

MAßNAHMENBEVORRATUNG - ÖKOKONTO

Modell zur Handhabung vorgezogener
Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen am Beispiel des
Flächenpools im Städtequartett Damme, Diepholz, Lohne, Vechta

ENDBERICHT



AZ 18118
Projektlaufzeit: 2 Jahre
Projektbeginn: 20.03.2001



Gefördert durch:
Deutsche Bundesstiftung Umwelt
An der Bornau 2, 49090 Osnabrück



Flächenagentur GmbH
im Städtequartett Damme, Diepholz, Lohne, Vechta

Vogtstraße 26, 49393 Lohne
Bearbeiter: A. Hehmann, C. Möller, D. Ortland, M. Schilling



ARSU GmbH
Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung
Escherweg 1, 26121 Oldenburg,
Bearbeiter: Dipl.-Biol. E. Wittrock, Prof. Dr. H. Straßer
Dipl.-Landschaftsökol. U. Schadek, Prof. Dr. U. Scheele

Oldenburg, April 2003

Inhalt

1	Zusammenfassung	5
2	Anlass und Zielsetzung des Projektes	9
3	Darstellung der Arbeitsschritte und der angewandten Methoden	12
4	Ergebnisse	13
4.1	Rechtliches	15
4.2	Praxis der Eingriffsregelung im Städtequartett	19
4.3	Ökokontomodelle in der BRD	20
4.4	Ökozins Sinn oder Unsinn?	26
4.4.1	Ökologische Rahmenbedingungen	26
4.4.2	Ökonomische Rahmenbedingungen	37
4.4.3	Bonus versus Malus	38
4.5	Modelle für eine Honorierung vorgezogener Maßnahmen	39
4.6	Das Ökokonto-Buch - Vorschläge für eine Ökokonto-Führung	45
4.7	Von der Theorie zur Praxis	47
4.8	Möglichkeiten der Evaluation von Ökokonto und Honorierung vorgezogener Maßnahmen	50
4.9	Alternative Ansätze im Flächenmanagement – eine Chance für die Zukunft? 51	
4.9.1	Neue instrumentelle Ansätze im Naturschutz und in der Flächenhaushaltspolitik der Bundesrepublik	52
4.9.2	Internationale Erfahrungen mit alternativen Ansätzen der Finanzierung von Naturschutz	55
5	Diskussion	61
6	Öffentlichkeitsarbeit	63
7	Fazit	63
8	Quellennachweis	65

Anhang 1: Ergebnisse der telefonischen Befragung

Anhang 2: Biotopwerte in Abhängigkeit von der Entwicklungszeit

Anhang 3: Ökokonto-Buch (Einbuchungs- und Ausbuchungsformulare)

Anhang 4: Protokolle der projektbegleitenden Expertengespräche

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1:	Verantwortlichkeiten bei der Durchführung von Kompensationsmaßnahmen.....	17
Abb. 2:	Einfluss des Zeitpunkts von Eingriff und Maßnahmendurchführung auf Werte und Funktionen des Naturhaushalts	27
Abb. 3:	Ökologische Wertsteigerung in Abhängigkeit von der Entwicklungsdauer.....	29
Abb. 4:	Die Maßnahmen des E+E-Vorhabens „Brögberner Teiche“ im Überblick	31
Abb. 5:	Entwicklung zu nährstoffreichen Nassweiden bzw. seggen-, binsen- oder hochstaudenreichen Flutrasen aus unterschiedlichen Ausgangsbiotopen.....	33
Abb. 6:	Entwicklung zu Binsen- und Simsenrieden nährstoffreicher Standorte aus unterschiedlichen Ausgangsbiotopen	33
Abb. 7:	Entwicklung zu Erlenbruchwald nährstoffreicher Standorte aus unterschiedlichen Ausgangsbiotopen	34
Abb. 8:	Bewertung des Erfüllungsgrades für Libellen bei der Entwicklung temporärer Kleingewässer	35
Abb. 9:	Bewertung des Erfüllungsgrades für Amphibien bei der Entwicklung temporärer Kleingewässer	35
Abb. 10:	Bewertung des Erfüllungsgrades für Brutvögel bei der Entwicklung von Ufersäumen und Röhrichten.....	36
Abb. 11:	Bewertung des Erfüllungsgrades für Brutvögel bei der Entwicklung von Erlenbruchwald	36
Abb. 12:	Empfänger des Ökozinses innerhalb der Eingriffsregelung.....	40
Abb. 13:	Fragen und Antworten zu den Instrumenten Ökokonto und Honorierung vorgezogener Maßnahmen.....	49

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1:	Vor- und Nachteile von Flächenpools, Ökokonten und Ökozins	15
Tab. 2:	Praxis der Eingriffsregelung im Städtequartett.....	19
Tab. 3:	Beispiele von Ökokonten	22
Tab. 4:	Kostenvergleich der verschiedenen Modelle.....	43
Tab. 5:	Einstufung der Ausprägung von Biotoptypen	44
Tab. 6:	Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile von Ökozins- und Wertbonusmodell	48

Verzeichnis der Exkurse

Exkurs 1: Landesrechtliche Regelungen zum Ökokonto.....	18
Exkurs 2: Fachliche und organisatorische Kriterien für die Zertifizierung von Ökokonten in Brandenburg.....	25
Exkurs 3: Das Kompensationsmodell des Landkreises Osnabrück.....	44

1 Zusammenfassung

Die Diskussion um die Flexibilisierung der Eingriffsregelung und die Einführung von Ökokonto, Flächenpool oder auch ökologischer Verzinsung ist vor dem Hintergrund der bisherigen naturschutzfachlichen Praxis dieses Instruments zu sehen. Immer wieder werden Umsetzungsdefizite (Verfahrensverzögerungen, mangelnde Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen) beklagt. Im Rahmen der Diskussion um eine Effektivierung der Eingriffsregelungen wurde die Idee des Ökokontos entwickelt. Hier können Maßnahmen, die der Aufwertung von Natur und Landschaft dienen, bevorratet (eingebucht) werden, um sie bei nachfolgenden Eingriffen als Kompensationsmaßnahmen anerkennen zu lassen und auszubuchen. Als Anreiz für eine Bevorratung von Maßnahmen wird vielfach die Gewährung eines Bonus – meist in Form eines Flächenabschlages – diskutiert.

Sowohl von Seiten des Naturschutzes als auch aus verwaltungstechnischer Sicht werden Vor- und Nachteile von Ökokonto und Ökozins vorgebracht und erörtert. Rechtliche Unschärfen, wie z.B. eine nicht benannte rechtliche Grundlage vorgezogener Maßnahmen im Bundesnaturschutzgesetz, unterschiedlichen Regelungen in den Naturschutzgesetzen der Länder oder unterschiedlichen Bedingungen bei Vorhaben im Außenbereich (Geltungsbereich des Bundesnaturschutzgesetzes) und im innerstädtischen Bereich (Geltungsbereich des Baugesetzbuches) sowie Unsicherheiten in der praktischen Umsetzung (z.B. bei der Refinanzierung der vorauslaufend anfallenden Kosten oder der Erhaltungspflegekosten) hemmen die Einführung von Ökokonten. Von Seiten des Naturschutzes wird die Gefahr gesehen, dass Ökokonten und insbesondere zusätzliche Bonus-Systeme einen weiteren Schritt zur Abschwächung der Eingriffsregelung darstellen könnten. So wird befürchtet, dass die Prämisse der Vermeidung vor dem Ausgleich und die Berücksichtigung der beeinträchtigten Werte und Funktionen mehr oder weniger außer Acht gelassen werden und dass die Verursacher von Eingriffen letztlich quantitativ weniger Ausgleich zu leisten haben.

Andererseits bieten Ökokonten die Chance mit dem Instrument der Eingriffsregelung landschaftspflegerische Ziele durchzusetzen, die über kleinräumige und isolierte grünordnerische Maßnahmen weit hinausgehen und im Rahmen einer großräumiger Gesamtkonzeptionen ein hohes Potential für die Wahrnehmung von Naturschutz- und Umweltbelangen aufweisen. Will man die Einrichtung von Ökokonten befördern, bieten Anreizfunktionen, die eine materiale Honorierung der vorgezogenen Maßnahme darstellen, eine Möglichkeit, betriebswirtschaftliche Vorbehalte der Gemeinden bzw. Vorhabenträger abzubauen. Internationale Ansätze zum Flächenmanagement im Bereich des Naturschutzes zeigen hier Wege, wie mit innovativen Ansätzen ein wirkungsvolles Flächenmanagement im Naturschutz betrieben wird.

Da sich in den Diskussionen immer wieder herauskristallisiert hat, dass der aus der Ökonomie abgeleitete Begriff Ökozins häufig missverstanden wird, da die Analogie zum Kapitalzins nicht konsequent, und - insbesondere aus naturschutzfachlicher Sicht - stark negativ belastet ist, soll im folgenden (weitgehend) auf den Begriff Ökozins verzichtet werden und eher von einer Honorierung der vorgezogen durchgeführten Maßnahmen gesprochen werden.

Anlass und Zielsetzung des Projektes

Zielsetzung dieses Projektes war, einerseits zu untersuchen, inwieweit sich die Honorierung vorgezogen durchgeführter Maßnahmen ableiten und naturschutzfachlich begründen lässt und andererseits zu prüfen, ob hier gegebenenfalls ein geeignetes Instrument vorliegt, die Einführung von Ökokonten zu befördern. Die Kooperation mit der Flächenagentur des Städtequartetts Damme, Diepholz, Löhne und Vechta bietet die Möglichkeit die Umsetzbarkeit von Ökokonto- und Honorierungsmodellen am praktischen Beispiel zu erproben.

Darstellung der Arbeitsschritte und der angewandten Methoden

Um die Behandlung der benannten Fragestellungen vor einen fachlich fundierten Hintergrund zu stellen und gleichzeitig die derzeitige Praxis von Ökokonto und Honorierung der vorgezogenen Maßnahmen mit zu berücksichtigen, wurden Recherchen zu vergleichbaren nationalen und internationalen Ansätzen durchgeführt, wissenschaftliche Ergebnisse eines Renaturierungsvorhabens ausgewertet und Diskussionsrunden mit Praktikern und Wissenschaftlern einberufen. Die Rechtsfragen wurden von Seiten eines Juristen (Prof. Dr. R. Wolf) beleuchtet. Aufbauend auf diesen Ergebnissen wurden zwei Modelle zur praktischen Umsetzung von Ökokonto und Honorierung vorgezogener Maßnahmen im Rahmen der Flächenagentur entwickelt und der Startschuss zu ihrer Erprobung gegeben.

Ergebnisse

Im Ergebnissteil werden die Resultate der verschiedenen Untersuchungen zusammengefasst, die rechtlichen-, ökologischen- und ökonomischen Rahmenbedingungen für die Einführung von Ökokonto und Honorierung vorgezogener Maßnahmen abgeleitet und die Modelle zu ihrer praktischen Umsetzung vorgestellt und Ansätze für eine Evaluation aufgezeigt.

In den einleitenden Kapiteln (4.1 Rechtliches, 4.2. Praxis der Eingriffsregelung im Städtequartett, 4.3. Ökokontomodelle in der BRD) wird zunächst die bestehende Sachlage zu Ökokonto und Honorierung vorgezogener Maßnahmen näher beleuchtet. Nach einer Definition der Begrifflichkeiten werden als rechtlich zu beachtende Aspekte die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz (z.B. Planfeststellung) und dem Sonderfall der Regelungen des Baugesetzbuches (Bauleitplanung), die Problematik der räumlichen und zeitlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich, die Verantwortlichkeit für die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen sowie die (fehlende) rechtliche Absicherung für die Honorierung vorgezogener Maßnahmen angesprochen. Zur Darstellung der derzeitigen Umsetzungspraxis wird zum einen die derzeitige Praxis der Eingriffsregelung einschließlich bestehender Umsetzungsdefizite im Städtequartett dargestellt. Zum anderen gewähren die Ergebnisse einer bundesweiten Literaturrecherche und einer Umfrage unter Gemeinden, bei denen bereits Ökokontomodelle funktionieren, erweiterte Einblicke in bestehende Handlungsspielräume. Hier hat sich gezeigt, dass das Ökokonto-Modell sowohl bei den Gemeinden als auch bei den Naturschutzbehörden große Resonanz findet und die Vorteile die Nachteile überwiegen. Die zusätzliche Möglichkeit vorgezogene Maßnahmen durch Flächenabschläge zu honorieren (Ökozins) ist i.d.R. gegeben, wird aber meist nicht als ausschlaggebendes Instrument (Anreizfaktor) für die Einrichtung eines Ökokontos betrachtet.

In Kap. 4.4. (Ökozins Sinn oder Unsinn) werden der ökologische und ökonomische Hintergrund einer Honorierung vorgezogen durchgeführter Maßnahmen näher beleuchtet.

Die Auswertung wissenschaftlicher Ergebnisse eines umfangreichen und über 10 Jahre wissenschaftlich begleiteten Renaturierungsvorhabens über die Geschwindigkeit ökologischer Aufwertungsprozesse weist darauf hin, dass die Honorierung zeitlich vorgezogener Maßnahmen gerechtfertigt ist. Bei dem betrachteten Renaturierungsvorhaben verläuft die Entwicklungskurve verschiedener Biotopsentwicklungsmaßnahmen logarithmisch mit einer raschen Steigerung des Biotopwertes in den ersten Jahren. In den späteren Jahren flacht die Entwicklungskurve ab und nähert sich asymptotisch an den Optimalwert an. Da somit bereits wenige Jahren nach einer Biotopentwicklungsmaßnahme mit einer hohen ökologischen Aufwertung gerechnet werden kann, scheint die Honorierung der vorgezogen durchgeführten Maßnahmen naturschutzfachlich gerechtfertigt. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die vorgestellten Ergebnisse aus einem Fallbeispiel abgeleitet wurden und ihre Übertragbarkeit auf andere Fälle nicht zwangsläufig gefolgert werden darf. Die Verifizierung dieser Ergebnisse durch andere Biotopentwicklungsmaßnahmen für andere Biotoptypen und in unterschiedlichen regionalen Bezügen würde den Rahmen dieses Projektes sprengen, bedarf jedoch weiterer Untersuchungen.

Aus ökonomischer Sicht wird - neben den rein betriebswirtschaftlichen Vorteilen, die eine Honorierung vorgezogener Maßnahmen mit sich bringen kann - insbesondere auf die Bedeutung des sozialen Nutzen hingewiesen, der durch die Umsetzung vorgezogener Maßnahmen entsteht und der durch die Gewährung eines Anreizes internalisiert werden sollte.

Da zu erwarten (zumindest zu hoffen) ist, dass die Einrichtung von Ökokonten zu einer spürbaren Verminderung von Umsetzungsdefiziten bei der Eingriffsregelung führt, verliert die Diskussion um die Installation eines Malus-Systems, das bei verspätet umgesetzten Maßnahmen zum tragen kommen würde, zeitgleich an Bedeutung. Durch ein Ökokonto werden vermehrt Maßnahmen bereits vor einem Eingriff durchgeführt, d.h. es werden konsequenter Weise auch weniger Maßnahmen verspätet durchgeführt.

Für die Honorierung vorgezogen durchgeführter Maßnahmen werden zwei Bonus-Systeme vorgeschlagen (Kap. 4.5 Modelle für eine Honorierung vorgezogener Maßnahmen). Für beide Modelle werden Prämissen definiert, die aus naturschutzfachlicher Sicht zwingend bei einer Honorierung von vorgezogenen Maßnahme erforderlich sind. Dazu gehören effektive Erfolgskontrollen, langfristige Sicherung der Maßnahmen, Wahrung des Funktionsbezuges, Zuteilung des Bonus nur an den umsetzenden und verwaltenden Träger des Ökokontos und Einbindung der Maßnahmen in ein Ausgleichsflächenkonzept. Das Ökozinsmodell honoriert für maximal 3 Jahre pauschal die vorzeitige ökologische Entwicklung mit einem Zins (Flächenabschlag) von 5 %. Zusätzlich wird für eine besondere räumliche und qualitative Einbindung ein Bonus von einmalig 10 % gewährt. Das Wertbonusmodell basiert auf dem Kompensationsmodell des Landkreises Osnabrück (1997) und orientiert sich biotoptypenspezifisch an den auf der Maßnahmenfläche bis zur Ausbuchtung erreichten Wertsteigerungen. Dazu werden den verschiedenen Biotopen je nach Länge der Entwicklungszeit, die sich aus der vorgezogenen Durchführung ergibt (maximal drei Jahre), höher werdende Werteinheiten zugeordnet. In Kap. 4.6 finden sich Formulare zur Führung eines „Ökokonto-Buches“, die für die vorgeschlagenen Modelle entwickelt wurden.

Zwei abschließenden Expertengespräche schufen schließlich die Basis, die Einführung des Ökokontos und die Honorierung der vorgezogen durchgeführten Maßnahmen für die Flächenagentur zu ermöglichen und den Startschuss für die Erprobung eines der vorgeschlagenen Modell zu geben. Die Flächenagentur hat sich für das Ökozinsmodell entschieden und wird auf Grundlage der entwickelten Formblätter Ein- und Ausbuchung der Ökokontomaßnahmen und Festlegung des zu gewährenden Bonus mit den zuständigen Naturschutzbehörden abstimmen (Kap. 4.7).

Um den Erfolg der Instrumente bei der Effektivierung der Eingriffsregelung kritisch zu hinterfragen und objektiv beurteilen zu können werden in Kap. 4.8 Vorschläge für eine Evaluation der Instrumente Ökokonto und Honorierung vorgezogener Maßnahmen gemacht. Die Notwendigkeit derartiger Erfolgskontrollen bei der Umsetzung gerade neuerer flexiblerer Ansätze wird sowohl in der deutschen Debatte um die naturschutzfachliche Eingriffsregelungen aber auch in allen internationalen Studien immer wieder herausgestellt, bisher fehlt es jedoch noch an praktikablen Bewertungsansätzen. Vor dem Hintergrund der komplexen Rahmenbedingungen werden Maßstäbe und Kriterien für eine projektbegleitende Evaluation ausgearbeitet und Ansätze skizziert, die eine qualitative und für einige Fragestellungen auch quantitative Evaluation ermöglichen.

Abschließend werden in Kap. 4.9 neue instrumentelle Ansätze im Naturschutz und in der Flächenhaushaltspolitik der Bundesrepublik sowie internationale Erfahrungen mit innovativen Ansätzen der Finanzierung von Naturschutz als alternative Ansätze im Flächenmanagement vorgestellt. Boden- und Naturschutz sind zentrale Bestandteile einer Politik der nachhaltigen Entwicklung. Die Umsetzung der Ziele wird in Deutschland wie auch in den meisten anderen Ländern über ein in der Zwischenzeit sehr komplexes System ordnungs- und planungsrechtlicher Instrumente angestrebt. Dahinter steht die Auffassung, dass die Flächennutzung allein nicht den ökonomischen Kalkülen der Marktteilnehmer überlassen bleiben kann. Trotz aller Erfolge im Detail (beispielsweise der Ausweisung von Naturschutzgebieten etc.) konnte bisher jedoch keine Trendwende im Flächenverbrauch erreicht werden. Die Umwandlungsraten von Freiflächen in Siedlungsflächen sind nach wie vor sehr hoch und anhaltende Suburbanisierungsprozesse lassen zunehmend Zweifel aufkommen, ob mit dem bisherigen Steuerungsinstrumentarium die politisch vorgegebenen ambitionierten Naturschutz – und Bodenschutzziele überhaupt erreichbar sind.

Vor diesem Hintergrund ist die Debatte um den Einsatz neuer anreizorientierter Instrumente in der Flächenhaushaltspolitik zu sehen. Ausgangspunkt dabei ist die Feststellung, dass in der Regel entsprechende ökonomische Anreize fehlen, um die Akteure in der Flächenhaushaltspolitik zu einem sparsameren Umgang mit dem Faktor Boden zu bewegen.

In Deutschland hat vor allem der Sachverständigenrat für Umweltfragen sich in mehreren Gutachten für ein System handelbarer Flächennutzungsrechte ausgesprochen. Der Rat sieht in handelbaren Flächenverbrauchsrechte das ökologisch wirksamste und ökonomisch effizienteste Instrument einer flächensparenden Bewirtschaftungsweise und möchte es in den Mittelpunkt eines ökonomischen policy – mix stellen. Vergleichbare Diskussionsansätze finden sich auch in anderen Ländern.

Weitere Vorschläge konzentrieren sich – aufbauend auch auf den Erfahrungen in anderen Umweltbereichen – auf die Einführung neuer Steuerlösungen bzw. die Ergänzung des bisherigen

Steuersystems um flächen- und naturschutzbezogene Elemente, sowie auf die Möglichkeiten einer Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs.

Während die Umsetzung solcher marktwirtschaftlicher Instrumente in Deutschland bisher nicht weit gediehen ist, gibt es mehrere Länder, die erste Erfahrungen mit flexiblen, ökonomischen Instrumenten der Naturschutz- und Bodenschutzpolitik gesammelt haben. Hervorzuheben sind hier neben Ansätzen des privaten Naturschutzes (Australien) und des Auftragsnaturschutzes (Großbritannien) vor allem neue Finanzierungsmodelle (Niederlande, Australien, Kanada). Besondere Aufmerksamkeit erregt hat jedoch auch im internationalen Raum das amerikanische Modell des „wetland mitigation banking“. Es ist für die deutsche Debatte insofern von besonderer Bedeutung, als es vom Ansatz her mit der Eingriffsregelung vergleichbar ist, bei der Kompensation von Eingriffen dann aber auf sehr flexible Marktmechanismen zurückgreift.

Obwohl auch in den USA in der Zwischenzeit erste umfassende Evaluierungen die Grenzen solcher Modelle aufgezeigt haben, erscheint eine kritische Auswertung dieser Erfahrungen auch für die Weiterentwicklung der deutschen Eingriffsregelung notwendig und sinnvoll.

2 Anlass und Zielsetzung des Projektes

Die Eingriffsregelung - als wesentliches Instrument zur Wahrung von Naturschutzbelangen bei städtebaulichen und genehmigungspflichtigen Vorhaben - wird seit ihrer Verankerung im Bundesnaturschutzgesetz (1976) intensiv diskutiert. Immer wieder werden Umsetzungsdefizite (Verfahrensverzögerungen, mangelnde Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen) beklagt. So führt die Notwendigkeit, mit der Zulassung des Eingriffs gleichzeitig geeignete Flächen für Kompensationsmaßnahmen nachzuweisen verschiedentlich zu Planungs- und Genehmigungsverzögerungen. Zudem werden in der Praxis durchschnittlich nur 50% der Festsetzungen in der vorgegebenen Form verwirklicht.¹

Die Diskussion um eine Effektivierung und Vereinfachung der Eingriffsregelung hat Überlegungen zur Flexibilisierung der Eingriffsregelung ausgelöst und u.a. die Idee der Einrichtung sogenannter Ökokonten entstehen lassen. Im Jahr 1994 wurde vom Ministerium für Umwelt Rheinland-Pfalz erstmals eine Ökokontoregelung entwickelt, die die Möglichkeit der Bevorratung von Flächen und Maßnahmen bietet, mit denen künftige Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft ausgeglichen werden können und die dadurch den o.g. Defiziten entgegen wirken sollte (MINISTERIUM FÜR UMWELT UND FORSTEN RHEINLAND-PFALZ, 2001)². Aus verwaltungsrechtlicher Sicht soll das Ökokonto durch Entschärfung von Nutzungskonflikten, Verfahrensbeschleunigung und durch die Ausnutzung monetäre Vorteile beim Erwerb der Ausgleichsflächen den Handlungsspielraum der Gemeinden beim Vollzug der Eingriffsregelung stärken und die Bebauungsplanung entlasten. Aus naturschutzfachlicher Sicht bietet diese vorsorgende Biotopneuschaffung (SCHWEPPE-KRAFT, 1998) den Vorteil, dass bei vorauslaufenden Maßnahmen bereits ein ökologischer Wertgewinn vor der konkreten Inanspruchnahme der

¹ Siehe z.B. MEYHÖFER, TH. (2000), BALLA ET AL.. (2000); LÖBF/LAFAO, LANDESWERKSTATT NOHL (1995), aber auch Beiträge zur Statuskonferenz „Flächen- und Maßnahmenpools“ (16.09.02 TU Berlin + difu) von BUNZEL A., BATTEFELD, U. u.a.

² MINISTERIUM FÜR UMWELT UND FORSTEN RHEINLANDPFALZ, 2001. Das Ökokonto in der Gemeinde. Beispiele aus der Planungspraxis.

Ausgleichsmaßnahme entsteht und so das oft beklagte time-lag Problem vermindert werden kann (KÖPPEL et al., 1998). Darüber hinaus besteht die Erwartung an eine qualitative Verbesserung bei der Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen. Im Gegensatz zu den isolierten kleinräumigen Maßnahmen, wie sie z.Zt. häufig im Rahmen der Bauleitplanung festgeschrieben werden, können über die Umsetzung von großräumigen, zusammenhängenden Maßnahmen in naturschutzfachlich besonders geeigneten Räumen neue Lebensräume geschaffen oder bereits vorhandene Lebensräume ökologisch aufgewertet werden. Es kann ein Beitrag zur Stabilisierung und ggf. zur Erhöhung der Artendiversität geleistet werden und schließlich können auch die abiotischen Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima) und das Landschaftsbild positiv beeinflusst werden.

Mit der Neuregelung des Baugesetzbuches vom 01.01.1998 wurde die Möglichkeit der Einrichtung eines Ökokontos im Rahmen der Bauleitplanung auch gesetzlich verankert. Das Städtebaurecht erlaubt im Rahmen der Führung eines Ökokontos den zeitlich vorgezogenen Ausgleich (§135a Abs. 2 S. 2 BauGB). Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung sieht eine solche Lockerung der zeitlichen Folge von Eingriff und Kompensation zur Zeit nicht vor, schließt sie allerdings auch nicht dezidiert aus (WOLF, 2002). Und es "geht in den letzten Jahren der Trend eindeutig dahin, den Anwendungsbereich von Konzepten zur Bevorratung von Maßnahmen auch auf den Vorhabenbereich außerhalb der Bauleitplanung zu erweitern" (WILKE, 2001).

Das Ökokontomodell und vorgezogene Maßnahmen werden zur Zeit in verschiedenen Gemeinden der Bundesrepublik angewendet und erprobt. Insgesamt bestehen jedoch oft noch Vorbehalte gegen die Einrichtung eines Ökokontos. Von Seiten des Naturschutzes wird auf die Gefahr hingewiesen, dass durch das Vorhalten von Kompensationsmaßnahmen Aspekte der Vermeidung und des Ausgleichs von Eingriffen vernachlässigt werden können (BREUER, 2001). Gemeinden bzw. Planungsträgern entstehen durch die vorgezogene Maßnahme zusätzliche Kosten (z.B. durch verlorene Zinsgutschriften), so dass trotz der positiven Einstellung zu diesem Instrument häufig das Geld für die Vorfinanzierung größerer Flächen fehlt. Dies trifft besonders auf Gemeinden im Osten Deutschland zu (PRÖBSTL, 2001):

In Niedersachsen besteht seit 1999 ein interkommunaler Kompensationsflächenpool der vier Städte Diepholz, Damme, Lohne und Vechta, die sich 1995 zu einem interkommunalen Kooperationsprojekt, dem Städtequartett „Wir Vier“, zusammengeschlossen haben.³ Im Jahr 2000 haben die vier Städte eine Flächenagentur GmbH gegründet, deren Aufgabe der Flächenerwerb (z.B. durch Kauf, Tausch oder Anpachtung), die Verwaltung und insbesondere die ökologische Aufwertung geeigneter Flächen innerhalb eines festgelegten Suchraumes des interkommunalen Kompensationsflächenpools ist. Für die Anstoß-Finanzierung des Pool-Aufbaus wurden per Beschluss der Verwaltungsausschüsse der vier Städte 1,28 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Seit 2001 findet der Erwerb von Flächen sowie die Umsetzung vorgezogener Maßnahmen statt.

Um Regelungen zu definieren, wie diese vorgezogenen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Eingriffsregelung konkreten Eingriffen zugeordnet und mit dem sich ergebenden Kompensationsbedarf verrechnet werden können, bedarf es eines Ökokontomodells, dem die zuständigen Behörden und Fachleute zustimmen und dass für die Politiker in den zuständigen Gremien der Städte praktikabel ist. Dabei steht insbesondere die Frage nach notwendigen und

³ Der Flächenpool wurde im Rahmen eines von der Deutschen Umweltstiftung geförderten Projektes unter Projektleitung der ARSU GmbH entwickelt, s. hierzu auch: ARSU GmbH (1999).

möglichen ökonomischen Anreizen im Vordergrund, durch die wirtschaftliche Nachteile infolge einer Vorfinanzierung ausgeglichen werden können.

Zielsetzung dieses Projektes ist es zu untersuchen,

- ob und inwieweit eine zeitlich (dem Eingriff) vorauslaufende ökologische Aufwertung die Gewährung eines materiellen Bonus aus naturschutzfachlicher Sicht rechtfertigt und
- ob und inwieweit ein zusätzlicher finanzieller Anreiz im Sinne einer Honorierung die Durchführung vorgezogener Maßnahmen begünstigt.

Unter diesen Voraussetzungen ist

- ein Ökokontomodell zu entwickeln, nach dem der ökologische Gewinn durch zeitlich vorgezogenen Maßnahmen eine fachlich und sachlich begründbare ökonomische Honorierung findet, durch die sich die Vorfinanzierung vorauslaufender Maßnahmen wirtschaftlich rechnet, und
- am Beispiel des Städtequartetts Damme, Diepholz, Lohne, Vechta und in Zusammenarbeit mit der Flächenagentur der entwickelte Ansatz zu prüfen und gegebenenfalls zu optimieren.

Bei der Untersuchung von Anreizfunktionen geht es auch um die Fragen, inwieweit die in verschiedenen Ökokontomodellen zugrunde gelegten pauschalen Zinssätze (z.B. 3% im Modell des Bayerischen Gemeindetages) legitimiert sind und ob bei der Honorierung vorgezogener Maßnahmen neben dem zeitlichen auch andere Momente (z.B. räumliche) berücksichtigt werden sollten. Es ist zu klären, ob - und gegebenenfalls wie - sich für verspätet umgesetzte Maßnahmen ein Malus-System einrichten lässt. Da insbesondere die langfristige Pflege der Ausgleichsmaßnahmen für viele Gemeinden ein wirtschaftliches Problem darstellt, spielt darüber hinaus die spezifisch rechtliche Fragestellung eine Rolle, ob und in welcher Form Kosten für eine langfristige und dauerhafte Pflege oder Nutzungseinschränkungen im Rahmen der Bauleitplanung an die Verursacher von Eingriffen weitergegeben werden können.

3 Darstellung der Arbeitsschritte und der angewandten Methoden

Zur Behandlung der skizzierten Problemstellung wurden in einem ersten Schritt existierende Ansätze des Ökokonto-Modells sowie die Erfahrungen der bereits in einigen Regionen, Städten und Gemeinden aktiven Ökokonten zusammengetragen und ausgewertet. Neben einer Literaturrecherche wurden Befragungen bei Gemeinden und Landkreisen in verschiedenen Bundesländern durchgeführt. Als Diskussionsgrundlage über mögliche Verfahrensalternativen erfolgte darüber hinaus eine Recherche zu übertragbaren neuen nationalen und internationalen Ansätzen im Naturschutz und in der Flächenhaushaltspolitik. Die bereits im Zwischenbericht dargestellten Ergebnisse dieser Recherchen wurden aktualisiert und ergänzt.

In einem zweiten Schritt wurde anhand eigener Projekterfahrungen aus einem über 10 Jahre währenden Renaturierungsvorhaben die Frage nach einer möglichen Korrelation von ökologischem Gewinn aus vorgezogenen Maßnahmen und ökonomischer Honorierung behandelt. Hierzu wurde auf der Grundlage wissenschaftlicher Erhebungen und Auswertungen ein Zeitrahmen ermittelt, in dem sich ein messbarer ökologischer Wertgewinn einstellt.

Auf Grundlage der wissenschaftlichen Ergebnisse, die mit dem Zwischenbericht (ARSU, 2001) vorgelegt wurden, sowie im Ergebnis der Diskussionen dreier Arbeitskreissitzungen⁴ wurden in einem dritten Schritt zwei Ökokonto-Modelle entwickelt. Ein Modell arbeitet mit der pauschalen Honorierung der vorgezogen durchgeführten Maßnahmen (Ökozinsmodell). Das andere Modell orientiert sich eng am Osnabrücker-Modell (das bei Eingriffsbilanzierung im Rahmen des Städtequartetts verwendet wird) und sieht eine Verzinsung des Aufwertungspotentials in Abhängigkeit vom Zielbiotop der Kompensationsmaßnahme vor (Wertbonus-Modell).

Zwei abschließenden Expertengespräche schufen schließlich die Basis, die Einführung des Ökokontos und die Honorierung der vorgezogen durchgeführten Maßnahmen für die Flächenagentur zu ermöglichen und den Startschuss für die Erprobung eines abgestimmten Modells zu geben.

⁴ Sitzung des Arbeitskreises am 16.08.01 in Lohne und am 13.12.01 und am 18.04.02 in Vechta.

4 Ergebnisse

Im Folgenden werden nach einer Definition der Begriffe Flächenpool, Ökokonto und Ökozins, so wie sie im Rahmen dieses Berichtes verstanden werden sollen, und der Gegenüberstellung immer wieder genannter Vor- und Nachteile zunächst die Ergebnisse der Literaturrecherche vorgestellt. In Kap. 4.1 werden die rechtlichen Rahmenbedingungen, die im Zusammenhang mit Ökokonten und einer Ökologischen Verzinsung gesteckt sind, sowohl für Eingriffe im Außenbereich als auch für die Bauleitplanung, näher beleuchtet. Als Grundlage für die mögliche Umsetzung eines Ökokontomodells im Rahmen der Flächenagentur wird in Kap. 4.2. (Praxis der Eingriffsregelung im Städtequartett) der Stand der Eingriffsregelung im Städtequartett Damme, Diepholz, Lohne und Vechta dargestellt. Als Ergebnis der Literaturrecherche und der telefonischen Befragung werden anschließend verschiedene Ökokontomodelle in der BRD (Kap. 4.3) vorgestellt. Es werden Beispiele der sehr uneinheitlichen Handhabung (von der Führung des Kontos bis hin zur Gewährung einer Honorierung) genannt und die Ergebnisse der telefonischen Befragung zur Umsetzungspraxis aufgezeigt. Im Kap. 4.4 (Ökozins - Sinn oder Unsinn?) werden naturschutzfachliche und ökonomische Vor- und Nachteile einer ökologischen Verzinsung gegenübergestellt und anhand von wissenschaftlichen Ergebnissen aus einem Renaturierungsvorhaben der zeitliche Rahmen für den Erfolg von Biotopentwicklungsmaßnahmen abgesteckt. Es wird belegt, dass Biotopentwicklungsmaßnahmen gerade in den ersten Jahren nach der Umsetzung eine hohe ökologische Aufwertung erreichen und daraus die Erhöhung des Aufwertungsfaktors für vorgezogen durchgeführte Maßnahmen abgeleitet. Schließlich werden in Kap. 4.5. (Modelle für eine Honorierung vorgezogener Maßnahmen) Kriterien definiert, die für eine Anerkennung als Ökokontomaßnahmen erfüllt werden sollten und zwei Ökozins-Modelle entwickelt, wie sie (im Rahmen der Flächenagentur) angewendet werden könnten. Wie letztendlich ein Ökokonto-Buch aussehen könnte, in dem die Einbuchung und Ausbuchung der vorgezogen durchgeführten Maßnahmen dokumentiert wird, beschreibt Kap. 4.6 (Das Ökokontobuch-Vorschläge für eine Ökokontoführung). Zur Bereicherung der Diskussion um die Flexibilisierung der Eingriffsregelung stellt Kap. 4.7 abschließend einen Exkurs dar, in dem neue instrumentelle Ansätze im Naturschutz und in der Flächenhaushaltspolitik in der BRD vorgestellt werden und auf internationale Erfahrungen mit alternativen Ansätzen der Finanzierung hingewiesen wird.

Vor dem Hintergrund der bisherigen naturschutzfachlichen Praxis der Eingriffsregelung werden immer wieder die Umsetzungsdefizite dieses Instrumentes beklagt und seine Flexibilisierung gefordert. In der Diskussion um eine Flexibilisierung der Eingriffsregelung tauchen die Begriffe Ökokonto und ökologische Verzinsung bzw. Ökozins an verschiedenen Stellen auf, werden jedoch nicht immer einheitlich verwendet. „Ökokonto ist kein Rechtsbegriff. Wie beim Ausgleichsflächenpool ist auch hier noch kein Einvernehmen über die Terminologie erzielt“ (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, 2001). Mitunter werden die Begriffe Flächenpool und Ökokonto synonym gebraucht oder es wird der Begriff Ökokonto in direkten Zusammenhang mit einem Ökozins gestellt. Mit Ökozins ist meist eine materielle Honorierung eines ökologischen Wertzuwachses mitunter aber auch der ökologische Wertzuwachs selbst gemeint (BATTEFELD, 1998). Für die Bearbeitung im Rahmen dieses Projektes wurden die Begriffe Flächenpool, Ökokonto und Ökozins voneinander unterschieden und folgendermaßen definiert:

- **Flächenpool:** aktives Flächenmanagement, bei dem über das Vorliegen eines planerischen Konzeptes hinaus eine Bevorratung von für die Kompensation geeigneten Flächen durch Kauf, Pacht oder dingliche Sicherung betrieben wird (BRUNS et. al., 2001).
- **Ökokonto:** vorgezogenes Maßnahmenmanagement, d.h. über die reine Bevorratung der Flächen hinaus findet eine echte Maßnahmenbevorratung statt, bei der die Durchführung von Maßnahmen im Vorfeld eines künftigen, noch nicht festgelegten Eingriff erfolgt (BRUNS et. al., 2001). Unabhängig von einem bestehenden Flächenpool können aber auch freiwillige Maßnahmen, die der Verbesserung von Natur- und Landschaft dienen, unter geeigneten Voraussetzungen als Ökokontomaßnahmen anerkannt werden.
- **Ökozins:** Für die Durchführung vorgezogener Maßnahmen wird ein Bonus/eine Honorierung (in der Regel in Form eines Flächenabschlages) gewährt.

Sowohl auf Seiten der Praktiker wie auch aus theoretisch/naturwissenschaftlicher Sicht werden immer wieder Vor- und Nachteile eines Flächen- und Maßnahmenmanagements und einer ökonomischen Honorierung vorauslaufender Maßnahmen benannt (Tab. 1).

Tab. 1: Vor- und Nachteile von Flächenpools, Ökokonten und Ökozins

Vorteile		
	Verfahrenstechnisch	Naturschutzfachlich
Flächenpool	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinfachung/Beschleunigung der Bauleit- und Genehmigungsverfahren durch: <ul style="list-style-type: none"> - Stärkung des Handlungsspielraums der Gemeinden/Genehmigungsbehörde - Entschärfung von Nutzungskonflikten - frühzeitige Verfügbarkeit von Ausgleichsflächen • Kostensenkung durch langfristigen und freien Flächenerwerb • Senkung des Drucks auf die Baulandpreise • Erleichterung der Kontrolle durch räumliche Konzentration • Erleichterung der Pflege durch räumliche Konzentration 	<ul style="list-style-type: none"> • Verwirklichung einer naturschutzfachlichen Gesamtkonzeption • Abstimmung auf die örtliche Landschaftsplanung • Frühzeitige und abgestimmte Sicherung von für den Naturschutz wertvollen Flächen • Einbindung umweltverträglicher Nutzungen (Erholung, Tourismus, Landwirtschaft) • Möglichkeit der Durchführung einer größeren Bandbreite von Maßnahmen • Möglichkeit einer höheren Aufwertung der Flächen durch: <ul style="list-style-type: none"> - regionale Vernetzung von Biotopkomplexen und einem Beitrag zu einem Biotopverbundsystem - Durchführung großräumiger Maßnahmen - Einbindung in den Naturraum - Einbindung umfassender und nachhaltiger Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen (z.B. Unterstützung des Gewässerschutzes)
Ökokonto	<ul style="list-style-type: none"> • Beitrag zur Landschaftsplanung • Integration freiwilliger Maßnahmen • Kontrollen zur Umsetzung der Maßnahmen und Risikozuschläge können entfallen • Entwicklungschance für eine ökonomisch tragfähige Nachnutzung 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorzeitige Durchführung • Sicherstellung der Durchführung • Verminderung von time-lag Problemen • Bessere Kontrolle der Durchführung der Maßnahmen
Ökozins	<ul style="list-style-type: none"> • Gewährung eines Bonus/Flächenabschlags 	<ul style="list-style-type: none"> • Anreizfunktion
Nachteile		
	Verfahrenstechnisch	Naturschutzfachlich
Flächenpools	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten durch vorzeitige Ausgaben durch Flächenerwerb 	<ul style="list-style-type: none"> • Gefahr, dass das Vermeidungsgebot nicht ausreichend beachtet wird
Ökokonto	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten durch vorzeitige Ausgaben durch Erwerb, Planung und Inwertsetzung 	<ul style="list-style-type: none"> • Gefahr, dass nicht die entsprechenden Werte und Funktionen ausgeglichen werden • Gefahr, dass Natur- und Landschaft raumnah nicht erhalten bleiben
Ökozins		<ul style="list-style-type: none"> • Verringerung der Fläche für die Kompensation von Eingriffen

4.1 Rechtliches

Bei der Eingriffsregelung sind stets zwei Fälle zu unterscheiden:

- 1) Eingriffe in Natur und Landschaft entstehen im Rahmen der Bauleitplanung. Dann gelten die Bestimmungen des Baugesetzbuches.

- 2) Eingriffe in Natur und Landschaft entstehen im planungsrechtlichen Außenbereich und unterliegen einem behördlichen Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren. In diesem Fall gelten die Aussagen des Bundesnaturschutzgesetzes als Rahmenrecht des Bundes und die konkreter ausgestalteten Regelungen der 16 Naturschutzgesetze der Länder (WOLF, 2002).

Bei der Einführung eines Ökokontomodells tauchen aus rechtlicher Sicht insbesondere drei Fragestellungen auf:

- Besteht die Möglichkeit der räumlichen und zeitlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich?
- Wer trägt die Verantwortung für die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen und deren dauerhafte Aufrechterhaltung?
- Besteht eine rechtliche Absicherung für die Gewährung einer Honorierung vorgezogener Maßnahmen?

□ Räumliche und zeitliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich

Während im Rahmen der Bauleitplanung nach der Änderung des Baugesetzbuches von 1998 die Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich und die Möglichkeit des zeitlich vorgezogenen Ausgleichs (§135 a Abs. 2 S. 2 BauGB) und damit auch die Einrichtung von Ökokonten eine rechtliche Absicherung gefunden hat, gilt für Vorhaben im Außenbereich auch nach der Neuregelung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) im Jahre 2002 noch immer der Leitgedanke einer zeitlich, räumlich und funktionell möglichst eng gekoppelten Kompensation und „das Primat des Ausgleichs vor der Kompensation in sonstiger Weise“ (WOLF, 2002). So empfiehlt auch der Geschäftsführer des Niedersächsischen Städtetages den Begriff des Ökokontos in der klassischen Eingriffsregelung mit Zurückhaltung zu verwenden (SCHRÖDTER, 2000).

□ Verantwortlichkeit für die Durchführung der Kompensationsmaßnahmen

Hinsichtlich der Verantwortlichkeit ist zwischen Ausgleichs-, Finanzierungs- und Umsetzungslast zu unterscheiden (Abb. 1). In der städtebaulichen Ausgleichsregelung liegt die Ausgleichslast im Regelfall bei der Gemeinde (bzw. stellvertretend der Flächenagentur). Die Gemeinde übernimmt auf Kosten des Bauherrn/Vorhabenträgers die Durchführung der Kompensationsmaßnahmen. Ausnahmen stellen städtebauliche Verträge dar, bei denen die Verantwortlichkeiten in der Hand des Vorhabenträgers verbleiben oder seltene Fälle, in denen der Ausgleich direkt auf dem Grundstück des Eigentümers durchgeführt wird. Nach dem Grundmodell der naturschutzfachlichen Eingriffsregelung (entsprechend §19 BNatSchG) liegt die Verantwortung für die Durchführung und Finanzierung der erforderlichen Kompensationsmaßnahmen zunächst in der Hand des Vorhabenträgers. Die landesrechtlichen Regelungen ermöglichen jedoch hiervon zwei abweichende Variationen:

- Die Entrichtung einer **Ausgleichsabgabe** z.B. an einen Naturschutzfonds oder eine Behörde befreit den Vorhabenträger aus der sachlichen Kompensationspflicht. Der Naturschutzfonds/die Behörde übernimmt in einem zeitlich, räumlich und funktional

gelockerten Kontext die Durchführung der Kompensation. Durch die Lockerung des Kontextes erscheinen auch vorzeitig durchgeführte Maßnahmen durchaus anererkennungswürdig. (Die Möglichkeit einer Ausgleichsabgabe besteht in allen Ländern mit Ausnahme von Niedersachsen.)

- Die **Durchführung von Ersatzmaßnahmen durch die Naturschutzbehörde** auf Kosten des Vorhabenträgers, wie es im Niedersächsischen Naturschutzgesetz ermöglicht wird. Der Unterschied zur Ausgleichsabgabe liegt hier darin, dass nach wie vor eine enge zeitliche und räumliche Koppelung zwischen Eingriff und Ausgleich besteht. Die Anerkennung von Maßnahmen als Kompensationsmaßnahmen, die bereits vor dem Eingriff durchgeführt wurden, wird jedoch per Gesetz nicht definitiv ausgeschlossen (WOLF, 2002).

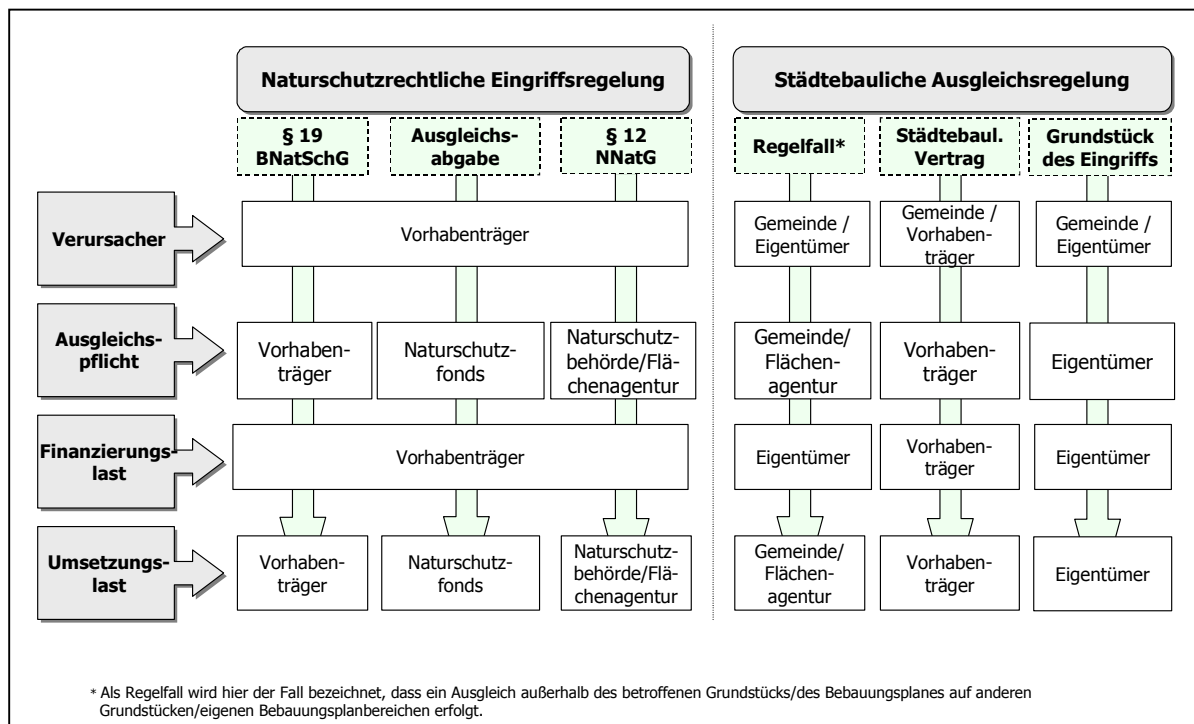


Abb. 1: Verantwortlichkeiten bei der Durchführung von Kompensationsmaßnahmen

□ Rechtliche Absicherung einer ökologischen Verzinsung

Über die Frage der rechtlichen Absicherung bei der Einrichtung von Ökokonten hinaus stellt sich die Frage nach einer rechtlichen Absicherung der Gewährung einer Honorierung vorgezogener Maßnahmen. Im städtebaulichen Recht erscheint die Anrechnung des vorzeitigen Ausgleichs durchaus möglich. Wird ein Ökokonto geführt und lässt sich auch der ökologische Mehrwert vorgezogener Aufwertungsmaßnahmen darstellen, könnte dies in die Abwägung (§ 1 Abs.6 BauGB) eingestellt werden. „Eine vergleichbare rechtssystematische Einbindung der naturschutzfachlichen Eingriffsregelung in die vorhabenbezogenen Zulassungsverfahren besteht

nach inzwischen gefestigter Rechtsprechung nicht. Es ist daher grundsätzlich vom Prinzip der 1 : 1 Kompensation auszugehen. Allenfalls im Einzelfall könnte über das Kriterium der Erforderlichkeit des Ausgleichs ein Bonus gerechtfertigt werden“ (WOLF, 2001).

Exkurs 1: Landesrechtliche Regelungen zum Ökokonto

In einigen Naturschutzgesetzen der Länder wird die Möglichkeit Kompensationsmaßnahmen im Vorfeld des Eingriffs durchzuführen, bereits ausdrücklich erwähnt. So gibt es im Hessischen Naturschutzgesetz (HeNatG) bereits den Begriff Ökokonto. Dieser definiert die Möglichkeit Maßnahmen, die ohne rechtliche Verpflichtung im eigenen Interesse oder für andere durchgeführt wurden, als Ersatzmaßnahme anrechnen zu lassen (§ 6b Abs.5). Im Thüringer Naturschutzgesetz (§8 Abs. 2 ThürNatG) wird gefordert, dass bei Eingriffen „in Lebensräume der vom Aussterben bedrohten Pflanzen- und Tierarten [...] die Genehmigung des Eingriffs davon abhängig zu machen [ist], dass die Ausgleichsmaßnahme vorher abgeschlossen worden ist“. Im Saarland gilt die vorgezogene Durchführung von Maßnahmen als Sicherheit für ihre tatsächliche Gewährleistung (vgl. Saarländisches Naturschutzgesetz SNG, §10 Abs.8). Zudem gibt es hier einen Erlass zum Ökokonto, durch das ein „integrativ-ökologisches Instrument geschaffen [werden soll], das im Sinne einer Verbesserung des Wirtschaftsstandortes Saarland (Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung) bei gleichzeitiger Wahrung und Verbesserung der Eingriffs/Ausgleichs-Regelung des Naturschutzrechtes (Optimierung der Maßnahmen) ein zukunftsweisendes Ökokomanagement-System ermöglicht“ (MUEV, 1998). In Mecklenburg-Vorpommern „kann die Genehmigungsbehörde die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auch vor der Durchführung des Eingriffs verlangen“ (§ 16 Abs.6 LNatG M-V). In Berlin „kann die Behörde den Verursacher verpflichten, vorläufige Maßnahmen zur Sicherung der Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen“, wenn der Eingriff länger als ein Jahr unterbrochen wird (§ 15 Abs. 5 NatSchGBln).

4.2 Praxis der Eingriffsregelung im Städtequartett

Um die Chancen oder auch Probleme abschätzen zu können, die sich durch Einführung eines Ökokontos mit Berücksichtigung einer ökologischen Verzinsung im Rahmen der Flächenagentur ergeben können wurde bei den beteiligten Städten eine Bestandsaufnahme zur bisherigen Praxis der Eingriffsregelung durchgeführt. Tab. 2 spiegelt die Ergebnisse der Bestandsaufnahme wider⁵:

Tab. 2: Praxis der Eingriffsregelung im Städtequartett

Kompensationsmodell:	Als Kompensationsmodell werden das Osnabrücker Modell und das Modell des Niedersächsischen Städtetages verwendet. Die Bilanzierung erfolgt nicht schutzgutspezifisch sondern bezogen auf die allgemeine Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes. Dabei werden time-lag Probleme nicht berücksichtigt.
Kontrolle zur Umsetzung der Maßnahmen:	Es gibt i.d.R. keine Beschränkung für den Zeitraum, in dem die Umsetzung der Maßnahmen realisiert sein muss (Ausnahme städtebauliche Verträge). Der Erfolg der Maßnahmen wird etwa ein- bis zweimal pro Jahr kontrolliert. Auflagen, für den Fall, dass eine Maßnahme nicht ordnungsgemäß durchgeführt wird, gibt es nicht (Ausnahme städtebauliche Verträge).
Auswahl der Flächen:	Bei der Auswahl der Flächen werden das Aufwertungspotential der Flächen, ihre Bedeutung gemäß Landschaftsplan, die kurzfristige Flächenverfügbarkeit (max. 1 bis 1,5 Jahre) sowie die Kosten-Nutzen-Relation berücksichtigt. Bei der Stadt Vechta gibt es stadteneigene Suchräume.
Ausgleichsflächenpools:	In Vechta und Damme gibt es jeweils einen Ausgleichsflächenpool, der aber bereits ausgelastet ist. Auch Diepholz hat einen stadteigenen Flächenpool. In Lohne gibt es bisher keinen Pool, jedoch können einzelne Eingriffe im Rahmen von Ausgleichsmaßnahmen im Zusammenhang mit anderen Eingriffen kompensiert werden.
Art der Maßnahmen:	Aufforstungen, Gewässerrenaturierungen, Extensivierungen, Nutzungsumwandlungen, Anlage naturnaher Teiche und Blänken, Bepflanzungen von Wegseitenrändern, Anlage von Streuobstwiesen, Anlage von Magerrasen, Umwandlungen von Nadelforsten zu Mischwäldern, Anlage von Waldmänteln
Vorgezogene Maßnahmen:	In Vechta , Damme und Diepholz wurden bereits vorgezogene Maßnahmen durchgeführt.
Unterhaltungs- und Pflegemaßnahmen:	Unterhaltungs- bzw. Pflegemaßnahmen übernehmen externe Fachfirmen und Landwirte, der städtische Bauhof oder Naturschutzverbände. Bei Extensivierungsmaßnahmen und bei Maßnahmen, die im Rahmen von Grunddienstbarkeiten erfolgen, übernehmen die Nutzer die Pflegeleistungen. Die Kosten für die Pflegemaßnahmen tragen die Städte bzw. werden diese im Einzelfall im Rahmen von städtebaulichen Verträgen an den Eingriffsverursacher weitergegeben.

⁵ Die Angaben stammen von den Städten Vechta/Lohne/Damme/Diepholz

Für die Stadt Vechta liegt eine Diplomarbeit vor, die sich mit Umsetzungsdefiziten der Eingriffsregelung im Gebiet der Stadt Vechta beschäftigt (TABELING, 2001). Danach wurden zum Untersuchungszeitraum (2000) in Vechta etwa 60% der Maßnahmen auf den privaten Grundstücken, 10% der Maßnahmen auf öffentlichen Grundstücken in den Plangebieten und etwa 50% der externen Maßnahmen nicht in der vorgegebenen Form umgesetzt⁶. Als Ursachen für diese Defizite wurden

- eine mangelnde Akzeptanz für Handlungen für die Umwelt,
- die Verwendung unterschiedlicher Verfahren zur Ermittlung des Kompensationsumfanges,
- eine mangelnde rechtliche, finanzielle und personelle Handhabe seitens der Baugenehmigungsbehörde, die Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen einzufordern und zu kontrollieren sowie
- eine fehlende Flächensicherung und Überplanung von bestehenden Kompensationsmaßnahmen im Zusammenhang einer Änderung des Bebauungsplanes

ermittelt.

4.3 Ökokontomodelle in der BRD

Während es bisher bundesweit eine Vielzahl von Flächenpools gibt, wird die Möglichkeit auch Kompensationsmaßnahmen auf Vorrat durchzuführen, also ein Ökokonto einzurichten, in den meisten Bundesländern nur selten aufgegriffen. Grund dafür ist vor allem das Problem der Vorfinanzierung (BUNZEL, 2001). Oft beschränkt sich die vorgezogene Durchführung von Maßnahmen auf bereits festgesetzte und Eingriffen zugeordnete Ausgleichsmaßnahmen (BRUNS et al., 2001). „Bonussysteme, die zu einer systematischen Reduzierung von Kompensationspflichten bei einer vorgezogenen Durchführung von Kompensationsmaßnahmen führen, sind in der Praxis bislang die Ausnahme (BUNZEL, 2001), werden aber bei Leitfäden und Handlungsempfehlungen für die Einrichtung von Ökokonten häufig mitberücksichtigt.⁷

So gibt es in **Brandenburg** zur Zeit Vorschläge zu einer Zertifizierung von Ökokonten, wobei auch eine Honorierung vorgezogener Maßnahmen vorgesehen ist. Ziel ist die Erhöhung der Attraktivität und naturschutzfachliche Effektivität dieser Pools (vgl. Exkurs 2).

Im bundesdeutschen Querschnitt wird das Instrument „Ökokonto“ sehr uneinheitlich gehandhabt. Dies betrifft zum einen die Führung des Kontos, die z.B. von der Oberen oder Unteren Naturschutzbehörde, von den Gemeinden oder von einer Stiftung übernommen werden kann. In

⁶ Mittlerweile hat sich der Grad der Zielerfüllung deutlich erhöht, was auch auf die Arbeit der Flächenagentur zurückzuführen ist (mündl. Ortland).

⁷ z.B. BAYERISCHER GEMEINDETAG UND BAYERISCHER STÄDTETAG (2000); THÜRINGER MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND INFRASTRUKTUR (2001)

einigen Fällen findet es nur in der Bauleitplanung, in anderen Fällen auch in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung Anwendung. Darüber hinaus unterscheiden sich (u.a.) die Voraussetzungen für eine Anerkennung der Maßnahmen, die Art der möglichen Maßnahmen, die Möglichkeiten der Refinanzierung sowie die Bonussysteme, die eine Anreizfunktion zur Überwindung der Probleme der Vorfinanzierung darstellen sollen. Tab. 3 liefert für ausgewählte Beispiele einen Überblick über die Anwendungspraxis für Ökokonten.

Tab. 3: Beispiele von Ökokonten

Beispiel	Saarland	Landratsamt Ravensburg (Baden-Württemberg)	Landratsamt Altenburger Land (Thüringen) ^{vi}	Stadt Bentheim (Niedersachsen)	Städtequartett (Niedersachsen)
Führung des Ökokontos	ONB	UNB	Gemeinde	Stiftung	Flächenagentur (potentiell)
Durchführung der Maßnahmen	Körperschaften und juristische Personen als potentielle Eingriffsversacher oder als Dritte, ohne besondere Verpflichtung	Gemeinde	Gemeinde	Naturschutzbehörde	Flächenagentur
Anwendungsbereich	Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	Bauleitplanung Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	Bauleitplanung Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	Bauleitplanung Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung
Rechtliche Grundlagen/ Handlungsempfehlungen	§12 Abs. 8 SNG (Möglichkeit der vorherigen Durchführung landespflegerischer Maßnahmen) ^{vii} „Erlaß zur Einführung des Ökokontos im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung“ ^{viii}	§135a BauGB ^v Ökosparbuch - Vertrag mit Leitfaden zum Ökosparbuch im Landkreis Ravensburg ^{vi}	§135a BauGB „Gemeinsame Bekanntmachung des Ministeriums für Wirtschaft und Infrastruktur und des Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz- und Umwelt zum Bau- und Raumordnungsgesetz 1998“ ^{vii} Das Ökokonto - Ein neues Instrument zur Bewältigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung ^{viii}	§ 12 Abs. 2 NNatG ^x	§135a BauGB § 12 Abs. 2 NNatG
Voraussetzungen für eine Anerkennung	Fachplan /Ausführungsplan, der entsprechend den Anforderungen an einen Landschaftspflegerischen Begleitplan einschließlich der Ausführungsplanung auszugestalten ist	Es besteht ein Landschaftsplan zum Flächennutzungsplan, auf dem die Maßnahmen zum Ökokonto aufbauen oder es befindet eine eigens eingerichtete Kommission (aus einem Vertreter der Gemeinde, dem zuständigen Naturschutzbeauftragten, einem Vertreter der Landwirtschaft und ggf. dem Leiter des zuständigen Forstamtes) über die Möglichkeit der Anrechnung. Es sind keine Ausgleichsmaßnahmen mehr aus Bebauungsplänen durchzuführen, die vor dem 1.1.1998 rechtskräftig wurden.	Ausweisungen der Flächen im Flächennutzungsplan. Abstimmung mit der UNB über die Eignung der Maßnahmen möglichst vor Erwerb der Flächen. Nachweis, dass der gesetzlichen Verpflichtung zur Vermeidung und Minimierung nachgekommen wurde.	Naturschutzfachliche Bewertung der Fläche	Naturschutzfachliche Bewertung der Fläche

braun eingefärbte Textteile betreffen die bauleitplanerische Eingriffsregelung
grün eingefärbte Textteile betreffen die naturschutzfachliche Eingriffsregelung

Beispiel	Saarland	Landratsamt Ravensburg (Baden-Württemberg)	Landratsamt Altenburger Land (Thüringen)	Stadt Bentheim (Niedersachsen)	Städtequartett (Niedersachsen)
Maßnahmen	Nur Maßnahmen, die eine dauerhafte Verbesserung (Aufwertung) der Funktionen und Werte des Naturhaushaltes erreichen, ohne dass hierfür eine andere gesetzliche Verpflichtung zwingend besteht. Keine Maßnahmen, die aus Landesmitteln finanziert werden. Vorrangig Maßnahmen die keiner dauerhaften Pflege bedürfen. Eintragung einer persönlichen Dienstbarkeit zugunsten des Naturschutzes und eine vertragliche Regelung mit dem Grundeigentümer (Laufzeit mind. 30 Jahre) werden als langfristige Sicherung anerkannt. Maßnahmengenehmigung durch das MUEV	Es werden Maßnahmen in den Gruppen/Bereichen Flora und Fauna, Gewässer, Klima und Luft, Offenland und Wald angespart. Dauerhaft gesicherte Pflege und Extensivierungsmaßnahmen (Sicherung für mind. 25 Jahre) werden anerkannt.	Maßnahmen, die zu einer nachweisbaren Verbesserung des Ist-Zustandes von Natur und Landschaft, insbesondere hinsichtlich ihres Biotop- und Artenpotentials, führen und gleichzeitig zur Verbesserung ökologischer Funktionen der Schutzgüter Boden, Wasser, Klima, Landschaftsbild und Erholungsseignung beitragen. Keine grünordnerischen Gestaltungsmaßnahmen oder Begrünungsmaßnahmen im Rahmen der Dorferneuerung. Keine isolierten Entsiegelungs- und Begrünungsmaßnahmen	Keine Aussagen	Maßnahmen in Abstimmung mit der zuständigen UNB
Vollständige Refinanzierung	-	ja	Keine Aussage	-	ja
Ökologische Verzinsung	Keine Aussage	Erhöhung der anrechenbaren Kompensationsfläche bei Lage der Fläche in prioritären Gebieten (5 - 15 %) Anerkennung des Entwicklungszustandes bei Ausbuchung	Erhöhung der Anrechenbaren Kompensationsfläche um 10 %, sofern die Maßnahme mind. 3 Jahre vor der Ausbuchung eingebucht wurde.	nein	Die Gewährung einer Ökologischen Verzinsung wird vorgeschlagen

braun eingefärbte Textteile betreffen die bauleitplanerische Eingriffsregelung
grün eingefärbte Textteile betreffen die naturschutzfachliche Eingriffsregelung

- I vgl. auch Anhang
- II vgl. auch Anhang
- III SNG (1997)
- IV MUEV (1998)
- V Baugesetzbuch (1998)
- VI Landratsamt Ravensburg, 1999
- VII Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur (TMWI) & Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (TMLNU), 1998.
- VIII Landratsamt Altenburger Land
- IX Niedersächsisches Naturschutzgesetz, 2002



Im Rahmen dieses Projektes wurden verschiedene Gemeinden und Landkreise in Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Thüringen und Bayern, die ein Ökokonto eingerichtet haben, nach der Beurteilung dieses Instrumentes befragt. Insgesamt zeigten alle befragten Stellen eine große Zufriedenheit mit dem Ökokonto⁸, wobei in den meisten Fällen auch die Möglichkeit einer ökologischen Verzinsung der vorgezogen durchgeführten Maßnahmen besteht. Vorteile werden vor allem in folgenden Punkten gesehen⁹:

- Kostenersparnis (günstigerer Flächenerwerb auf dem freien Markt, ohne den Zeitdruck des dringenden Bedarfs, keine Flächen zu Baulandpreisen, günstigere Entwicklungskosten der vorgezogenen Maßnahme wg. Kostensteigerung),
- Zügige Abwicklung der Verfahren, da die benötigten Flächen bereits vorhanden sind,
- Planungssicherheit bei der Aufstellung der B-Pläne und Abgestimmtheit zwischen UNB und Gemeinden,
- Durchführung sinnvoller, gesamtkonzeptioneller Maßnahmen und nicht isolierter Einzelmaßnahmen,
- Möglichkeit der Durchführung von Verbundlösungen,
- Verbesserungen für Natur und Landschaft bereits im Vorfeld des Eingriffs,
- Durchführung von Maßnahmen, die über den Bedarf des eigentlichen Eingriffs hinausgehen.

In einigen Fällen übernehmen die Landkreise (Fachdienst Umwelt) die Führung des Ökokontos, manchmal auch die Gemeinden selber. Die Flächen sind meist im Eigentum der Gemeinden oder werden durch diese angekauft. Zum Teil erfolgt die Sicherung auch über die Eintragung einer Grunddienstbarkeit. Die Kosten für den Flächenerwerb und die vorgezogenen Maßnahmen werden über Kostenerstattungssatzungen refinanziert bzw. es werden die zu erwartenden Kosten bei der Kalkulation der Baulandpreise mitberücksichtigt. Zum Teil werden auch die Kosten für langfristige Pflegemaßnahmen (ca. 25 Jahre) mit zugrunde gelegt.

In den meisten Ökokonto-Modellen ist ein Bonus-System integriert. Ein Bonus wird z.B. bei der Erfüllung eines der folgenden Kriterien gewährt:

- in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Durchführung der Maßnahme vor der Ausbuchung, wenn eine nennenswerte Wertsteigerung auf den Flächen feststellbar ist,
- wenn die Maßnahme in prioritären Gebieten durchgeführt wird¹⁰,
- wenn die Maßnahme sehr kostenintensiv ist.

Insgesamt zeigen die Erfahrungen, dass über den vorzeitigen Flächenerwerb bereits eine hohe Kostenersparnis verzeichnet werden kann, so dass die Befürchtung einer Kostensteigerung

⁸ vgl. Anhang 1: Ergebnis der Befragung von Landkreisen und Gemeinden zum Ökokonto

⁹ Die Reihenfolge spiegelt in etwa den Grad der Bedeutung (von oben nach unten absteigend) wider.

¹⁰ Hier ist zu bedenken, dass auch in verschiedenen Bilanzierungsverfahren für die Ermittlung erforderlicher Kompensationsflächengrößen bereits die Lage/naturschutzfachliche Eignung der Kompensationsflächen mit berücksichtigt wird.

aufgrund der Vorfinanzierung bei den befragten Gemeinden kein Problem darstellt. Die Einführung eines „Ökozins“ wird vielmehr höchstens als ein zusätzliches „Bonbon“ gesehen, nicht aber als eigentlicher Anreiz für die Durchführung vorgezogener Maßnahmen. Das Problem verspätet durchgeführter Maßnahmen tritt nach Einrichtung eines Ökokontos nicht mehr auf, da die erforderlichen Flächen und Maßnahmen bereits vorhanden sind.

Der Erfolg des Ökokontos hängt stark von der Flächenverfügbarkeit ab. Sind ausreichend Flächen vorhanden (in der Regel verfügbar in Regionen mit wenig ertragreichen Böden, vorwiegend Grünlandbewirtschaftung) funktioniert das Modell mit großem Erfolg. So liegen beispielsweise im Landkreis Ravensburg überwiegend Grenzertragsflächen mit vor allem kleineren landwirtschaftlichen Betrieben, die i.d.R. nicht mehr lukrativ wirtschaften können. Da es sich hier zudem um eine Tourismusregion handelt, besteht ein beiderseitiges Interesse von Landwirtschaft und Tourismus, Umdenkprozesse in der Agrarpolitik aufzugreifen und ein Marketingkonzept für regional erzeugte Produkte zu entwickeln. Daher ist hier die Bereitschaft für extensive Bewirtschaftungsformen hoch. Im Altenburger Land (Thüringen) hingegen liegen vorwiegend Ackerflächen mit guten Ertragszahlen. An Grünlandflächen mangelt es generell. Aufgrund mangelnder Flächenverfügbarkeit können hier trotz des Ökokontos oft nur kleinflächige Maßnahmen durchgeführt werden und es besteht bei den Gemeinden ein vorwiegendes Interesse daran, auch freiwillige Maßnahmen, die bereits durchgeführt worden sind, als Ausgleichsmaßnahmen anerkennen zu lassen.

Insgesamt deutet sich an, dass die Rahmenbedingungen für die Einrichtungen eines Ökokontos sehr von den regionalspezifischen Gegebenheiten und insbesondere auch durch die Verfügbarkeit von Flächen bestimmt werden. In Regionen, in denen der Flächendruck hoch ist und wo somit ein Ökokonto eine besondere Erleichterung beim Vollzug der Eingriffsregelung darstellen könnte, steht auch die Einrichtung eines Ökokontos vor größeren Schwierigkeiten. Allgemeingültige Verfahrensregelungen kann es sinnvoller Weise nicht geben.

Exkurs 2: Fachliche und organisatorische Kriterien für die Zertifizierung von Ökokonten in Brandenburg

Fachliche Kriterien für die Zertifizierung sind der Flächenumfang (> 30 ha) sowie die Umsetzung sogenannter „Schlüsselprojekte“ von besonderem naturschutzfachlichem Interesse (Komplexmaßnahmen, Verbindungselemente nach Art. 10 FFH-RL, Vorliegen eines Ausgleichsflächenkonzeptes, u.ä.), Aufwertungspotentiale für möglichst alle Schutzgüter, eine Abschätzung des im Naturraum zukünftig anfallenden Kompensationsbedarfs, naturschutzfachlich Bewertung und Dokumentation des Ausgangszustandes, Vorliegen eines Maßnahmenkonzeptes für alle Poolflächen, Vereinbarkeit mit der vorliegenden Landschaftsplanung, Zustimmung der unteren UNB.

Organisatorische Kriterien sind u.a. die dauerhafte Sicherung und eine Darstellung der Flächenverfügbarkeit, Sicherung der Herstellungs- und Effizienzkontrolle, Sicherung der dauerhaften Pflege, und die periodische Berichterstattung an das MLUR.¹¹

¹¹ schriftl. Mitteilung von Steffen, A. Ministerium für Landwirtschaft und Umweltschutz Brandenburg

4.4 Ökozins Sinn oder Unsinn?

Auf der Seite des Naturschutzes besteht die Befürchtung, dass es bereits infolge der Einrichtung eines Ökokontos zu qualitativen Einbußen bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kommt, indem z.B. das Primat der Vermeidung und die Kompensation beeinträchtigter Werte und Funktionen nicht mehr ausreichend beachtet werden (AMMERMANN et al., 1998, BREUER, 2001). Die Gewährung eines Bonus (Honorierung vorgezogener Maßnahmen) für vorauslaufend durchgeführte Maßnahmen kann darüber hinaus zusätzlich generell zu quantitativen Verlusten des Kompensationsumfangs führen. Zusätzlich besteht die Option, dass mit der Honorierung vorgezogener Maßnahmen ein Instrument geschaffen wird, das dem Vorhabenträger einen Teil seiner Ausgleichspflicht erlässt.

Daher ist von Seiten des Naturschutzes eine Honorierung vorgezogener Maßnahmen nur dann zu rechtfertigen, wenn sie naturschutzfachlich/ökologisch abgeleitet wird und bestehende Kompensationserfordernisse fachgerecht erfüllt werden.

Ein Ergebnis der telefonischen Befragung über die Erfahrung von Planungsträgern mit Ökokontomodellen war, dass die Bevorratung von Maßnahmen bei der Durchführung von Planverfahren aus verwaltungstechnischer und ökonomischer Sicht eine Reihe von Vorteilen bietet¹². Als wesentliches Argument wurde immer wieder genannt, dass insbesondere aufgrund des vorausschauenden Flächenmanagements und der Möglichkeit, Maßnahmen ohne den Zeitdruck eines laufenden Verfahrens planen und durchführen zu können die Kosten insgesamt deutlich gesenkt werden konnten. Dennoch zeigt die Praxis, dass vorgezogene Maßnahmen meist nur bei einer gewissen Planungssicherheit durchgeführt werden (s.o.). Zudem werden von anderer Seite immer wieder Einwände genannt, dass gerade für ärmere Gemeinden eine mittelfristige Flächenbevorratung aus Kostengründen nicht möglich ist.¹³ In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Gewährung einer Honorierung vorgezogener Maßnahmen als Anreiz für die Einrichtung eines Ökokontos notwendig oder zumindest hilfreich ist.

Erst unter der Voraussetzung, dass sowohl aus naturschutzfachlicher als auch aus ökonomischer Sicht eine Honorierung vorgezogener Maßnahmen wünschenswert ist, kann dann im Weiteren geklärt werden, ob und inwieweit sich der ökologische Wertzuwachs mit einem ökonomischen Gewinn korrelieren lässt und letzterer direkt aus ersterem ableitbar ist (Analogisierung Ökozins - Kapitalzins).

4.4.1 Ökologische Rahmenbedingungen

Der erforderliche Umfang von Kompensationsmaßnahmen leitet sich zunächst aus Umfang und Qualität der durch den Eingriff betroffenen Werte und Funktionen von Natur und Landschaft ab. In Abhängigkeit vom angewendeten Bilanzierungsverfahren werden danach die Kompensationsmaßnahmen und der erforderliche Flächenumfang festgelegt. In der Regel hängen dabei das Aufwertungspotential der Maßnahme und die Größe der Kompensationsfläche umgekehrt proportional voneinander ab. Das heißt, je höher das Aufwertungspotential der

¹² s. Anhang

¹³ vgl. z. B. PRÖBSTL, 2001

Maßnahme, desto geringer der Flächenbedarf und umgekehrt. Die Gewährung einer ökologischen Verzinsung für vorauslaufend durchgeführte Maßnahmen bedeutet (in den meisten Fällen) die Gewährung von Flächenabschlägen, d.h. eine Verminderung des Flächenumfanges der Kompensationsmaßnahmen. Diese sind naturschutzfachlich aber nur dann gerechtfertigt, wenn sich das Aufwertungspotential durch die vorgezogene Durchführung der Maßnahmen erhöht.

Das Aufwertungspotential hängt neben dem Ausgangszustand der Kompensationsfläche ab vom

- Zeitraum, in dem das angestrebte Entwicklungsziel erreicht werden soll und
- dem Risiko, dass die vorgegebenen Maßnahmen nicht zum Erfolg führen (KÖPPEL et al., 1998).

Bei der Ableitung eines höheren Aufwertungspotentials zeitlich vorgezogener Ausgleichsmaßnahmen gegenüber Maßnahmen, die zeitgleich mit dem Eingriff oder oft auch erst nach Beendigung des Eingriffs durchgeführt werden, müssen daher folgende Aspekte betrachtet werden:

Für die optimale Kompensation eines Eingriffs sollten im Idealfall die durch ein Vorhaben beeinträchtigten Funktionen bereits vor oder bis zum Abschluss des Eingriffs in räumlicher Nähe wieder hergestellt sein (KÖPPEL et al. 1998). Sonst werden die Funktionen und Werte, die dem Naturhaushalt infolge eines Eingriffs entzogen werden, erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung wiederhergestellt, was zu einem (zeitlich befristeten) Funktionsdefizit führt.¹⁴

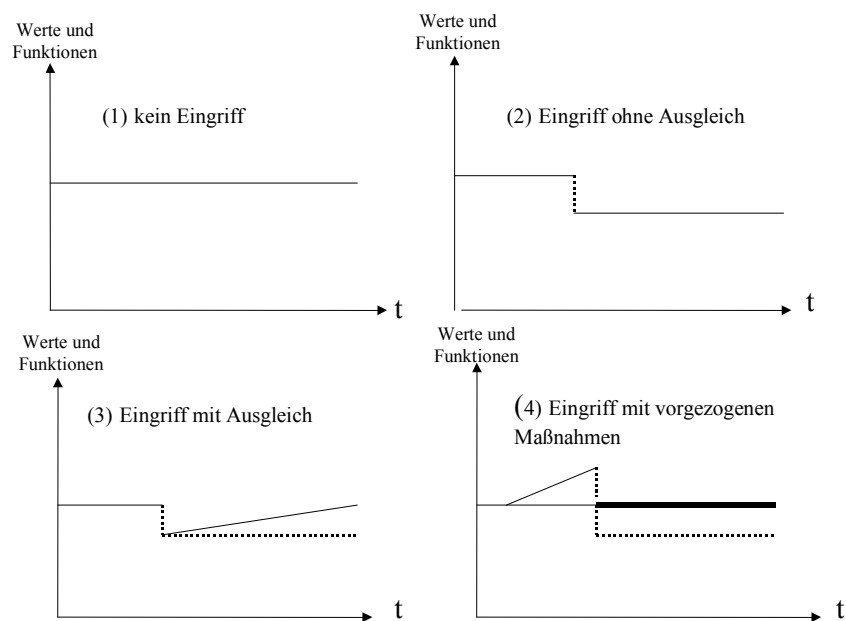


Abb. 2: Einfluss des Zeitpunkts von Eingriff und Maßnahmendurchführung auf Werte und Funktionen des Naturhaushalts

¹⁴ In dramatischen Fällen kann dieses zeitlich befristete Funktionsdefizit zum vollständigen Funktionsverlust führen, wenn z.B. bestimmte Arten bei einem zeitlich begrenzten Lebensraumverlust keine Zuflucht finden und Populationen vom Aussterben bedroht sind (vgl. auch ThürNatG §8 Abs. 2).

Die zeitliche Verzögerung mit der die Funktionen und Werte wiederhergestellt werden (der time-lag Effekt) hängt in erster Linie von der Entwicklungsdauer der geplanten Maßnahme ab, bis sich die gewünschten Werte und Funktionen (wieder) einstellen. Dies bedeutet umgekehrt, dass die zeitlich vorgezogene Durchführung von Maßnahmen eine Erhöhung ihres Aufwertungspotentials bedeutet, sofern tatsächlich sonst auftretende time-lag Probleme vermindert werden.

Um zu bestimmen, in welchem Zeitrahmen Kompensationsmaßnahmen einen ökologischen Wertzuwachs verzeichnen, muss der Erfolg dieser Maßnahme in Abhängigkeit von der Zeit untersucht werden. „Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind in der Regel Biotopentwicklungsmaßnahmen“ (SCHWEPPE-KRAFT, 1998). Der Erfolg von Biotopentwicklungsmaßnahmen ist jedoch in der Bundesrepublik bisher nur unzureichend untersucht worden. Schwachstellen der Erfolgskontrollen sind u.a. folgende:

- „In vielen Fällen [wurde] kein eindeutiges Ziel der durchgeführten Maßnahmen definiert“ und
- „In den Fällen mit deutlich definierter Zielsetzung [wurde] der Erfolg der durchgeführten Maßnahmen mittels wissenschaftlicher Methoden nur selten nachgeprüft“ (NOWAK/ZSIVANOVITS, 1987).

Ein weiterer Grund weshalb auch heute noch standardisierbare Aussagen zum Entwicklungserfolg von Kompensationsmaßnahmen fehlen - obwohl Erfolgskontrollen und Untersuchungen in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben - ist die Variabilität der Rahmenbedingungen. Entwicklungszeiten und die Qualität der ökologischen Aufwertung sind abhängig vom Ziel-Biototyp, vom Ausgangs-Biototyp und von der Umgebung, in der sich das Ausgangsbiotop befindet (Wiederbesiedlungspotential). Einer Vielzahl möglicher Zustände, die wiederhergestellt werden können steht eine Vielzahl unterschiedlicher Möglichkeiten und Techniken zur Wiederherstellung gegenüber, die es zudem auf immer wieder unterschiedlichen Ausgangsbiotopen und bei unterschiedlichen Nebenbedingungen zu verwirklichen gilt.

Aufgrund der Komplexität der Thematik und der o.a. methodischen Mängel sind die vorliegenden Untersuchungen über die Qualität und die Geschwindigkeit ökologischer Aufwertungen, die an konkreten Kompensationsmaßnahmen durchgeführt wurden, nicht generalisierbar und daher nicht geeignet, aus ihnen allgemeingültige Aussagen abzuleiten.

Grundsätzlich gilt jedoch, dass Entwicklungszeiten bis zur vollständigen Wiederherstellung der zu kompensierenden Werte und Funktionen für die meisten Biototypen sehr lang sind. So werden z.B. für die Entwicklung von naturnahen Wäldern mehr als 150 Jahre angegeben oder für die Entwicklung von Streuobstwiesen 30 bis 150 Jahre (SCHWEPPE-KRAFT, 1989). Vor diesem Hintergrund spielt die ökologische Aufwertung, die durch vorgezogen durchgeführte Maßnahmen (z.B. 3 - 5 Jahre vor dem Eingriff) erreicht werden kann, auf den ersten Blick zunächst naturschutzfachlich kaum eine Rolle. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass gerade in den ersten Jahren eine rasche Entwicklung stattfindet, die bereits zu einem erheblichen ökologischen Wertgewinn führt. Theoretisch kann folgende Wachstumskurve angenommen werden:

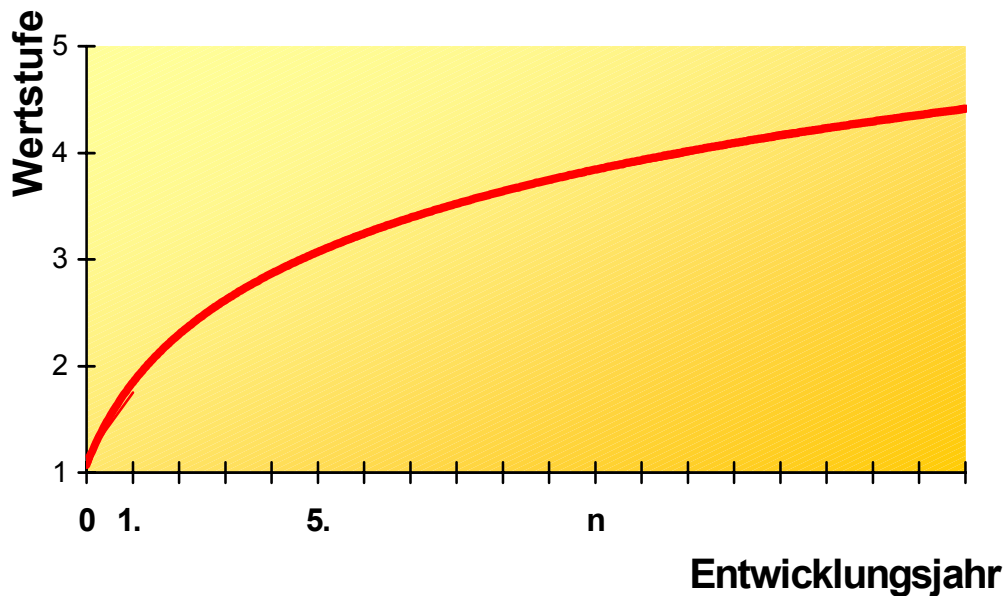


Abb. 3: Ökologische Wertsteigerung in Abhängigkeit von der Entwicklungsdauer

Die Steigung dieser logarithmischen Kurve variiert in Abhängigkeit von dem betrachteten Schutzgut (z.B. Wasser oder Boden) bzw. Indikator bzw. Biotoptyp. In allen Fällen wird sie jedoch in den ersten Jahren steil ansteigen, um sich dann asymptotisch dem Optimalwert zu nähern.

□ Der Erfolg von Biotopentwicklungsmaßnahmen am Beispiel „Brögberner Teiche“

Um sich trotz der oben aufgezeigten Problematik der Quantifizierung ökologischer Wertsteigerung anzunähern, wurden hier die Ergebnisse eines eigenen, länger als 10 Jahre laufenden und wissenschaftlich begleiteten Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens (E+E Vorhaben)¹⁵ mit Bezug auf die vorgenannte Fragestellung ausgewertet.

Ziel dieses Biotopentwicklungsvorhabens, das im niedersächsischen Lingen (Ems) zwischen 1989 und 2000 durchgeführt wurde, war es vorhandene ökologische Defizite wie hohe Nährstoffbelastung von Böden und Gewässern, mangelnde Biotopvernetzungen und fehlende Retentionsräume bei Hochwasser durch Schaffung wertvoller Bereiche zu beseitigen. Dazu wurden auf einer Fläche von rund 100 Hektar innerhalb eines ca. 1000 Hektar großen intensiv landwirtschaftlich genutzten Gebietes ehemalige Feuchtgebiete wiedervernässt, Bachläufe und Gräben aufgeweitet und Wallhecken angepflanzt (vgl. Abb. 2: Die Maßnahmen des E+E-Vorhabens „Brögberner Teiche“ im Überblick). Für die Wiederherstellung dieser Biotope waren in den meisten Fällen umfangreiche Erdbaumaßnahmen notwendig, in wenigen Fällen auch geringfügige wasserbauliche Maßnahmen und entsprechende Umnutzungen (Extensivierungen) der Flächen. Um die ökologischen Auswirkungen der Maßnahmen zu ermitteln, wurden über die

¹⁵ E+E-Vorhaben „Ökologisch orientierter Rückbau des Naturraumes Schillingmanngraben/Brögberner Teiche“, gefördert mit Mitteln des BMU. S. hierzu: ARSU & UNIVERSITÄT OLDENBURG, IN VORBEREITUNG

Projektlaufzeit von insgesamt 11 Jahren im gesamten Untersuchungsgebiet wissenschaftliche Untersuchungen in den Umweltteilbereichen Zoologie, Botanik, Ökologie und Chemie durchgeführt.

Alle hier umgesetzten Teilmaßnahmen sind auch als Maßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung denkbar (Renaturierungsmaßnahmen an Fließgewässern; Wiedervernässung von Wiesen, Weiden und Bruchwaldarealen; Umbaumaßnahmen von Intensiv-Acker zu Feuchtbiotopen, Biotopentwicklung über Sukzession und Anpflanzungen).

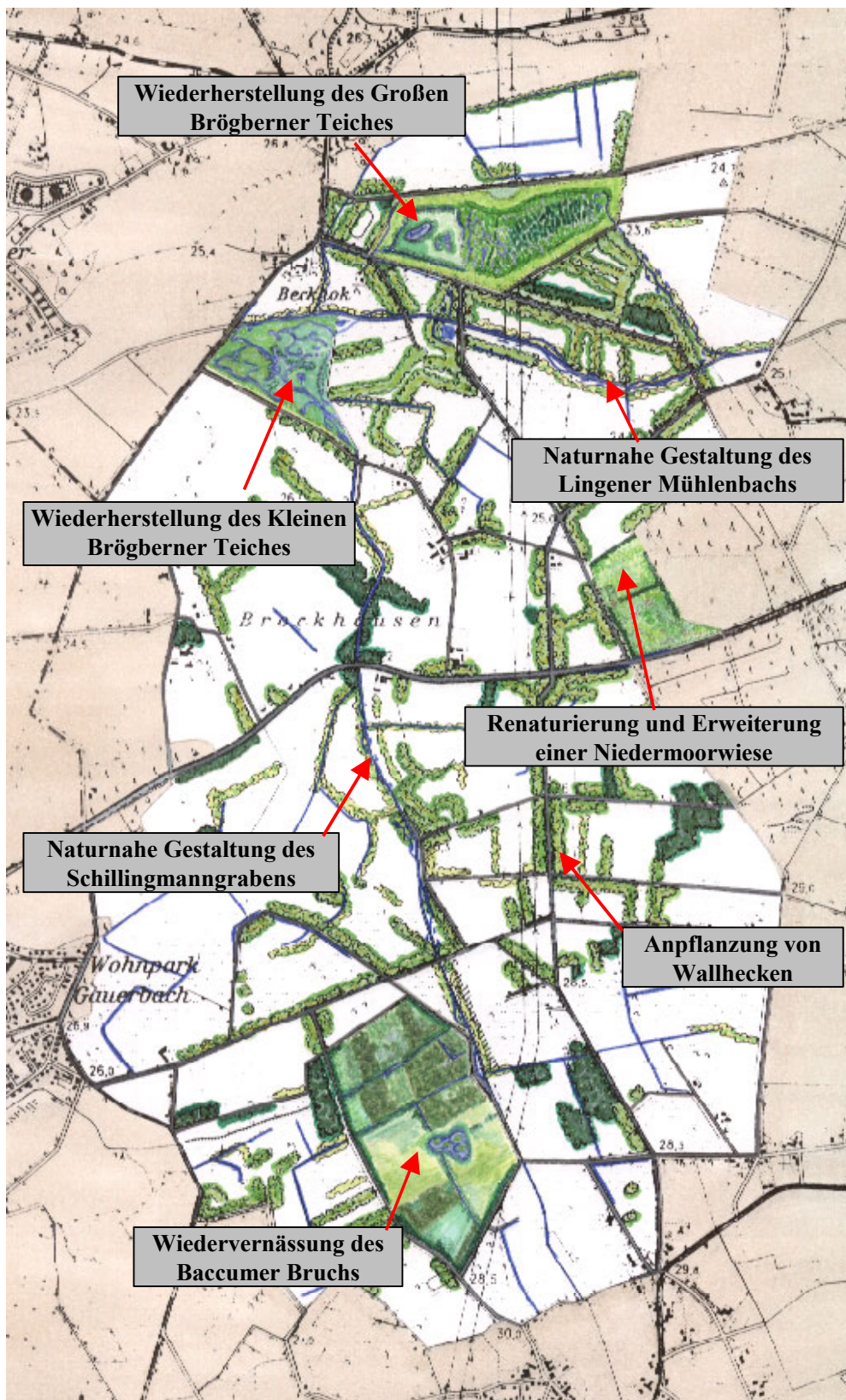


Abb. 4: Die Maßnahmen des E+E-Vorhabens „Brögberner Teiche“ im Überblick

Das E+E-Vorhaben eignet sich aus drei Gründen bei der Beantwortung der Frage nach dem Zeitraumen für einen ökologischen Wertgewinn Hilfestellung zu leisten:

- die Biotopentwicklungsziele der hier durchgeführten Biotopentwicklungsmaßnahmen waren eindeutig definiert,
- die Maßnahmen wurden über einen Zeitraum von über 10 Jahren wissenschaftlich begleitet und die Entwicklung bezüglich der Schutzgüter Boden, Wasser, Flora, Fauna erfasst und ausgewertet,
- es wurde eine Vielzahl unterschiedlicher Biotoptypen entwickelt.

Dennoch handelt es sich auch hier vor der Vielfalt aller Möglichkeiten um eine eng begrenzte Anzahl von Maßnahmen, die auf einer eingeschränkten Anzahl von Ausgangsbioptypen durchgeführt wurden. Die hier gewonnenen Aussagen sind dementsprechend relativ wenig generalisierbar. Sie können aber Anhaltspunkte liefern, um sich der Beantwortung der Frage nach der Geschwindigkeit von Biotopentwicklungen anzunähern.

Um eine Aussage darüber zu erhalten, in welchen Zeitspannen welcher ökologische Wertzuwachs zu erwarten ist, werden hier auf Grundlage der vorliegenden wissenschaftlichen Ergebnisse¹⁶ exemplarisch für die Schutzgüter Flora und Fauna Entwicklungszeiten von einigen der untersuchten Biotoptypen aufgezeigt

Die Entwicklung im Bereich **Flora** wird am Beispiel der Wiederherstellung des Großen Brögberner Teiches und der Wiedervernässung am Baccumer Bruch gezeigt (Abb. 5 - Abb. 7). Bei der Wiederherstellung des Großen Brögberner Teiches handelt es sich um eine großräumige Gestaltungsmaßnahme, die 1994 durchgeführt wurde. Auf einer etwa 21 Hektar umfassenden landwirtschaftlich genutzten Fläche (vorwiegend Maisacker, einzelne Grünlandanteile) wurde eine Teich-Sumpflandschaft geschaffen, die mit ihrem charakteristischen Wechsel zwischen auwaldartigen Inseln und offenen Wasserflächen ideale Voraussetzungen für die Besiedlung durch eine artenreiche Lebensgemeinschaft der Feuchtbioptope bietet und sich aus unterschiedlichen Biotoptypen zusammensetzt. Im Baccumer Bruch wurde ein entwässertes Erlenbruch-Gebiet, das teils Grünland-, teils Ackerflächen, teils noch (z.T. degenerierte) Bruch-Wald-Areale umfasste, wiedervernässt und es wurden intensive in extensive Nutzungen überführt. Zielbiotope waren u.a. nährstoffreiche Nassweiden bzw. seggen-, binsen- oder hochstaudenreiche Flutrasen, Binsen- und Simsenriede sowie Erlenbruchareale nährstoffreicher Standorte. Es wird deutlich, dass für die betrachteten Biotoptypen, unabhängig vom Ausgangsbiotop, bereits fünf Jahre nach Durchführung der Maßnahme eine Wertsteigerung um ein bis zwei Wertpunkte¹⁷ zu verzeichnen ist und nach weiteren vier Jahren in fast allen Fällen die Wertstufe vier erreicht wurde. Bei Nassweiden bzw. Flutrasen und bei den Rieden hat sich in einigen Fällen bereits annähernd der Optimalzustand entwickelt.

¹⁶ Zum Teil noch unveröffentlichte Ergebnisse, die freundlicherweise von R. von Lemm und R. Niedringhaus (Universität Oldenburg) zur Verfügung gestellt wurden. Die Veröffentlichung erfolgt in Kürze in: ARSU & UNIVERSITÄT OLDENBURG: Ist Landschaft reparierbar? - Wiederherstellung artenreicher Lebensräume in der Agrarlandschaft. Modellprojekt „Brögberner Teiche/Lingen (Ems)“. Band 2: Wissenschaftliche Begleituntersuchungen und Ergebniskontrolle. In: BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ (Hrsg.): Angewandte Landschaftsökologie, H35. Münster

¹⁷ Die Bewertung der Biotoptypen erfolgte bei den wissenschaftlichen Untersuchungen nach einem Bewertungsmodell, das eine Skala von 1 (sehr geringer Wert) bis 5 (sehr hoher Wert) umfasst.

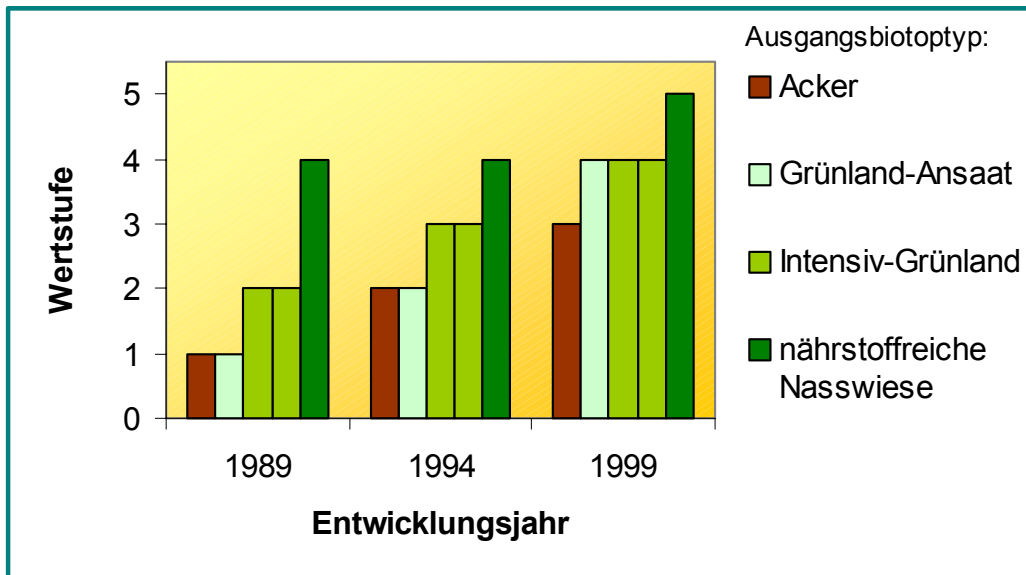


Abb. 5: Entwicklung zu nährstoffreichen Nassweiden bzw. seggen-, binsen- oder hochstaudenreichen Flutrasen aus unterschiedlichen Ausgangsbiotopen

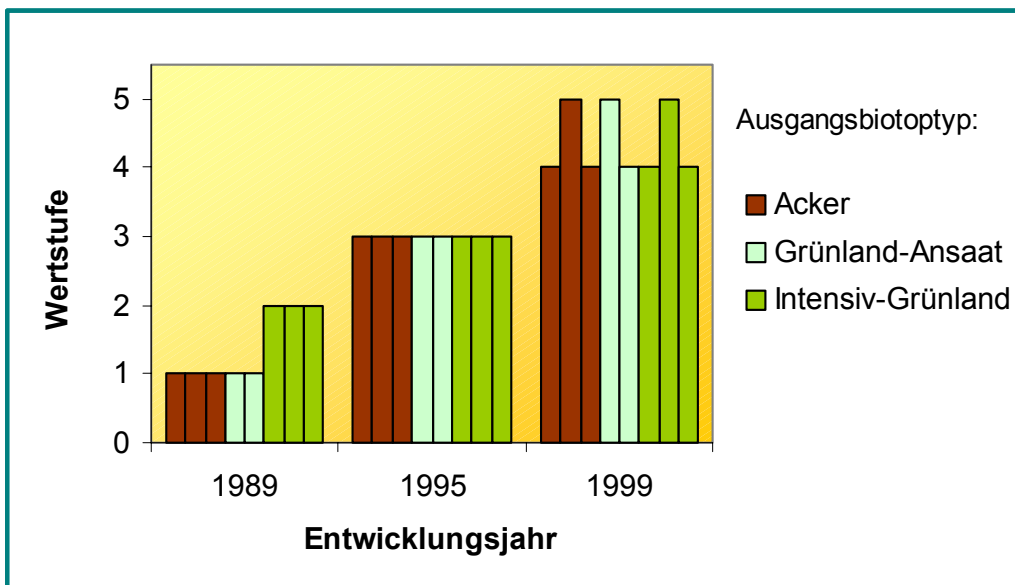


Abb. 6: Entwicklung zu Binsen- und Simsenrieden nährstoffreicher Standorte aus unterschiedlichen Ausgangsbiotopen

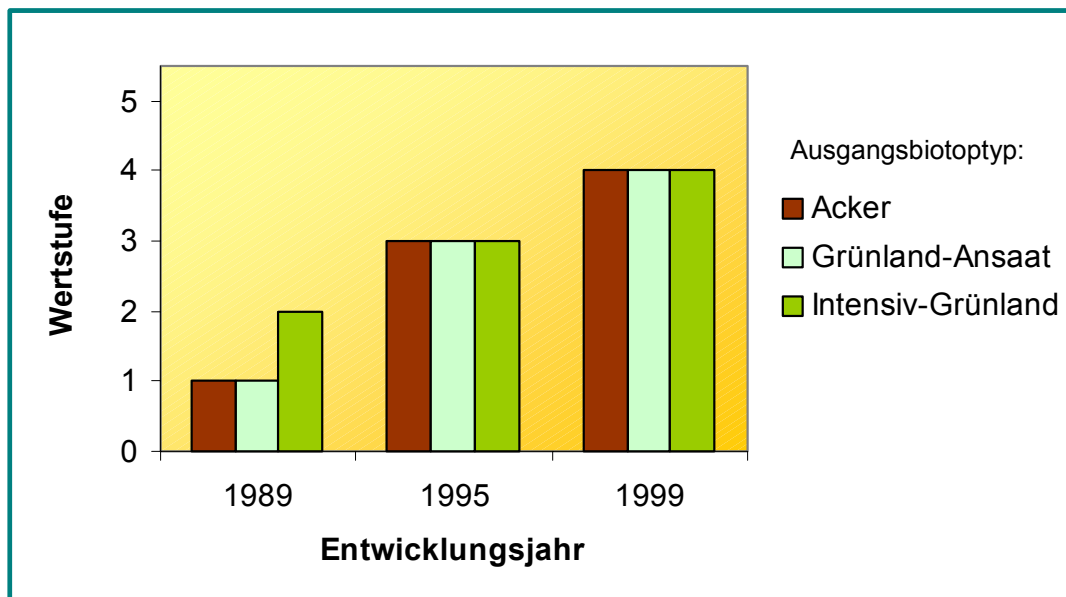


Abb. 7: Entwicklung zu Erlenbruchwald nährstoffreicher Standorte aus unterschiedlichen Ausgangsbiotopen

Im Bereich der **Fauna** (Abb. 8 - Abb. 11) wird die Bestandsentwicklung einzelner Arten auf dem Weg vom Ausgangsbiotop in Richtung Zielbiotop anhand einer Bewertung des Erfüllungsgrades¹⁸ verfolgt. Innerhalb des gesamten Projektgebietes an den Brögberner Teichen war es u.a. das Ziel ökologisch hochwertige temporäre Kleingewässer, Ufersäume und Röhrichte und Erlenbruch-Areale zu schaffen, die ihre Funktionen innerhalb des Naturhaushaltes optimal ausfüllen. Die Ausgangsbiotope, aus denen die Zielbiotope entwickelt wurden, unterschieden sich in Acker, Grünland, Gräben, bereits bestehende Kleingewässer, Ufersäume und Röhrichte sowie Erlenbruch-Areale geringerer Qualität.

Bei der Entwicklung temporärer Kleingewässer wurden sowohl für die Libellen als auch für die Amphibien nach drei Jahren für fast alle Ausgangsbiotope gute Erfüllungsgrade (Wertstufe 4 bis 5) erreicht. Eine ähnliche Aussage gilt für die Entwicklung des Brutvogelbestandes bei der Gestaltung von Ufersäumen und Röhrichten (Abb. 5 und 6). Bei der Entwicklung von Erlenbruchwald zeigt sich für den Brutvogelbestand ein heterogenes Bild. Während bei drei Biototypen (Ausgangsbiotope Acker, Grünland und degenerierter Erlenbruch) keine Zunahme des Erfüllungsgrades festgestellt werden konnte, zeigen zwei andere Biototypen (Ausgangsbiotope Acker und Grünland) eine Aufwertung um 4 Wertpunkte in drei Jahren.

¹⁸ Als Erfüllungsgrad ist der Prozentsatz naturraumtypischer Arten, die in einem Gebiet tatsächlich vorkommen, gegenüber der optimal zu erwartenden Artenzahl (100 %) definiert. Die Bewertung des Erfüllungsgrades erfolgte bei den wissenschaftlichen Untersuchungen nach einem Bewertungsmodell, das eine Skala von 1 (sehr geringer Erfüllungsgrad) bis 6,6 (sehr hoher Erfüllungsgrad) umfasst.

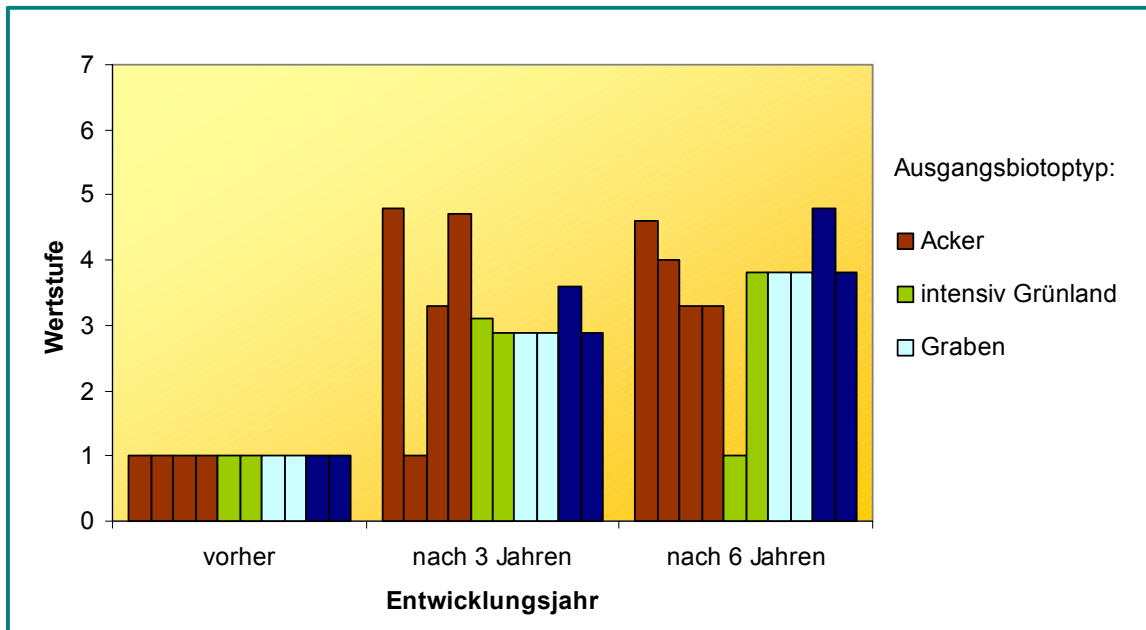


Abb. 8: Bewertung des Erfüllungsgrades für Libellen bei der Entwicklung temporärer Kleingewässer

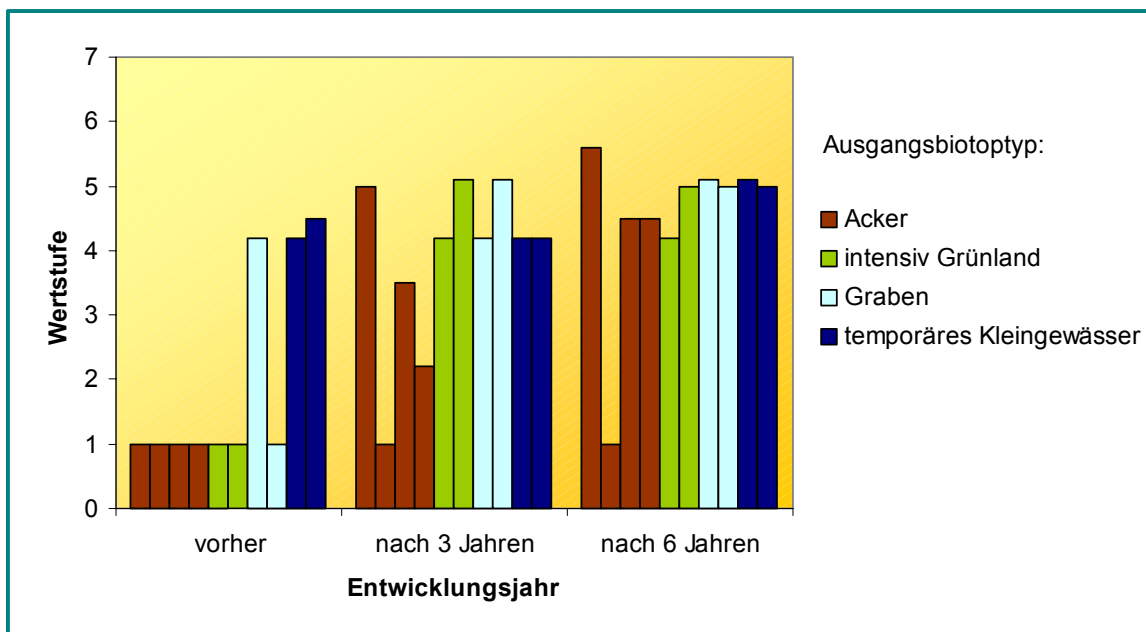


Abb. 9: Bewertung des Erfüllungsgrades für Amphibien bei der Entwicklung temporärer Kleingewässer

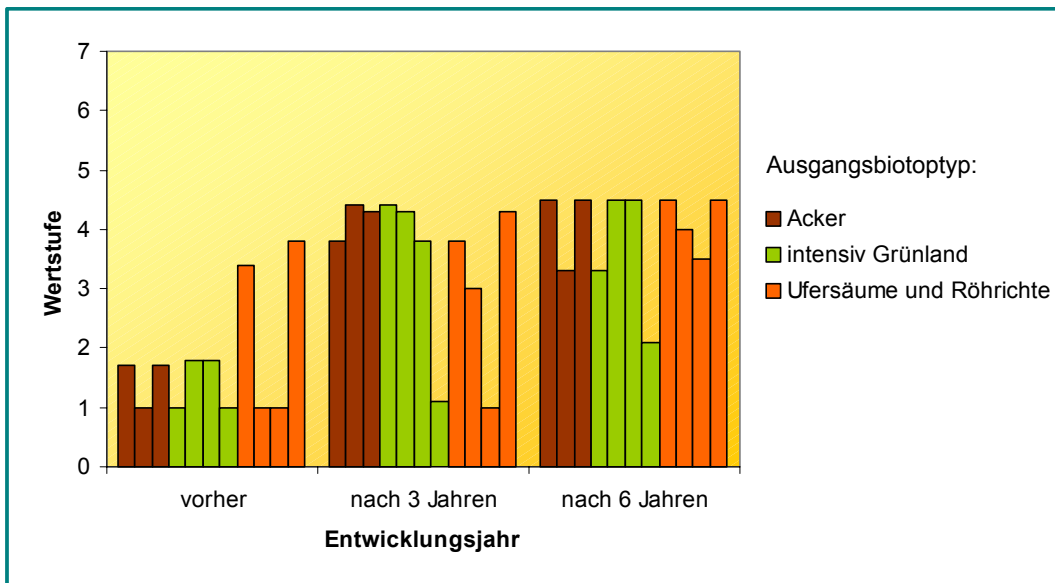


Abb. 10: Bewertung des Erfüllungsgrades für Brutvögel bei der Entwicklung von Ufersäumen und Röhrichten

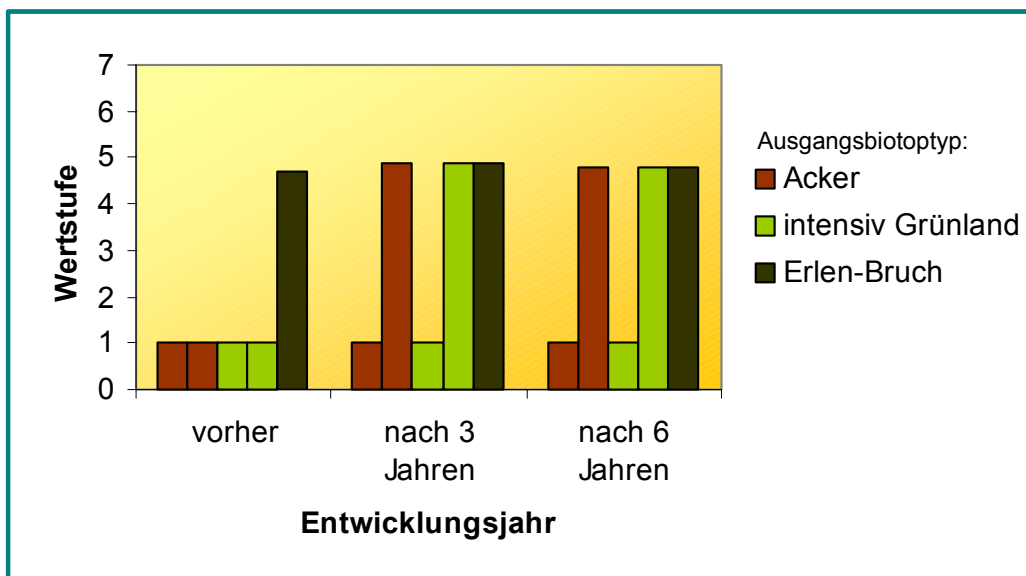


Abb. 11: Bewertung des Erfüllungsgrades für Brutvögel bei der Entwicklung von Erlenbruchwald

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich in den Bereichen Flora und Fauna auf den meisten Flächen innerhalb weniger Jahre eine deutliche Wertsteigerung eingestellt hat. Bis auf einzelne Biotoptypen liegt die Wertsteigerung bei 2 oder sogar 3 Wertpunkten. Bei einem Ausgangsbiotopwert von durchschnittlich 1 ist bei den meisten Biotoptypen in Bezug auf Flora und Fauna nach wenigen Jahren ein Biotopwert erreicht, der 50 % des Zielbiotopwerts darstellt was eine anfänglich rasche, sich später dann asymptotisch an den Zielbiotopwert annähernde ökologische Aufwertung (vgl. Abb. 3) belegt und unter geeigneten Bedingungen eine Aufwertung um 1 Wertpunkt innerhalb von zwei Jahren realistisch erscheinen lässt. Auch wenn für andere Schutzgüter - insbesondere Boden - insgesamt mit längeren Entwicklungszeiten zu rechnen ist, erscheint aufgrund der hohen Anfangsentwicklungszeit die Berücksichtigung vorgezogener Maßnahmen bei der Bemessung des Aufwertungspotentials gerechtfertigt.

Neben dem Zeitraum, in dem das angestrebte Entwicklungsziel erreicht werden soll bzw. kann sollte das Risiko, dass die Maßnahme nicht zum Erfolg führt bei der Bemessung des Aufwertungspotentials eine Rolle spielen. Vorzeitig durchgeführte Maßnahmen vermindern dieses Risiko insofern, als dass sie zumindest die erste Umsetzung der Maßnahme garantieren (was in der Praxis der Eingriffsregelung durchaus nicht die Regel ist). Darüber hinaus muss zumindest zum Zeitpunkt der Ausbuchung eine Kontrolle des Entwicklungserfolges stattfinden, wodurch ein weiterer Schritt zur Gewährleistung des Erfolges gegangen wird.

Aus den o.a. Gründen lässt sich aus naturschutzfachlicher Sicht die Einführung einer ökologischen Verzinsung begründen. Es kristallisiert sich aber auch heraus, dass eine Analogisierung Ökozins - Kapitalzins aufgrund der stark variierenden Rahmenbedingungen und der Vielzahl zu bewertender ökologischer Parameter als nicht sinnvoll erscheint.

4.4.2 Ökonomische Rahmenbedingungen

Während es aus naturschutzfachlicher Sicht eine Reihe von Argumenten für Ökokontenmodelle mit vorgezogenen Maßnahmen gibt, stellt sich aus ökonomischer Sicht die Frage nach den Anreizen für eine Kommune, sich in solchen Modellen zu engagieren, zumal es keine gesetzliche Verpflichtung für Kommunen gibt, vorgezogene Maßnahmen durchzuführen. Im Regelfall, in dem zeitgleich zum Eingriff ein Ausgleich stattfindet, entstehen der Kommune Kosten, die sie dann aber unmittelbar über eine Kostenerstattungssatzung an die Eingriffsverursacher weiterreichen kann. Im Vergleich dazu stellt sich die Situation mit einem Ökokonto anders dar: hier tätigt die Kommune Investitionen (Kauf und Aufwertung der Flächen), die Refinanzierung durch die Eingriffsverursacher erfolgt jedoch zu einem späteren Zeitpunkt. So ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht zunächst davon auszugehen, dass die Kommunen zusätzliche finanzielle Belastungen zu tragen haben.

Vorgezogene Maßnahmen führen zu einem zeitweiligen Anstieg der ökologischen Werte, damit nimmt auch der soziale Nutzen zu. Man hat es jedoch hier mit einem klassischen öffentlichen Gut zu tun, d.h. Kommunen werden nicht allein mit Verweis auf diese zusätzlichen gesellschaftlichen Nutzen bereit sein, solche Güter bereitzustellen. Eine Lösung bestände darin, diesen sozialen Nutzen zu internalisieren. Über eine Honorierung vorgezogener Maßnahmen, die sich dann auch einzelwirtschaftlich in einen finanziellen Zuwachs niederschlägt, wird ein Anreiz geschaffen, über vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen solche ökologischen Werte zu schaffen.

Die Einführung einer ökologischen Verzinsung könnte dazu beitragen, die ökonomischen Belastungen der Gemeinden zu kompensieren und gleichzeitig Anreize für weitergehende Naturschutzmaßnahmen zu schaffen. Diese Überlegungen knüpfen somit an den ökonomischen Wert der neu geschaffenen ökologischen Werte und Funktionen an.

4.4.3 Bonus versus Malus

Werden vorgezogen durchgeführte Maßnahmen mit einem Bonus honoriert stellt sich konsequenter Weise die Frage, ob nicht dann auch verspätet durchgeführte Maßnahmen mit einem Malus „bestraft“ werden müssten. „Beispiele dafür, dass für den Fall von verspätet durchgeführten Maßnahmen eine Erhöhung der Kompensationsverpflichtung vorgesehen wäre sind [jedoch][...] nicht bekannt“ (BRUNS et al., 2001).

Unter der Voraussetzung eines Ökokontos verlieren Malus-Systeme ihren Sinn, da ja gerade die bereits vollzogenen Maßnahmen Kernpunkt dieses Konzeptes sind, und daher verspätet durchgeführte Maßnahmen kein Problem mehr darstellen.

In der bisherigen Praxis der Eingriffsregelung stößt die Einführung von Malus-Systemen allein daher auf Schwierigkeiten, weil viele der Umsetzungsdefizite im Rahmen der Bauleitplanung insbesondere auf rechtlich begründeten Vollzugsproblemen beruhen. So ist beispielsweise die Darstellung der Kompensationsmaßnahmen in der Regel nicht zwingender Bestandteil eines Bebauungsplanes. Die Vorhabenträger werden somit kaum veranlasst sich mit den grünordnerischen bzw. naturschutzfachlichen Festsetzungen auf ihren Grundstücken zu beschäftigen. Für die Überwachung der Festsetzungen sind die Baugenehmigungsbehörden verantwortlich. Es besteht jedoch keine zwingende Verpflichtung der Kontrolle, so dass sie z.B. aus personellen Gründen häufig unterbleibt (MEYHÖFER, 2000). Um ein Malus-System einzurichten, müssten aber zunächst die bestehenden Defizite festgestellt werden, was nur mit einer verbesserten Kontroll-Regelung gelingen kann. Hier ist zu bedenken, ob nicht bereits aufgrund einer verbesserten Kontroll-Regelung Umsetzungsdefizite minimiert werden könnten und damit ein Malus-System überflüssig würde.

Darüber hinaus besteht ein Problem in der Verrechnung des Malus. Für die Festsetzung der Kompensationsmaßnahmen wurde ihr erforderlicher Umfang bilanziert und Flächen in entsprechender Größe für die Kompensation ausgewiesen. Ein Malus könnte dementsprechend höchstens in der Art eines „Bußgeldes“ erhoben werden. Ein ökologischer Bezug kann nicht abgeleitet werden.

Dennoch ist es durchaus erwägenswert durch die Einführung einer Art „Bußgeldsystem“ auch hier einen finanziellen Anreiz zu schaffen, Durchführung und Erfolg von Kompensationsmaßnahmen gewissenhaft zu kontrollieren.

4.5 Modelle für eine Honorierung vorgezogener Maßnahmen

Mit Vorlage des Zwischenberichtes wurde von der ARSU der Vorschlag entwickelt, die Durchführung vorgezogener Maßnahmen, die wie oben gezeigt, nachweislich einen ökologischen Wertzuwachs bewirken, mit einem pauschalen Flächenabschlag zu honorieren (Ökozinsmodell).

Insbesondere aufgrund der Bedenken der UNB, dass die Einführung einer Honorierung vorgezogener Maßnahmen nicht dazu führen darf, dass bei der Umsetzung der Eingriffsregelung immer mehr Abstriche gemacht werden, und dass eine pauschale Honorierung vorgezogener Maßnahmen dieser Entwicklung den Weg noch weiter ebnen könnte, wurden auf den projektbegleitenden Arbeitskreissitzungen zusätzliche Lösungsmöglichkeiten andiskutiert, die für die Vorlage dieses Endberichtentwurfs weiter differenziert wurden und im folgenden dargestellt werden. Von Seiten der UNB wurde vorgeschlagen, die Gewährung einer Honorierung vorgezogener Maßnahmen immer von einer Einzelfallbetrachtung abhängig zu machen. Eine Einzelfallbetrachtung hat jedoch den Nachteil, dass sie stets subjektiv und nicht immer nachvollziehbar ist und unterschiedliche Bearbeiter zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen können. In der Praxis zeigt sich zudem immer wieder, dass eine quantitative Bemessung die Vergleichbarkeit von Einzelergebnissen oft besser verdeutlicht, als eine verbal-argumentative Formulierung. Ziel dieses Projektes ist es daher u.a. eine übertragbare und in gewissem Grade standardisierte Methode für die Berechnung eines Bonus zu entwickeln.

Auf Grundlage der Anregungen der UNB wurde daher neben dem pauschalen Ökozinsmodell ein Wertbonusmodell entwickelt, bei dem die Spezifika der (wieder)herzustellenden Biotoptypen und insbesondere ihre unterschiedlichen Entwicklungszeiten eine engere Berücksichtigung finden.

Im Folgenden werden beide Modelle in ihren Grundzügen und ihrer Zielsetzung beschrieben und einander gegenüber gestellt.

Bei der Entwicklung der im Folgenden beschriebenen Modelle wurden folgende allgemeine Anforderungen als Prämisse gesetzt:

- Eine Erfolgskontrolle der durchgeführten Maßnahmen ist obligatorisch. Ein Bonus bzw. Zuschlag über die Honorierung vorgezogener Maßnahmen wird nur dann gewährt, wenn die Maßnahmen einen Erfolg im gewünschten Rahmen zeigen.
- Eine Pflege der Maßnahmenfläche muss, auch über einen längeren Zeitraum von etwa 25 Jahren, gesichert sein.
- Der Funktionsbezug zwischen Eingriffs- und der Maßnahmenfläche muss in jedem Fall gewahrt sein. Um der im Rahmen der gesetzlichen Eingriffsregelung bei Ausgleich und Ersatz vorgeschriebenen Erhaltung der Funktionen des Landschaftshaushaltes Rechnung zu tragen, wird in den hier vorgestellten Modellen der jeweilige Funktionsbezug von Eingriffs- und Maßnahmenfläche verbal-argumentativ beschrieben, abgeglichen und in gesonderten Formularen erfasst. So wird der Aspekt der Erhaltung von verlorenen Funktionen auch bei Inanspruchnahme eines Ökokontos weitestmöglich gesichert.

- Der Empfänger der Honorierung bzw. des Wertbonus ist stets der das Ökokonto und die Maßnahmen verwaltende Träger. Dieser ist in unserem Fall die Flächenagentur, welche die Maßnahme auch vorfinanziert. Dem eingreifenden Vorhabenträger wird der Zins bzw. Bonus nur dann gutgeschrieben, wenn dieser auch die vorauslaufenden Maßnahmen ausführt und vorfinanziert. Dieses Prinzip wird in Abb. 12 verdeutlicht.
- Zur Wahrung des (natur-)räumlichen Zusammenhangs von Maßnahmenflächen ist eine Einbindung in ein Ausgleichsflächenkonzept erforderlich. Eine solche konzeptionelle Einbindung sollte, wenn möglich, im Rahmen der örtlichen Landschaftsplanung (Landschaftsrahmenplan / Landschaftsplan) erfolgen. Ist dies nicht möglich, sollten eigene Ausgleichsflächenkonzepte erstellt bzw. die Flächen in bestehende Flächenkonzepte eingebunden werden.

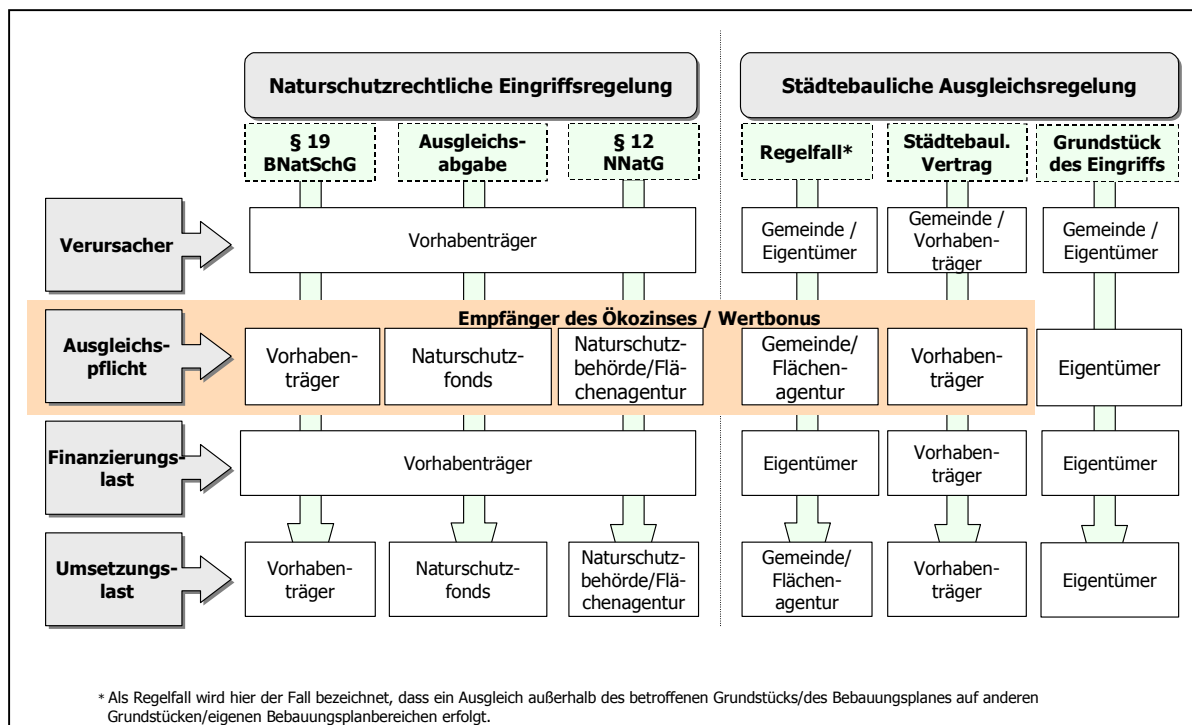


Abb. 12: Empfänger des Ökozinses innerhalb der Eingriffsregelung

Um die vorzeitige ökologische Entwicklung von Maßnahmenflächen zu honorieren, wurden innerhalb dieses Projekts zwei verschiedene Ansätze für die baurechtliche Planung entwickelt. Das „Ökozinsmodell“ geht von einer pauschalen ökologischen Verzinsung von Maßnahmen aus, wohingegen das „Wertbonusmodell“ auf eine biotoptypen-/wertsteigerungsspezifische Honorierung abzielt. Im Folgenden werden beide Modelle näher erläutert.

□ Das Ökozinsmodell

Mit dem Ökozinsmodell wurde vorgeschlagen, die vorzeitige ökologische Entwicklung für maximal drei Jahre mit einem Zins (Flächenabschlag) von 5% pro Jahr zu honorieren. Zusätzlich wird für eine besondere räumliche und qualitative Einbindung ein Bonus von einmalig 10% gewährt. Je nach den besonderen Erfordernissen des jeweiligen Naturraums können verschiedene Kriterien für die Gewährung eines 10%-Bonus festgesetzt werden. Beispiele für solche Kriterien sind:

- Flächengröße der Ausgleichsmaßnahme > 30 ha, da Maßnahmen mit größerem Flächenumfang neben den schutzgutspezifischen, funktionsbezogenen Zielen zunehmend der allgemeinen Verbesserung des Naturhaushalts dienen,
- Schaffung von Verbindungselementen / Beitrag zum Biotopverbundsystem zwischen Schutzgebieten,
- direkte Angliederung der Maßnahmenfläche an ein Schutzgebiet und Pflege den Schutzziele des Gebietes entsprechend, sodass evtl. eine spätere Ausweitung des betreffenden Schutzgebietes möglich wird,
- Schaffung von Hochwasserretentionsflächen / Verringerung der Moormineralisation in hochwassergefährdeten Gebieten.

Formular E 1 im Anhang 3 zeigt beispielhaft ein Formular zur Flächen-Einbuchung nach diesem Modell.

□ Das Wertbonusmodell

Das Wertbonusmodell orientiert sich im Gegensatz zum Ökozinsmodell nicht an einem festen Zinssatz sondern an den auf der Maßnahmenfläche bis zur Ausbuchung erreichten Wertsteigerungen. Dabei wurde das bei der Flächenagentur verwendete Osnabrücker Modell (vgl. Exkurs 3) zugrunde gelegt. Verzinst werden die Werteinheiten, die entsprechend des Osnabrücker Modells bei der Durchführung einzelner Kompensationsmaßnahmen erreicht werden können. Um eine Orientierung über den „Zinsertrag“ nach ein, zwei oder drei Jahren Entwicklungszeit zu erhalten, wurden den einzelnen Biotoptypen je nach potentielltem Wertgewinn für jedes Entwicklungsjahr eigene Wertfaktoren zugewiesen. Zur Bestimmung dieser „Entwicklungszeit abhängigen“ Werte wurden als Orientierungsmaßstab diejenigen Werteinheiten zugrunde gelegt, die nach dem Osnabrücker Modell bei einer 50-jährigen Entwicklungszeit erreicht werden können. Anhang 2 gibt einen Überblick über die genannten Wertzuweisungen.

Ein Beispiel für ein Einbuchungsblatt innerhalb eines Ökokonto-Buches für dieses Modell zeigt Formular E2 im Anhang 3.

□ Gegenüberstellung:

Das Ökozinsmodell zeichnet sich durch eine leichte Nachvollziehbarkeit aus. Es kann unabhängig vom verwendeten Bewertungssystem bzw. Bilanzierungsverfahren angewendet werden. Beispiele einer pauschalen Honorierung liegen bereits aus anderen Regionen (z. B. Bayern und Thüringen) vor und führen hier zu allgemeiner Akzeptanz. Die wissenschaftliche Begründung der über drei

Jahre fortgeschriebenen Verzinsung leitet sich aus der allgemeinen Entwicklungskurve von Biotopentwicklungsmaßnahmen ab. Der rasche ökologische Wertgewinn, der in den ersten Jahren nach Instandsetzung verzeichnet werden kann, weist auf eine deutliche Verminderung von time-lag Problemen hin und berechtigt aufgrund dieser qualitativen Verbesserung der Kompensationsmaßnahme die Gewährung von Flächenabschlägen. Da dieses Modell jedoch unabhängig von der Art der Maßnahme - jedoch unter der Voraussetzung einer Erfolgskontrolle - eine pauschale Verzinsung vorsieht, werden biotoptypenspezifische Besonderheiten außer acht gelassen.

Hier setzt das Wertbonusmodell an. In engem Bezug zu der spezifischen Maßnahme wird die Erhöhung des Aufwertungsfaktors für Maßnahmen definiert, die dem Eingriff/ der Ausbuchtung ein, zwei oder drei Jahre vorausgegangen sind. Der Wertbonus orientiert sich an der Art der Maßnahme bzw. an der Wertsteigerung, die durch diese Maßnahme hervorgerufen wird. Da das Wertbonusmodell quasi mit einer Verzinsung des Aufwertungsfaktors arbeitet und das Aufwertungspotential sich direkt aus dem angewendeten Bilanzierungsverfahren ableitet, muss dieses Modell anders als das Ökozinsmodell immer an das verwendete Verfahren angepasst werden.

Tab. 4 liefert einen Kosten- und Gewinnvergleich der beiden Modelle. Auf der linken Seite der Tabelle werden zunächst die Kosten für den Ankauf und bei den Beispielen mit vorgezogenen Maßnahmen auch die Kosten für Herstellung und Pflege der Flächen veranschlagt. In der Mitte der Tabelle wird die Herleitung des modellbedingten Bonus dargestellt: Bei der Beispielsmaßnahme (s. Grundannahmen) wird durch eine Umwandlung von Acker in eine Streuobstwiese eine Wertsteigerung von 1,6 Wertpunkten auf 10.000 m² erzielt. Je nach Modell kommt nun – wie in der Tabellenmitte ersichtlich – entweder ein prozentualer Zuschlag (Ökozinsmodell) oder ein höherer Aufwertungsfaktor (Wertbonusmodell) für die Berechnung der kompensierbaren Werteinheiten zum Tragen. Auf der rechten Tabellenseite werden zum einen die kompensierbaren Werteinheiten (aus Größe und Aufwertungsfaktor der Fläche sowie beim Ökozinsmodell einem prozentualen Aufschlag) aufgelistet. Die ebenfalls dargestellten Kosten pro Werteinheit errechnen sich aus der Summe der aufgewendeten Mittel und den damit erzielten kompensierbaren Werteinheiten. Der in der letzten Spalte dargestellte Gewinn pro Werteinheit berechnet sich aus den ermittelten Kosten pro Werteinheit der Modelle mit Honorierung/Wertbonus (s. Punkt ③, Tab. 4) im Vergleich mit den Kosten pro Werteinheit des Modells ohne Honorierung (s. Punkt ②, Tab. 4).

Stellt man die Kosten pro kompensierbarer Werteinheit bzw. die Gewinne pro Werteinheit, die sich bei gleichen Erwerbs-, Herstellungs- und Pflegekosten ergeben, gegenüber, zeigt sich folgendes Bild: Ohne den Bonus für ein Flächenkonzept liegt der Gewinn beim Ökozinsmodell insgesamt etwas niedriger als beim Wertbonusmodell. Mit dem Bonus für das Flächenkonzept werden mit beiden Modellen annähernd gleiche Gewinne erzielt.

Für den Träger des Ökokontos verringern sich mit zunehmender Verzinsung die Kosten einer Werteinheit. Nach Vorgabe der Modelle soll dieser Gewinn ausschließlich demjenigen zu Gute kommen, der die Durchführung der vorgezogenen Maßnahmen verantwortet. Es darf nicht dazu kommen, dass anderen Vorhabenträgern, die sich des Ökokontos bedienen, ein Teil ihrer Ausgleichspflicht erlassen wird.

Tab. 4: Kostenvergleich der verschiedenen Modelle

- Grundannahmen:
- Maßnahme: Umwandlung von Acker (Wertstufe 0,7) in eine Streuobstwiese (Wertstufe nach Herstellung 2,3)
 - Flächengröße: 10.000 m²
 - Kosten Ankauf pro m²: 1,5 €

Modelle:

- ① ohne vorgezogene Maßnahmen
- ② mit vorgezogenen Maßnahmen, ohne Honorierung
- ③ mit vorgezogenen Maßnahmen, mit Ökozins bzw. mit Wertbonus

	Ankauf [€]	Herstellung [€]	Pflege [€]	Summe [€]					Kompensierbare Werteinheiten	Kosten pro WE [€]	Gewinn pro WE [€]
①	15.000	-	-	15.000					16.000	2,3	-
②	15.000	15.000	7.500	37.500					16.800	2,2	0,1
③	15.000	15.000	7.500	37.500	Ökozins				17.600	2,1	0,2
					Jahr	Ökozins			18.400	2,0	0,3
					1	5%			20.000	1,9	0,4
		Flächenkonzept									
Wertbonus	15.000	15.000	7.500	37.500	Jahr	Wert-Ist	Wert-Soll	Aufwertungs-faktor			
					1	0,7	2,5	1,8	18.000	2,1	0,2
					2	0,7	2,6	1,9	19.000	2,0	0,3
					0,7	2,7	2,0	20.000	1,9	0,4	

Exkurs 3: Das Kompensationsmodell des Landkreises Osnabrücker

Das Osnabrücker Modell wurde vom LANDKREIS OSNABRÜCK (1997) vor dem Hintergrund entwickelt, dass neben der üblichen verbal-argumentativen Vorgehensweise ein zunehmender Bedarf für eine quantitative Ermittlung von Eingriffstatbeständen sowie von Flächengrößen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bestand. Ziele solcher Berechnungen sind die Ermittlung des ökologischen Werts der überplanten Fläche, der ökologischen Wertverschiebung durch die Planung (bei Berücksichtigung interner Kompensationsmaßnahmen) und der Flächengröße für externe Kompensationsmaßnahmen. Grundlage der Anwendung des Modells soll dabei stets eine Bestandsaufnahme im Rahmen einer Biotoptypenkartierung und –bewertung sein (LANDKREIS OSNABRÜCK 1994).

Im angesprochenen Kompensationsmodell werden den unterschiedlichen Biotoptypen, deren Differenzierung sich an der niedersächsischen Kartieranleitung von DRACHENFELS (1990) orientiert, je nach Ausprägung bestimmte Wertfaktorspannen zugeordnet, die im Einzelfall zu konkretisieren sind (vgl. Anhang 2). Die Ausprägung der Biotope wird dabei durch eine Einstufung in sechs Wertkategorien (wertlos bis extrem empfindlich) festgelegt (vgl. Tab. 5). Die genannten Wertkategorien bzw. Faktoren dienen der Eingriffsbewertung und der Ermittlung des Kompensationsbedarfs.

Tab. 5: Einstufung der Ausprägung von Biotoptypen

Kategorie	Ausprägung (Empfindlichkeit)	Faktor	Entwicklungsdauer des Biotoptyps (gem. OS-Modell 1994)
0	wertlos	0,0	(vollst. Versiegelung/Überbauung)
1	unempfindlich	0,1 - 0,5	< 5 Jahre
2	weniger empfindlich	0,6 - 1,5	5 – 25 Jahre
3	empfindlich	1,6 - 2,5	25 – 50 Jahre
4	sehr empfindlich	2,6 - 3,5	50 – 75 Jahre
5*	extrem empfindlich	>3,6	> 75 Jahre

*Biotoptypen der Kategorie 5 gelten aufgrund ihrer hohen Sensibilität und langen Entwicklungsdauer als nicht wiederherstellbar und stellen daher Tabuflächen für Eingriffe dar bzw. werden im Rahmen der üblichen gemeindlichen Bauleitplanung nicht beansprucht.

Zu beachten ist bei der Berechnung von Eingriff und Kompensationsbedarf grundsätzlich, dass ein Funktionszusammenhang zwischen Eingriffs- und Ausgleichsbiotop anzustreben ist. Kompensationsmaßnahmen in Form von Neuanlagen können außerdem nur auf weniger empfindlichen Bereichen mit einem Wertfaktor von max. 1,5 erfolgen.

Bei externen Kompensationsmaßnahmen, wie im Fall eines Ökokontos stets der Fall, ist zunächst der derzeitige ökologische Wert der Kompensationsfläche zu ermitteln (Kompensationsflächenwert). Der Aufwertungsfaktor für die betreffende Kompensationsfläche ergibt sich aus der Gegenüberstellung von derzeitigem Ist-Wert und dem angestrebten Wert auf der Fläche (Soll-Wert).

4.6 Das Ökokonto-Buch - Vorschläge für eine Ökokonto-Führung

Auf Grundlage der beiden vorgeschlagen Modelle zur ökologischen Verzinsung wurden Formulare für ein Ökokonto-Buch entwickelt, in denen Einbuchung (Formular E) und Ausbuchung (Formular A) dokumentiert werden. Während das Einbuchungsformular für die beiden vorgeschlagenen Modelle differenziert wurde (Formular E1 und E2) ist das Ausbuchungsformular identisch (siehe Anhang 3).

□ Einbuchungsformulare

Die Einbuchungsformulare beider Modelle gliedern sich in die drei Teilbereiche Einbuchung, Entwicklung/Pflege sowie Ausbuchung.

Im 1. Schritt „Einbuchung“ wird eine Beschreibung und Bewertung der jeweiligen Maßnahmenfläche im Ausgangszustand vorgenommen. Die Fläche erhält eine laufende Nummer. Das Datum der Einbuchung¹⁹ sowie die Flächengröße werden festgehalten. In einer Kurzbeschreibung wird der Zustand der Fläche im Ausgangszustand dokumentiert und es wird - entsprechend des Osnabrücker Modells - ein Wertfaktor für diesen Zeitpunkt zugewiesen.

Im 2. Schritt „Entwicklung/Pflege“ erfolgt eine Kurzbeschreibung des Zielzustandes, der mit Hilfe der geplanten Maßnahmen auf der Fläche erreicht werden soll. Diesem Zielzustand wird ein Wertfaktor zugewiesen. Für einen späteren Abgleich zwischen Maßnahmen- und Eingriffsfläche wird der Funktionsbezug der Fläche im Zielzustand benannt.

Während die Schritte Eins und Zwei bereits zum Zeitpunkt der Einbuchung erfolgen, kann der letzte Schritt „Ausbuchung“ erst im Augenblick des Kompensationsbedarfes infolge eines konkreten Eingriffs ausgeführt werden. Hier werden die Werteinheiten der Ökokontofläche, die zum Zeitpunkt der Ausbuchung zur Verfügung stehen und die tatsächlich ausgebuchten Werteinheiten infolge des Eingriffs festgehalten. Die gegebenenfalls verbleibenden Werteinheiten werden berechnet und anschließend (mittels einer Teilung durch den Wertfaktor nach Maßnahme) wieder in Hektar umgerechnet, damit sie korrekt als neue Maßnahme in das Ökokonto-Buch wiedereingebucht werden können. Es werden das Datum der Ausbuchung sowie für eine leichtere Zuordnung die laufende Nummer des Eingriffs festgehalten.

Unterschiede in den Einbuchungsformularen beider Modelle bestehen bei Schritt zwei und drei und ergeben sich im Wesentlichen daraus, dass beim Ökozinsmodell zum Zeitpunkt der Ausbuchung eine pauschale Verzinsung der erreichbaren Werteinheiten²⁰ vergütet werden kann. Beim Wertbonusmodell dagegen stellt die Wertsteigerung der Fläche innerhalb der ersten drei Jahre nach Herstellung den zentralen Aspekt für die Berechnung der im Ökokonto zu verbuchenden Werteinheiten dar. Innerhalb der einzelnen Schritte bestehen folgende Unterschiede zwischen beiden Formularen:

Beim Ökozinsmodell wird zum Zeitpunkt der Ausbuchung (s. 3. Schritt Ausbuchungsformular) der üblicherweise (d.h. ohne vorauslaufende Maßnahme) erzielbare Aufwertungsfaktor pauschal um

¹⁹ in der Regel identisch mit dem Ende der Herstellungsphase

²⁰ in Abhängigkeit vom Datum der Einbuchung und bei Nachweis einer Erfolgskontrolle

jährlich 5% (für maximal drei Jahre) erhöht. Zusätzlich kann eine weitere 10%ige Verzinsung bei Erfüllung besonderer naturräumlicher Anforderungen gewährt werden.

Beim Wertbonusmodell wird im 2. Schritt („Entwicklung/Pflege“) anstelle des Wertfaktors nach Maßnahme entsprechend Osnabrücker Modell der Wertfaktor eingetragen, der unter der Voraussetzung einer optimalen Entwicklung ein, zwei und drei Jahre nach Ende der Herstellung angerechnet werden kann (vgl. Anhang 2). Der Aufwertungsfaktor berechnet sich als Differenz zwischen dem Wert nach Herstellung und dem Wert nach Einbuchung.²¹

Ausbuchungsformular

Das entwickelte Ausbuchungsformular ist für beide genannten Modelle identisch. Es gliedert sich in die Punkte „Eingriff/Kompensationsbedarf“ und „Maßnahme/Ersatz“.

Im ersten dieser beiden Punkte wird dem Eingriff zunächst eine laufende Nummer zugewiesen. Es folgen Angaben zum Planungsträger (Gemeinde, priv. Investor o.ä.), zur Art (z.B. Bebauungsplan) und zur Bezeichnung des Vorhabens (B-Plan-Nr., Name etc.). Des Weiteren wird als zentrale Größe der Kompensationsrestwert nach Ausgleich angegeben. Dieser stellt den Bedarf für externen Ersatz dar, der bilanziert wird, sobald alle auf der Eingriffsfläche selbst realisierbaren Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmöglichkeiten ausgeschöpft wurden. In der Spalte „Kompensationsbedarf im Funktionsbezug...“ sind Angaben zum Funktionsbezug zu machen, den die Fläche vor dem Eingriff hatte und den es zu kompensieren gilt.

Beim Punkt „Maßnahme/Ersatz“ wird zuerst die laufende Nummer der dem Eingriff zugeordneten Maßnahme genannt. Des Weiteren wird der Funktionsbezug der Maßnahmenfläche im Zielzustand genannt und über eine ja/nein-Angabe festgestellt, dass der Funktionsbezug durch die Maßnahme gewährleistet ist. In den nächsten Spalten werden die durch die zugeordnete Maßnahmenfläche kompensierbaren Werteinheiten genannt und es wird abgeprüft, ob der Eingriff kompensiert ist. Wenn nach Zuordnung des Eingriffs noch Werteinheiten verbleiben, werden diese - umgerechnet in ha (s.o.) - sowie die laufende Nummer der Flächen-Wiedereinbuchung in das Ausbuchungsformular übertragen.

²¹ Sowohl für das Ökozinsmodell als auch für das Wertbonusmodell gilt, dass ein Bonus immer nur dann gewährt werden kann, wenn der Erfolg der vorauslaufend durchgeführten Maßnahme nachgewiesen ist.

4.7 Von der Theorie zur Praxis

Vor- und Nachteile von Ökokonto und Honorierung vorgezogener Maßnahmen, ihre Praktikabilität und rechtliche Umsetzbarkeit wurden projektbegleitend intensiv mit sachverständigen Praktikern des Städtequartetts und den zuständigen Naturschutzbehörden sowie der Flächenagentur diskutiert. Auf Grundlage dieser Diskussionen wurden zwei Modelle zur Honorierung vorgezogen durchgeführter Maßnahmen (das Ökozins-Modell und das Wertbonus-Modell) entwickelt und mit dem Entwurf des Projekt-Endberichtes vorgestellt. Dieser Entwurf war die Grundlage zweier abschließender Expertengespräche, eines in einer eher wissenschaftlich orientierten Expertenrunde, das andere mit den beteiligten und interessierten Praktikern.²²

Der Schwerpunkt des wissenschaftlich orientierten Expertengesprächs lag auf der grundsätzlichen Problematik der behandelten Instrumente. Folgende Fragen wurden diskutiert:

- Ist die Honorierung vorgezogen durchgeführter Maßnahmen naturschutzfachlich gerechtfertigt?
- Ist die Honorierung vorgezogener Maßnahmen praktikabel und rechtlich umsetzbar?
- Wie lassen sich Umsetzungsdefizite langfristig beheben?

Als Fazit dieser Diskussion ergab sich, dass durch den Nachweis der raschen ökologischen Wertsteigerung anhand eines Beispiels, die Honorierung der vorgezogen durchgeführten Maßnahmen grundsätzlich gerechtfertigt erscheint. Die Höhe des „Zinses“ wird immer (nur) auf einer Setzung beruhen, die jedoch ökologisch begründbar und nachvollziehbar sein muss und kann. Dennoch ist die Generalisierbarkeit der raschen Anfangsentwicklung im Weiteren zu prüfen und unterschiedliche Entwicklungen, die sich aus regionalen Unterschieden ergeben, müssen berücksichtigt werden.

Die rechtlichen und pragmatischen Probleme, wie z.B. die Gewährleistung des Gleichheitsgrundsatzes und der Verhältnismäßigkeit, die Festlegung des Anreizes in der erforderlichen Höhe sowie die hiermit in engem Zusammenhang stehende Fragestellung nach Möglichkeiten der Refinanzierung können nur überwunden werden, indem das Modell zur Erprobung kommt. Wesentliche Voraussetzung ist hierbei, dass ein Konsens unter den Beteiligten erzielt wird und vertragliche Absicherungen erfolgen (s. auch Abb. 13).

Bei der Frage, wie sich Umsetzungsdefizite langfristig beheben lassen, muss in erster Linie auch das Problem mitberücksichtigt werden, wie mit dem zukünftigen, weitreichenden Flächenbedarf umzugehen ist, und ob sich letztlich die Forderung nach einer Wahrung räumlicher und funktionaler Zusammenhänge aufrechterhalten lässt. Für die Eingriffsregelung bedeutet dies, dass langfristig eine Anpassung - weg von strikter Regulierung auf kleinster Ebene - erfolgen muss. Sie sollte langfristig als Instrument der Regionalentwicklung genutzt werden. Dazu ist die Forcierung einer Konsenspolitik dringend erforderlich.

Dementsprechend stand im zweiten Gespräch die Frage nach der Möglichkeit einer praktischen Umsetzung in der Flächenagentur und die Entscheidung für eines der beiden Modelle im Vordergrund. Unter der Prämisse „Learning by Doing“ wurde die Einführung eines Ökokontos mit

²² Siehe hierzu Protokolle und Anwesenheitslisten im Anhang.

Honorierung der vorgezogen durchgeführten Maßnahmen für die Flächenagentur des Städtequartetts beschlossen. Nach einer Diskussion über die Vor- und Nachteile der beiden Modelle (vgl. Tab. 6) - Vorteile des Ökozinsmodells sind in seiner Praktikabilität und dem flexiblen Anwendungsbereich zu sehen, Vorteile des Wertbonusmodells liegen insbesondere in der naturschutzfachlich differenzierten Bewertung - , entschied sich die Flächenagentur vor allem aufgrund seiner Praktikabilität für das Ökozinsmodell.

Für die praktische Umsetzung wird von der Flächenagentur ein Vorschlag entwickelt und mit den betroffenen Naturschutzbehörden abgestimmt. Es ist eine digitale Kontoführung vorgesehen, in der die Flächenagentur schreibende und pflegende Rechte und die UNB die Möglichkeit zur Einsicht hat.

Tab. 6: Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile von Ökozins- und Wertbonusmodell

Ökozinsmodell	+ praktikabel + einfach anzuwenden + kompensationsmodellübergreifend anwendbar, Weiterverwendung in anderen Gemeinden/Institutionen möglich
	- zu pauschal, nicht genügend fachlich abgesichert
Wertbonusmodell	+ ehrlicher + fachlich gut abgesichert + Vorher-nachher-Vergleich kein Hindernis, da dieser ohnehin angestellt werden muss + Anreiz für ein Monitoring ist modellimmanent
	- hoher Aufwand - Bewertung ist subjektiv gefärbt - Modell ist stark rechenbasiert - Modell ist nur auf „Mikrokosmos“ Flächenagentur/Osnabrücker Modell bezogen und somit schwer auf andere Gemeinden/Modelle übertragbar

Um den Erfolg der Instrumente Ökokonto und Honorierung vorgezogener Maßnahmen für eine verbesserte Umsetzung der Eingriffsregelung kritisch hinterfragen und objektiv beurteilen zu können, wurde weiterführend vorgeschlagen, zu prüfen, wie eine Evaluation der Praxis erfolgen kann.

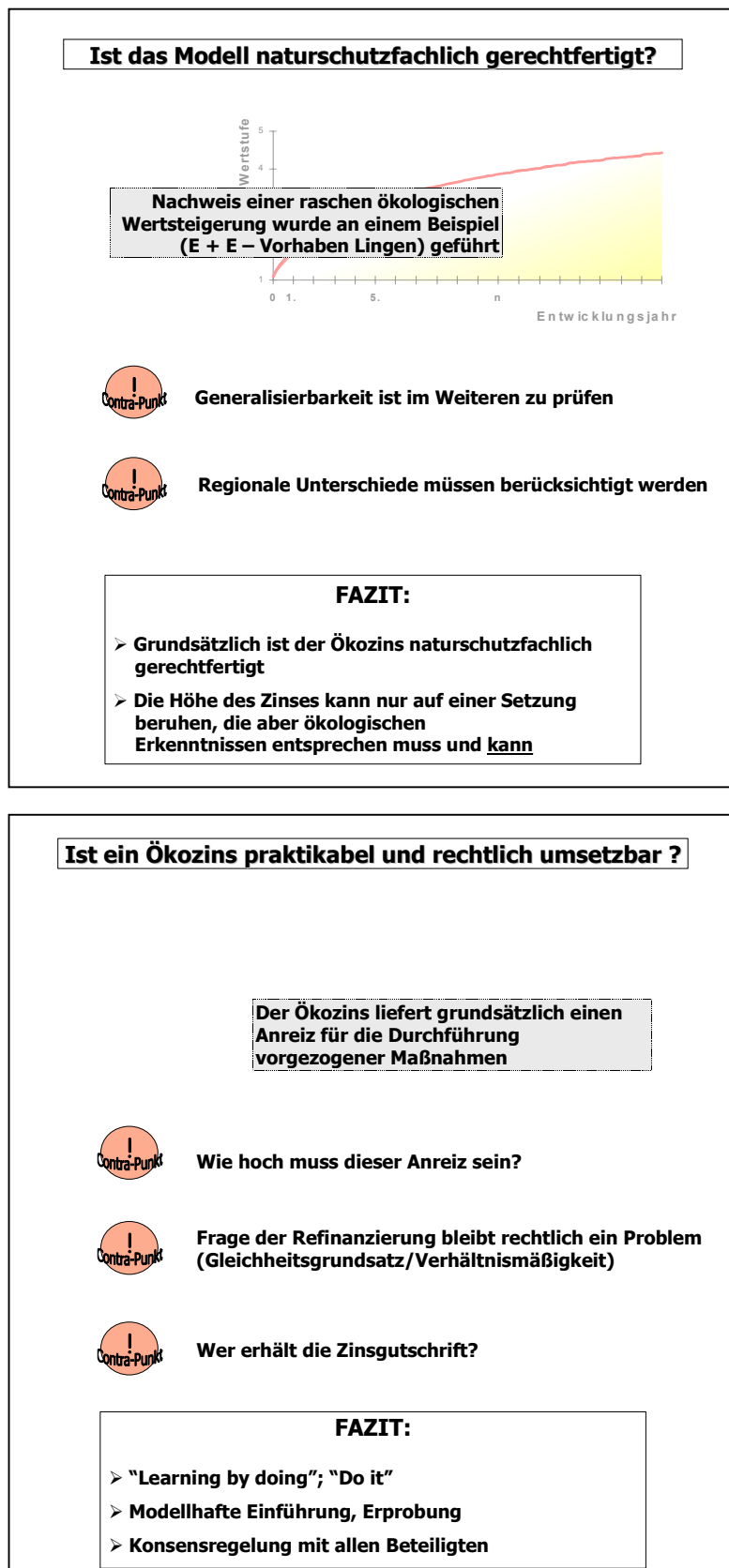


Abb. 13: Fragen und Antworten zu den Instrumenten Ökokonto und Honorierung vorgezogener Maßnahmen. (Poster mit den Ergebnissen 1. Expertengesprächs als Grundlage für das abschließende Gespräch)

4.8 Möglichkeiten der Evaluation von Ökokonto und Honorierung vorgezogener Maßnahmen

Wenn die Instrumente Ökokonto und Honorierung vorgezogener Maßnahmen im Rahmen der Flächenagentur zur Erprobung eingeführt werden, stellt sich die Frage, wie sich ihr Erfolg (oder Misserfolg) für eine verbesserte Umsetzung der Eingriffsregelung messen lässt. Kann die mit den Modellen verbundenen Erwartungen in der Praxis erfüllt werden? Ist eine Modifizierung der Instrumente notwendig? Welche Maßstäbe und Kriterien müssen für eine Evaluation bestimmt werden?

Die Notwendigkeit derartiger Erfolgskontrollen bei der Umsetzung gerade neuerer flexiblere Ansätze wird sowohl in der deutschen Debatte um die naturschutzfachliche Eingriffsregelungen aber auch in allen internationalen Studien immer wieder herausgestellt, bisher fehlt es jedoch noch an praktikablen Bewertungsansätzen.

Um den Erfolg dieser Ansätze (wie Ökokonto und Honorierung vorgezogener Maßnahmen) abschätzen zu können, wäre im Idealfall ein Vergleich mit der Umsetzung der Eingriffsregelung ohne diese Instrumente notwendig. Die Festlegung eines solchen Referenzszenario (Null-Szenario) ist jedoch vor allem vor dem Hintergrund der komplexen Rahmenbedingungen nur schwer möglich. Um dieses Problem zu umgehen, wird man eher auf methodisch weniger anspruchsvolle, aber praktikablere Ansätze zurückgreifen müssen. Denkbar ist:

- ein Vergleich der Situation im Städtequartett (mit Flächenagentur) mit derjenigen in einem strukturell und vom Landschaftsraum her vergleichbaren Landkreis mit Flächenpool, der ohne die Instrumente Ökokonto und Honorierung vorgezogener Maßnahmen arbeitet;
- ein Vergleich der Umsetzung der Eingriffsregelung in den einzelnen Mitgliedsstädten des Städtequartetts „Wir Vier“ ohne Flächenagentur. Ein solcher Vergleich kann in Form einer ex post-Analyse von konkreten Kompensationsentscheidungen vorgenommen werden, wobei ein solcher Ansatz sich den Umstand zu Nutze macht, dass die Mitglieder des Städtequartetts nach wie vor die Möglichkeit haben, Eingriffe auch außerhalb der Flächenagentur zu kompensieren;
- ein Vergleich mit Kompensationsmaßnahmen, die über Stiftungen (z.B. Stiftung Hof Hasemann, Bramsche²³) abgewickelt werden.

In allen vier Fällen wird hauptsächlich eine qualitative Analyse in Frage kommen. Es wird jedoch in der Konzeptionsphase der Evaluation detaillierter zu prüfen sein, inwieweit quantitative Analysen möglich sind.

Die Auswahl der Evaluationskriterien orientiert sich an den mit der Umsetzung des Ökokonto-/Ökozinsmodells verknüpften Zielsetzungen und erfolgt differenziert nach den beiden Instrumenten.

²³ Bei der Stiftung Hof Hasemann hat der Stifter ökologisch wertvolles Grundvermögen für eine weitere ökologische Aufwertung zur Verfügung gestellt. Diese Aufwertungen werden in Kooperation mit der Stadt Bramsche und anderen Poolnutzern zur Deckung von Kompensationserfordernissen verwendet.

Hinsichtlich des Ökokontos können dabei z.B. folgende Kriterien geprüft werden:

- das Verhältnis von entwickelten Maßnahmenflächen zu Eingriffsflächen im betrachteten Raum (gemessen in Flächenwerteinheiten),
- die Umsetzungsrate von Maßnahmen (Verhältnis von Beginn des Eingriffs und Umsetzungsbeginn der zugeordneten Maßnahme),
- die Kosten pro Wertpunkt (ohne eine eventuelle Honorierung vorgezogener Maßnahmen),
- die Durchführung von Erfolgskontrollen und die Frequenzen in denen diese jeweils stattfinden,
- die langfristige Sicherung der Pflege von Flächen sowie
- die politische Akzeptanz in den zuständigen Gremien.

Für den Fall der Honorierung vorgezogener Maßnahmen ist vor allem abzu prüfen, ob dieser einen Anreiz für vorgezogene Maßnahmen darstellt. Die Möglichkeit eines empirischen Nachweises scheint auch hier qualitativ möglich. Eventuell muss für dieses Kriterium auf die individuellen Einschätzungen der Flächenagentur zurückgegriffen werden.

Die vorgeschlagene Evaluation beschränkt sich auf die Umsetzungsphase der Kompensationsmaßnahmen. Die Frage der Zulässigkeit von Eingriffen, die Wirkungsprognose etc. bleiben ebenso außen vor, wie die Evaluation der Erreichung der fachlichen Ziele: Die naturschutzfachliche Fragestellung, ob die mit der Kompensationsmaßnahme angestrebten ökologischen Aufwertungsziele erreicht werden, ist unabhängig von der gewählten Umsetzungsstrategie.

4.9 Alternative Ansätze im Flächenmanagement – eine Chance für die Zukunft?

Die Eingriffsregelung ist eines von vielen Instrumenten zur Umsetzung von Naturschutzzielen, die in den meisten Staaten bisher durch ein sehr komplexes System ordnungs- und planungsrechtlicher Instrumente (Raumordnungsrecht, Landschafts- und Bauleitplanung, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Schutzgebietsausweisungen etc.) verfolgt werden.

Trotz aller Erfolge im Detail wächst insgesamt der Druck auf die un bebauten Flächen durch Siedlungstätigkeit oder den Ausbau der Infrastruktur einerseits und die Ansprüche des Naturschutzes andererseits. Die Flexibilisierung der bisher angewandten Verfahren wird zur Zeit national wie auch international als Chance gesehen, gegensätzliche Interessenslagen und Ansprüche auszugleichen und win-win-Situationen herzustellen. Bezogen auf das Instrument der Eingriffsregelung stellt das Ökokonto einen Schritt in Richtung eines flexibleren Umgangs mit Flächenbedarfen dar.

Die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung von Ökokonten oder Ökosparbüchern, insbesondere auch, was die Verfügbarmachung der notwendigen Flächen oder die Finanzierung angeht, lässt zur Zeit noch viele Fragen offen. Als Diskussionsgrundlage über mögliche Verfahrensalternativen und denkbare Flexibilisierungsansätze wird im folgenden zunächst ein Überblick über die in diesem Zusammenhang diskutierten Finanzierungs- und Anreizinstrumente gegeben, wobei anknüpfend an die umwelt- und naturschutzpolitische Debatte in Deutschland, Steuer- und Zertifikatslösungen und die Überlegungen zur Ökologisierung des Finanzausgleichs im Mittelpunkt stehen.

Im weiteren zeigt ein internationaler Überblick die Vielfalt der in der Zwischenzeit umgesetzten innovativen Instrumente im Naturschutz (SCHEELE 2002a).

4.9.1 Neue instrumentelle Ansätze im Naturschutz und in der Flächenhaushaltspolitik der Bundesrepublik

Wirtschaftliche Akteure berücksichtigen bei Entwicklungsvorhaben und anderen Aktivitäten, mit denen sie in den Naturhaushalt eingreifen, nicht die Folgen ihrer Entscheidungen. Aus der ökonomischen Perspektive heraus ist dieses Verhalten ökonomisch rational: es gibt keinen Markt für die ökologischen Funktionen und Werte, sie werden daher nicht oder nur unzureichend ökonomisch bewertet, sie haben keinen Preis und spielen daher bei Entscheidungen über Flächennutzungen gegenüber den originär ökonomischen Interessen keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Diejenigen Akteure, die ökologische Dienstleistungen anbieten und den Naturhaushalt sichern, werden nicht entsprechend entlohnt; diejenigen, die Ökosysteme verletzen, tragen in der Regel nicht die Kosten ihrer Entscheidungen. Diese Folgekosten werden externalisiert und in Form einer sich verschlechternden Umweltqualität und höheren Schadenskosten von der Gesellschaft getragen. Belastungen von Natur und Umwelt sind so betrachtet eine Folge des Marktversagens.

Es gibt zahlreiche Gründe dafür, warum Märkte nicht entstehen können; die wichtigste Ursache liegt in dem Problem Eigentumsrechte zu definieren und durchzusetzen. Dies ist entweder gar nicht möglich oder aber die Durchsetzung ist sehr kostenaufwändig und verhindert damit die Entstehung von Märkten.

Im Fall von Natur- und Umweltdienstleistungen ist die Durchsetzung von Eigentumsrechten dann schwierig, wenn es sich um sog. öffentliche Güter handelt, bei denen die Kriterien Nicht – Rivalität im Konsum und Nicht-Ausschließbarkeit gelten. Im Extremfall, d.h. wenn beide Merkmale im vollen Umfang gegeben sind, gibt es ein vollständiges Marktversagen. Fehlende Rivalität im Konsum bedeutet, dass ein Gut gleichzeitig von mehreren Nachfragern konsumiert werden kann, ohne dass diese Auswirkungen auf die individuellen Nutzenmöglichkeiten hat; Nicht – Ausschließbarkeit bedeutet, dass es entweder technisch oder ökonomisch nicht möglich ist, Nutzer vom Konsum eines Gutes auszuschließen, die nicht bereit sind, für die Erstellung dieses Gutes zu zahlen. Dies ist das klassische Freifahrerverhalten: jedes Individuum verhält sich ökonomisch rational, was jedoch insgesamt zu einem gesellschaftlichen Wohlfahrtsverlust führt. Es gibt keine Zahlungsbereitschaft für ein solches Gut, damit keine Nachfrage und auch kein privates Angebot. Am Beispiel Naturschutz und Biodiversität ist dieser Sachverhalt offenkundig: jeder profitiert von der Aufrechterhaltung der ökologischen Grundlagen, aber jeder wird sich ökonomisch rational handelnd gegen einen eigenen Beitrag aussprechen, da andere Akteure von

dem Nutzen nicht ausgeschlossen werden können, auch wenn sie nicht für die Bereitstellung zahlen.

Es gibt nun verschiedene Möglichkeiten, wie mit einem solchen Marktversagen umgegangen werden kann²⁴:

- der Staat stellt die Leistungen selbst zur Verfügung und finanziert diese Produktion aus allgemeinen Steuermitteln (Bsp. staatlicher Naturschutz auf staatlichen Flächen),
- der Staat beauftragt private Akteure mit der Leistungsbereitstellung und deckt die Kosten aus öffentlichen Mitteln (Bsp. Vertragsnaturschutz),
- der Staat greift mit ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumenten unmittelbar in das Verhalten privater Akteure ein und schafft somit die Bedingungen für die Erreichung öffentlicher Standards (Bsp. Bauplanung, Flächennutzungsplanung, Eingriffsregelung),
- der Staat versucht über die Schaffung ökonomischer Anreize (Bsp. Naturschutzabgaben) Marktversagen zu korrigieren und externe Effekte zu internalisieren oder über die Schaffung von Märkten (Markt für Flächennutzungsrechte) die Voraussetzung für die Bereitstellung der Güter und Dienstleistungen zu verbessern.

Im Naturschutz findet man alle Ansätze gleichermaßen vertreten, wobei natürlich die klassische staatliche Variante überwiegt, wo der Staat unmittelbar die Naturschutzdienstleistungen übernimmt. Diese staatliche Lösung stößt jedoch zunehmend an Grenzen: nicht nur die finanziellen Probleme der öffentlichen Haushalte sondern die grundsätzliche Kritik an der mangelnden Effizienz staatlicher Regulierung haben dazu geführt, dass über alternative marktwirtschaftliche Ansätze nachgedacht wird.

□ **Handelbare Rechte**

Handelbare Nutzungsrechte sind in der Zwischenzeit aus anderen umweltpolitischen Bereichen gut bekannt. Diese Modelle haben den Vorzug, dass sie zu einer effizienten Lösung führen und gleichzeitig ganz konkrete Zielvorgaben erreicht werden.

Im deutschsprachigen Raum sind handelbare Rechte schon seit längerer Zeit als Instrument der Bodenpolitik vor allem auch von Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) propagiert worden (SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN, 2002 a, b; MICHAELIS 2002). Das vom SRU vorgeschlagene Modell geht dabei von einer auf der jeweiligen Landesebene vorgegebenen maximalen Versiegelungsfläche aus, die dann als Nutzungsrechte an die Kommunen weitergegeben werden. Mehr als dieses maximale Flächenpotenzial steht den Kommunen für ihre konkrete Siedlungsentwicklung nicht zur Verfügung, es sei denn, die Kommune kann an einer Börse Nutzungsrechte von anderen Kommunen erwerben. Die insgesamt nutzbare Fläche ist also limitiert, die Kommunen haben Anreize zu einem sparsamen Umgang mit Flächen. Es gibt eine Reihe konkreter praktischer Umsetzungsprobleme bei diesen Modellen aber auch grundlegende

²⁴ An dieser Stelle wird zunächst von der Möglichkeit abgesehen, dass solche Güter und Dienste auch auf freiwilliger Basis bereit gestellt werden. Dieses freiwillige Engagement spielt in einigen Bereichen wie bspw. im Umwelt – und Naturschutz jedoch eine nicht unwichtige Rolle.

verfassungsrechtliche Bedenken (Gefahr einer unzulässigen Einschränkung kommunaler Rechte), dennoch stellen diese Modelle eine durchaus interessante Alternative zur bisherigen Naturschutzpolitik dar.

□ **Steuern- und Abgabenlösungen**

Es gibt in der Zwischenzeit eine Fülle an Steuern- und Abgabenmodellen in der nationalen aber auch internationalen Umweltpolitik (ECOTECH 2001). Steuern und Abgaben setzen an umweltrelevanten Aktivitäten oder an Emissionen an, sie belasten den Verursacher im Idealfall mit den externen Kosten der Inanspruchnahme der ökologischen Potenziale. Ziele von Umweltsteuern sind eine Reduzierung der ökologischen Belastungen und die Erreichung bestimmter Umweltziele über die Internalisierung der externen Effekte. Dieser Lenkungsfunktion steht auf der anderen Seite die Finanzierungsfunktion der Steuern gegenüber.

Es gibt bisher relativ wenige Steuern, die unmittelbar am Flächenverbrauch ansetzen, natürlich können Umweltsteuern auf Emissionen und umweltbelastende Aktivitäten auch auf indirekte Art und Weise die Flächeninanspruchnahme beeinflussen, bisher jedoch scheinbar ohne große Erfolge.

In Deutschland werden im Zusammenhang mit der Stärkung des Naturschutzes und der Reduzierung des Flächenverbrauchs zwei Ansätze diskutiert (MICHAELIS, 2002, BIZER, 1999; BIZER/LINSCHIEDT/ÉWRINGMANN, 1998):

- die Einführung neuer Steuern: (Bsp. Naturschutzabgabe, Versiegelungsabgaben) und
- der Umbau des vorhandenen Steuersystems: (Grundsteuer, Abwasserabgabenrecht, Einkommenssteuerrecht).

Allen Maßnahmen gemeinsam ist der Versuch, den Flächennutzern entweder Anreize für die Beteiligung an Naturschutzaktivitäten und für einen nachhaltigen Umgang mit der Ressource Boden zu geben oder aber vorhandene negative Anreize (Disincentives) abzubauen. Es gibt bei den einzelnen Steuerlösungen im Detail viele Fragen zu klären, ein grundsätzliches Problem von Steuern - und Abgabenlösungen zur Beeinflussung der Flächeninanspruchnahme liegt jedoch in der notwendigen Höhe der Abgabensätze. Vor allem in Regionen mit einem hohen Flächenverbrauch und entsprechend hohen Grundstückspreisen müssen Abgabensätze sehr hoch sein, um überhaupt eine Lenkungswirkung zu erzielen. Das dadurch entstehende hohe Steueraufkommen würde an anderer Stelle Steuersenkungen notwendig machen. Es ist eher unwahrscheinlich, dass solche grundlegenden Eingriffe in das Steuersystem politisch durchsetzbar wären.

□ **Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs**

Im System des kommunalen Finanzausgleichs und dem daraus resultierenden Interesse der Kommunen an Standortausweisungen wird von Experten u.a. eine der entscheidenden Ursachen für den nach wie vor hohen Flächenverbrauch gesehen. Gebietskörperschaften, die andererseits ökologische Leistungen erbringen, welche sich überregional auswirken, erhalten keinen Ausgleich für die ihnen dadurch entstehenden Kosten. Dies führt dazu, dass Kommunen nur wenig Anreize haben, zusätzliche flächenbezogene Naturschutzleistungen zu erbringen.

Der kommunale Finanzausgleich steht in der Bundesrepublik schon seit Jahren grundsätzlich auf dem Prüfstand. Diskutiert wird dabei in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeit, ökologische Tatbestände stärker als bisher geschehen in die Bestimmung des Finanzbedarfs zu integrieren (RING, 2001; SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN, 2000; ROSE, 1999; BERGMANN, 1999). Kommunen, die bspw. bei der Ausweisung von Naturschutzflächen besonders erfolgreich sind, könnten dann über die Erhöhung der Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs entsprechend finanziell begünstigt werden. Viele Fragen sind in diesem Zusammenhang jedoch noch offen, so etwa die Operationalisierbarkeit von ökologischen Leistungen sowie die Höhe und Art der Zuweisungen.

4.9.2 Internationale Erfahrungen mit alternativen Ansätzen der Finanzierung von Naturschutz

In vielen Industrienationen gibt es seit Jahren eine Diskussion um die instrumentelle Ausgestaltung der Naturschutzpolitik, zahlreiche Länder haben in der Zwischenzeit neue Instrumente angewandt und damit erste Erfahrungen gesammelt (EMERTON, 2000; OECD, 1994, 1996, 1999). An dieser Stelle kann kein umfassender Überblick gegeben werden, sondern es können lediglich einige interessante Fälle beleuchtet werden, die möglicherweise auch Schlussfolgerungen für die etwa vom Sachverständigenrat für Umwelt in seinem jüngsten Sondergutachten geforderte Entwicklung einer Naturschutzstrategie erlauben (SACHVERSTÄNDIGENRAT 2002b)

Die international zur Anwendung kommenden Instrumente abseits der traditionellen staatlichen Lösung mittels Planungs- und Ordnungsrecht lassen sich in verschiedene Kategorien unterteilen, wobei die Grenzen oft verschwimmen und die Praxis des Naturschutzes oft durch die (geschickte) Kombination verschiedener Ansätze gekennzeichnet ist:

- Varianten des Vertragsnaturschutzes auf privaten Flächen: Maßnahmen zur Förderung ökologisch angepasster Bewirtschaftung auf Flächen,
- Abbau von Restriktionen für ökologisch angepasstes Verhalten insbesondere durch Reformen im Steuerrecht,
- Einsatz privater, non – profit Organisationen im Naturschutz (Stiftungen, Fondmodelle, Land Trusts),
- Steuern und Abgaben mit Lenkungswirkungen,
- Marktmodelle (Handelbare Rechte, Schaffung von Märkten).

□ Großbritannien

Großbritannien setzt in seiner Naturschutzpolitik insbesondere auf die sog. agri - environment schemes, d.h. spezielle Programme für die Landwirtschaft. Die Programme beinhalten Zahlungen an Flächeneigentümer, die sich zu einer bestimmten naturverträglichen Nutzung oder ausgewählten Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Funktionen eines Gebietes verpflichten. Der räumliche Geltungsbereich der Programme ist verschieden, einige beschränken sich explizit auf ausgewiesene Schutzgebiete, andere dagegen können grundsätzlich auf der gesamten Landesfläche in Anspruch genommen werden. Kernstück der vom Landwirtschaftsministerium gemanagten Programme ist das Countryside Stewardship Scheme

(MINISTRY OF AGRICULTURE, FISHERIES AND FOOD MAFF 2001). Ziele sind neben der Erhaltung der Landschaft, der Verbesserung und Ausweitung der biologischen Vielfalt auch der Erhalt kultureller und archäologischer Besonderheiten, die Schaffung neuer Landschaften sowie die Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum. Das Programm geht damit über die klassischen Naturschutzprogramme hinaus und stellt die Aufgabe der Sicherung der natürlichen Vielfalt in den Kontext der regionalen Entwicklung.

Das Countryside Stewardship Scheme sieht Zahlungen an Flächeneigentümer vor – d.h. dies müssen nicht nur Landwirte sein -, die sich für einen Zeitraum von mindestens 10 Jahren zu bestimmten Nutzungsaufgaben verpflichten, die über den herkömmlichen Standard einer ökologisch verträglichen Bewirtschaftung hinausgehen. Die Flächeneigner können dabei aus einer Vielzahl von Programmpaketen wählen, wobei auch Maßnahmen förderungswürdig sind, die etwa der Öffentlichkeit den Zugang zu privaten Naturschutzflächen ermöglichen. Dem Antrag beizufügen sind sehr detaillierte Beschreibungen der geplanten Vorhaben, das Förderprogramm sieht sehr weitreichende finanzielle Sanktionen vor, sollten die Maßnahmen innerhalb eines bestimmten Zeitraums nicht umgesetzt worden sein. Es gibt keinen Rechtsanspruch auf Förderung, aus den eingehenden Bewerbungen werden die Anträge ausgewählt, die den höchsten Naturschutzbeitrag erwarten lassen, sich auf besonders wertvolle Gebiete beziehen, Flächen innerhalb von Ballungsräumen miteinbeziehen oder aber auch die besondere Unterstützung der Natur- und Umweltschutzorganisationen haben.

□ **Niederlande**

Die hohe Bevölkerungsdichte und die daraus resultierenden Flächenansprüche, aber auch die besonders intensive Form der landwirtschaftlichen Nutzung haben in den Niederlanden zu einem besonderen Druck auf die Naturpotenziale geführt (MINISTRY OF AGRICULTURE, NATURE MANAGEMENT UND FISHERY, 2000). Im Mittelpunkt eines „Nationalen Maßnahmenprogramm Naturschutz“ steht der Aufbau eines ökologischen Netzwerks aus Kerngebieten, Naturentwicklungsgebieten und diese Gebiete verknüpfenden Korridoren. Gegenwärtig sind etwa 2/3 dieser Naturschutzflächen gesichert. Der größte Teil der Flächen befindet sich in öffentlicher Hand. Eine im Vergleich zu Deutschland hervorgehobene Rolle spielen daneben jedoch private Naturschutzverbände und Stiftungen. Der Naturschutzverband „Natuurmonumentum“ ist mit seinen rd. 1 Mio. Mitgliedern z.B. der größte Landbesitzer in den Niederlanden; Natuurmonumentum bewirtschaftet rd. 85.000 ha, von denen fast 68.000 ha im Besitz des Verbandes ist. Die Bewirtschaftung erfolgt dabei in der Regel durch Landwirte, die über verschiedene Formen des Vertragsnaturschutzes eingebunden sind. Der Verband hat jährliche Einnahmen in der Größenordnung von zuletzt 110 Mio. €, davon sind rd. 35 Mio. € Einnahmen aus Vermögen. Der Flächenerwerb durch den Verband wird durch öffentliche Mittel unterstützt: der Staat zahlt für jeden Betrag, den Natuurmonumenten für Aufkäufe ausgibt, noch einmal den gleichen Betrag an den Verband.

□ USA

Der Staat spielt als unmittelbarer Akteur eine zentrale Rolle in der amerikanischen Naturschutzpolitik (HOLLIS/FULTON, 2002). Die Bundesregierung ist der größte Flächenbesitzer in den USA, über zentrale Bundesorganisationen werden mit rd. 600 Mill. Acre etwa 27% der Landesfläche verwaltet, dabei handelt es sich zum größten Teil um Freiflächen (open space). Auch die Bundesstaaten verfügen mit rd. 8,5% der Gesamtfläche über weitere Naturschutzflächen im erheblichen Umfang. Eine ganz wesentliche Bedeutung für den Naturschutz kommt daneben den sog. *Land Trusts* zu, non - profit Organisationen, die auch über eigene Flächen verfügen, aber hauptsächlich über eine intensive Zusammenarbeit mit den privaten Flächeneignern den Naturschutz stärken. Die Zahl der Land Trusts ist in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen: Im Jahre 1891 wurde der erste Land Trust im Bundesstaat Massachussets gegründet, Mitte der 60er Jahre gab es in den USA erst rd. 130 Trusts, bis zum Jahre 2000 stieg die Zahl dann auf 1262. Die Strategie der Land Trusts besteht u.a. darin, Nutzungsrechte aufzukaufen, die eine zukünftige wirtschaftliche Entwicklung eines Gebietes einschränken bzw. verhindern, wenn diese Nutzung zu erheblichen Natureingriffen führt. Die Finanzierung des Erwerbs und des Managements der Naturschutzflächen basiert auf sehr unterschiedlichen Quellen, oft sind es Einnahmen aus flächenbezogenen Abgaben oder Steuern oder aber auch Schenkungen. Flächen, die von anderen Institutionen für Ausgleichs- und Kompensationszwecke erworben worden sind, werden oft in Land Trusts eingebracht, die dann das langfristige Management dieser Naturschutzareale übernehmen.

Der amerikanische Naturschutz ist durch eine Fülle besonders innovativer Ansätze gekennzeichnet, die insbesondere darauf abzielen, den Naturschutz auf privaten Flächen zu fördern. Unter dem Begriff der Community Based Environmental Protection (CBEP) werden dabei Programme, Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente für die Durchsetzung von Natur- und Umweltschutzziele auf regionaler und lokaler Ebene zusammengefasst. Viele dieser Programme sind freiwilliger Art und setzen auf die Kooperation privater und öffentlicher Akteure (NATIONAL CENTER FOR ENVIRONMENTAL ECONOMICS, 2001; PLIENINGER, 2001; UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA), 2001; VICKERMAN, O.J.).

Auf besonderes Interesse sind auch weltweit die Modelle gestoßen, in denen Flächennutzungsrechte gehandelt werden. Programme wie Transferable Development Credits, Reclamations Banks und Mitigation Banks finden in den USA immer mehr Verbreitung und werden zumindest als sinnvolle Ergänzung des ordnungsrechtlichen Instrumentariums anerkannt (NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 2001; SCHEELE, 2002B; BUTZKE/HARTJE/KÖPPEL/MEYERHOFF, 2002).

Ähnlichkeiten mit dem deutschen Ökokonto – Modell hat das sog. Wetland Mitigation Banking. Jeder Eingriff in ein Feuchtgebiet bedarf einer Genehmigung. Wie in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach deutschen Muster wird geprüft, ob die durch das geplante Vorhaben verursachten ökologischen Folgen verhindert bzw. vermindert werden können. Wird ein Eingriff genehmigt, sind die verbleibenden Folgen zu kompensieren, wobei der Ausgleich vorrangig am oder in unmittelbarer Nähe des Eingriffsortes stattfinden sollte (on site compensation) und ein gleichartiger Ersatz der zerstörten ökologischen Werte vorgenommen werden sollte (in kind compensation). Ist dies nicht möglich oder kann gezeigt werden, dass eine Kompensation

außerhalb des Eingriffsortes einen höheren ökologischen Zugewinn bringt, ist eine off – site-compensation zulässig. Die meisten Bundesstaaten erlauben in diesem Zusammenhang den Einsatz von Mitigation Banks. Diese Organisationen führen im Vorgriff auf potenzielle Eingriffe Ausgleichsmaßnahmen durch, d.h. es erfolgt ein Ankauf und eine ökologische Aufwertung von Flächen. Die Banken verbuchen diese Maßnahmen als credits; sie können auf dem freien Markt an Entwicklungs- und Vorhabensträger verkauft werden, die für Eingriffe in Feuchtgebiete zu entsprechenden Kompensationsmaßnahmen verpflichtet sind. Im Einsatz der Mitigation Banks werden gegenüber individuellen Kompensationsmaßnahmen eine Reihe von Vorteilen gesehen: ökologische Vorteile durch die Zusammenfassung und räumliche Konzentration von Ausgleichsmaßnahmen, ökonomische Vorteile durch die Ausnutzung von Größenbetriebsvorteilen beim Flächenmanagement und generell durch die Reduzierung der Genehmigungsverfahren.

Mitigation Banks müssen ein sehr umfangreiches Genehmigungsverfahren durchlaufen, die Betreiber der Banken waren in der Anfangsphase hauptsächlich öffentliche Institutionen und Organisationen, die für einen einzelnen Kunden tätig werden (single user banks), die innerhalb einer bestimmten Region mehrere Vorhaben durchführen oder planen. Regionale Straßenbaubehörden sind dafür ein klassisches Beispiel. In der Zwischenzeit sind unter den fast 300 Mitigation Banks zahlreiche rein private kommerziell betriebene Banken.

Das praktizierte System der Eingriffsregelung und vor allem das Mitigation Banking System ist in jüngster Zeit in mehreren Studien kritisiert worden. Bemängelt wurde u.a. ein unzureichendes Monitoring - System und fehlende rechtlich - institutionelle und finanzielle Voraussetzung für ein langfristiges Management der Ausgleichsflächen. Das Banken – Modell wird zwar nach wie vor als effizienter Kompensationsmechanismus betrachtet, fraglich ist jedoch, ob das Banken – Modell angesichts des hohen Regulierungsaufwands seine Funktionsfähigkeit überhaupt ausschöpfen kann.

□ Kanada

Kanada ist mit Naturschutzflächen sehr gut ausgestattet; mit etwa 150 Mill. ha verfügt das Land z.B. über rd. 24% der weltweiten Feuchtgebietsflächen. Vor allem in den südlichen Landesteilen ist der Siedlungsdruck jedoch sehr hoch. Die Folgen zeigten sich bis in die jüngste Vergangenheit in einem drastischen Verlust an ökologisch wertvollen Flächen.

Die kanadische Naturschutzpolitik setzt zunehmend auf die ökologisch verträgliche Nutzung und Bewirtschaftung privater Flächen sowie auf neue Anreizmechanismen. So wurde mit der Einkommenssteuerreform von 1996 eine neue Kategorie von Schenkungen in das Einkommenssteuerrecht eingeführt (ecological gifts) (RUBEC, 1999). Ökologische Schenkung – hauptsächlich Land - an Kommunen oder auch und gemeinnützige Organisationen können nun bis zu 100% steuerlich abgesetzt werden. Die Flächen müssen dabei anhand eines bestimmten Kriterienkatalogs als ökologisch wertvoll eingestuft worden sein. Über Verordnungen zum Steuerrecht werden die Organisationen konkretisiert, die als Empfänger von Schenkungen in Frage kommen. Als Basis der Steuergutschrift gilt jeweils ein näher zu bestimmender „fair market value“ der Flächen; die Schenkungen müssen dabei nicht ausschließlich in Form der Übertragung von Eigentumsrechten stattfinden, sondern können auch aus Grunddienstbarkeiten (easements) oder langfristigen Verpflichtungen der Grundstückseigentümer bestehen.

□ Australien

Der Reichtum Australiens an Biodiversität gilt als einmalig, trotz vieler Erfolge im Einzelfall gelten der Verlust an Artenvielfalt und die Zerstörung ökologisch wertvoller Gebiete nach wie vor als die größten ökologischen Probleme des Kontinents. Neben der traditionellen staatlichen Naturschutzpolitik gibt es in Australien in den letzten Jahren auf der instrumentellen Ebene zahlreiche innovative Ansätze.

Als ein sehr interessantes Instrument gilt das Fond – Modell (CARTER, 1999). Ziel des Revolving Fund for Nature ist die Sicherung und Pflege von Flächen, die von besonderem Naturschutzinteresse sind. Der Fund, der zu Beginn mit einem bestimmten Betrag an öffentlichen Finanzmitteln ausgestattet wurde, kauft ökologisch wertvolles Land auf, belegt es mit einem sog. „covenant“, in dem bestimmte Nutzungsaktivitäten erlaubt oder verboten werden. Der Fund verkauft anschließend das Land an private Eigentümer, die sich bereit erklären, die Flächen in der entsprechenden Art und Weise zu bewirtschaften und zu nutzen. Die Einnahmen aus dem Verkauf werden genutzt, um wieder neues Land zu kaufen und mit entsprechenden Auflagen zu verkaufen.

Als die größte Herausforderung für das traditionelle staatliche Naturschutzpolitikverständnis, gilt in Australien die Gründung von Earth Sancturaries Ltd. (ESL), der ersten und in dieser Form bislang weltweit einzigen börsennotierten Aktiengesellschaft, deren wirtschaftliches Ziel in der Sicherung von Biodiversität besteht (ARETINO/HOLLAND/PETERSON/SCHUELE, 2001).

Earth Sancturaries Ltd. erwirbt Land und zäunt die Flächen ein, entfernt Tierarten, die auf diesen Arealen nicht heimisch sind und führt ursprüngliche Tier- und Pflanzenarten wieder ein. Ergänzt wird dieses operative Geschäft durch Umweltbildungsmaßnahmen sowie Forschungsaktivitäten im Bereich Naturschutzmanagement, Monitoring etc. Die Einnahmen erlöst ESL in erster Linie aus dem Ökotourismus, in den einzelnen Anlagen muss Eintritt gezahlt werden, das Unternehmen betreibt innerhalb dieser Areale eigene Hotels und Restaurants und bietet entsprechende Fremdenverkehrsleistungen an. Neben Merchandising ist, soweit rechtlich zulässig, der Verkauf von Tieren eine weitere Einnahmenquelle.

Bis Mitte 2002 betrieb ESL insgesamt 10 Naturschutzgebiete mit einer Fläche von insgesamt 90.000 ha, weitere Naturareale sind bzw. waren im Planungs- und Aufbaustadium. In der Zwischenzeit ist das Unternehmen in ernsthafte finanzielle Schwierigkeiten geraten und musste mehrere Naturschutzgebiete verkaufen. Probleme ergaben sich vor allem bei neuen Projekten, bei denen es regulierungsbedingt zu Kostensteigerungen kam, vor allem aber auch aus dem Umstand, dass es dem Unternehmen bisher nicht gelungen ist, zusätzlich zu den vielen kleineren eher ökologisch motivierten Aktionären auch institutionelle Anleger für ein finanzielles Engagement zu gewinnen.

Unabhängig von diesen aktuellen wirtschaftlichen Problemen gab es immer auch grundsätzlichere kritische Einwände gegen diesen Ansatz der Kommerzialisierung des Naturschutzes, wobei jedoch die Praxis zeigt, dass es durchaus erfolgreiche Möglichkeiten einer Kombination von ökologischen und ökonomischen Interessen geben kann.

□ **Schlussfolgerung**

Innovative Instrumente der Naturschutzpolitik, wie sie in anderen Ländern zunehmend zur Anwendung kommen, konnten hier nur kurz und überblicksartig beschrieben werden. Eine unmittelbare Übertragbarkeit dieser internationalen Erfahrungen ist sicherlich nur in seltenen Fällen möglich, in der Regel unterscheiden sich die Staaten doch erheblich in den institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen des Naturschutzes. Dennoch lassen sich einige allgemeine Hinweise für eine effizientere Gestaltung der Naturschutzpolitik und auch speziell der Eingriffsregelung ableiten.

Freiwilligkeit: Angesichts der Finanzknappheit öffentlicher Haushalte setzt der Naturschutz in vielen Ländern auf das private Engagement (Schenkungen, Stiftungen). Hier gibt es zumindest in Deutschland noch ungenutzte Potenziale. Insbesondere bei der Finanzierung und dem Management langfristiger Pflegemaßnahmen auf Ausgleichsflächen könnte bspw. auf Spenden bzw. das Engagement regionaler Akteursgruppen zurückgegriffen werden.

Schutz durch Nutzung: Die Umsetzungschancen flächenbezogener Naturschutzziele sind größer, wenn Formen der naturverträglichen Nutzung möglich bleiben (extensive Formen der Landwirtschaft, angepasster Tourismus etc.). Das englische Beispiel zeigt dabei auch, dass die Bereitschaft von Flächeneigentümern zu einer naturverträglichen Bewirtschaftung steigt, wenn über die „traditionellen“ Formen von Nutzungsbeschränkungen hinausgehend zusätzliche Optionen angeboten werden und vor allem auf die Kenntnisse und Erfahrungen der Akteure vor Ort zurückgegriffen wird.

Kooperation zwischen regionalen Akteuren: Nutzungsansprüche an Flächen in den ländlichen Räumen und insbesondere im Umfeld der Ballungsräume steigen; eine stärkere Kooperation der Akteure (Naturschutz, Flächenagentur, Wasserwirtschaft..etc) bietet nicht nur ökonomische, sondern auch über die Zusammenfassung von Naturschutzflächen auch ökologische Vorteile.

Flexibilität: Zahlreiche dokumentierte Beispiele zeichnen sich durch ein besonderes Maß an Flexibilität aus (Handel von Nutzungsrechten, Kompensationskonten etc.). Auch in der Praxis des deutschen Naturschutzes wird auf Möglichkeiten etwa des Flächentausches zurückgegriffen, dies jedoch bisher eher einzelfallbezogen, d.h. in einer nicht – institutionalisierten Form. Auch hier bestehen Möglichkeiten für ein verstärktes Engagement der Flächenagentur.

Deregulierung zu Lasten der Natur? In der Debatte um die Weiterentwicklung der Naturschutzpolitik werden hierzulande insbesondere die potenziell negativen ökologischen Auswirkungen flexiblerer Lösungen thematisiert. Die internationalen Beispiele zeigen jedoch, dass selbst weitreichende Marktlösungen keineswegs einen Rückzug des Staates aus dem Naturschutz bedeutet, sondern allenfalls eine Reform der Regulierung, d.h. der Art und Weise, wie der Staat seine Interessen durchsetzt.

5 Diskussion

Der bundesweite Vergleich von Ökokontomodellen zeigt, dass die Realisierung der Umsetzung von Flächenpools, Ökokonten und ökologischer Verzinsung sehr stark von den regional vorliegenden Rahmenbedingungen abhängt und es eine generalisierende Lösung nicht geben wird und kann.

In den praktizierten Fällen führt das Öko-Kontomodell bei allen Beteiligten zu großer Zufriedenheit. Sowohl die Naturschutzbehörden als auch die Gemeinden sehen hier ein Instrument, das sowohl naturschutzfachliche als auch ökonomische Vorteile bietet. Vorteile werden vor allem darin gesehen, dass das Bauleitverfahren deutlich vereinfacht und beschleunigt wird, dass Flächen im Vorfeld weitaus günstiger erworben werden können als unter dem Druck des dringenden Bedarfes und dass Größenbetriebsvorteile ausgenutzt werden können. Aus naturschutzfachlicher Sicht wird begrüßt, dass durch das Modell die Möglichkeit gegeben und auch ausgenutzt wird, größere, zusammenhängende Maßnahmen zu entwickeln, die innerhalb eines naturschutzfachlichen Gesamtkonzeptes stehen.

Neben Entwicklungs- und Gestaltungsmaßnahmen wird meist auch eine von naturschutzfachlichen Kriterien bestimmte, nutzungsintegrierte Bewirtschaftung der Flächen durch die Landwirte angestrebt, bei der zusätzliche Maßnahmen für die langfristige Pflege der Flächen entfallen.²⁵ Darüber hinaus können auch über die eigentlichen naturschutzfachlichen Ziele hinausgehende andere Zielsetzungen einer nachhaltigen Nutzung einbezogen werden. So können beispielsweise Ausgleichsflächen für eine ruhige Erholung „kommerziell“ genutzt werden oder es wird im Zusammenhang mit umweltverträglicher Landwirtschaft ein Marketing für regionale Produkte entwickelt.

Es zeigt sich aber auch, dass im Gegensatz zu der Entwicklung von Flächenpools, die Durchführung vorgezogener Maßnahmen eher zögerlich in Angriff genommen wird und sehr stark von Personen abhängt, die sich mit Engagement und Kreativität für dieses Instrument einsetzen. Oft werden die kurzfristigen betriebswirtschaftlichen Interessen über den langfristigen volkswirtschaftlichen Gewinn gestellt, der sich aus einer Sicherstellung und Verbesserung der Werte von Natur und Landschaft ergibt. Zusätzlich schränkt der bestehende Rechtsrahmen den Handlungsspielraum ein. Unsicherheiten bei der langfristigen Sicherung der Maßnahmen oder der Refinanzierung von Pflege und Erhaltung hemmen die Einrichtung von Ökokonten.

Hier kann die Gewährung einer Honorierung vorgezogener Maßnahmen eine Anreizfunktion darstellen. Je günstiger die "Herstellung" von Kompensationseinheiten für den Träger der Umsetzungspflicht ist, desto größer wird seine Bereitschaft sein, diese Kompensationseinheiten tatsächlich zu schaffen. Bisher wird in allen Anwendungsfällen der Maßstab für diese ökologische Verzinsung gesetzt: 2% pro Jahr (linearer Bonus, Kreis Pinneberg), 3% pro Jahr (Bayerischer Gemeindetag und Brandenburg), einmalig 10 % (Altenburger Land). In einigen Beispielen wird nicht nur der zeitliche Gewinn „verzinst“ sondern es wird auch die qualitative Optimierung

²⁵ Die Frage wie - und in welchem Umfang – Landwirte für landschaftspflegerische Wirtschaftsweisen honoriert werden können und müssen ist Thema des DBU-Projektes „Eingriffsregelung und Landwirtschaft“, das von der ARSU in Kooperation mit der Universität Gießen bearbeitet wird.

honoriert, so z.B. mit 5 % bis 15 % für die Lage der Ausgleichsflächen in prioritären Gebieten (Landkreis Ravensburg) oder 10 % bei kostenintensiven Maßnahmen (Kreis Pinneberg).

Die Auswertung der wissenschaftlichen Ergebnisse des Biotopentwicklungsprojektes in Lingen (Ems) hat gezeigt, dass sich bereits wenige Jahre nach Durchführung der Maßnahme eine relativ hohe ökologische Aufwertung feststellen lässt. Dies, sowie die Sicherstellung der Durchführung der Maßnahme, führt zu einer deutlichen Verringerung von time-lag Problemen und rechtfertigt eine Erhöhung des Aufwertungspotentials der Maßnahme und damit einhergehend die Gewährung eines Flächenabschlags.

Um die Erträge, die sich aus einer ökologischen Verzinsung ergeben sachgerecht zu verwalten, hat sich die Einrichtung von Stiftungen oder einer Flächenagentur als sinnvoll erwiesen. Solche Trägermodelle können am Markt flexibler agieren als eine Kommune und es bestehen keine Probleme bei der Refinanzierung der entstandenen Kosten. Die erwirtschafteten Erträge können dem Ökokonto direkt zugerechnet werden, unmittelbar wieder in Ökokontomaßnahmen (Flächen-erwerb, Pflegekosten o.ä.) eingesetzt oder auch kapitalisiert werden.

Um nicht Gefahr zu laufen, dass das Instrument der Eingriffsregelung durch die Einrichtung von Ökokonten eine weitere Abschwächung erfährt, müssen Kriterien definiert werden, nach denen sowohl das Primat der Vermeidung vor dem Ausgleich als auch die Berücksichtigung der betroffenen Werte und Funktionen gewährleistet wird. In diesem Zusammenhang taucht in der Diskussion um die Einführung einer Honorierung vorgezogener Maßnahmen immer wieder die Frage auf, wem der Vorteil eines Bonus gereichen sollte: Dem Verursacher des Eingriffs, dem Träger der Umsetzungslast oder beiden?

Nach dem Verursacherprinzip des Bundesnaturschutzgesetzes kann ein Verursacher zwar die Ausgleichspflicht und die Umsetzungslast der Kompensationsmaßnahmen abgeben (an die Gemeinde, die Naturschutzbehörde oder die Flächenagentur), er behält jedoch in allen Fällen die Finanzierungslast. Um diesem Prinzip gerecht zu werden, muss darauf geachtet werden, dass der Verursacher die Kosten für die - entsprechend dem Eingriff bilanzierten - erforderlichen Kompensationsmaßnahmen in voller Höhe trägt. Der Bonus, als Anreizfunktion für die Durchführung der vorgezogenen Maßnahmen, sollte allein dem Ausgleichspflichtigen und damit dem Träger der Umsetzungslast angerechnet werden.

In den projektbegleitenden Expertengesprächen wurde deutlich, dass die genannten Unsicherheiten und Schwierigkeiten, die sowohl in juristischer auch in pragmatischer Hinsicht gesehen werden, nur dann aufgelöst werden können, wenn die Instrumente zur praktischen Anwendung kommen. Nur durch ein „Learning by Doing“ im Konsens mit allen Beteiligten können möglicherweise auftretende Probleme erkannt und gelöst und die Effektivität der Instrumente geprüft werden.

Im Rahmen dieses Projektes wurden zwei verschiedene Ökokontomodelle entwickelt. Ein Modell arbeitet mit der pauschalen Honorierung der vorgezogen durchgeführten Maßnahmen (Ökozinsmodell). Das andere Modell sieht eine Verzinsung des Aufwertungsfaktors in Abhängigkeit vom Zielbiotop der Kompensationsmaßnahme vor (Wertbonus-Modell). Die Expertendiskussionen haben gezeigt, dass beide Modelle Vor- und Nachteile aufweisen. Aufgrund seiner höheren Praktikabilität wird die Flächenagentur in Abstimmung mit den Naturschutzbehörden das Ökozinsmodell zur Umsetzung zu bringen. Der Erfolg von Ökokonto und der Honorierung der vorgezogen

durchgeführten Maßnahmen für die Eingriffsregelung sollte im Weiteren im Rahmen einer Evaluation verifiziert werden.

6 Öffentlichkeitsarbeit

Auf Grundlage des Endbericht-Entwurfs wurden zwei Expertengespräche durchgeführt. Am 13.12.02 wurde an der TU-Berlin eine eher wissenschaftlich orientierte Diskussion zu grundsätzlichen Problemstellungen geführt. Am 10.02.03 wurde in Oldenburg zu eine Sitzung mit den sachverständigen Praktikern eingeladen. Am 26.11.2002 (Arbeitskreis Umweltschutz Nord), 29.10.2002 (Arbeitskreis ländlicher Raum) und am 13.9.2002 (Arbeitskreis der Umweltdezernenten) fanden Sitzungen des Niedersächsischen Städtetages statt, an dem das Ökokontomodell „Honorierung der vorgezogen durchgeführten Maßnahmen“ durch Herrn Ortland (Flächenagentur) vorgestellt wurde. Es ist hier allgemein auf großes Interesse gestoßen und der Projektbericht wurde auf Nachfrage an verschiedene Städte und Gemeinden verteilt. Seitens des Städtetages wird die Einführung einer Honorierung vorgezogener Maßnahmen ausdrücklich begrüßt.

Mitte Mai 2003 wird sich des Weiteren ein vom Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH und der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt veranstalteter Workshop zum Thema „Eingriffsregelung und Kompensationsflächenmanagement“ mit dem Thema der Honorierung vorgezogener Maßnahmen beschäftigen. Herr Prof. Straßer (ARSU GmbH) wird hier in einem Referat auf die zeitliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich sowie auf das Problem der „Ökoverzinsung“ eingehen.

Der endgültig abgestimmte Endbericht wird auf der Internetseite der ARSU (www.arsu.de) als Download zur Verfügung gestellt und damit einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Damit soll zum einen ein Modell vorgelegt werden, das im Rahmen der praktischen Umsetzung der Eingriffsregelung eine Handlungsanleitung liefert, auf deren Grundlage ein Ökokonto und gegebenenfalls die Honorierung vorgezogener Maßnahmen umgesetzt werden können. Zum anderen soll das Spektrum der Diskussion um eine Flexibilisierung der Eingriffsregelung, insbesondere auch vor dem Hintergrund alternativer Flächenmanagementsysteme erweitert werden.

7 Fazit

Die Flächenagentur verwaltet derzeit bereits ein Ökokonto, auf dem Wertpunkte angespart und ausgebucht werden. Die erwirtschafteten Punkte sind über Pflege- und Entwicklungspläne bilanziert und bei den betreffenden Unteren Naturschutzbehörden angemeldet worden. Die vertragliche Absicherung erfolgt über Verträge zwischen Kommune und Flächenagentur. Weitere Flächen können erworben und aufgewertet werden. Aufgrund der hohen erforderlichen Kapitalbindung könnte hier laut Einschätzung der Flächenagentur über die Einführung einer Honorierung vorgezogener Maßnahmen ihre erheblich begünstigt werden.

Um reale Erfolge der Instrumente Ökokonto und Honorierung vorgezogener Maßnahmen für eine verbesserte Umsetzung der Eingriffsregelung zu messen, wäre es erforderlich die Einführung dieser Instrumente im Rahmen der Flächenagentur durch eine Evaluation zu begleiten.

Das grundsätzliche Problem der Umsetzungsdefizite der Eingriffsregelung mag darin liegen, dass hier ganz deutlich wirtschaftliche Interessen den naturschutzfachlichen gegenüberstehen. Da Maßnahmen für Natur und Landschaft nicht den Gesetzen des Marktes unterliegen (es gibt keinen Markt für ökologische Funktionen, sie werden daher nicht oder nur unzureichend ökonomisch bewertet) werden die (ökonomisch interessanten) Eingriffsvorhaben immer begünstigt. Ein Blick über die Grenzen Deutschland hinaus eröffnet Visionen, wie ein Flächenmanagement und eine Naturhaushaltspolitik betrieben werden können, so dass über die Verbindung von naturschutzfachlichen mit wirtschaftlichen Interessen win-win-Situationen entstehen. Freiwilligkeit, Schutz durch Nutzung, die Kooperation zwischen den Akteuren sowie Flexibilität sind einige der Stichworte, die den Vorteil von Marktlösungen kennzeichnen und die dennoch (bei einer Reform der staatlichen Regulierung) helfen, die Belange von Natur und Landschaft langfristig zu sichern.

8 Quellennachweis

Literatur

- ARETINO, B., P. HOLLAND, D. PETERSON, M. SCHUELE (2001): Creating Markets for Biodiversity: A Case Study of Earth Sanctuaries Ltd., Productivity Commission Staff Research Paper, AusInfo, Canberra (<http://www.pc.gov.au>).
- ARSU & UNIVERSITÄT OLDENBURG: Ist Landschaft reparierbar? Wiederherstellung artenreicher Lebensräume in der Agrarlandschaft. Modellprojekt „Brögberner Teiche/Lingen (Ems)“. In: BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ (Hrsg.): Angewandte Landschaftsökologie, H. 35. Münster: Landwirtschaftsverlag (in Vorbereitung). (BNSchG, 1976)
- AMMERMANN, K., A. WINKELBRANDT et al. (1998): Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich in der Bauleitplanung. Natur und Landschaft, 73. Jahrgang, Heft 4.
- ARSU GMBH (1999): Entwicklung eines interkommunalen Kompensationsflächenpools als Beitrag einer nachhaltigen Regionalentwicklung. Unveröffentlichter Endbericht.
- ARSU GMBH (2001): Modell zur Handhabung vorgezogener Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen am Beispiel des Flächenpools im Städtequartett Damme, Diepholz, Lohne, Vechta – Maßnahmenbevorratung – Ökokonto. Unveröff. Zwischenbericht. Oldenburg.
- BALLA, S.; F. BRAUNS et al. (2000): Die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Natur und Landschaft, 75. Jg. Heft 4
- BATTEFELD, K.-U. (1998): Planung und Umsetzung naturschutzrechtlicher Kompensationsmaßnahmen insbesondere in der Bauleitplanung. Im Anhalt an ein Manuskript für einen Vortrag bei den Landschaftspflegereferendaren im Winter 1998.
- BAYERISCHER GEMEINDETAG UND BAYERISCHER STÄDTETAG (2000): Handlungsempfehlungen für ein Ökokonto. Ein Vorsorgeinstrument für die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung.
- BAYERISCHER GEMEINDETAG (2000): Handlungsempfehlungen für ein Ökokonto. Broschüre. <http://www.bay-gemeindetag.de/information/frame3.htm>, 20.09.2002.
- BIZER, K. (1999): Flächennutzungssteuer und Flächenausweisungsrechte – ergänzende Anreizinstrumente zum Bauordnungs- und Bauplanungsrecht, in: Bergmann, A., K. Einig, G. Hutter, B. Müller, S. Siedentop (Hrsg.): Siedlungspolitik auf neuen Wegen, Berlin, S. 279-288.
- BIZER, K., B. LINSCHIEDT, D. EWRINGMANN (1998): Umweltabgaben in Nordrhein .- Westfalen. Angewandte Umweltforschung Bd. 11, Berlin.
- BREUER, W. (2001): Ökokonto - Chance oder Gefahr. Naturschutz und Landschaftsplanung 33. (4).
- BRUNS, E., A. HERBERG & J. KÖPPEL (2001): Typisierung und kritische Würdigung von Flächenpools und Ökokonten. UVP-report 15 (1): 9-14.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN [HRSG.] (2001): Leitfaden zur Handhabung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, im Rahmen des ExWoSt-Forschungsvorhaben Naturschutz und Städtebau. Berlin.

- BUNZEL, A. (2001): Thesenpapier zum Eingangsstatement „Flächen- und Maßnahmenpools: Berichte aus der Praxis“, Statuskonferenz „Flächen und Maßnahmenpools“ am 16.09.2002 in Berlin. TU Berlin + difu.
- BUTZKE, A., V. HARTJE, J. KÖPPEL, J. MEYERHOFF (2002): Wetland Mitigation and Mitigation Banks in den USA. Die amerikanische Eingriffsregel für Feuchtgebiete, in: Naturschutz und Landschaftsplanung 34. Jg. , H. 5, S. 139 – 144
- CARTER, M. (1997): A Revolving Fund of Biodiversity Conservation in Australia., OECD Environment Inspectorate. Environment Policy Committee ENV/EPOC/GEEI/BIO(97)16/Summ.
- ECOTEC RESEARCH & CONSULTING (2001): Study on the Economic and Environmental Implications of the Use of Environmental Taxes and Charges in the European Union and its Member States. Final Report, Brussels April (<http://www.ECOTEC.com>).
- EMERTON, L. (2000): Using economic incentives for biodiversity conservation. IUCN The World Conservation Union, <http://economics.iucn.org>
- HOLLIS, L.E., W. FULTON (2002): Open Space Protection: Conservation Meets Growth Management. Discussion Paper, The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, April
- KÖPPEL, J. , U. Feickert, L. Spandau & H. Straßer (1998): Praxis der Eingriffsregelung – Schadenersatz an Natur und Landschaft?.-396 S.; Stuttgart: Ulmer.
- KREIS PINNEBERG (1998): Bildung/Handhabung eines Ökokontos. Rundschreiben.
- LANDKREIS OSNABRÜCK (1997): Das Kompensationsmodell.
- LANDRATSAMT ALTENBURGER LAND: Das Ökokonto - Ein neues Instrument zur Bewältigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Gemeinsames Konzept des Landratsamts Altenburger Land und des Landratsamts Greiz. Erarbeitet mit Unterstützung des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt sowie der Gesellschaft für Ökologie und Landschaftsplanung, Weida.
- LANDRATSAMT RAVENSBURG (1999): Ökosparbuch - Vertrag zwischen dem Landratsamt Ravensburg - Untere Naturschutzbehörde - und der Gemeinde ?????
- LÖBF/LAFAO, LANDESWERKSTATT NOHL (1995): Das Öko-Konto. Ein methodisches Hilfsmittel zur Verrechnung freiwilliger Optimierungsmaßnahmen für den Arten- und Biotopschutz mit eingriffsbedingten Kompensationsverpflichtungen im baulichen Außenbereich.
- MEYHÖFER, THOMAS (2000): Ausgleich und Ersatz in Bebauungsplänen. Umsetzungsdefizite, Ursachen, Lösungswege. Naturschutz und Landschaftsplanung 32 (11).
- MICHAELIS, P. (2002): Ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs, in: Zeitschrift für Umweltrecht, 13. Jg., Sonderheft: Flächenhaushaltspolitik, S. 129 – 135.
- MINISTRY OF AGRICULTURE, FISHERIES AND FOOD (MAFF) (2001): The Countryside Stewardship Scheme. Rural Development Programme 2001, <http://www.maff.gov.uk>.
- MUEV - MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE UND VERKEHR DES SAARLANDES (1998): Erlass zur Einführung des Ökokontos im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung vom 19.12.1997. Gemeinsames Ministerialblatt Saarland, Nr. 2/1998.

- NATIONAL CENTER FOR ENVIRONMENTAL ECONOMICS (NCEE) (2001), The United States Experience with Economic Incentives for Protecting the Environment. U.S. Environmental Protection Agency, Washington D.C. January 2001
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL (2001): Board on Environmental Studies and Toxicology, Compensating for Wetland Losses Under the Clean Water Act, National Academy Press (<http://www.nap.edu/books/0309074320/html/>)
- NOWAK, E. & ZSIVANOVITS, K.-P., 1987: Gestaltender Biotopschutz für gefährdete Tierarten und deren Gemeinschaften. In: BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTS-ÖKOLOGIE (Hrsg.): Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 28. Münster
- OECD (1994): Group on Economic and Environment Policy Integration. Expert Group on Economic Aspects of Biodiversity. Economic Incentive Measures for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity. Conceptual Framework and Guidelines for Case Studies. Paris.
- OECD (1996): Saving Biological Diversity, Economic Incentives, Paris.
- OECD (1999): Environment Inspectorate. Environment Policy Committee. Working Party on Economic and Environmental Policy Integration. Economic instruments for pollution control and natural resources management in OECD Countries: A Survey. ENV/EPOC/GEEI(98)35/REV1/FINAL, Oktober.
- PLIENINGER, T. (2001): Naturschutz auf privatem Land – Erfolg, Grenzen und Perspektiven anreizorientierter Strategien in den USA, in: Landnutzung und Landentwicklung, 42. Jg., H. 1, S. 10 - 14
- PRÖBSTL, U. (2001): Ökokonto - Erwartungen, Erfahrungen, Defizite. Garten + Landschaft, 1.
- RING; I. (2001): Ökologische Aufgaben und ihre Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich. Vortrag zur Tagung „Vom Wert der Vielfalt – Diversität in Ökonomie und Ökologie“ der Vereinigung für Ökonomische Ökologie und der Evangelischen Akademie Tutzing, Bad Tutzing 30.4.-2.5. (<http://www.uni-trier.de/spehl/Tagung%20VOEOE/Homepages/framearbgrp01.htm>)
- ROSE, M. (1999): Überlegungen zur Berücksichtigung der ökologischen Ausgleichsfunktion ländlicher Räume im kommunalen Finanzausgleich – dargestellt am Beispiel des Landes Nordrhein – Westfalen, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 12. Jg., Nr. 2, S. 267-279
- RUBEC, C. (1999): Using the income tax act of Canada to promote Biodiversity and sensitive lands conservation. OECD Environment Inspectorate. Environment Policy Committee ENV/EPOC/GEEI/BIO(97)19/Final. May.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (2000), Umweltgutachten 2000: Schritte ins nächste Jahrtausend, Stuttgart.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (2002a): Umweltgutachten 2002: Für eine neue Vorreiterrolle, Stuttgart.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (2002b): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten, Berlin (Kurzfassung unter <http://www.umweltrat.de>).
- SCHEELE, U. (2002a) Ökonomische Instrumente der Naturschutzpolitik, ARSU Diskussionspapier Oldenburg.

- SCHEELE, U. (2002b) Wetland Mitigation nach dem Clean Water Act: Die Praxis der Eingriffsregelung in den USA; ARSU Diskussionspapier, Oldenburg.
- SCHRÖDTER, W. (2000): Einführung ins Flächenmanagement. Handlungsmöglichkeiten zur Abarbeitung der Eingriffsregelung auf kommunaler Ebene: Flächenagenturen, Ökokontos, Flächenpools. Bericht zur Fachtagung in Hannover am 17.09.99.
- SCHWEPPE-KRAFT, B., 1998: Monetäre Bewertung von Biotoptypen. In: BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ (Hrsg.): Angewandte Landschaftsökologie, H. 24. Münster.
- TABELING, H. (2001): Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. - Probleme und GIS-Lösungen am Beispiel der Stadt Vechta. Unveröff. Diplomarbeit am Institut für Umweltwissenschaften der Hochschule Vechta.
- THÜRINGER MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND INFRASTRUKTUR (TMWI) & THÜRINGER MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, NATURSCHUTZ UND UMWELT (TMLNU) 1998: Gemeinsame Bekanntmachung des TMWI und des TMLNU zum Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 vom 31.01.1998. ThürStAnz Nr. 18/1998.
- THÜRINGER MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND INFRASTRUKTUR (TMWI) (2001): Das bauleitplanerische „Ökokonto“. Hinweise zur Bevorratung von Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft.
- UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA) (2001): Environmental Finance Programm. A Guidebook of Financial Tools. Section 8: Tools to Pay for Community – based Environmental Protection. (<http://www.epa.gov/efinance/guidebk98/gbk8.htm>).
- VICKERMAN, S. (o.J.), National Stewardship Initiatives: Conservation Strategies for U.S. Land Owners, <http://www.defenders.org/pubs/nsi01.html>.
- WILKE, T. (2001): Naturschutzfachliche Anforderungen an die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung. UVP-report 15 (1): 5-8.
- WOLF, R. (2002). Stellungnahme zum Vorhaben „Eingriffsregelung und Landwirtschaft. Weiterentwicklung der naturschutzfachlichen Planungsinstrumente durch flexible Modelle zur Honorierung kompensationswirksamer Naturschutzleistungen durch die Landwirtschaft“ aus naturschutz- und bebauungsplanrechtlicher Sicht. Unveröffentlicht.
- WOLF, R (2001): Ökoverzinsung. Schriftliche Stellungnahme zum Thema. Unveröffentlicht

Gesetzliche Grundlagen

- BNatSchG [Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, Artikel 1 des BNatSchgNeuRegG] (2002) Bundesgesetzblatt Jahrgang 2002 Teil I Nr.22, ausgegeben zu Bonn am 03. April 2002: 1193-1216.
- BauGB [Baugesetzbuch] (1998), Vom 8. Dezember 1986 (BGBl.I, S. 2253); Zuletzt geändert am 23. November 1994 (BGBl.I S. 3486)
- LNatG M-V [Landesnaturgesetz Mecklenburg-Vorpommern] (1998). Gesetz zum Schutz der Natur und der Landschaft im Lande Mecklenburg-Vorpommern. GVOBl. M-V S.647.
- ThürNatG [Thüringer Naturschutzgesetz] (1999). Thüringer Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege. GVOBl. S. 298.

HeNatG [Hessisches Naturschutzgesetz] (2002): Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege. GVOBl I S. 145.

SNG [Saarländisches Naturschutzgesetz]. (1997). Gesetz über den Schutz und die Pflege der Landschaft. Amtsblatt S. 258.

NatSchGBln [Berliner Naturschutzgesetz] (1999). Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege in Berlin. GVOBl für Berlin, 55. Jg. Nr.30.

NNatG [Niedersächsisches Naturschutzgesetz] (2002). Nds. GVOBl. S.112