

Lösungsansätze zur verstärkten Nutzung von Ökokonten und Kompensationsflächenpools

Ergebnisse aus Workshops einer Arbeitsgruppe von Expert*innen
zu Kompensationsthemen

Positionspapier und Empfehlungen aus der Praxis zur Flächenbevorra- tung und vorgezogenen Maßnahmenumsetzung in Ökokonten

Stand: 18. Dezember 2025

**Herausgegeben durch eine Arbeitsgruppe von Expert*innen zu Kompensationsthemen
unter Leitung von Klaus Müller-Pfannenstiel (Bosch & Partner)**

Teilnehmer*innen: Dirk Bernotat (BfN), Jannis Beyer (BfN), Nicole Buesing (LA+, BFAD), Thorsten Deinert (Ausgleichsagentur Schleswig-Holstein, BFAD), Mailin Eberle (BfG), Jana Fischer-Bruintjes (DB InfraGO AG), Klaus Follner (BfN), Tobias Habermann (Bosch & Partner), Dr. Oliver Hendrichke (BfN), Daniel Hornstein (TenneT), Carsten Imm (Autobahn GmbH), Dr. Marcus Lau (Füßer & Kollegen), Dr. Susanne Koss (DEGES), Miriam Kreuzberg (GDWS), Rudolf Krumm (LA+), Martina Lüttmann (DB InfraGO AG), Matthias Mähliß (DB InfraGO AG), Klaus Müller-Pfannenstiel (Bosch & Partner, bdla), Sonja Pieck (Bosch & Partner GmbH), Mike Ramelow (DEGES), Sebastian Rogahn (BfN), Veikko Rost (50Hertz), Anne Schöps (BFAD/ Flächenagentur Brandenburg), Carsten Schulze (opengrid europe), Daniela Stölzel (TenneT)

Empfehlungen und Lösungsvorschläge zur Flächenbevorratung und vorgezogenen Maßnahmenumsetzung

Die Empfehlungen und Lösungsvorschläge zur Flächenbevorratung und vorgezogenen Maßnahmenumsetzung in Ökokonten sind von einer Arbeitsgruppe von Expert*innen aus der Kompensationspraxis erarbeitet worden. Die Empfehlungen setzen auf den BfN-Schriften 700 - Potenziale von Flächen- und Maßnahmenpools sowie des ökologischen Trassenmanagements beim Stromnetzausbau (Müller-Pfannenstiel, Pieck, Strodtick, Lau, 2024) auf und konkretisieren diese zu aktuellen Praxis Herausforderungen mit umsetzungsorientierten Lösungsvorschlägen. Die Empfehlungen beziehen sich auf die rechtlichen Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) zur Eingriffsregelung und der Bundeskompensationsverordnungen (BKompV), weiteren fachrechtlichen Regelungen z.B. des Wasserhaushaltgesetzes (WHG) oder des Bundeswaldgesetzes (BWaldG) sowie den korrespondierenden rechtlichen Regelungen der Bundesländer und deren Verordnungen mit Stand Dezember 2025.

In der Arbeitsgruppe haben Vertreter*innen der Flächenagenturen/Ökokontobetreibern, Landschaftsplanungsbüros, Vertreter*innen bundesweit agierender Vorhabenträger (aus den Sektoren: Straße, Schiene, Wasserstraße, Leitungen), Verwaltungsjuristen sowie Vertreter*innen des Bundesamtes für Naturschutz (Leipzig) in einer kollegialen und lösungsorientierten Form zusammengearbeitet.

Ein wesentliches Ziel der Arbeitsgruppe war es, Ansätze zur Modernisierung der sich aus der Eingriffsregelung ergebenden Kompensationsverpflichtungen zu entwickeln und Lösungen für eine Beschleunigung von Zulassungsverfahren aufzuzeigen. Im Fokus standen dabei insbesondere die Arbeit der bereits etablierten und regional sehr gut vernetzten Flächenagenturen und Ökokontenbetreiber sowie eine frühzeitige und vorausschauende Maßnahmenbevorratung in einer Abstimmung mit den Vorhabenträgern und den für die Landschaftspflegerischen Begleitplanung zuständigen Landschaftsplanungsbüros sowie den Naturschutzbehörden.

Die Expertenrunde traf sich im Zeitraum November 2024 bis November 2025 zu insgesamt 8 Arbeitssitzungen und einem Abschlussworkshop am 4.12.25, die dazu genutzt wurden, das Positionspapier und die Empfehlungen in einem konstruktiven und vertrauensvollen Erarbeitungsprozess eng abzustimmen.

Teilnehmer*innen der Arbeitsgruppe

- Klaus Müller-Pfannenstiel Bosch & Partner GmbH, bdla (Leiter der Arbeitsgruppe)

- Dirk Bernotat Bundesamt für Naturschutz (BfN)
- Jannis Beyer Bundesamt für Naturschutz (BfN)
- Nicole Buesing BFAD / Landschaftsagentur Plus GmbH
- Thorsten Deinert BFAD / Ausgleichsagentur Schleswig-Holstein GmbH,
stellvertr. Vorsitz

- Mailin Eberle Bundeanstalt für Gewässerkunde (BfG)
- Jana Fischer-Bruintjes DB InfraGO AG
- Klaus Follner Bundesamt für Naturschutz (BfN)
- Tobias Habermann Bosch & Partner GmbH
- Daniel Hornstein TenneT TSO GmbH
- Carsten Imm Autobahn GmbH
- Dr. Susanne Koss DEGES GmbH
- Miriam Kreuzberg Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS)
- Rudolf Krumm Landschaftsagentur Plus GmbH
- Martina Lüttmann DB InfraGO AG
- Matthias Mähliß DB InfraGO AG
- Sonja Pieck Bosch & Partner GmbH
- Mike Ramelow DEGES GmbH
- Sebastian Rogahn Bundesamt für Naturschutz (BfN)
- Veikko Rost 50Hertz Transmission GmbH
- Anne Schöps Bundesverband der Flächenagenturen/Ökokontobetreibern in
Deutschland (BFAD) / Flächenagentur Brandenburg GmbH,
Vorsitz

- Carsten Schulze Open Grid Europe GmbH
- Daniela Stölzel TenneT TSO GmbH

Erweiterung der Expertenrunde zu rechtlichen Themen, wie zur Übertragung der Durchführung von Kompensationsmaßnahmen mit schuldbeitfreiender Wirkung sowie zur Pflegedauer von Kompensationsmaßnahmen.

- Dr. Oliver Hendrichke Bundesamt für Naturschutz (BfN)
- Jana Fischer-Bruintjes DB InfraGO AG
- Dr. Marcus Lau Füßer & Kollegen, Leipzig

Die Empfehlungen gelten für die Bundesvorhaben, die in den Anwendungsbereich der Bundeskompensationsverordnung fallen, dies sind Energieleitungen (Freileitungen und Erdkabel), Bundesfernstraßen, Wasserstraßen und Eisenbahnvorhaben. Jedoch können diese Empfehlungen zur verstärkten Nutzung von Flächenpools und Ökokonten auch in der gleichen Art und Weise für andere Vorhaben herangezogen werden, die nicht unter den Regelungsrahmen der BKompV fallen. Hierbei sind zur Umsetzung der Hinweise die jeweiligen Länderregelungen und Ökokontoverordnungen ergänzend hinzuziehen.

Zu folgenden Themen wurden Empfehlungen mit jeweils konkreten Adressaten für die Lösungsansätze formuliert:

1. Vorgezogene Abschätzung des Bedarfs von Kompensationsmaßnahmen
2. Frühzeitige Abstimmung von Maßnahmenkonzepten
3. Finanzierung und Mittelbereitstellung für die vorgezogenen Flächenakquise, Flächenreservierung und Umsetzung
4. Ausschreibung und Vergabe von Leistungen sowie Qualifizierung/Zertifizierung von Flächenagenturen/Ökokontobetreiber
5. Nutzung von Flächenpools und Ökokonten
 - Übertragung der Durchführung von Kompensationsmaßnahmen mit schuldbefreiender Wirkung
 - Unterhaltung und Pflegedauer von Kompensationsmaßnahmen
 - Schaffung von bundesweiten Qualitätsstandards für Flächenpools und Ökokonten
 - Schnittstellen und Zuständigkeitsregelungen mit Bezug zu den Ökokontoverordnungen der Länder
 - Währung für die Abbuchung und Zuordnung von Wertpunkten bei der Nutzung von Ökokonten und Flächenpools
6. Forstrechtliche Kompensation
7. Bevorratung von Artenschutzmaßnahmen

Inhaltsverzeichnis

1	Vorgezogene Abschätzung des Bedarfs von Kompensationsmaßnahmen	1
2	Frühzeitige Abstimmung von Maßnahmenkonzepten	3
3	Finanzierung und Mittelbereitstellung für die vorgezogen Flächenakquise, Flächenreservierung und Umsetzung	4
4	Ausschreibung und Vergabe von Leistungen sowie Qualifizierung/Zertifizierung von Flächenagenturen/Ökokontobetreibern.....	9
5	Nutzung von Flächenpools und Ökokonten	13
5.1	Übertragung der Durchführung von Kompensationsmaßnahmen mit schuldbefreiender Wirkung	13
5.2	Unterhaltung und Pflegedauer von Kompensationsmaßnahmen.....	14
5.3	Schaffung von bundesweiten Qualitätsstandards für Flächenpools und Ökokonten	16
5.4	Schnittstellen und Zuständigkeitsregelungen mit Bezug zu den Ökokontoverordnungen der Länder	18
5.5	Währung für die Abbuchung und Zuordnung von Wertpunkten bei der Nutzung von Ökokonten und Flächenpools.....	19
6	Forstrechtliche Kompensation.....	22
7	Bevorratung von Artenschutzmaßnahmen.....	26

1 Vorgezogene Abschätzung des Bedarfs von Kompensationsmaßnahmen

Problemdefinition:

Trägern für Bauvorhaben des Bundes (VHT) fehlt es oft an einer standardisierten Methodik, um frühzeitig Bedarfe für erforderliche Kompensationsmaßnahmen abschätzen zu können (Maßnahmentypen für die funktionsspezifische Kompensation, Flächenumfang, Bedarf Biotopwertpunkte).

Ziel:

Flächenagenturen/Ökokontobetreiber benötigen frühzeitig Informationen über den erforderlichen Umfang von Kompensationsmaßnahmen und damit klare Anforderungen für die Flächenakquise; Vorhabenträger (VHT) benötigen wiederum Planungssicherheit für die vorgezogene Mittelanmeldung und -bereitstellung im Sinne der Beschleunigung.

Lösungsvorschläge (mit Adressat*in):

Der Kompensationsbedarf sollte frühzeitig und möglichst bereits auf der vorgelagerten Planungsebene der Raumordnung und Bundesfachplanung überschlägig ermittelt werden. Die überschlägige Ermittlung des Kompensationsbedarfs sollte mit Bezug zur SUP, zum Umweltbericht oder zur UVS anhand der betroffenen Biotoptypen und wertvollen Ausprägungen der weiteren Schutzgüter sowie der gebiets- und artenschutzrechtlichen Prüfungen vorgenommen werden. Hierzu sind die Leistungsbilder der mit der Erstellung der oben genannten Fachbeiträge beauftragten Landschaftsplanungsbüros zu erweitern.

Eine überschlägige Ermittlung des Kompensationsbedarfs kann bereits auf Grundlage der SUP auf der Ebene u. a. von Bundesbedarfsplan / Bundesverkehrswegeplan oder in Anlehnung an das SAVE-Projekt der DB vorgenommen werden. (Adressat*in: BMIV-Grundsatzreferat und BMU / BfN)

Im Rahmen der Genehmigungsplanung sollte die Einbindung der Flächenagenturen/Ökokontobetreiber auf Basis des im Zuge der Konfliktanalyse überschlägig ermittelten Kompensationsbedarfs mit einem zeitlichen Vorlauf zur Einleitung von Planfeststellungsverfahren von mindestens einem Jahr, besser zwei Jahren erfolgen. Die Ableitung der notwendigen Maßnahmentypen für die funktionsspezifische Kompensation, der erforderliche Flächenumfang und eine überschlägig ermittelte Summe benötigter Wertpunkte sind von einem Landschaftsplanungsbüro zu ermitteln.

Mit dem Ergebnis der überschlägigen Bilanzierung des flächenmäßigen naturraumbezogenen Kompensationsbedarfs und der Differenzierung nach Maßnahmentypen für Zielbiotoptyp und Lebensräume von verfahrensrelevanten Arten sollte eine frühzeitige Kontaktaufnahme mit den Flächenagenturen/Ökokontobetreibern erfolgen. So kann den Betreibern ermöglicht werden, die Flächenbereitstellung zu prüfen, zeitlichen Vorlauf für die Flächenakquise zu haben, Maßnahmen zu planen und ggf. auch schon mit der Maßnahmenumsetzung zu beginnen.

Empfehlenswert ist zudem der Aufbau und die Führung eines bundesweiten Katasters durch eine Bundesorganisation, in dem zum einen je Naturraum die anerkannten (und ggf. zertifizierten) Anbieter von Flächen- und Maßnahmenpools angeführt sind. Zum anderen könnte ein derartiges

Kataster auch eine zentrale Zusammenschau der naturraumbezogenen Kompensationserfordernisse aller Großvorhaben insbesondere in Bundesträgerschaft ermöglichen.

Die Anrechnung und Bewertung von landeseigenen Ökokonten nach der jeweiligen Landesmethodik bzw. der BKompV wirft weitere Fragen in der Praxis auf. Folgenden Lösungsansätze werden gesehen:

- Anerkennung der Flächen und Maßnahmen in den jeweiligen Ländern für den Fall, dass der Flächenpool oder das Ökokonto nur für ein BKompV-Vorhaben genutzt werden soll. (Adressat*in: BMU / BfN und Naturschutzbehörden der Länder (LANA) und Regelung in den BKompV Leitfäden)
- Entwicklung einer Methodik zur vorgezogenen Bedarfsermittlung (Fläche, funktionspezifisches Kompensationserfordernis, Wertpunkte, Artansprüche) und deren Umrechnung (Stichwort: Umrechnungsschablone) unter Berücksichtigung der Länderverfahren, hier speziell der Ökokontoverordnungen. (Adressat*in: BMU / BfN)
- Regelmäßige Konferenz zwischen VHT, beauftragten Landschaftsplanungsbüros und Flächenagenturen/Ökokontobetreibern in bestimmten Naturräumen. In diesen „Kompensationskonferenzen“ können Kompensationsbedarfe und Angebote ausgetauscht und koordiniert werden. Die Flächenagenturen/Ökokontobetreiber können mit dem Wissen um Bedarfe entsprechende Angebote machen und in die Akquise von Flächen und Wertpunkten einsteigen. (Adressat*in: BfN, BFAD, Naturschutzbehörden der Länder)
- Klärung der zwingenden Notwendigkeit der vorgezogenen Mittelbereitstellung für die Flächenakquise und Reservierung von Flächen sowie die vorgezogene Maßnahmenumsetzung (s. Kapitel 3).

2 Frühzeitige Abstimmung von Maßnahmenkonzepten

Problemdefinition:

In der Regel lässt sich bei vorab entwickelten Kompensationsmaßnahmen nur sicherstellen, ob die Maßnahmen aus einem Flächenpool oder einem Ökokonto naturschutzfachlich sinnvoll und grundsätzlich anrechnungsfähig sind, nicht aber, inwiefern sie zur Kompensation der jeweiligen, konkreten Eingriffsvorhaben passen bzw. geeignet sind. Die eigentliche behördliche Befassung der zuständigen Behörden findet erst im Zulassungsverfahren statt. Flächenagenturen/Ökokontobetreiber übernehmen keine hoheitlichen Aufgaben. Zwar stimmen sich VHT bereits mit den zuständigen Naturschutzbehörden zumeist über Maßnahmenkonzepte ab, jedoch sind die vorherigen Absprachen für das Zulassungsverfahren nicht verbindlich.

Ziel:

VHT benötigen eine Verbindlichkeit aus der vorgezogenen Abstimmung mit den Naturschutzbehörden, dass vorab entwickelte Kompensationsmaßnahmen im jeweiligen Zulassungsverfahren auch tatsächlich anerkannt werden. Dies kann in der Regel nur durch einen verbindlichen Anforderungskatalog an die Maßnahmen seitens des Bundes erreicht werden (Qualifizierung von Anbieter und Angebot durch Qualitätsstandards).

Planungssicherheit für die Flächenagenturen/Ökokontobetreiber, dass die angebotenen Flächen und vorgezogen umgesetzten Maßnahmen seitens der VHT auch abgerufen werden.

Lösungsvorschläge (mit Adressat*in):

Zu prüfen ist, inwiefern hier ein für alle Verfahrensbeteiligten verbindlicher Rahmen zur Anerkennung der Flächen- und Maßnahmenauswahl im Vorgriff auf das Planfeststellungsverfahren geschaffen werden kann. Grundlage verbindlicher Abstimmungen zwischen VHT und Naturschutz-, Planfeststellungsbehörden muss ein fachlich begründetes Gesamtkonzept für die Maßnahmenflächen und im Vorfeld der Einreichung von Planfeststellungsunterlagen zu entwickelnden Maßnahmen sein. (Adressat: BfN, Naturschutzbehörden der Länder (LANA))

Die beauftragten Flächenagenturen/Ökokontobetreiber erstellen für die Abstimmung mit den Naturschutzbehörden bedarfsorientierte Maßnahmenkonzepte für das jeweilige Vorhaben. Die vom Vorhabenträger beauftragten Landschaftsplanungsbüros sollten hierzu die Flächenangebote hinsichtlich der Maßnahmentypen, der funktionsspezifischen Eignung und des angebotenen Umfangs prüfen. Landschaftsplanungsbüros können die beauftragten Flächenagenturen/Ökokontobetreiber mit ihrem Sachverstand und ihren Personalkapazitäten bei der Maßnahmenplanung unterstützen.

Hinsichtlich der vorgezogenen Abschätzung des Kompensationsbedarfs und im Vorgriff auf die abschließende Bedarfsermittlung im LBP sollte die Maßnahmenkonzeption zumindest einen sogenannten „Sockelsatz“ umfassen, der einen wesentlichen Anteil des nach Abschätzung notwendigen Maßnahmenumfangs beinhaltet. Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens kann dieser „Sockelsatz“, um die darüberhinausgehende Maßnahmenerfordernisse ergänzt werden. (Adressat: VHT)

3 Finanzierung und Mittelbereitstellung für die vorgezogen Flächenakquise, Flächenreservierung und Umsetzung

Problemdefinition:

Die frühzeitige Einbindung von Flächenagenturen / Poolträgern und der BImA (Bundesvorhaben) setzt voraus, dass auch bereits auf der vorgelagerten Planungsebene in den jeweiligen Haushalten der Vorhabenträger Finanzmittel für die Flächenakquise, die Planungsleistungen, die Flächenreservierungen und auch den vorgezogenen Flächenerwerb bereitgestellt werden. Dabei sollten haushaltsrechtliche Voraussetzungen für die frühzeitige Mittelbereitstellung geschaffen werden. Dies gilt in gleicher Weise für öffentliche sowie für private Vorhabenträger wie die Übertragungsnetz-, Rohrleitungsbetreiber, die Deutsche Bahn und die Bundesfern- und Wasserstraßenverwaltung.

Ziel:

Beschleunigungseffekte durch eine möglichst frühzeitige Mittelbereitstellung für Flächenakquise, Flächenreservierung sowie den Erwerb von Ökopunkten.

Entwicklung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine vorgezogene Mittelbereitstellung, die gebunden sind an Vorhaben im vordringlichen Bedarf gemäß Bundesverkehrswege- bzw. Bundesnetzplan, für die ein erfolgreicher Abschluss eines Raumordnungs-/ Linienbestimmungsverfahrens oder der Bundesfachplanung vorliegt und die in einen genehmigten, verbindlichen Haushaltsplan aufgenommen sind.

Flexibilisierung der bisher nur projektbezogenen Mittelbereitstellung durch zusätzliche Optionen, die Finanzierungsmittel auch ohne Projektbezug bereitzustellen oder die Mittelbereitstellung mit dem Vorbehalt einer Übertragung auf andere Projekte zu ermöglichen.

Lösungsvorschläge (mit Adressat*in):

Bei dem Lösungsvorschlag ist die frühzeitige Ermittlung des Kompensationsbedarfs (Maßnahmen-typen und Kompensationsbedarf zur funktionsspezifischen und biotopwertbezogenen Kompensation in Wertpunkten¹) durch den jeweiligen Vorhabenträger auf der Ebene der Bundesfachplanung, Linienfindung, Raumordnung erforderlich (s. Kapitel 7: Bevorratung von Artenschutzmaßnahmen und Kooperation von Vorhabenträgern und Flächenagenturen/Ökokontobetreibern). (Adressat*in: Vorhabenträger mit den jeweiligen Vergabe-/Haushaltsabteilungen, BUMV und BMF)

Anforderung zur Verbesserung der gegenwärtigen Praxis

Die frühzeitige Einbindung von Flächenagenturen/Ökokontobetreibern setzt voraus, dass auch bereits auf der vorgelagerten Planungsebene in den jeweiligen Haushalten der Vorhabenträger Finanzmittel für die Flächenakquise, die Planungsleistungen, die Flächenreservierungen und auch

¹ Die Ermittlung des Kompensationsbedarfs kann auf der vorgelagerten Planungsebene entsprechend des Detaillierungsgrades der technischen Planung nur eine grobe Abschätzung von Art (funktionsspezifisch wirksam) und Umfang der Maßnahmen sein, jedoch noch nicht die Anforderungen der üblichen Eingriffs-/Ausgleichsbilanzierung erfüllen. Mit Hilfe der Abschätzung lässt sich aber für eine frühzeitige Flächensicherung zu Kompensationszwecken sowohl der Umfang als auch ein Trend der benötigten Maßnahmen-typen zur funktionsspezifischen Kompensation einschätzen.

den vorgezogenen Flächenerwerb bereitgestellt werden. Dabei sind die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die frühzeitige Mittelbereitstellung zu schaffen. Dies gilt in gleicher Weise für öffentliche sowie für private Vorhabenträger wie die Übertragungsnetz-, Rohrleitungsbetreiber, die Deutsche Bahn und die Bundesfern- und Wasserstraßenverwaltung.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Nach § 56 Abs. 1 BHO ist eine Vorfinanzierung für Flächenreservierungen durch Bundesmittel nicht bzw. nur unter bestimmten Bedingungen möglich: „Vor Empfang der Gegenleistung dürfen Leistungen des Bundes nur vereinbart oder bewirkt werden, wenn dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist“. Diese Rechtsgrundlage erschwert eine frühzeitige Flächensicherung, denn die Unbedenklichkeit des Bundes in finanzielle Vorleistung zu gehen, ist zu einem Zeitpunkt erforderlich, zu dem die Linienfindung noch nicht abgeschlossen ist (bei einer Flächenakquise auf Grundlage einer Bedarfsermittlung auf der vorgelagerten Planungsebene) oder Eingriffe noch nicht bewertet sind (bei einer Flächenakquise zu Beginn der Genehmigungsplanung). Beiden Fällen ist gemein, dass kein Baurecht vorliegt.

Der Begriff der besonderen Umstände, der sich in einer Vielzahl von Normen des öffentlichen Rechts findet, ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, welcher der Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte und damit der Einzelfallgerechtigkeit Rechnung trägt. Voraussetzung ist, dass die als besondere Umstände angeführten Gründe nicht typischerweise bzw. in einer gewissen Regelmäßigkeit bei dem betreffenden Vorgang auftreten, wie es bei Flächenreservierungen der Fall wäre. Besondere Umstände im Sinne des § 56 Abs. 1 BHO in Bezug auf Artenschutzmaßnahmen setzen daher voraus, dass eine vorgezogene Umsetzung der Maßnahme und damit eine entsprechende Vorfinanzierung mit ihrer erstrebten Wirksamkeit unabdingbar ist. Dies muss im Einzelfall begründet werden. Bei der Begründung für die „besonderen Umstände“ im Sinne von § 56 Abs. 1 BHO sollte auch die notwendige Verfahrensbeschleunigung herangezogen werden.

Unter Berücksichtigung dieser rechtlichen Rahmenbedingungen sind für eine vorgezogene Flächenakquise, Maßnahmenplanung und Maßnahmenumsetzung die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zu beachten.

Bundeshaushaltsmittel werden im Regelfall projektbezogen zugewiesen, es muss nachgewiesen werden, dass mit diesen Mitteln wirtschaftlich umgegangen wird. Dabei wird nach Haushaltsmitteln für Planungs- und Bauleistungen unterschieden (Planungsleistungen sind Verwaltungskosten; Bauleistungen sind Zweckausgaben).

Die Planung von Maßnahmenkonzepten wird sowohl auf der vorgelagerten als auch auf der Planfeststellungsebene den Planungsleistungen zugeordnet. Leistungen wie Flächenakquise und die Planung und Entwicklung von Maßnahmenkonzepten zur Flächenbevorratung sind im Regelfall nicht Bestandteil der üblichen Planungsarbeiten. In der Planungsphase können aber in einem gewissen Rahmen Zweckausgaben nach gesonderter und begründeter Antragstellung und Darlegung der besonderen Umstände zur Verfügung gestellt werden. Das ist beispielsweise für CEF-Maßnahmen möglich. Auch können auf der vorgelagerten Planungsebene für Ökokonten und Flächenpools Reservierungsgebühren aus vorgezogenen und entsprechend beantragten

Zweckausgaben finanziert werden. In der Praxis ist das für Ökokonten erprobt, die bereits umgesetzt sind. Die Planung der Maßnahmen ist abgeschlossen, ebenso die Maßnahmenumsetzung. Der spätere Kauf des Ökokontos wird ebenfalls über Zweckausgaben finanziert, da die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen grundsätzlich den Bauleistungen zugeordnet wird. Dies gilt für die frühzeitige Reservierung von Ökokonten und Flächenpools.

Eine vorgezogene Umsetzung von projektspezifischen aber quasi bevorratenden (Ökokonto-) Maßnahmen kann im Regelfall nicht finanziert werden. Hier würden Kosten für Planungsarbeiten zur Maßnahmenplanung und Umsetzung, für den Landschaftsbau, den Grunderwerb bzw. die eigentumsrechtliche Sicherung der Flächen sowie die dauerhafte Pflege anfallen. Eine solche „Vermischung“ aus Verwaltungskosten und Zweckausgaben steht nicht mit den Rahmenbedingungen zur Verwendung von Bundeshaushaltsmitteln im Einklang. Bundeshaushaltsmittel werden i. d. R. für Bauleistungen bei Bundesvorhaben zum Bau von Bundesfernstraßen und Bahnstrecken normalerweise nur nach Baurechtserlangung, einem rechtsgültigem Planfeststellungsbeschluss zur Verfügung gestellt.

Darüber hinaus setzt eine vorgezogene Finanzmittelbereitstellung im Vorfeld der Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens im Regelfall die Einstufung des Vorhabens in den vordringlichen Bedarf gemäß Bundesverkehrswege- bzw. Bundesnetzplans, den Abschluss eines Raumordnungs- Linienbestimmungsverfahrens oder der Bundesfachplanung sowie die Aufnahme des jeweiligen Vorhabens in einen genehmigten, verbindlichen Haushaltsplan voraus.

Empfehlungen

Das Erfordernis der Darlegung besonderer Umstände ist sehr bürokratisch und schwerfällig. Eine Änderung der Bundeshaushaltsordnung, um Leistungen für vorgezogene, projektspezifische und bevorratende Planung und Umsetzung von Ökokontomaßnahmen zu ermöglichen bzw. zu vereinfachen, wäre wünschenswert, ist aber für eine substantielle Verbesserung der Situation nicht zwingend erforderlich.

Vorschläge für mögliche Fallkonstellationen:

- die vorgezogene Umsetzung von CEF-Maßnahmen, die zum Zeitpunkt des Baubeginns funktionsfähig sein müssen,
- ebenso die vorgezogene Umsetzung von FCS- und Kohärenzmaßnahmen, gerade bei Arten und Lebensraumtypen, die sich in einem ungünstigen Erhaltungszustand befinden, um eine weitere Verschlechterung des Erhaltungszustandes ebenfalls zum Baubeginn zu verhindern,
- Vorhaben, die eine besondere Dringlichkeit haben und für die Maßnahmen aus Beschleunigungsgründen frühzeitig geplant und umgesetzt werden sollen,
- Vorhaben, die einen hohen Kompensationsbedarf aufweisen und in Räumen liegen, in denen nur geringes Flächenpotenzial für Kompensationsmöglichkeiten bekannt ist bzw. eine hohe Konkurrenz zum Kompensationsflächen gegeben ist.

Zur Effektivierung der haushaltsrechtlichen Herausforderungen durch vorzeitige Mittelbereitstellung und vergaberechtliche Öffnung (Adressat*in BMU, BfN, BMF, BMV, BNetzA, DB InfraGo) wird weiter vorgeschlagen:

- Vorhabenträger von Bundesprojekten müssen durch die Nutzung von vorab zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln die planerische Vorbereitung, Reservierung bzw. Vorfinanzierung von bedarfsorientierten Kompensationsleistungen oder Ökopunkten frühzeitig sichern können.
- Für Bundesvorhaben wird empfohlen, in Abstimmung zwischen dem Bundesumweltministerium und dem Bundesfinanzministerium eine rechtliche Regelung in der Form eines Erlasses zu erarbeiten, der mit einer jeweils projektbezogenen Begründung eine vorgezogene Bereitstellung von Finanzmitteln für die Flächensicherung und ggf. den vorgezogenen Flächenenerwerb sowie die vorgezogene Umsetzung von Maßnahmen ermöglicht.
- Die Mittelbereitstellung für die Flächenakquise und Flächenbereitstellung durch die Flächenagenturen/Ökokontobetreiber sollte bereits auf der vorgelagerten Planungsebene und für die vorgezogene Maßnahmenumsetzung mit zeitlichem Vorlauf eines rechtskräftigen Planfeststellungsbeschlusses erfolgen. Die Begründung der sog. Unabdingbarkeit liegt in der notwendigen Planungs- / Verfahrensbeschleunigung.
- Sollten erwartete Maßnahmenkontingente nicht abgerufen werden, sollte eine Übertragung auf andere Bauprojekte des jeweiligen Vorhabenträgers oder auch Vorhabenträger übergreifend möglich sein, unter der Voraussetzung, dass es sich um Projekte des Bundes handelt, die auch aus dem vordringlichen Bedarf sind und eine entsprechende Finanzierungsabsicherung haben.

Bei dem Lösungsvorschlag ist zwischen der Reservierung oder auch dem Erwerb:

- a. von bereits umgesetzten Flächenpools/Ökokonten,
- b. noch nicht umgesetzten Kompensationsmaßnahmen oder
- c. „verfahrensparallel“ zu entwickelnden Kompensationsflächenpools

zu unterscheiden.

1. Ökokonten (Fall a.)

Bereits umgesetzte Ökokontomaßnahmen/Flächenpools können vorgezogen aus Haushaltsmitteln für Bauleistungen finanziert werden. Die bereits umgesetzten Maßnahmen sind kostenmäßig klar kalkulierbar. Aus den Erfahrungen der Vorhabenträger können im konkreten Vorhabenkontext nicht benötigte Werteinheiten für andere Projekte herangezogen werden (Übertragung) oder ggf. auch an Dritte veräußert werden, so dass hier keine Risiken aus einem frühzeitigen Erwerb entstehen.

2. Flächenpools (Fall b.) und „verfahrensparallel“ zu entwickelnde Kompensationsflächenpools (Fall c.)

Für den Abschluss und die Finanzierung einer Flächenreservierung ist ein Maßnahmenkonzept für die angebotenen Maßnahmenflächen erforderlich. Die Maßnahmenflächen

müssen eigentumsrechtlich zur Verfügung stehen, damit für den Vorhabenträger eine notwendige Planungssicherheit besteht. Das Maßnahmenkonzept ist die Grundlage für die Kostenschätzung der Kompensationsmaßnahmen und deren Bewertung in Wertpunkten nach den Vorgaben der BKompV oder anderen länderspezifischen Bilanzierungsverfahren.

Für die Entwicklung mit dem notwendigen zeitlichen Vorlauf hat sich in einigen Bundesländern und bei einigen VHT eine verfahrensparelle Entwicklung von Kompensationsflächenpools etabliert. Hier gehen die jeweiligen Flächenagenturen/Ökokontobetreiber in Vorleistung.

Die Entwicklung von Flächenpools sind planerische Leistungen, die aus dem jeweiligen Planungstitel der VHT zu finanzieren sind (s. oben). (Adressat*in: Vorhabenträger mit den jeweiligen Vergabe-/Haushaltsabteilungen, BMV und BMF und Flächenagenturen/Ökokontobetreibern)

3. Eine weitere planerische Option ist die „klassische“ Kompensation auf Flächen, die vom Vorhabenträger ohne Rückgriff auf Pools oder Ökokonten in das Verfahren eingebracht werden. Diese können sich aus sog. trassenbegleitenden Maßnahmen auf Böschungen oder unter/auf Leitungen oder speziellen Anforderungen aus den Artenschutz- oder Kohärenzerfordernissen ergeben.

4 Ausschreibung und Vergabe von Leistungen sowie Qualifizierung/Zertifizierung von Flächenagenturen/Ökokontobetreibern

Problemdefinition:

Da die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die frühzeitige Mittelbereitstellung nicht bzw. nur mit hohen Hürden vorliegen, ist eine dem Planfeststellungsbeschluss deutlich vorgezogene Ausschreibung und Vergabe von Leistungen an die Flächenagenturen/Ökokontobetreiber zur Bevorratung von Flächen und Maßnahmen (Wert-, Ökopunkten) nur begrenzt möglich.

Ziel:

Beschleunigung der Bereitstellung und Umsetzung von geeigneten Kompensationsflächen und -maßnahmen durch eine frühzeitige Beauftragung von Flächenagenturen/Ökokontobetreibern zur Bevorratung mit Wertpunkten sowie zum Erwerb von Maßnahmen.

Lösungsvorschläge (mit Adressat*in):

Die Ausschreibung und die vertragliche Regelung von Kompensationsleistungen ist nach Flächenpools und dem Kauf von bereits existierenden Ökopunkten zu differenzieren.

Die Ausschreibung und Vergabe von Leistungen an die Flächenagenturen/Ökokontobetreiber bei staatlichen Vorhabenträgern setzt die Prüfung zu § 2 (5) BKompV voraus, dass keine geeigneten und wettbewerbsfähigen Maßnahmenflächen im hoheitlichen Besitz des Bundes, einschließlich der BIMA, der Länder oder Gemeinden für die erforderlichen Kompensationszwecke zur Verfügung stehen. Desweiteren sollte sichergestellt werden, dass die Flächenagenturen/Ökokontobetreiber einem Anerkennungsprozess durch die zuständigen Ländernaturschutzbehörden, basierend auf einheitlichen Qualitätsstandards unterliegen. Als inhaltliche Anforderung werden ein naturschutzfachliches Gesamtkonzept sowie einheitliche methodische Maßstäbe zur Erfassung, Bewertung, Bilanzierung und Verzinsung bevorrateter Kompensationsmaßnahmen empfohlen. Weiterhin müssen Poolbetreiber eine dauerhafte Sicherung, Unterhaltung und Kontrolle ihrer Maßnahmen gewährleisten können. Ebenso sind bei der Übertragung der Durchführung und Unterhaltung von Kompensationsmaßnahmen Anforderungen an die Insolvenzabsicherung zu stellen.

Flächen- und Maßnahmenpools, die im Bundesverband der Flächenagenturen in Deutschland e.V. (BFAD) organisiert sind, haben sich einheitlichen Qualitätsstandards verpflichtet, die folgende Bereiche umfassen:

1. Naturschutzfachliche Aufwertung
2. Langfristige Sicherung von Flächen und Maßnahmen
3. Langfristige Dokumentation des Entwicklungszustandes der Poolflächen
4. Fachliche Abstimmung und planerische Einbindung
5. Hohe Qualität der Planleistungen.

Je nach Landesrecht gelten unterschiedliche Vorgaben zur Anerkennung von Flächenagenturen/Ökokontobetreibern bzw. der einzelnen Flächen- und Maßnahmenpools. Diese reichen von allgemeinen Aussagen zur Leistungsfähigkeit bis hin zur Festlegung konkreten Qualitätsstandards wie z.B. Berichtspflichten. Im Rahmen einer Standardisierung und insbesondere für Flächenagenturen/Ökokontobetreiber in Bundesländern ohne ausführliche Anerkennungskriterien im Landesrecht, sollten in Abstimmung zwischen BFAD und BfN bundesweit gültige Mindeststandards für eine Anerkennung entwickelt werden. Diese Standards sollten insbesondere die naturschutzfachliche Qualität der Maßnahmen, deren langfristige Sicherung, die dauerhafte Dokumentation des Entwicklungszustands sowie die wirtschaftliche und fachliche Leistungsfähigkeit der Träger umfassen, können aber nur empfehlenden Charakter haben. Diese Qualitätskriterien sollten für die Vergabe neben den einschlägigen Referenzen, der fachlichen Eignung, den personellen Kapazitäten, der technischen Ausstattung und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit maßgeblich sein.

Die Ausschreibung und vertragliche Regelung von Leistungen der Flächenagenturen/Ökokontobetreibern in frühen Planungs- Verfahrensphasen setzen:

- einerseits einen gesicherten Bedarf des jeweiligen Vorhabens mit Bezug zum Bundesnetz- und Bundesverkehrswegeplan voraus, den positiven Abschluss der Bundesfachplanung, des Raumordnungs- Linienbestimmungsverfahrens oder einer vergleichbarer formellen Linienfindung sowie
- andererseits eine, wenn auch vorläufig, abgesicherte Ermittlung des erforderlichen Bedarfs von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und im Sinne einer multiinstrumentellen Planung auch des Bedarfs von Artenschutz- und Kohärenzmaßnahmen sowie der forstrechtlichen Kompensation

voraus, um die Erforderlichkeit nachvollziehbar belegen und die Ausschreibungsinhalte (Fläche, Wertpunkte, maßgebliche Funktionen, Zielarten und Naturräume) ableiten zu können.

Die frühzeitige Ermittlung eines belastbaren Bedarfs (s. Thema: Bevorratung von Artenschutzmaßnahmen und Kooperation von Vorhabenträgern und Flächenagenturen/Ökokontobetreibern) ist die vergaberechtliche Voraussetzung für die Bestimmung des Ausschreibungsgegenstandes und die Bewertung der Wirtschaftlichkeit und der Angemessenheit des jeweiligen Angebotes.

Eine Ausschreibung und Vergabe könnte neben der Planungs- und Verfahrenssicherheit und der Wirtschaftlichkeit folgende Aspekte berücksichtigen:

- ob die Flächen- und Maßnahmenangebote den fachspezifischen Bedarf entsprechen,
- ein möglicher Zugriff auf Ökokontomaßnahmen besteht, die bereits mit den Naturschutzbehörden abgestimmt und idealerweise umgesetzt sind,
- ob Alleinstellungsmerkmale und spezifische Referenzen von Anbietern vorliegen,
- ob Kontakte zu Grundstückeigentümern bestehen und bei der Vergabe eine gesicherte Flächenbereitstellung erfolgen kann,
- Erfahrungen, Kenntnisse und Behördenkontakte im vom Vorhaben betroffenen Raum bestehen.

Sofern in besonderen Fällen vorgezogen Kompensationsmaßnahmen in einem größeren Umfang ausgeschrieben werden, ist zu prüfen, ob die Flächenrecherche und die Erarbeitung eines Maßnahmenkonzeptes, die Bewertung der Maßnahmen und die Kostenschätzung ausgeschrieben und gesondert beauftragt werden sollen. Über eine derartige Honorierung der vorgezogenen Leistungen wird eine Planungssicherheit und Vorfinanzierung der Leistungen durch Landschaftsplanungsbüros und Flächenagenturen/Ökokontobetreibern sichergestellt.

Die Kostenermittlung für Kompensationsmaßnahmen muss die Gesamtkosten für alle Leistungen zur naturschutzfachlichen Aufwertung der jeweiligen Maßnahmenfläche beinhalten. Dabei sind die Kosten zur Herstellung, Entwicklungs- und Unterhaltungspflege einschließlich der Umsetzungsrisiken einzubeziehen. Ebenso sind die Kosten für die Planung der Maßnahmen sowie die Kosten für die Flächenakquise, für die Bereitstellung der Flächen und ggf. die Reservierung anzusetzen.

Pauschale Kostenansätze mit Preisen pro Wertpunkt sind nicht sachgerecht, da diese funktionspezifische Kompensationserfordernisse unberücksichtigt lassen und die Kosten zur Herstellung und Unterhaltung von unterschiedlichen Zielbiotoptypen, wie auch die Grundstücks-, Pachtkosten regional stark differieren bzw. die Preise in Regionen mit einer hohen Nachfrage oder Flächenknappheit für Kompensationsmaßnahmen deutlich höher sind.

Bei der Beauftragung von Flächenagenturen/Ökokontobetreibern ist eine Abgrenzung gegenüber den Leistungen im Rahmen der Erstellung eines Landschaftspflegerischen Begleitplans erforderlich. Hierbei wird Bezug genommen auf die HVA F-StB: hier Leistungsbild Landschaftspflegerischer Begleitplan (LBP). Maßgeblich ist die Leistungsphase 3: Vorläufige Fassung, Punkt d). Hier sind die Leistungen zum Erarbeiten und Begründen von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere Ausgleichs-, Ersatz- und Gestaltungsmaßnahmen sowie von Angaben zur Unterhaltung dem Grunde nach und Vorschläge zur rechtlichen Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen benannt, s. Auszug:

- Erarbeiten und Begründen von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege und Entwickeln der projektbezogenen Ziele der Kompensation mit Blick auf die betroffenen Bezugsräume,
- Ableiten vorrangig wiederherzustellender Funktionen und Strukturen,
- Entwickeln des integrierten Zielkonzepts unter Berücksichtigung der Ziele und Inhalte der Landschaftsplanung sowie ggf. der Vorgaben der FFH-Verträglichkeitsprüfung, des Artenschutzbeitrags sowie des gesetzlichen Biotopschutzes, des Wald-, Forstrechts sowie des Wasserrechts,
- Definieren von Maßnahmenräumen,
- Erarbeiten und Begründen von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere Ausgleichs-, Ersatz- und Gestaltungsmaßnahmen nach Art, Umfang, Lage und zeitlicher Abfolge,
- Angaben zu Art, Turnus und Dauer der Pflege- und Unterhaltung der Maßnahmen,
- Abstimmen des Maßnahmenkonzepts sowie der möglichen Maßnahmenarten und der räumlichen Bindung mit den zuständigen Fachbehörden.

Die Maßnahmen aus Ökokonten und Flächenpools entstammen im Regelfall Räumen außerhalb des Plangebietes des LBP's, so dass diese Maßnahmenplanung besondere Leistungen im Sinne der Anlage 9 der HOAI darstellen. Für die Maßnahmenflächen außerhalb des LBP-Plangebietes sind die LBP-Leistungen:

- Erarbeiten und Begründen von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere Ausgleichs-, Ersatz- und Gestaltungsmaßnahmen nach Art, Umfang, Lage und zeitlicher Abfolge
- Angaben zu Art, Turnus und Dauer der Pflege- und Unterhaltung der Maßnahmen

zwar nur anteilig zu erbringen, hinzu kommt jedoch die Prüfung und Bewertung der Flächen aus den Angeboten von Flächenagenturen/Ökokontobetreibern. Die Begründung und Zuordnung der Maßnahmen und die Erstellung der Maßnahmenblätter einschließlich der Eingriffs-Ausgleichsbilanzierung (s. hierzu die HVA-Leistungspositionen 3 e). bis j) obliegt weiterhin dem LBP und den hiermit beauftragten Landschaftsplanungsbüros. Ggf. ist hierzu die Größe des Planungsgebiets und das Honorar des LBP anzupassen.

In diesem Kontext sollte bei Bundesvorhaben der vergaberechtliche Ermessensspielraum geprüft und entsprechend genutzt oder auch das Vergaberecht entsprechend angepasst werden. Das Bundesverkehrsministerium hat hierzu eine Richtlinie für die projektübergreifende Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen im Bundesfernstraßenbau (R BKS) erarbeitet, die zu einer Flexibilisierung der Flächenauswahl und letztlich zu Beschleunigung beitragen soll. (Adressat*in: Vorhabenträger mit ihren Vergabe-/Haushaltsabteilungen, BMV und BMF und Flächenagenturen/Ökokontobetreiber)

Diese Regelungen sollten auch für Ausschreibungen und Vergaben, an denen nicht unmittelbar Bundesbehörden beteiligt sind, Anwendung finden (wie z.B. die DB InfraGO AG oder die Übertragungsnetzbetreiber).

5 Nutzung von Flächenpools und Ökokonten

Problemdefinition:

Bei der Nutzung von Ökokonten und Flächenpools bestehen aus den Regelungen der BKompV hinsichtlich der Übertragung von Kompensationsverpflichtungen auf Flächenagenturen/Ökokontobetreiber und an der Schnittstelle zu den Länderregelungen und deren Ökokontoverordnungen Fragen zur Zuständigkeit und der praktischen Umsetzung.

Es bedarf einer Regelung zu den folgenden Punkten:

- Übertragung der Durchführung von Kompensationsmaßnahmen mit schuldbefreiender Wirkung
- Unterhaltung und Pflegedauer von Kompensationsmaßnahmen
- Schaffung von bundesweiten Qualitätsstandards für Flächenpools und Ökokonten
- Schnittstellen und Zuständigkeitsregelungen mit Bezug zu den Ökokontoverordnungen der Länder
- Währung für die Abbuchung und Zuordnung von Wertpunkten bei der Nutzung von Ökokonten und Flächenpools

5.1 Übertragung der Durchführung von Kompensationsmaßnahmen mit schuldbefreiender Wirkung

Problemdefinition:

Bei der aktuellen Fassung von § 12 Abs. 3 BKompV bestehen rechtliche Unsicherheiten bei dem Thema: Übertragung von Kompensationspflichten auf Flächenagenturen/Ökokontobetreiber, hier insbesondere der schuldrechtlichen Befreiung.

Ziel:

Zu klären ist die Möglichkeit der Übertragung mit schuldbefreiender Wirkung für die Durchführung von Kompensationspflichten durch Flächenagenturen /Ökokontobetreiber.

Lösungsvorschläge (mit Adressat*in):

Die Argumentation für eine vom Grundsatz bereits bestehende Möglichkeit der schuldbefreienden Wirkung, Wortlaut im § 12 Abs. 3 BKompV „übertragen“, ist bereits mit dem Verweis auf „geeignete Einrichtungen“ und die Haftung nach § 15 Abs. 4 BNatSchG auch des Rechtsnachfolgers in der BKompV nachvollziehbar gegeben und enthält eine gute Begründung für eine ergänzende Klarstellung.

Bei entsprechender Regelung im BNatSchG würde diese Übertragungsmöglichkeit sowohl für die Nutzung bevorrateter Maßnahmen/Flächen i.S.v. § 16 BNatSchG als auch im Falle der „klassischen“ Kompensation ohne Bevorratung oder vorgezogene Umsetzung bestehen.

Damit eine schuldbefreiende Übertragung von Kompensationspflichten rechtssicher erfolgen kann, sollte sie ausschließlich auf Flächenagenturen/Ökokontobetreiber beschränkt sein, die

nachweislich qualifiziert sind. Hierfür sind entweder bestehende landesrechtliche Anerkennungskriterien maßgeblich oder die noch zu entwickelnden bundesweiten Mindeststandards von BFAD und BfN. Nur bei Einhaltung dieser Mindestanforderungen kann sichergestellt werden, dass die schuldbefreiende Wirkung nicht zu Lasten der Qualitätssicherung und der ökologischen Zielerreichung erfolgt.

Statt einer Änderung der BKompV sollte eine unmittelbare Regelung im BNatSchG angestrebt werden, z.B. durch Ergänzung des § 15 Abs. 4 um einen Satz 3 in Bezug auf die Haftung für die Kompensation. Hier könnte sinngemäß ergänzt werden: „so weit nicht nach § XY etwas anderes vereinbart wurde...“. Diese Änderung könnte von einem neuen § 15a BNatSchG flankiert werden, in dem dann ausdrücklich geregelt ist, dass und unter welchen grundlegenden Voraussetzungen die Länder die Möglichkeit einer schuldbefreienden Wirkung der Übertragung von Kompensationspflichten vorsehen können. Die konkreten Rahmenbedingungen (Voraussetzungen im Detail, Anforderungen an die übernehmende Einrichtung/Stelle etc.) würden dann im Landesrecht näher geregelt werden können, d.h. der neue § 15a BNatSchG würde nur die Möglichkeit solcher Regelungen und Mindestvoraussetzungen aus Bundessicht eröffnen, diese aber nicht allgemein und generell für alle Fälle unmittelbar vorsehen.

Adressat*in: BMU, BfN / Naturschutzbehörden der Länder (LANA); BFAD

5.2 Unterhaltung und Pflegedauer von Kompensationsmaßnahmen

Problemdefinition:

Aufgrund unterschiedlicher Länderregelungen zur Pflege-, Unterhaltungsdauer und vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung des VG Stuttgart bedarf es mit Bezug zu den Vorgaben der BKompV einer Klarstellung zur Pflegedauer.

Ziel:

Es bedarf einer eindeutigen Regelung zur Pflegedauer im Regelungsrahmen der BKompV sowie auch im BNatSchG. Die Klarstellung hilft Flächenagenturen/Ökokontobetreibern bei der Kalkulation von Pflege-, Unterhaltungsmaßnahmen und schafft Planungssicherheit für die Vorhabenträger. Ausgehend von dem in der BKompV definierten Regelfall mit 25 Jahren sind Kriterien für eine längere Pflegedauer, die über 25 Jahre hinaus gehen soll, erforderlich (Ausnahmefall).

Lösungsvorschläge (mit Adressat*in):

Die Unterhaltung umfasst die Herstellungspflege („Anwuchserfolg“), die Entwicklungspflege („funktionsfähiger Zustand“) und die permanente Unterhaltungspflege (Guckelberger 2024: § 15 Rn. 88). Verantwortlich für Herstellung, Unterhaltung und auch Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist der Verursacher und/oder dessen Rechtsnachfolger.

Die Vorgaben für die Pflegedauer sind landesbergreifend uneinheitlich. Für Flächenagenturen/Ökokontobetreiber und Vorhabenträger bedarf es bei der Entwicklung von Ökokonten Planungssicherheit über die verbindliche, notwendige Dauer der Pflegeverpflichtung von Ökokonten/ Flächenpools.

Während die Sicherung der Maßnahmenfläche in der Regel dauerhaft erfolgt, ist die Maßnahme im jeweils erforderlichen Zeitraum zu unterhalten. Der Unterhaltungszeitraum wird gem. § 15 Abs. 4 S. 2 BNatSchG durch die zuständige Behörde im Zulassungsbescheid festgesetzt. In den naturschutzrechtlichen Regelungen der Bundesländer zur Unterhaltungsdauer von Kompensationsmaßnahmen sind entweder keine oder dezidierte Vorgaben bis hin zur Dauerhaftigkeit bei staatlichen Trägern (z.B.: § 10 Abs. 1, 3 BayKompV) enthalten. Für Bundesvorhaben im Anwendungsbereich der BKompV beinhaltet der § 12 Abs. 1 S. 1 BKompV die Regelungen für die zur Entwicklung und Erhaltung erforderlichen Pflege. In § 12 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 BKompV ist definiert, dass sich der Unterhaltungszeitraum nach der für die Funktionserfüllung und Erreichung des Kompensationsziels erforderlichen Dauer richtet. Rechtlicher Maßstab für die Funktionserfüllung ist gemäß § 15 Abs. 2 BNatSchG die Wiederherstellung der beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes sowie die landschaftsgerechte Wiederherstellung und Neugestaltung des Landschaftsbildes. Gemäß § 12 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 BKompV soll dieser Zeitraum in der Regel die Dauer von 25 Jahren nicht überschreiten. Für aus Artenschutzgründen erforderliche CEF- und FCS-Maßnahmen leitet sich der jeweilige Pflegezeitraum und die Maßstäbe für die Funktionserfüllung aus den §§ 44 Abs. 5 und 45 Abs. 7 BNatSchG ab.

Es wird empfohlen mit Bezug zu den Vorgaben der BKompV die Pflegedauer in der Regel auf die Dauer von 25 Jahren auszulegen. Dafür spricht bereits der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Im aktuellen Entwurf der R LBP² heißt es darüber hinaus im „Merkblatt (MB 23): Sicherung und Unterhaltung von Maßnahmen“ überzeugend:

„[...] verliert sich mit zunehmendem Zeitablauf der Zurechnungszusammenhang; denn die Natur ist dynamisch und der Nutzungsdruck auf die Flächen hoch, sodass für den Prognose-Nullfall mit zunehmendem Zeitablauf immer weniger sicher ist, ob die Wahrung der ökologischen Gesamtbilanz ohne den Eingriff im Vergleich zur Situation mit dem Eingriff tatsächlich die seinerzeit prognostizierte und festgelegte Kompensation erfordert (Schumacher & Fischer-Hüftle (Hrsg.) 2021, dort § 15 Rn. 119). Darüber hinaus steht die Ausgabe öffentlicher Mittel unter Haushaltsvorbehalt, sodass bereits aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen eine Bindung öffentlicher Mittel „auf ewig“ ausscheidet. Es muss nachfolgenden Generationen die Möglichkeit erhalten bleiben, in der Vergangenheit disponierte Mittel nunmehr zweckentsprechend auch anders einzusetzen (hierzu Kirchhof 1983).“

Ausnahmen von dem Regelfall, dass der Unterhaltungszeitraum 25 Jahren nicht überschreiten soll, sind im Einzelfall darzulegen. Die sektorspezifischen Leitfäden zur BKompV führen in dem jeweiligen Kapitel zu „Unterhaltung von Kompensationsflächen“ hierzu Folgendes aus:

Im Hinblick auf Kulturbiotopie wie die oben aufgeführten Grünland- und Magerrasentypen oder bestimmte Gehölzbiotoptypen (z. B. Streuobstbestände) ist eine Begrenzung der dauerhaften Unterhaltungspflege allerdings nicht hinreichend für eine nachhaltige Sicherung

² Abgeschlossenes Forschungsvorhaben zur Fortschreibung der Richtlinien für die landschaftspflegerische Begleitplanung im Straßenbau (R LBP) des Bundesverkehrsministeriums im Auftrag der Bundesanstalt für Straßenwesen (BaSt), Stand 17.06.2025.

des Kompensationsziels. Es ist daher im Einzelfall zu prüfen, wann eine Ausnahme von der in der BKompV angegebenen Begrenzung der Unterhaltung auf 25 Jahre geboten ist.

Einschlägige Kriterien für die Annahme einer solchen Ausnahme sind u. a. die Berücksichtigung des Aufwands von Maßnahmen und v. a. die naturschutzfachliche Bedeutung für das Kompensationsziel. Für letzteres sind insbesondere die Bewertungseinstufung der beeinträchtigten Funktionen (vgl. Anlage 1 BKompV) und die voraussichtlichen Folgen der Einstellung der Unterhaltung für das jeweilige Kompensationsziel relevant.

Eine dauerhafte Unterhaltungspflege kann auch dann geboten sein, wenn ein hoher Aufwand der Herstellungs- und Entwicklungspflege (z. B. umfangreiche und ggf. kostenintensive Initialmaßnahmen wie Rückbau, großflächige Gehölzentfernung zur Herstellung der Mahdtauglichkeit oder Wiedervernässung) und/oder ein geringer Aufwand bei der Unterhaltungspflege (Gehölzentfernung oder Gehölzschnitt im Abstand von mehreren Jahren) zu verzeichnen sind.

Ausnahmen von dem Regelfall, dass der Unterhaltungszeitraum 25 Jahren nicht überschreiten soll, sind, wie dargestellt, im Einzelfall darzulegen. Ein längerer, in der Regel jedoch auch hier nicht uneingeschränkter Unterhaltungszeitraum kann u.a. bei folgenden Fallkonstellationen gegeben sein: (Adressat*in: BfN, BMUK, Naturschutzbehörden, (LANA)):

- besonders schwerwiegenden Eingriffen mit komplexen Kompensationsanforderungen,
- Kompensationsmaßnahmen mit einem erhöhten Risiko der Ziel- und Funktionserfüllung, hier in enger Rückkopplung mit der Kontrolle zur Durchführung der Maßnahmen gem. § 17 Abs. 7 BNatSchG, z.B. bei schwierigen Standortverhältnissen und/oder schwierigen Herstellungsverhältnissen der Maßnahmen,
- Komplexe Pflegemaßnahmen in einem unregelmäßigen Turnus, der sich über längere Zeiträume schlecht absehen lässt (z.B.: Entkusseln von Mooren),
- Maßnahmen mit einer multiinstrumentellen Belegung aus dem Artenschutz, z.B. bei Arten in einem ungünstigen Erhaltungszustand und dem besonderen Pflegeerfordernis von Lebensräumen (s. Kapitel 8 zur Bevorratung von Artenschutzmaßnahmen),
- Maßnahmen mit besonderen multifunktionalen und multiinstrumentellen Belegungen und komplexen und dynamischen Standortanforderungen, z.B. im Kontext von WRRM-Maßnahmen: Schaffung von zusätzlichen Überflutungsflächen, Deichrückverlegungen in Auen: gleichzeitig Vernässung von Böden, Schaffung von Wiesenbrüterlebensräumen, Vergrößerung von Retentionsräumen und Klimaanpassungsmaßnahmen der Wiedervernässung.

5.3 Schaffung von bundesweiten Qualitätsstandards für Flächenpools und Ökokonten

Problemdefinition:

Für die Ausschreibung und Vergabe von Leistungen an Flächenagenturen und die notwendige Qualifizierung/Zertifizierung von Flächenagenturen/Ökokontobetreibern gibt es bisher keine bundesweit gültigen Qualitätsstandards.

Ziel:

Für die Übertragung der Durchführung von Kompensationsverpflichtungen mit schuldbefreiender Wirkung sind gesetzliche Mindestanforderungen und Qualitätsstandards für Flächenagenturen/Ökokontobetreiber zu schaffen, die eine entsprechende Verfahrens- und Rechtssicherheit gewährleisten.

Lösungsvorschläge (mit Adressat*in):

Es sollten gesetzliche Mindestanforderungen für Flächenagenturen/Ökokontobetreiber geschaffen werden, die auf die Qualifikation des Personals sowie die personelle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abstellen. Insbesondere bei der Übertragung mit schuldbefreiender Wirkung hat die Insolvenzversicherung oder andere Sicherungsformen, wie z.B. über eine Darlehensabsicherung bei einer Bank eine entscheidende Bedeutung.

Weiterhin wird die Erarbeitung von bundesweiten Qualitätsstandards an Flächenpools und Ökokonten als sinnvoll erachtet. Die bundesrechtliche Verankerung der Qualitätsstandards könnte über die BKompV-Fortschreibung mit Regelungen in einem § 15a BNatSchG erfolgen, die dann durch landesrechtliche Regelungen ergänzt werden. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass aus den Regelungen der BKompV kein Vorrang für die Einbeziehung der Flächen der BImA enthält. Der § 2 Abs. 5 Satz 2 BKompV weist hier auf ein Nebeneinander von bevorrateten Maßnahmen/Flächen und Flächen der öffentlichen Hand hin.

Qualitätsstandards von Flächenpools und Ökokonten müssen folgende Anforderungen an die Planung und Umsetzung der Maßnahmen abdecken:

- naturschutzfachliches Aufwertungspotential anhand der genauen Dokumentation des Ausgangs- und Zielzustandes,
- dauerhafte Sicherung von Flächen und Maßnahmen muss gewährleistet sein,
- Unterhaltungsverpflichtung zur Pflege aus Verhältnismäßigkeitsgründen im Regelfall 25-30 Jahre (Bezug zu den Ländervorgabe),
- langfristige Dokumentation des Entwicklungszustandes, mithin langfristige Betreuung der Maßnahmen inkl. eventueller Nachsteuerung,
- fachliche Abstimmung und Einbindung in übergeordnete Strategien und Planungen (Regional-, Landes- und Landschaftsplanung),
- hohe Qualität der Planungsleistungen, was bedeutet die Planung von Flächenpools bzw. der darin durchzuführenden Maßnahmen sollten hohen Qualitätsansprüchen genügen. Im Regelfall geschieht dies durch die Beauftragung qualifizierter, in der Region erfahrener Planungsbüros.

Schaffung von bundesweiten Qualitätsstandards und Anforderungsprofilen an Flächenagenturen/Ökokontobetreibern

- Einsatz von Personal mit landschaftspflegerischer Fachhochschul- oder Hochschulausbildung oder vergleichbaren Studiengängen, die Gewähr dafür bieten, dass die fachlichen Anforderungen und Verpflichtungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eingehalten werden.
- ausreichende wirtschaftliche Basis zur Gewährung rechtlicher Ansprüche: In der Flächenpoolverordnung des Landes Brandenburg (§ 4 (2) Pkt. 4) heißt es hierzu „eine für diesen Geschäftszweck ausreichende wirtschaftliche Basis besitzen und damit auch die Gewähr für die Betreuung von Maßnahmen bieten“, in der Landesverordnung von Schleswig-Holstein wird die Anforderung „insolvenzfest“ (§ 1 (2) Punkt 3) formuliert und in der Hessischen Kompensationsverordnung „wirtschaftlich, insbesondere durch eigene Flächenbevorratung, die Gewähr dafür bietet, dass die Durchführung und, soweit erforderlich, die Pflege der Ersatzmaßnahmen dauerhaft gesichert sind“ (§ 5 (2) Punkt 2),
- rechtliche Sicherung von Maßnahmenflächen (dingliche Rechte),
- Gewähr dauerhafter Betreuung der Maßnahmen (Pflege 25 Jahre gemäß BKompV, ggf. Abweichung gemäß Länderregelung),
- Referenzen – Übersicht über Vertragspartner/Vorhabensträger, die mit dem jeweiligen Anbieter bereits zusammengearbeitet haben.

Adressat*in: BMU, BfN / Naturschutzbehörden der Länder (LANA); BFAD

5.4 Schnittstellen und Zuständigkeitsregelungen mit Bezug zu den Ökokontoverordnungen der Länder

Problemdefinition:

Da die Zuständigkeiten für die Anerkennung und Genehmigung von Ökokonten sowie auch die Abstimmung der vorgesehenen Maßnahmen bei den zuständigen Naturschutzbehörden der Länder liegen, ist für Vorhaben, die unter den Regelungsrahmen der BKompV fallen, die Schnittstelle zu den Ökokontoverordnungen, -regelungen der Länder zu klären.

Ziel:

Darlegung der Zuständigkeiten bei Kompensationsverpflichtungen nach BKompV und der Anerkennung von vorgezogen herzustellenden Maßnahmen mit Bezug zu den Ökokontoverordnungen, -regelungen der Länder.

Lösungsvorschläge (mit Adressat*in):

Ökokontoverordnung der Bundesländer:

Es wird als sinnvoll angesehen, die Bundesländer zu den Regelungsinhalten der BKompV mit den korrespondierenden sektorspezifischen Leitfäden zu schulen.

Die Beantragung und Genehmigung von Ökokonten erfolgt nach den Ökokonto-Verordnungen und Kartier- und Bewertungsschlüsseln der Länder. Bei Flächenpools und Ökokonten, die eindeutig nur für BKompV Vorhaben verwendet und nicht vorgezogen umgesetzt werden sollen, kann in Abstimmung mit den zuständigen Naturschutzbehörden und der Planfeststellungsbehörde eine abweichende Regelung getroffen werden. Wichtig ist der Nachweis der Flächenverfügbarkeit zur Einleitung des Planfeststellungsverfahrens. Die projektbezogene Genehmigung von Flächenpools und Ökokonten mit Bezug zu den Ökokontoverordnungen der Länder sollte bei den zuständigen Naturschutzbehörden vor Ort bleiben.

Kartierschlüssel Biotoptypen:

- Für die Beantragung und Genehmigung von Flächenpools und Ökokonten sollten die BKompV- und Ländervorgaben für die Bewertung von Biotopen bzw. der Umrechnungsschlüssel nebeneinander erhalten bleiben. Der Mehraufwand ist zu vergüten.
- Es sollte dazu in der Zuständigkeit des Bundes eine Hilfestellung für alle Bundesländer erstellt und fortlaufend fortgeführt werden (soweit nicht schon über die Übersetzungsschlüssel Biotoptypen abgedeckt), dies unter Einbeziehung von Länderspezifika (Einbeziehung Arten oder Boden), hier ist eine Konventionsbildung und Abstimmung mit den Ländern erforderlich (s. Zuständigkeit für die Anerkennung von Ökokonten und Pools).

Währung für die Abbuchung und Zuordnung von Wertpunkten:

In der Praxis könnte die Zuordnung und Abbuchung von Wertpunkten aus Pools oder Ökokonten deutlich vereinfacht und beschleunigt werden, wenn diese auch ohne den direkten Flächenbezug und der Zuordnung der Aufwertung des jeweiligen Biototyps und der jeweils aufgewerteten Maßnahmenfläche erfolgen könnte. Seitens des BfN und der DB werden hierzu jedoch Bedenken hinsichtlich der planfeststellungsrechtlichen Bestimmtheit geäußert.

Abweichungen sind nur möglich, wenn bei einem Wechsel auf Biotopwertpunkte ohne Flächenbezug sichergestellt ist, dass die Nachvollziehbarkeit der Maßnahmenplanung mit der Darstellung des Ausgangs- und Zielbiototyps gewährleistet werden kann.

Adressat*in: BMU, BfN / Naturschutzbehörden der Länder (LANA)

5.5 Währung für die Abbuchung und Zuordnung von Wertpunkten bei der Nutzung von Ökokonten und Flächenpools

Problemdefinition:

Mit Bezug zu den Vorgaben der BKompV ist an der Schnittstelle zu den Ökokontoverordnungen, -regelungen der Länder zu klären, wie die Zuordnung und Abbuchung von Maßnahmenflächen aus Pools oder Ökokonten vorzunehmen sind. Hier ist zu regeln, ob die Bewertung der Maßnahmenflächen nach der Bewertungsmethode der BKompV und/oder der Ökokontoverordnungen, -vorgaben der Bundesländer erfolgen soll.

Ziel:

Aufzeigen der Vorgehensweise für die Abbuchung und Zuordnung von Wertpunkten nach BKompV bei der Nutzung von Ökokonten und Flächenpools unter Berücksichtigung der Vorgaben der Länder für die Anerkennung und Genehmigung von Ökokonten und Kompensationsflächenpools.

Lösungsvorschläge (mit Adressat*in):

Adressat*in: BMU, BfN / Naturschutzbehörden der Länder (LANA)

Im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens ist im LBP grundsätzlich eine Zuordnung und Abbuchung von Maßnahmenflächen aus Pools oder Ökokonten vorzunehmen. Die Bewertung der Maßnahmenflächen erfolgt jeweils nach den Vorgaben der BKompV und im Rahmen der Anerkennung der Maßnahmen nach Landesrecht mit Bezug zu den Ökokontoverordnungen, -vorgaben der Bundesländer anhand der jeweiligen Bilanzierungsmethoden.

Die jeweilige Bewertung nach den Ländervorgaben und/oder der BKompV ist im Rahmen der vorhabenbezogenen Eingriffs-, Ausgleichsbilanzierung in der Zuständigkeit der Flächenagenturen/Ökokontobetreiber oder des Vorhabensträger und dem mit dem LBP beauftragten Landschaftsplanungsbüro durchzuführen. Bei Flächenpools und Ökokonten, die eindeutig nur für BKompV Vorhaben verwendet und nicht vorgezogen umgesetzt werden sollen, kann die Bewertung in Abstimmung mit den zuständigen Naturschutzbehörden und der Planfeststellungsbehörde direkt nach BKompV durchgeführt werden.

Komplexmaßnahmen mit einem kleinräumigen Wechsel unterschiedlicher Zielbiotope sowie multifunktionale Maßnahmen für verschiedene Schutzgutfunktionen und multiinstrumentelle Maßnahmen z.B. für bestimmte artenschutzrechtlich begründete Zielarten sind, sofern keine Bewertungsvorgaben in den Bilanzierungsverfahren der Bundesländer hierzu etwas regeln, in enger Abstimmung mit den zuständigen Naturschutzbehörden projektbezogen zu bewerten. Die Bewertungsvorgaben der Anlage 1 für die Schutzgutfunktionen und Anlage 2 für die Biotoptypen der BKompV sowie die Hinweise der sektorspezifischen Leitfäden sind entsprechend zu berücksichtigen bzw. zur Orientierung heranzuziehen.

Die Zuweisung und Abbuchung von Maßnahmen aus Ökokonten und Pools erfolgt mit Bezug zu den Ökokontoregelungen und Bilanzierungsvorgaben der Länder anhand der flächenbezogenen Bewertung mit Wert-, Ökopunkten.

Ökokonten

Die Anerkennung von Ökokonten erfolgt in der institutionellen Zuständigkeit der Naturschutzbehörden der Bundesländer und den Vorhaben der jeweiligen Ökokontoverordnungen.

Vorgezogen umgesetzte Maßnahmen sind nach den Ökokontovorgaben der Länder und für BKompV-Vorhaben zusätzlich nach den BKompV-Vorgaben zu bewerten. Da die Ökokontoverordnungen losgelöst von den Vorgaben der BKompV für die Anerkennung sowie die Ein- und Abbuchung gelten, ist fallbezogen eine eigenständige Bewertung mit Bezug zur BKompV vorzunehmen.

Für die Praxis der Flächenagenturen und Ökokontobetreiber bestünde eine wesentliche Vereinfachung darin, die Wert- bzw. Ökopunkte aus Ökokonten über eine Gesamtfläche und eine Gesamtwertpunktezahl der erforderlichen Maßnahmen auszubuchen, ohne jede Einzelmaßnahme flächenscharf abzugrenzen und deren Aufwertungspotenzial zu dokumentieren. Ein weiterer alternativer Vorschlag wäre, eine gemittelte Aufwertung in Wert- bzw. Ökopunkten / qm über die Gesamtmaßnahmenfläche bzw. das jeweilige Ökokonto zuzuordnen bzw. abzubuchen. Bezogen auf diese Vorschläge bestehen noch rechtliche Unsicherheiten hinsichtlich der rechtlichen Bestimmtheit der Art und Abgrenzung der Einzelmaßnahmen, die auf Hinweis des BfN und der DB InfraGo rechtlich zu klären sind. (Adressat*in: BfN, BMUK, Naturschutzbehörden, (LANA)).

Eine alternative und im Detaillierungsgrad weitergehende Vorgehensweise wäre je nach Ökokontoregelung der Länder eine Zuweisung und Abbuchung von einzelnen Maßnahmenflächen mit qm Angaben und deren erzielbaren Aufwertung in Wert-, Ökopunkten.

Zur Berechnung der Verzinsung der vorgezogen umgesetzten Maßnahmen sind die jeweiligen Ökokontoregelungen, -verordnungen der Bundesländer zugrunde zu legen. Die time lag Regelung der BKompV ist davon unabhängig anzuwenden und nicht mit der Verzinsung zu verwechseln, zumal diese erst ab dem Zeitraum > 30 Jahre greift und die Verzinsungsregelung der Länder zu meist auf den Zeitraum von bis zu 10 Jahren begrenzt ist.

Der Zeitpunkt für die Berechnung der Höhe der Verzinsung für die vorgezogen umgesetzten Maßnahmen ist die Einleitung des Planfeststellungsverfahrens des jeweiligen Vorhabens mit Bezug zum voraussichtlichen Planfeststellungsbeschluss oder spätestens der Baubeginn des Vorhabens. Bei zeitlich nicht absehbarer Laufzeit der Planfeststellungsverfahrens ist ggf. eine Nachberechnung zum Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses erforderlich. Aus verwaltungstechnischer Sicht und auch aus Beschleunigungsgründen ist es vorteilhaft, die Berechnung und Abstimmung der Verzinsung und die sich daraus ergebende Flächengröße und Bewertung der Maßnahmen zum Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens zu machen.

Flächenpools (ohne vorgezogene Umsetzung von Maßnahmen)

Das Einbringen von Maßnahmen aus Flächen- und Maßnahmenpools ohne vorgezogene Umsetzung und deren vorhabenbezogene Zuweisung erfordert für ein Planfeststellungsverfahren eine rechtliche Bestimmtheit der Lage, des Umfangs und der erreichbaren Aufwertung nach den Vorgaben der BKompV-Bewertung sowohl bezogen auf den Biotopwert als auch funktionsspezifisch für jedes einzelne Schutzgut. Hierzu wird empfohlen, für die aus dem jeweiligen Pool einzubringenden Maßnahmenflächen eine Flächenabgrenzung der Maßnahmen vorzunehmen und aus der Gesamtflächengröße der Maßnahmen die mittlere Aufwertung aller Maßnahmen unter Einbeziehung der funktionsspezifischen Maßnahmenanforderungen zu ermitteln und diese in der aggregierten Bewertung und Abgrenzung in das jeweilige Verfahren einzubringen. Bezogen auf diesen Vorschlag bestehen wie bereits dargestellt noch rechtliche Unsicherheiten hinsichtlich der rechtlichen Bestimmtheit der Art und Abgrenzung der Einzelmaßnahmen, die auf Hinweis des BfN und DB InfraGo rechtlich zu klären sind. (Adressat*in: BfN, BMUK, Naturschutzbehörden, (LANA)).

6 Forstrechtliche Kompensation

Problemdefinition:

In der planerischen Praxis bestehen Unsicherheiten, ob das Erfordernis des Waldausgleichs aus den Regelungen der Landeswaldgesetze im Sinne multiinstrumenteller Maßnahmen auch in Maßnahmenpools und Ökokonten umgesetzt werden kann.

Ziel:

Die BKompV regelt im § 2 Abs. 4, dass im Rahmen der Festlegung des Kompensationsumfangs zu prüfen ist, inwieweit beeinträchtigte Funktionen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes bereits kompensiert werden durch anererkennungsfähige Maßnahmen des Verursachers:

1. im Sinne von § 30 Abs. 3, § 34 Abs. 5, § 44 Abs. 5 S. 3, § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG,
2. nach § 9 Abs. 2 des Bundeswaldgesetzes oder
3. nach den Wald- und Forstgesetzen der Länder.

Die forstrechtliche Kompensation kann im Rahmen der multiinstrumentellen Kompensation auch durch Maßnahmen in Flächen- und Maßnahmenpools erfolgen.

Lösungsvorschläge(mit Adressat*in):

Adressat*in: Naturschutzbehörden und Forstbehörden der Länder BMU / BfN

Das Erfordernis des Waldausgleichs ergibt sich aus den Landeswaldgesetzen als Rechtsfolge einer Waldumwandlung (Änderung der Nutzungsart). Art und Umfang einer Ersatzaufforstung und die Möglichkeit der Kompensation durch andere Maßnahmen (z.B. Maßnahmen in bestehenden Wäldern) bestimmen sich ebenfalls nach Landesrecht. Die jeweiligen Kompensationsverpflichtungen aus den Landeswaldgesetzen und der Eingriffsregelung nach Landesrecht bzw. BKompV sind zwar rechtlich selbstständig, sie überlagern sich jedoch inhaltlich, da die Eingriffe und die Kompensationsmaßnahmen überwiegend die gleichen Schutzgutfunktionen betreffen. Es bedarf daher in der Regel keiner doppelten Kompensation. Die „Selbstständigkeit“ der Rechtsregime erfordert aber den Kompensationsbedarf jeweils getrennt zu ermitteln und die vorgesehenen erforderlichen Maßnahmen separat nachzuweisen, was aber nicht gegen eine multiinstrumentelle Kompensation spricht. Zur Vermeidung einer Doppelkompensation wird gerade im Kontext von Ersatzaufforstungen auch auf die Berücksichtigung agrarstruktureller Belange im Sinne des § 15 Abs. 3 BNatSchG und § 10 BKompV hingewiesen.

Der forstrechtlich gebotene Waldausgleich sollte sowohl durch Ersatzaufforstungen als auch durch Maßnahmen in bestehenden Wäldern (z.B. Nutzungsstillegung, Habitatmaßnahmen) umgesetzt werden können. Forstrechtliche Kompensationsmaßnahmen in bestehenden Waldflächen, die nicht über die Ersatzaufforstung erbracht werden, sollten vor allem in walddreichen Bundesländern umgesetzt werden und müssen über die ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung hinausgehen. Beispiele für geeignete Waldumbaumaßnahmen sind:

- Dauerhafte Überführung von Waldbeständen in die natürliche Waldentwicklung (NWE),
- Entsiegelung, Rückbau von Infrastrukturen im Wald (z.B. bauliche Anlagen) mit Bepflanzung und anschließender naturgemäßer Waldbewirtschaftung,
- Vernässung von entwässerten Waldflächen auf organischen und mineralischen Standorten,
- Entwicklung und Förderung naturnaher Laub- und Mischwälder in Auen und entlang kleinerer Fließgewässer,
- Neuanlage von strukturreichen Waldrändern durch Schaffung vorgelagerter Waldrandstrukturen oder Aufbau von strukturreichen Waldrändern durch Unterpflanzung,
- Waldbauliche Maßnahmen zur Anlage, Wiederherstellung bzw. Entwicklung von natürlichen oder gefährdeten Waldgesellschaften,
- Wiederansiedlungsmaßnahmen und gezielte Einbringung fehlender typischer oder gefährdeter Arten der Krautschicht bei erreichter Habitateignung, ergänzend auch seltene Moos- und Flechtenarten,
- Wiederherstellung/Initialisierung von für den Arten- oder Biotopschutz bedeutsamen Waldnutzungsformen (z.B. Hutewald),
- Aufwertung vorhandener Waldbestände durch die Förderung von Sonderbiotopen (z.B. Kleingewässer, Abbruchkanten, lichte Waldstrukturen), Einbringung seltener heimischer Baumarten, Entnahme invasiver Arten, gezielte Schaffung oder Einbringung von stehendem und liegendem Starktotholz, Förderung und Schaffung von Habitatbäumen u.a. durch Veteranisierungsmaßnahmen, Belassen von Kalamitätsholz),
- Offenhaltung, Wiederherstellung von naturschutzfachlich wertvollen Lichtungen und Waldwiesen, Erhöhung des Habitatangebots für höhlenbewohnende Arten (Vögel, Fledermäuse, Insekten, Kleinsäuger) durch aktive Schaffung von Höhlen in lebenden Bäumen bzw. Initiierung von Prozessen, die zur Bildung von Mulmhöhlen führen (vgl. Veteranisierung),
- Belassen von Habitatbaumanwärtern und Protzen (Vorwuchs),
- Belassen von Windwürfen mit Verzicht auf die Beräumung von Schadholzflächen, anschließend Wiederbewaldung durch eigendynamische Entwicklung,
- Waldumbau von Beständen mit standortfremden Baumarten oder Fichten-, Kiefernbeständen in Laubwald, -mischwälder, sofern diese Maßnahmen nicht ohnehin der gebotenen guten fachlichen Praxis entsprechen oder durch öffentliche Programme vorgegeben sind (z.B. LÖWE in Niedersachsen).

Die Festsetzung der Maßnahmen erfolgt vielfach über den LBP, wobei die forstlich begründeten Maßnahmen als multiinstrumentelle Maßnahmen in das Maßnahmenkonzept integriert werden können. Das Forstrecht stellt dabei meist nur einen Anspruch hinsichtlich der Flächengröße der Ersatzaufforstung oder ggf. der Optimierung bestehender Wälder, während die Eingriffsregelung Ansprüche an die Art der Maßnahme (z.B. Artenzusammensetzung), die räumliche Lage (mindestens im selben Naturraum) und die rechtliche Sicherung (Eintragung von Dienstbarkeiten ins Grundbuch) stellt. Sofern beide Ansprüche in einem Flächen- oder Maßnahmenpool realisiert werden können, kann die Maßnahme sowohl dem forstrechtlichen Ausgleich als auch der Kompensation der Eingriffsregelung dienen. Zu beachten sind allerdings unterschiedliche Ansprüche, was die Dauer der Unterhaltung betrifft:

- Während die Eingriffsregelung i.d.R. von einem Pflegezeitraum von 25 Jahren (s. Kapitel 5.2) sowie einer dauerhaften rechtlichen Sicherung der Flächen (z.B. mittels Eintragung von Dienstbarkeiten) ausgeht, fordert der forstrechtliche Ausgleich eine Pflege bis zum Zeitpunkt der Abnahme der gesicherten Kultur (in der Regel 8-10 Jahre) ohne rechtliche Sicherung im Grundbuch (da Sicherung des Bestandes waldderechtlich geregelt ist). Auch wenn die Ausgleichsverpflichtung somit zu unterschiedlichen Zeitpunkten endet, kann eine Poolmaßnahme als multiinstrumentelle Maßnahme angerechnet werden, sofern sie die Ansprüche beider Rechtsregime kombiniert bzw. die höheren Ansprüche – die hier von der Eingriffsregelung vorgegeben werden – erfüllt. Vielfach wird im Rahmen von Zulassungsverfahren die rechtliche Sicherung aber sehr wohl als erforderlich erachtet, da das Waldrecht nur im Umfang der sog. guten fachlichen Praxis der Waldbewirtschaftung schützen kann. Viele Kompensationsmaßnahmen gehen aber über das hinaus, was die gut fachliche Praxis als Minimum fordert.

Ein wesentliches Grundproblem ist, dass in vielen Fällen (insbesondere in Hessen) das Waldrecht keine multiinstrumentelle Kompensation zulässt, sondern anstelle der oben genannten Waldumbaumaßnahmen grundsätzlich eine Ersatzaufforstung fordert. Rechtlich zu klären ist, ob das Bundeswaldgesetz die Möglichkeit bietet, abweichungsfest eine Lockerung des Waldausgleichs zu regeln. (Adressat*in: BfN, BMUKN, Naturschutzbehörden, (LANA)).

Sofern die o.g. Voraussetzungen erfüllt sind, ist jedoch eine multiinstrumentelle Maßnahmenbelegung von Poolmaßnahmen möglich. Unproblematisch kann in diesem Zusammenhang eine Flächenbevorratung angesehen werden. Eine multiinstrumentelle Zuordnung von bevorrateten Maßnahmen ist ebenfalls möglich.

Empfehlungen für Vorhabenträger und Flächenagenturen/Ökokontobetreiber:

- Pools können zur Erfüllung der Verpflichtungen des forstrechtlichen Ausgleichs herangezogen werden. Eine multiinstrumentelle Zuordnung von Maßnahmen (Eingriffsregelung, Forstrecht, ggf. weitere) sollte angestrebt werden.
- Den Vorhabenträgern wird im Zuge der Flächenakquise bei Flächenagenturen/Ökokontobetreibern empfohlen, bei Bedarf auch Flächen- und Maßnahmenangebote für den forstrechtlichen Waldausgleich anzufragen und hierzu die eigene Nachfrage entsprechend vorzubereiten.

- Das Zielkonzept der Pools sollte den forstrechtlichen Ausgleich entsprechend den jeweiligen länderspezifischen Vorgaben / Rahmenbedingungen (Ersatzaufforstung und Waldumwandlung) berücksichtigen. Die Maßnahmen sollten frühzeitig mit den zuständigen Naturschutz- und Forstbehörden sowie privaten Waldbesitzern abgestimmt werden.
- Wie in einigen Bundesländern bereits praktiziert, sollte der forstrechtlich gebotene Waldausgleich sowohl durch Ersatzaufforstungen wie auch durch andere Maßnahmen (s.o.) möglich sein. Dies begründet sich je nach Flächenverfügbarkeit für Ersatzaufforstungen in der Schonung der Agrarstruktur durch den Verzicht auf die Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen, wie auch einer guten naturschutzfachlich sinnvollen Möglichkeit Waldumbaumaßnahmen in ein naturschutzfachliches und forstliches Gesamtkonzept mit einer multiinstrumentellen Einbindung von Kompensations- und Artenschutzmaßnahmen zu ermöglichen.
- Derartige Maßnahmen sollten vor allem in walddreichen Bundesländern umgesetzt werden und müssen über die ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung hinausgehen (Beispiele für geeignete Maßnahmen im Wald sind im obigen Text benannt).
- Eine Klärung grundsätzlicher Fragen der Anerkennung weiterer Maßnahmen zum forstrechtlichen Waldausgleich sowie die multiinstrumentelle Belegung von Maßnahmen aus dem Forstrecht und Naturschutzrecht (Eingriffsregelung, Artenschutz, Kohärenzausgleich, gesetzlicher Biotopschutz) mit der Naturschutzverwaltung und den Forstbehörden ist sinnvoll, um einen Beitrag zur Flächeneinsparnis und den Abstimmungsaufwand in jedem Einzelfall zu minimieren.

7 Bevorratung von Artenschutzmaßnahmen

Problemdefinition:

Die Regelungen einiger Bundesländer sowie auch die Vorgaben von Behörden lassen vorgezogene und damit nicht eingriffsbezogene Artenschutzmaßnahmen nicht zu bzw. betrachten sie teilweise ablehnend. Da aber gerade die Notwendigkeit einer vorgezogenen Umsetzung der speziellen Anforderungen der artenschutzrechtlichen Maßnahmen zu Verzögerungen führen kann, ist die Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für die Anerkennung vorgezogener Artenschutzmaßnahmen in multiinstrumentell angelegten Pools/Ökokonten dringend erforderlich.

Ziel:

Verstärkte Bevorratung und vorgezogene Umsetzung von Artenschutzmaßnahmen in Kompensationsflächenpools und Ökokonten.

Lösungsvorschläge (mit Adressat*in):

Auch mit dem Ziel einer flächensparenden und beschleunigten Umsetzung von Maßnahmen wird empfohlen, die Möglichkeiten zu nutzen, CEF- und insbesondere FCS-Maßnahmen verstärkt über Kompensationsflächenpools und Ökokonten umzusetzen und diese im jeweiligen Vorhabenkontext auch multiinstrumentell als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen u.a. aus der Eingriffsregelung und dem gesetzlichen Biotopschutz zu belegen. Über Flächenpools und Ökokonten können FCS- und ggf. CEF-Maßnahmen auch bevorratet und vorgezogen umgesetzt werden. Die Maßnahmen müssen dabei artspezifisch zugeordnet werden können (s. Empfehlungen des FuE des BfN: Potenziale von Flächen- und Maßnahmenpools (Bosch& Partner u. Füßer und Kollegen 2024)). Es empfiehlt sich, bei der Nutzung von Pools und Ökokonten für artenschutzrechtlich erforderliche Maßnahmen, ein Gesamtkonzept als Grundlage für die Ableitung der bevorrateten Kompensationsmaßnahmen zu erarbeiten. Für eine sinnvolle Gesamtkonzeption sind die artenschutzrechtlichen Beeinträchtigungen der absehbaren Eingriffsvorhaben überschlägig zu ermitteln, um Flächen bzw. Maßnahmen für die Bevorratung festzulegen, die den funktionalen und räumlichen Anforderungen gerecht werden können (s. Kapitel 2). (Adressat: Flächenagenturen/Ökokontobetreiber, VHT, Landschaftsplanungsbüros).

Bei der Nutzung von Flächenpools und Ökokonten bedarf es jedoch einer individuellen Prüfung, ob eine Zuordnung von Artenschutzmaßnahmen zu einem Vorhaben im konkreten Fall zulässig und angemessen ist. Hierbei können bevorratete Flächen für FCS-Maßnahmen räumlich flexibler ausgewählt werden als CEF-Maßnahmen. Auch hinsichtlich des Funktionsbezugs ist eine flexiblere Ausgestaltung der Maßnahmen möglich, da diese nicht zwingend die vom Vorhaben betroffene Fortpflanzungs- oder Ruhestätten wiederherstellen müssen. Daher ist im Vergleich zu den CEF-Maßnahmen ein Rückgriff auf Poolflächen oder Ökokontomaßnahmen aufgrund der gelockerten räumlichen und funktionalen Anforderungen mithin einfacher möglich. Da die Anforderungen in zeitlicher Hinsicht im spezifischen Einzelfall zu beurteilen sind, kann für Fallkonstellationen, in denen eine gewisse Verzögerung zwischen Eingriffszeitpunkt und voller Wirksamkeit von FCS-Maßnahme akzeptiert werden kann, auch auf Maßnahmen innerhalb eines Ökokontos zurückgegriffen werden, die erst kurzfristig umgesetzt worden sind und ihre volle Wirksamkeit noch nicht entfalten.

Eine frühzeitige Wirksamkeit der FCS-Maßnahmen muss insbesondere für solche Arten gewährleistet werden, die sich in einem ungünstigen Erhaltungszustand befinden. Diesbezüglich würde sich eine Bevorratung von Flächen und Ökokontomaßnahmen als sehr sinnvoll erweisen. (Adressat: Flächenagenturen/Ökokontobetreiber, vom VHT beauftragte Landschaftsplanungsbüros).

Den Flächenagenturen / Poolträgern wird empfohlen zu prüfen, für welche FFH Anhang IV Arten oder Vogelarten im Sinne von Art. 1 und Art. 4 Abs. 2 VS-RL Maßnahmen umgesetzt werden können und welche bereits mit Maßnahmenzielen belegten Flächen auch im Sinne der Habitatansprüche bestimmter Zielarten entwickelt werden können. Mit den zuständigen Naturschutzbehörden sollte abgestimmt werden, ob die jeweiligen Poolflächen und geplanten Maßnahmen für die jeweilige Art als CEF- und FCS-Maßnahmen anerkannt werden können.

Den Vorhabenträgern wird im Zuge der Flächenakquise bei Flächenagenturen / Poolträgern empfohlen, frühzeitig Flächen- und Maßnahmenangebote für artspezifische CEF- und FCS-Maßnahmen anzufragen und hierzu die eigene Nachfrage entsprechend vorzubereiten.

Einzelne Ökokonto-VO beinhalten bereits die Möglichkeit, artenschutzrechtliche Maßnahmen zu bilanzieren (bspw. Erlasse zur Umsetzung mit Bezug Verordnung in Schleswig-Holstein). Zu prüfen ist, inwiefern diese Landesregelungen aus Schleswig-Holstein als „Best Practice“ auf andere Länder übertragbar sind (Adressat*in: BfN, Naturschutzbehörden, (LANA)).