverbundachsen zuzulassen. Die Aufwertungsmaßnahmen haben den Entwicklungsleitbildern zu entsprechen. Für außerhalb dieser Gebiete liegende Antragsflächen ist eine Mindestgröße von 5 ha festzulegen. Zudem ist die Eignung der Flächenlage und der geplanten Maßnahmen (Zielbiotop) vom Antragsteller nachzuweisen.

6. Die endgültige Festsetzung des Anrechnungsfaktors bei geplanten Ökokontomaßnahmen bei Aufnahme in das Ausgleichflächenkataster (VO-E. Abs. 4) missachtet die Möglichkeit der unvollständigen oder erfolglosen Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen. Sie lädt zu Missbrauch ein und schafft zudem Rechtsunsicherheiten in Bezug auf mögliche Rechtsansprüche des Maßnahmeträgers. Allerdings handelt es sich möglicherweise um einen Schreibfehler. Ist evtl. die Aufnahme ins Ökokonto gemeint? (siehe 7.)

Erforderliche Änderung/Ergänzung

Die Festsetzung des Anrechnungsfaktors bzw. des Basiswertes einer angemeldeten Maßnahme bei Aufnahme ins Ökokonto (?) kann lediglich mit informativen Charakter im Sinne einer Mitteilung an den Maßnahmenträger über den maximal erzielbaren Basiswert erfolgen. Über die Anrechenbarkeit kann nur im Hinblick auf den tatsächlichen Zustand der Aufwertungsmaßnahmen bei Ausbuchung aus dem Ökokonto entschieden werden. Maßgebend kann nicht die Aufwertungsabsicht, sondern die reale Umsetzung der Maßnahmen und der erreichte Erfolg sein.

7. Die geforderte Aufnahme angemeldeter Flächen in das Ausgleichflächenkataster (?) ist inhaltlich nicht geregelt. Der angegebene § 5 macht dazu keine Angaben. Der § 7 regelt nur die Aufnahme einer Maßnahme bei Inanspruchnahme für die Kompensation nach Angaben der Eingriffs-Genehmigungsbehörde. Da andererseits gem. § 4 Abs. (2) abgebuchte Maßnahmen aus dem „Ökokonto“ zu löschen sind, bleibt unklar, was hier erfolgen soll.

Erforderliche Änderung/Ergänzung

Für zugelassene, aber nicht abgebuchte Ökokonto-Maßnahmen führen die UNBs gesonderte Kataster („Ökokonten“) zum Zwecke der Informationsmöglichkeit für kompensationspflichtige Eingreifer über potentiell geeignete Kompensationsmaßnahmen im Zuständigkeitsgebiet der UNB. Die Kataster sind nach zwei Kategorien zu führen:

- a) flächenhafte (biotopbildende) Maßnahmen und
- b) punktuelle Maßnahmen ohne bzw. mit nur geringer Flächenbeanspruchung
(z. B. Baumpflanzungen, techn. Artenschutzmaßnahmen wie Krötentunnel)

Die Unterteilung soll es ermöglichen, „Ersatz“-Maßnahmen möglichst ausgleichsähnlich einzusetzen, d.h. für flächenverbrauchende Eingriffe auch flächenhaften, funktionsgemäßen „Ersatz“ anzuordnen.

Zu § 3

keine Korrekturen erforderlich

Zu § 4

1. Abs. (1) 1. ist nicht gesetzeskonform, da der Vorrang von Ausgleichsmaßnahmen (nach Vermeidung) vor dem Ersatz ausdrücklich zur Voraussetzung für den Einsatz einer Maßnahme aus dem Ökokonto zu machen ist. Andererseits können Maßnahmen aus dem Ökokonto auch für Ausgleichszwecke geeignet sein oder sie kommen aufgrund ihrer Art und Lage in der Funktion einem Ausgleich nahe.

Erforderliche Änderung/Ergänzung

Als Voraussetzung für die Anrechnung einer Ersatzmaßnahme aus dem Ökokonto ist vom Eingreifer nachzuweisen, dass keine Ausgleichsmaßnahmen geleistet werden können. Dabei sind auch Maßnahmen der eingriffsortnahen Ökokonten auf Ausgleichseignung zu prüfen. Bei der Genehmigung eines Eingriffs sind als Ersatzmaßnahme vorrangig solche Maßnahmen aus dem Ökokonto festzulegen, die nach Art und Ortslage einer Ausgleichsleistung möglichst nahe kommen.

2. Der § 4 Abs. (2) enthält keine Bestimmung, die sicher stellt, dass eine zur Anrechnung vorgesehene Maßnahme sich in einem anrechnungsfähigen Zustand zu befinden hat, d.h. ob die angemeldeten Aufwertungsmaßnahmen tatsächlich realisiert oder (teilweise) fehlgeschlagen sind. Da nach dem VO-Entwurf auch Maßnahmen angerechnet werden können, die weit außerhalb realer Kontrollmöglichkeiten der Festlegungsbehörde liegen, sind Unzulänglichkeiten oder gar Missbrauch Tür und Tor geöffnet.

Erforderliche Änderung/Ergänzung

Voraussetzung für die Anrechnung einer Maßnahme aus dem Ökokonto ist der gutachterliche Nachweis durch den (kompensationspflichtigen) Eingreifer, dass die als Ersatz vorgesehene Maßnahme sich in einem dem

Aufwertungsziel gemäßen Entwicklungszustand befindet. Der Gutachter muss von der Genehmigungsbehörde anerkannt sein.

Werden erhebliche, die Ersatzfunktion mindernde Mängel festgestellt, sind diese über einen entsprechend geminderten Anrechnungsfaktor (siehe Forderungen zum Bewertungsverfahren) zu berücksichtigen. Die Genehmigungsbehörde kann Auflagen zur Nachbesserung erteilen oder die Anrechnung ablehnen.

Zu § 5

bei Berücksichtigung der Forderungen keine Korrekturen erforderlich

Zu § 6

Erforderliche Ergänzung:

ergänzen nach „Personen“: ... oder rechtsfähige Institutionen...

Zu § 7

1. In Abs. (1) 9. werden zwar Effizienzkontrollen für angerechnete Kompensationsmaßnahmen aufgeführt. Es fehlen jedoch nähere Angaben über Umfang und Zeitpunkt solcher Kontrollen sowie Aussagen über mögliche Folgen bei festgestellten Mängeln.

Erforderliche Änderungen/Ergänzungen:

Die fachgerechte und dauerhafte Funktion von Kompensationsflächen sollte eindeutig und wirkungsvoll wie folgt geregelt werden:

- Es obliegt dem Flächeneigentümer Kompensationsmaßnahmen und -flächen in einem zumindest „guten“ Erhaltungs- bzw. Entwicklungszustand zu halten bzw. diesen Zustand herzustellen. Er kann diese Aufgabe einer fachlich kompetenten Person oder Institution übertragen. (Beispiel: Betreuung durch Stiftung Naturschutz SH).
- Für die Überwachung des biotopzielgemäßen „guten“ Entwicklungszustandes ist grundsätzlich der Flächeneigentümer verantwortlich. Dieser, bzw. die von ihm mit der Betreuung beauftragte Person oder Institution, hat die Überprüfung des Entwicklungszustandes bei der zuständigen Naturschutzbehörde in jeweils dreijährigen Abstand zu beantragen und die Kosten der Überprüfung zu tragen.
- Die zuständige Naturschutzbehörde überprüft selbst oder über die Beauftragung von sachkundigen Gutachtern den Entwicklungszustand anhand eines (einfachen) standardisierten landeseinheitlichen Untersuchungskonzeptes.

Wenn erforderlich, können Veränderungen des Pflegeregimes und/oder andere zielführende Maßnahmen vorgeschrieben werden. Änderungen der Erhaltungs- und Entwicklungsziele sind nur mit Zustimmung der oberen Naturschutzbehörde möglich.

- Kommt der Eigentümer einer rechtsverbindlich festgelegten Kompensationsfläche trotz Abmahnung seinen Erhaltungs- und Überwachungspflichten nicht nach, hat die UNB die diesbezüglichen Maßnahmen auf dessen Kosten durchführen zu lassen. Ist der Flächeneigentümer ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt, ist die obere Naturschutzbehörde zuständig.

Zu § 8 und Anlage 2

1. Die Festlegung von drei naturräumlichen Haupteinheitengruppen gem. Zuschnitt nach Anlage 2 innerhalb denen Ersatzmaßnahmen unabhängig vom Eingriffsort praktisch beliebig platziert werden können, widerspricht eklatant dem § 1 Abs. (1) 1., 2., 3. und 4. des LNatSchG. Die in diesem Absatz angeführten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind flächendeckend im ganzen Lande umzusetzen und nicht nur dort, wo keine Eingriffe in die angegebenen Güter stattfinden bzw. wo Kompensationsmaßnahmen preisgünstig realisierbar sind. Die Schädigung der Landschaft durch Eingriffe im Nahbereich der Städte, wo sich die Natureingriffe kumulieren, kann nicht durch weitab im „billigeren“ ländlichen Raum gelegene Aufwertungsmaßnahmen ersetzt werden. Dem Zerfall der Landschaft in „Schmutzregionen“ einerseits und „Schutz- und Erholungsregionen“ andererseits wird Vorschub geleistet. Die Abgrenzung berücksichtigt zudem nicht einmal die europaweite Abgrenzung biogeografischer Regionen.

Erforderliche Änderungen/Ergänzungen:

Ersatzmaßnahmen müssen in der derselben naturräumlichen (Unter-)Einheit wie der Eingriff liegen, nicht weiter als 10 km vom Eingriffsort oder aber im nächst gelegenen ausgewiesenen Naturentwicklungsgebiet (siehe zu § 2 Pkt. 5), in dem anrechnungsfähige Ökokontomaßnahmen zur Verfügung stehen. Die Anlage 2 ist entsprechend zu ändern

Zu § 9

Erforderliche Änderungen/Ergänzungen:

Die Anlagen 1 und 2 sind entsprechend den Ausführungen in der Stellungnahme komplett zu überarbeiten.

Zu §§ 10 u. 11

Die VO darf wegen gravierender Mängel in dieser Form nicht in Kraft treten

Zu Anlage 1

1. Das Bewertungsverfahren weist erhebliche fachliche Mängel auf:

- a) Die Zuordnung der Anrechnungsfaktoren ist naturschutzfachlich unbegründet und teilweise extrem fragwürdig.
 Beispiel: Laut Liste können Pionierwaldflächen und Birkenbruchwälder in feuchter Ausprägung als Ökokontoflächen eingestellt werden. Völlig unklar bleibt hier, wo das Aufwertungspotenzial für derartig naturnahe Lebensräume gesehen wird. Hier wird vielmehr der Willkür Tür und Tor geöffnet. Es kann nicht Sinn der Ökokontoregelung sein, bereits naturnahe Lebensräume in beträchtlichem Umfang als Ökokontoflächen auszuweisen.

Völlig unklar sind auch die Kriterien, wann beispielsweise eine Magerrasen- oder Heidefläche mit dem Faktor 0 (also nicht als Ökokontofläche geeignet) oder mit dem Faktor 0,5 als Ökokontofläche angerechnet werden kann.

Insgesamt erscheint der gesamte Schlüssel der Anrechnungsfaktoren erheblich überarbeitungsbedürftig und ist in der vorliegenden Form strikt abzulehnen. Naturnahe Lebensräume sind nur ausnahmsweise, unter ganz bestimmten Voraussetzungen und unter klar definierten Zielvorgaben (s.u.) in diesem Katalog aufzunehmen. Im Regelfall sind naturnahe Fläche aus dem Katalog auszuschließen.

- b) Der Zielbiotop bleibt ohne Berücksichtigung, obwohl sein (potentieller) naturschutzfachlicher Wert für das erreichbare Aufwertungsmaß von entscheidender Bedeutung ist.
- c) Der tatsächliche Zustand der zur Anrechnung vorgesehenen Fläche bleibt ohne Berücksichtigung. Ob die geplanten Aufwertungsmaßnahmen durchgeführt worden oder fehlgeschlagen sind bleibt ohne Ansatz. Gerade bei vor Beginn der Maßnahmen bereits relativ hochwertigen Biotopen ist die Erreichung des Zielbiotops häufig nicht gegeben. Unter Umständen sind sogar Verschlechterungen eingetreten. Entsprechende Kontrollvorschriften fehlen völlig. Allerdings fehlen dazu auch eindeutige Definitionen der Zielbiotope und die Vorgabe, dass zumindest der Ausgangszustand bereits schutzwürdiger Biotope fachlich zu untersuchen und festzustellen ist. Auch hier sind Willkür und Missbrauch Tür und Tor geöffnet.
- d) Die Anrechnung von (angeblich) zusätzlichen Artenschutzmaßnahmen kann zu einer Doppelanrechnung führen, da sie zumeist integraler Bestandteil der allgemeinen Aufwertungsmaßnahme sind.
 Z.B. ist nicht erkenntlich wie die in Anhang 2 aufgeführten Artenschutzmaßnahmen in ihrer überwiegenden Mehrzahl von der allgemeinen Aufwertungsmaßnahme als Zusatzmaßnahme getrennt werden können. Der Förderungseffekt für die biotoptypischen geschützten Arten ist in der

Regel ein „Mitnahmeeffekt“ und nicht das Ergebnis einer Zusatzmaßnahme.

Zusätzlich anzurechnende Maßnahmen für die Förderung besonders geschützter Arten kann es geben, aber sie müssen auch tatsächlich Zusatzcharakter haben. Besondere Zuschläge lassen sich als Anreiz auch rechtfertigen für Flächen, deren Aufwertung aufgrund ihrer Lage eine herausragende Bedeutung für die Förderung besonders geschützter Arten, für den Biotopverbund (Lückenschluss) oder die Umsetzung von Zielmaßnahmen in einem großflächigen Naturentwicklungsgebiet (Schlüsselgrundstück) haben.

- e) Der pauschale Zinssatz von 3% berücksichtigt nicht die unterschiedliche Entwicklungs- bzw. Entfaltungszeit von Maßnahmen in Abhängigkeit vom Zielbiotop. Kostenaufwändig herzustellende Maßnahmen sind häufig mit schnellerer Funktionsentwicklung verbunden, wie z.B. Kleingewässer. Zudem führt die unbegrenzte Verzinsung u.U. zu einer Überbewertung vorgezogener Maßnahmen in der Kompensation.

Erforderliche Änderungen/Ergänzungen:

Der Katalog der Artenschutzmaßnahmen ist unter Berücksichtigung der Kritikpunkte dringend zu überarbeiten, zu ergänzen und insbesondere zu konkretisieren.

Insbesondere ist erforderlich:

- Vorgeschlagene Maßnahmen sind so zu präzisieren, dass sie die spätere Evaluierung zulassen.
 - Für zahlreiche der im Anhang 1 genannten Lebensräume sind genauere Hinweise bzw. Erläuterungen notwendig.
 - Das tatsächlich erreichte Aufwertungsmaß von Ökokontomaßnahmen zum Zeitpunkt der geplanten Ausbuchung muss im Bewertungsverfahren Berücksichtigung finden, z.B. als besonderer Anrechnungsfaktor zwischen 0 (keine Aufwertung erreicht) und 1 (zielgemäßer Entwicklungsverlauf)
 - Der Anhang 2 zur Anlage 1 (Zuschlagskatalog) ist neu zu konzipieren. Nur real zusätzliche Maßnahmen für besonders geschützte Arten und für Flächen mit besonderer Bedeutung für den Biotopverbund oder zur großflächigen Biotopentwicklung sollten Zuschläge erhalten.
 - Der Zinsfaktor für die Vorziehung der Kompensation ist in Abhängigkeit vom Biotoptyp bzw. deren Entwicklung zu differenzieren, z.B. zwischen 1 % und 6 %. Der Gesamtzins ist auf 30 % zu begrenzen.
2. Die Anrechnung von punktuellen Maßnahmen ohne bzw. mit nur geringer Flächenbeanspruchung wird im VO-Entwurf nicht ausdrücklich geregelt, sollte aber aufgrund des abweichenden Charakters entsprechender für das Ökokonto geeigneter Maßnahmen gesondert festgelegt werden. Zu diesem Maßnahmetyp sind insbesondere zu rechnen:
- spezielle Artenschutzmaßnahmen (z.B. Eidechsenhügel),
 - Maßnahmen zur Verbesserung des Landschaftsbildes (z.B. Baumreihen, Baumgruppen und Alleen)

- Anlegen von Knicks
- Gewässerrenaturierungen

Maßnahmen dieses Typs finden in der Eingriffskompensation in der Regel als Ausgleichsmaßnahmen Anwendung.

Erforderliche Änderung/Ergänzung:

Ökokontomaßnahmen mit punktueller bzw. mit nur geringer Flächenbeanspruchung sind ausschließlich für direkten Ausgleich oder für ausgleichsähnliche Zwecke einsetzbar. Eine Kombination mit flächenhaften Maßnahmen ist möglich.

Als vorgezogene Maßnahme sollte eine einfache jährliche Verzinsung von 3 % bis zur Erreichung des Maximalwertes von 30 % angerechnet werden. Die ermittelte Verzinsung vermindert den erforderlichen Umfang der festgelegten Ausgleichsmaßnahme in der maßnahmenspezifischen Mengeneinheit. (z.B. Anzahl der zu pflanzenden Bäume, lfdm. Knick).

Fazit

Der Verordnungsentwurf wird den gesetzlichen Zielen bzw. Anforderungen des Naturschutzes in keiner Weise gerecht. Willkürliche Handhabung und Missbrauch wird Tür und Tor geöffnet. Chancen für den Naturschutz werden vergeben. Der Ökokonto-Verordnungsentwurf muss entsprechend den dargelegten Änderungs- und Ergänzungsvorschlägen neu gefasst werden.