

**Stellungnahme von Bosch & Partner  
zum „Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung“  
des Koalitionsausschusses vom 28. März 2023**

**III. Beschleunigung und Effektivierung des Naturschutzes**

*„Neben dem Klimaschutz ist der Erhalt unserer Artenvielfalt die zweite große ökologische Aufgabe unserer Zeit und dieser Koalition. Auch wenn sich nicht in allen Fällen Nutzungskonflikte zwischen Transformation und Naturschutz verhindern lassen, darf die Qualität unserer Natur insgesamt nicht leiden.“*

*Das Umweltrecht soll nicht lediglich einzelne Genehmigungsvorhaben isoliert in den Blick nehmen, sondern **Umwelt- und Naturschutzvorhaben insbesondere mit Blick auf Ausgleichsflächen vernetzt denken, damit die Flächennutzung künftig zielgenauer entwickelt wird.**“*

Die Autorenschaft unterstützt ausdrücklich, „Ausgleichsflächen vernetzt zu denken“. Gerade bei Ausbauvorhaben, kleineren Vorhaben oder Vorhaben in naturschutzfachlich weniger wertvollen Landschaftsräumen kann eine qualitativ hochwertige Kompensation erreicht werden, indem Kompensationserfordernisse in Vernetzungsprojekten gebündelt umgesetzt werden. Bei größeren, komplexen Vorhaben z.B. des Netzausbaus und der Verkehrsinfrastruktur und einer Bündelung von verschiedenen Vorhaben in hochwertigen Lebensräumen, sind die Eingriffswirkungen und die Ausgleichserfordernisse ebenfalls übergreifend in ihrem Zusammenwirken zu betrachten. Aufgrund der in diesen Fällen zu erwartenden Eingriffsschwere sind die Kompensationsflächen in einem Gesamtkonzept zu entwickeln.

Räumlich sollten diese Maßnahmen im betroffenen Naturraum oder auch in angrenzend in funktional ähnlichen Naturräumen umgesetzt werden. Kompensationsflächen in großräumigen und vernetzten Flächen umzusetzen, verbessert auch die naturschutzfachliche Zielerreichung und ermöglicht eine effektives Pflegemanagement auf den Maßnahmenflächen unter Einbindung von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, hier insbesondere von produktionsintegrierten Maßnahmen (s. Anlage 6 und § 10 der BKompV zur Berücksichtigung agrarstruktureller Belange).

Gerade in diesen Fällen bieten sich Ökokonto/Kompensationsflächenpools (vorhandene Pools oder bei Großprojekten oder mehreren Vorhaben in einem Raum auch eigens für diese Projekte eingerichtete Pools) an, welche die Vorteile der vernetzten Planung von Kompensationsflächen (Komplexmaßnahmen) mit den Vorteilen der Realkompensation (multifunktionale Kompensation) kombinieren.

*„Dies soll in einem Konsultationsprozess mit Verbänden, Praxis und Wissenschaft vorbereitet werden, den das BMUV beginnen wird. Im Anschluss an diesen Konsultationsprozess werden die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, damit Flächen von besonderer Bedeutung für den Schutz der Ökosystemfunktionen schneller und effektiver bereitgestellt und gesichert werden können. Dem Zielkonflikt zwischen Naturschutz und dem Ausbau von Infrastruktur soll dabei durch folgende Maßnahmen Rechnung getragen werden:*

1. *Nach dem Bundesnaturschutzgesetz müssen Eingriffe in die Natur kompensiert werden. Dabei ist das Prinzip der **Realkompensation** vorherrschend; das bedeutet, dass die Beeinträchtigungen von **Funktionen des Naturhaushaltes (Schutzgüter Boden, Wasser, Tiere/Pflanzen, Luft)** so weit wie möglich **gleichartig** ausgeglichen oder **gleichwertig** ersetzt werden.“*

Neben dem Naturhaushalt sind auch das Landschaftsbild und die landschaftsgebundene Erholung Teil der Eingriffsregelung. Diese Schutzgüter sind insbesondere beim Ausbau der Windenergie und Photovoltaikfreiflächenanlagen sowie bei Freileitungen und großen Infrastrukturprojekten aus Akzeptanzgründen für die betroffenen Bevölkerung wichtig zu beachten. Gerade hier leistet die Realkompensation in der Region einen wichtigen Beitrag zur Kompensation für die betroffenen Menschen vor Ort.

*„Daneben gibt es bisher nachrangig die finanzielle Kompensation über **Ersatzgeldzahlungen**. Der reale Ausgleich findet derzeit oftmals in kleinteiligen und unzusammenhängenden Flächen mit wenig Wert für den Erhalt der Biodiversität statt. Bei Ersatzgeldzahlungen werden die Mittel häufig spät und unsystematisch verausgabt.“*

Die Realkompensation bewirkt durch die Umsetzung des Ausgleichs und Ersatzes in räumlicher Nähe zum Vorhaben bzw. im betroffenen Landschaftsraum eine Akzeptanzförderung des Vorhabens in der Bevölkerung, aber auch in den Kommunen bzw. Landkreisen. Die Realkompensation umfasst aus der derzeitigen Praxis auch die organisatorische Umsetzung von Maßnahmen über Flächen- und Maßnahmenpools.

In der Praxis gibt es gerade bei Großprojekten viele Beispiele für erfolgreiche Kompensationslösungen durch die frühzeitige Einbindung von professionellen Flächenagenturen -öffentlich und privat- und lokalen/regionalen Ökokontobetreibern. Professionelle Flächenagenturen haben in den letzten 10 Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen, nicht zuletzt aufgrund ihres langjährig etablierten Netzwerks zu Flächeneigentümern, Inhabern von Ökokonten und Potentialflächen, ihres freiwilligen naturschutzfachlichen Qualitätsanspruchs, ihrer regionalen Verankerung und dem daraus resultierenden positiven Image sowohl bei Flächeneigentümern als auch bei Vorhabenträgern, Naturschutzbehörden und der Öffentlichkeit.

An dieser Stelle ist der Hinweis wichtig, dass gerade bei Großvorhaben, die Gegenstand des Modernisierungspaktes sind, bisher keine Ersatzgeldzahlungen geleistet worden sind, so dass zur zielgerichteten Umsetzung von Maßnahmen aus Ersatzzahlungen bisher keine Erfahrungen vorliegen. Weiterhin ist innerhalb der bundesweit vernetzten Flächenagenturen bislang nicht bekannt, dass eine mangelnde Verfügbarkeit geeigneter landschaftsrechtlicher Kompensationsleistungen regelmäßig zu Genehmigungsverzögerungen führt. Hingegen führen aber haushalterische Vorgaben der Bundeseinrichtungen – hier insbesondere die fehlende Möglichkeit Flächen frühzeitig zu reservieren bzw. zu sichern – in der Praxis immer wieder dazu, dass Kompensationsflächen in laufenden Verfahren nicht mehr zur Verfügung stehen.

Gerade bei Großprojekten werden bereits jetzt zusammenhängende Maßnahmenkomplexe geplant und umgesetzt, die einen zentralen Beitrag zur Biodiversität in dem betroffenen Raum bzw. zum Erhalt des Status Quo von Natur und Landschaft beitragen. Eine direkte Verausgabung von Ersatzzahlungen wäre über die etablierten Strukturen der Naturschutzverwaltung nur mit einer verbesserten und aufgabengebundenen Personalausstattung und Bündelung von Personal für diese Zwecke sowie insbesondere mithilfe der öffentlichen und privaten Flächenagenturen und Ökokontobetreiber möglich.

*„Um den vernetzten Naturschutz zu stärken und großräumig arrondierte Gebiete zu schaffen, sollen **künftig Flächen für den Umwelt- und Artenschutz und die Qualität von Maßnahmen gesichert werden.**“*

Biotopverbundplanungen der Länder sind bereits bei vielen Planungen eine zentrale Grundlage der Maßnahmenplanungen. Weitere wichtige Bausteine zur Stärkung des Biotopverbundes sind u.a. die flächendeckend vorliegende Landschaftsplanung, die Wiedervernetzungsconzepte des Bundes und der Länder unter besonderer Berücksichtigung der Lebensraumnetze des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) und des Bundesprogramms Wiedervernetzung sowie die Flächenkulisse des Bundeskonzeptes der Grünen und blauen Infrastruktur.

Die Sicherung der Flächen setzt die frühzeitige Klärung der Flächenverfügbarkeit voraus, um entsprechende vertragliche Regelungen oder auch den möglichen Flächenerwerb vornehmen zu können. Dabei sind mit Bezug zu den rechtlichen Regelungen des § 15 Abs. 3 BNatSchG und § 10 der BKompV die agrarstrukturellen Belange zu berücksichtigen. Die Flächensicherung setzt eine frühzeitige Finanzmittelbereitstellung für die Flächenakquise voraus.

Ein entscheidender Erfolgsfaktor für die ökologische Wirksamkeit und Qualität der Maßnahmen liegt in der Sicherung der langfristigen Maßnahmenfinanzierung. Während die Grundstückssicherung in der Regel durch Dienstbarkeiten rechtlich geregelt wird, fehlt es häufig an der rechtsverbindlichen Sicherung der langfristigen Finanzierung.

Die naturschutzfachlichen Kompensationsmaßnahmen der Eingriffsregelung werden in der Praxis insbesondere zusammen mit Artenschutzmaßnahmen durch die Mehrfachzuweisung von Flächen und Maßnahmen „multifunktional“ geplant. Die Multiinstrumentalität aus den verschiedenen Rechtsanforderungen zur Kompensation (Eingriffsregelung, Artenschutz, Natura 2000-Gebietsschutz, gesetzlicher Biotopschutz, forstrechtlicher Ausgleich, Retentionsausgleich in Überschwemmungsgebieten, Maßnahmen nach der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)) ist ein etabliertes Instrument zum flächensparenden Planen. Dabei profitieren Maßnahmen, die aus den anderen Rechtsregimen resultieren (WRRL, gesetzlicher Biotopschutz, Forstrechtlicher Ausgleich, Retentionsausgleich), von der von der gebündelten Betrachtung im Rahmen der Eingriffsregelung bzw. des landschaftspflegerischen Begleitplans des Landschaftspflegerischen Begleitplans (LBP) nach § 17 Abs.4 BNatSchG im Zulassungsverfahren, u.a. durch eine multiinstrumentelle Planung von Realkompensationsmaßnahmen. Für die genannten Maßnahmen außerhalb der Eingriffsregelung sind in den jeweiligen rechtlichen Regelungen bis auf

die Walderhaltungsabgabe keine Ersatzgeldzahlungen vorgesehen.

Kompensationsflächenpools können im Rahmen der Realkompensation auch hier einen Beitrag leisten, wenn mehr multiinstrumentelle Maßnahmen aus den verschiedenen Rechtsbereichen gebündelt umgesetzt werden (Beschleunigungswirkung, Flächensparen).

**„Die Kompensation der Eingriffe kann auch durch entsprechende Zahlungen erfolgen. Damit können die Vorhabenträger Infrastrukturprojekte einfacher und schneller planen.“**

An dem Vorrang der Realkompensation vor der Ersatzgeldzahlung und der Kaskade der Eingriffsregelung sollte festgehalten werden. Ersatzgeldzahlungen sollten mit Bezug zu den rechtlichen Regelungen nur dann festgesetzt werden, wenn Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht durchführbar sind und keine bevorrateten und anerkannten Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung stehen (s. auch Stellungnahme des BFAD zum Modernisierungspaket). Hier bedarf es keiner rechtlichen Änderungen, um Beschleunigungseffekte zu erzielen.

Zudem ist anzumerken, dass ein Teil der Kompensation im Vorhabenkontext grundsätzlich immer real erfolgen muss. Dies resultiert aus der landschaftsgerechten Einbindung von Vorhaben. Beispiele hierfür sind trassenbegleitende Maßnahmen auf Böschungsflächen, ökologisches Trassenmanagement unter Stromtrassen oder die Wiederherstellung der Bauflächen bei der Verlegung von Erdkabeln und Rohrleitungen. Andererseits kann es bei schwerwiegenden Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes wie oben dargestellt auch zu Kompensationserfordernissen aus anderen Rechtsbereichen (u.a. dem Retentionsausgleich, dem gesetzlichen Biotopschutz oder dem forstrechtlichen Ausgleich) kommen, so dass konkrete Maßnahmen in räumlicher Nähe real planfestzustellen und umzusetzen sind. Die Realkompensation vor Ort hat wie bereits dargestellt weiterhin einen wichtigen Beitrag zur Akzeptanzförderung.

Die Ersatzzahlung bemisst sich gemäß § 15 Abs. 6 BNatSchG nach den durchschnittlichen Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einschließlich der erforderlichen durchschnittlichen Kosten für deren Planung und Unterhaltung sowie die Flächenbereitstellung unter Einbeziehung der Personal- und sonstigen Verwaltungskosten bzw. – sollten diese nicht feststellbar sein – nach Dauer und Schwere des Eingriffs. In der Praxis werden die durchschnittlichen Kosten für nicht durchführbare Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen also nach dem Wiederherstellungsansatz (gleichartig bzw. bei geringwertigen Biotoptypen gleichwertig) ermittelt. Die Kostenansätze für spezifische Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen liegen in Kostendateien für landschaftspflegerische Maßnahmen verschiedener Träger und als Grundlage für Ablöserichtlinien z.B. für Bundesfernstraßen vor. Die BKompV enthält für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild Vorgaben und Bemessungskriterien für die Ermittlung der Höhe der Ersatzgeldzahlungen, die sich an der Eingriffsschwere ausrichten. Für die Ermittlung der Ersatzgeldzahlungen ist eine qualifizierte Bestandserfassung und Eingriffsbewertung erforderlich (analog Schadensersatzermittlung, wie auch in anderen Rechtsbereichen).

Bei der Eingriffsermittlung ist die Schwere der jeweiligen Beeinträchtigungen zu berücksichtigen (s. hierzu die Bundeskompensationsverordnung (BKompV). Dies sieht der LBP gemäß § 17 BNatSchG bereits vor.

Bei nicht durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind die erforderlichen durchschnittlichen Kosten für die Flächenbereitstellung nach § 14 Abs 1 BKompV auf der Grundlage der Bodenrichtwerte nach § 196 des Baugesetzbuches festzustellen. Gerade in den Räumen mit hohem Flächendruck und Flächenkonkurrenzen ist es für die Flächensicherung wichtig, die Mittelbereitstellung an dem Verkehrswert der jeweiligen Fläche auszurichten, um Beschleunigungseffekte umzusetzen (s. Stellungnahme des BFAD). Dies trifft in gleicher Weise auch auf Maßnahmen zu, die aus der Realkompensation umgesetzt werden sollen.

Ersatzzahlungen sind zweckgebunden für Kompensationszwecke der Eingriffsregelung zu nutzen (rechtliche Klärung), hierbei sind die räumlichen Bezüge zum Naturraum zu beachten, wobei diese Regelung auch für angrenzende und funktional ähnliche Naturräume geöffnet werden sollte. Die Auswahl von geeigneten Flächen und Maßnahmen innerhalb der Flächenkulisse und deren Umsetzung kann über etablierte Strukturen und erfahrenen Träger, wie u.a. die Flächenagenturen, erfolgen (s. Stellungnahme des BFAD). Hier bedarf es keiner neuen Institution auf Bundesebene.

2. *„Um genügend und vernetzte **Flächen für die Renaturierung und den Naturschutz raumordnerisch zu sichern**, soll die Möglichkeit geschaffen werden, **einen zusammenhängenden länderübergreifenden Biotopverbund als Vorrangfläche** zu definieren. Dafür wird die Bundesregierung ein Flächenbedarfsgesetz auf den Weg bringen.“*

Für die raumordnerische Sicherung von Kompensationsräumen im Sinne der Entwicklung und Wiederherstellung von Natur und Landschaft eine eigene Gebietskategorie in der Regionalplanung zu schaffen, unterstützt die planerische Vorbereitung und Flächen-suche. Hier bietet sich als regionalplanerische Festlegung anknüpfend an bestehende raumordnerische Ausweisungen das „Vorbehaltsgebiet für die Kompensation und den Biotopverbund“ an. Grundlage sind die bestehenden Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Natur und Landschaft der Regionalplanungen der Länder, die Landschafts(rahmen)planung, die Biotopverbundplanungen der Länder, die bisher im Bundeskonzept Grüne Infrastruktur gebündelten Ziele wie z.B. die Lebensraumnetze und Achsen/Korridore des BfN oder das Blaue Band, das Bundesprogramm Wiedervernetzung und das Bundeskonzept Grüne Infrastruktur sowie das Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz. Diese Schwerpunkträume wären auch hilfreich für die Umsetzung der Maßnahmen aus den AHP nach § 45d BNatSchG.

3. *„Um die Entwicklung, Sicherung und Aktivierung einer ausreichenden Flächenkulisse zu gewährleisten und die Kompensationsmaßnahmen für große Bundesvorhaben qualitativ hochwertig umzusetzen, wird **eine zentrale Organisationseinheit im Geschäftsbereich des BMUV** geschaffen und entsprechend ausgestattet. Es ist bereits jetzt geregelt, dass das Bundesamt für Naturschutz (BfN) die Ausgleichszahlungen für artenschutzrechtliche Eingriffe beim Ausbau der Windenergie und der Netze im Rahmen des*

*nationalen Artenhilfsprogramms verwaltet. Empfänger der bisher nachrangigen Ersatzgeldzahlungen für naturschutzrechtliche Eingriffe sind – außer bei Eingriffen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) auf See – die zuständigen Stellen der Länder. **Die Länder betreiben teilweise gemeinnützige Landesgesellschaften, um diese Mittel für den Naturschutz einzusetzen. Sie betreiben außerdem teilweise Flächenagenturen, die für die Entwicklung regionaler Flächenpools und die Vermittlung von Flächen und Maßnahmen an Investoren im Rahmen der Eingriffsregelung zuständig sind. Ziel ist es, zusammen mit den Ländern durch einen überregionalen Ansatz die Wirkung dieser (zweckgebundenen) Mittel für den Natur- und Artenschutz zu erhöhen. Die zuständigen Stellen sollen strategische Flächenakquise betreiben und sich um die langfristige Bewirtschaftung der Flächen kümmern. Unnötige Doppelstrukturen sollen vermieden werden.***

Der Aufbau einer zentralen Organisationseinheit des BMUV erfordert einen größeren zeitlichen Vorlauf, was nicht zu einer direkten Beschleunigung beitragen kann. Daher ist es umso sinnvoller, auf etablierte Verwaltungsstrukturen der Länder sowie auch auf weitere Träger wie regionale/lokale Ökokontobetreiber und die im Bundesgebiet weitgehend flächendeckend aktiven Flächenagenturen zurückzugreifen (s. hierzu die Stellungnahme des BFAD).

Zudem haben die Übertagungsnetz-, Rohrleitungsbetreiber sowie die Vorhabenträger Straße, Schiene, Wasserstraße entsprechende Verwaltungsstrukturen, Personal und Kompetenzbereiche für das naturschutzfachliche Kompensationsgeschäft. Daher sollte die Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen weiterhin verursacherorientiert verankert bleiben, die Flächenakquise und die Umsetzung von Maßnahmen aber in einer engen Kooperation zwischen Vorhabenträgern, Naturschutzbehörden und Flächenagenturen erfolgen. Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung und Beschleunigung ist die Bereitstellung von Mitteln für die frühzeitige Flächensicherung oder auch den Flächenerwerb in einer planerisch vorbereiteten Flächenkulisse (s. Pkt. 2 und 3).

Zur Problematik und zu den zahlreichen Nachteilen von neu aufzubauenden Strukturen zur Flächenakquise und Durchführung von Kompensationsmaßnahmen wird auf die Stellungnahmen des BFAD verwiesen.

4. *„Dafür ist es in einem ersten Schritt erforderlich, die **Qualität und Quantität der bestehenden, der benötigten und der möglichen Kompensationsflächen zu erfassen**. Daneben soll ein laufendes Monitoring der Durchführung der Maßnahmen und der Verwendung der Gelder erfolgen. Dort wo kommunale Zuständigkeiten oder Zuständigkeiten der Länder berührt werden, kann die Bundesinstitution mindestens beratend tätig werden.“*

Die Qualität und Quantität der **bestehenden** Kompensationsflächen bzw. der verfügbaren Maßnahmenpools sollte über eine bundesweite Abfrage der Flächenagenturen und Poolträgern inkl. BIMA etc. erfasst werden und in einem entsprechenden Kataster geführt werden können.

Die Qualität und Quantität der **benötigten** Kompensationsflächen erfolgt über die vorhabenbezogene Landschaftspflegerische Begleitplanung (s.o.). Seit einiger Zeit gehört auch die frühzeitige zielgerichtete Ermittlung überschlägiger Kompensationserfordernisse auf den vorgelagerten Planungsebenen der Bedarfsplanung, Bundesfachplanung oder Raumordnungsplanung zu den aktuellen Beschäftigungsfeldern vieler Vorhabenträger von Infrastrukturprojekten. In der frühzeitigen Ermittlung und Anmeldung des Kompensationsbedarfs sind die wesentlichen Beschleunigungseffekte zu erwarten. Dabei wird eine überschlägige Ableitung zur Art und zum Umfang erforderlicher Maßnahmentypen für die betroffenen Biotop-, Landnutzungstypen (u.a. Wald, Gehölze, Offenland, Gewässer) vorgenommen. Ergänzend sollte eine Abschätzung des erforderlichen Maßnahmenumfanges zur Wiederherstellung der beeinträchtigten Lebensraumtypen und / oder Lebensräumen von Arten.

Mit dem Ergebnis der überschlägigen Bilanzierung des flächenmäßigen Kompensationsbedarfs und der Differenzierung nach Maßnahmentypen / Zielbiotoptypen sowie den unter Punkt 2 thematisierten „Vorbehaltsgebieten für die Kompensation von Natur und Landschaft und den Biotopverbund“ sind die Flächenagenturen / Poolträger in der Lage die zusätzlich erforderlichen und **möglichen** Kompensationsflächen zu akquirieren.

Ziel ist es, der BIMA und den Flächenagenturen / Poolträgern die planerische Vorbereitung und Flächenreservierung zu ermöglichen. Die Poolbetreiber sollten hierzu eine entsprechende Organisations- und Personalstruktur aufbauen, um auf die wachsende Nachfrage nach Maßnahmenflächen reagieren und den Bedarf koordiniert bedienen zu können.

Die Kooperation der Vorhabenträger mit den Naturschutzbehörden und Flächenagenturen würde mit den beschriebenen Anpassungen eine direkt wirksame Beschleunigung bringen, die viel schneller greifen würde als eine neue Bundesbehörde mit neuem Personal und Verwaltungsstrukturen aufzubauen.

5. *„Es soll geprüft werden, wie das bestehende naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht ausgeweitet werden kann unter Wahrung bestehender Nutzungsinteressen.“*

Die frühzeitige Einbindung der BIMA sowie von Flächenagenturen / Poolträgern setzt voraus, dass in den jeweiligen Haushalten der Vorhabenträger Finanzmittel für die Flächenakquise, die Planungsleistungen, die Flächenreservierungen und auch 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. Es wird empfohlen, eine rechtliche Regelung in der Form eines Erlasses zwischen den Bundesbehörden abzustimmen, der mit einer jeweils projektbezogenen Begründung eine vorgezogene Bereitstellung von Finanzmitteln für den vorgezogenen Flächenerwerb sowie die vorgezogene Umsetzung von Maßnahmen im Vorfeld eines rechtskräftigen Planfeststellungsbeschlusses ermöglicht. In diesem Kontext ist bei Bundesvorhaben auch das Vergaberecht entsprechend anzupassen.

Der frühzeitige Abschluss von Verträgen und Flächenreservierungen auf der Grundlage der vorgezogenen Bedarfsermittlung bietet sowohl den Poolbetreibern / Flächenagenturen als auch den Vorhabenträgern die erforderliche Planungssicherheit für die Flächenbereitstellung von erforderlichen Kompensationsmaßnahmen im Zuge der Vorbereitung der Planfeststellungsunterlagen.

Eine Erweiterung des naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechts auf Grundstücke im Bereich der „Vorbehaltsgebiete für die Kompensation von Natur und Landschaft und den Biotopverbund“ sowie auf die Flächenagenturen/ Poolbetreiber als Käufer würde die Arrondierung von größeren Maßnahmenkomplexen erleichtern.

6. *„Die Bundesregierung unterstützt die Europäische Union dabei, das Montrealer Abkommen effektiv umzusetzen.“*

Die Umsetzung von Kompensations- und Artenschutzmaßnahmen setzt voraus, dass eine langfristige Unterhaltung (Pflege und Entwicklung) gewährleistet werden kann.

7. *„Zugleich nutzt die Bundesregierung die Verhandlungen über Go-To-Areas im Rahmen der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie II (RED II), um die Beschleunigungen der EU-Notfallverordnung zum Ausbau der Erneuerbaren Energien, die sich bewährt haben, dauerhaft zu etablieren. Bis dahin setzen wir uns für eine Verlängerung der Notfallverordnung ein.“*

Die bisher bekannten Bestimmungen der EU-Kommission über Go-To-Areas gehen davon aus, dass das Instrumentarium der SUP auf Vorplanungsebene substanzielle Teile der umweltfachlichen Aufgaben nachfolgender Verfahrensstufen überschlägig, aber qualifiziert vorwegnimmt, um dann auf die UVP und die Artenschutzprüfungen, derzeit noch nur von Windprojekten in Windgebieten, zu verzichten. Die künftige Verfahrensweise kann sich realistisch nur bewähren, wenn eine entsprechende Überwachung erfolgt. Die Vorgehensweise darf sich nicht allein über die gewünschte Zeitersparnis bewähren, sondern muss sich nachweislich auch hinsichtlich der möglicherweise verbleibenden umweltrelevanten Konflikte bewähren.

Die Umsetzung der Regelungen der EU-Notfallverordnung in nationales Recht führen auch zu erheblichen Unsicherheiten in der Praxis der Genehmigungsbehörden. Es fehlt an einheitlichen Vorgaben, wie die Anordnung von Minderungsmaßnahmen auf der Basis vorhandener Daten erfolgen soll. Da die Maßnahmen durch die Naturschutzbehörden anzuordnen und zu begründen sind, sind die Behörden zusätzlichen Anforderungen ausgesetzt, die zeitlich und personell zu stemmen sind. Eine Beschleunigung der Genehmigungen ist daher durch die Regelungen nicht zu erwarten.

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die vorhabenbedingt entstehenden Beeinträchtigungen durch den vorgesehenen finanziellen Ausgleich in die Artenhilfsprogramme kurz- und mittelfristig nicht ausgeglichen werden können, da es bislang an entsprechenden Artenhilfsprogrammen und Regelungen zur Umsetzung der Maßnahmen fehlt.



Eine Verfahrensbeschleunigung allein über Absenkung materieller Standards im Umwelt- und Naturschutzrecht erscheint nicht zielführend. Andere Ansatzpunkte, die zu einer substantziellen Beschleunigung der Zulassungsverfahren führen könnten, bleiben hingegen unberücksichtigt. Zu nennen sind hier bspw.

- Einrichtung eines zentralen Portals zur Bereitstellung umwelt- und naturschutzfachlicher Datengrundlagen: So nehmen die in verschiedenen Planungsstufen erforderlichen Datenabfragen bei unterschiedlichsten Behörden derzeit sehr viel Zeit und Kapazitäten in Anspruch.
- Personelle, digitale Ausstattung der Behörden
- Die Beurteilung der umwelt- und naturschutzfachlichen Beeinträchtigung sowie die Ableitung von Maßnahmen kann auf der Grundlage von Kartierungen rechtssicher und fachlich valide vorgenommen werden. Die Beurteilung auf Basis vorhandener Datengrundlagen führt hingegen zu Unsicherheiten in der Genehmigungspraxis und ggf. zur Festlegung vorsorglicher, ggf. nicht erforderlicher Maßnahmen, obwohl die Kartierungen bei Infrastrukturvorhaben in der Regel nicht zu Verzögerungen in der Planung führen. Aufgrund der längeren Planungsphasen auf der vorgelagerten Ebene werden diese in der Regel von den Vorhabenträgern so frühzeitig geplant und durchgeführt, dass sie zum Eintritt in das Planfeststellungsverfahren bereits vorliegen und berücksichtigt werden können.
- Anpassung der Verfahrensregelungen im NABEG für Netzausbauvorhaben: Die Rückführung in Anlehnung an andere Verfahren zur Festlegung des Untersuchungsrahmens würde wohl eine Ersparnis von 1,5 bis 2 Jahren bedeuten, da derzeit frühzeitige Vorfestlegungen bei der Erstellung der Unterlagen nach § 6 NABEG sachunangemessen und planungerschwerend sind und ohnehin bei der Erstellung der Unterlagen nach § 8 NABEG (nochmals vertiefter) aufbereitet werden.

## Besondere Rolle des Landschaftspflegerischen Begleitplans (LBP)

Die Eingriffsregelung ist bereits seit 1976 im Bundesnaturschutzgesetz implementiert und kann als das zentrale Planungs- und Schadensersatzinstrument im System des deutschen Naturschutzrechts angesehen werden. Die Eingriffsregelung ist etabliert und breit akzeptiert, es sind aktuelle und fundierte Regelwerke vorhanden, um die Anforderungen der Eingriffsregelung im Rahmen der landschaftspflegerischen Begleitplanung effektiv, bei gleichzeitig hoher Qualität zu bearbeiten. So existieren u.a. **mit Einführung der BKompV im Jahr 2020 bundeseinheitliche Standards für Vorhaben im Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung**. Die BKompV wurde erlassen, um die Anwendung der Eingriffsregelung länderübergreifend zu vereinheitlichen, zu konkretisieren sowie um die Transparenz zu erhöhen. Damit wird sie u. a. einen wesentlichen Beitrag zur Beschleunigung der Verwaltungsverfahren, Erhöhung der Planungs- und Rechtssicherheit sowie zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme leisten.

Der Landschaftspflegerische Begleitplan hat vielfältige Aufgaben. So wird durch **die Erfassung und Bewertung von Natur und Landschaft** die Grundlage geschaffen, die Schwere von Beeinträchtigungen eines Vorhabens im konkreten Landschaftsraum zu bewerten. Zunehmend werden dort neben den klassischen naturhaushaltlichen Funktionen auch Aspekte des Klimaschutzes und der Klimaanpassung berücksichtigt, wie etwa Hochwasserschutzfunktion, Retentionsfunktion und Treibhausgasspeicher- und Senkenfunktion von Böden und Vegetation.

Die **Konfliktanalyse** beschreibt die Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft, die durch das konkrete Vorhaben im betroffenen Raum ausgelöst werden. Darauf aufbauend erfolgt eine fachlich angemessene, transparente und die Besonderheiten des jeweiligen Raumes berücksichtigende **Ableitung des Kompensationsbedarfs**.

Erst wenn die konkreten Vorhabenwirkungen im betroffenen Landschaftsraum bekannt sind, können geeignete und wirksame **Vermeidungsmaßnahmen** abgeleitet und das Vorhaben somit naturverträglich optimiert werden. Die Pflicht zur Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen ist zentrales Element der Eingriffsregelung und leistet einen wesentlichen Beitrag dazu, dass Natur und Landschaft durch die erforderliche Optimierung so gering wie möglich beeinträchtigt wird.

Verbleibende Beeinträchtigungen, die nicht vermieden oder gemindert werden können, sind mithilfe geeigneter **Kompensationsmaßnahmen** auszugleichen oder zu ersetzen. In der Vergangenheit gab es immer wieder Kritik, die sich v.a. am Erfolg von Kompensationsmaßnahmen festgemacht hat. Das Modernisierungspaket nennt unter Punkt III.1 einige dieser Kritikpunkte. In der Praxis scheitert eine erfolgreiche Kompensation – verstanden als dauerhaft funktionierende und somit die naturschutzfachlichen Ziele erfüllende Kompensation – selten an der Planung der Maßnahmen im LBP. Probleme liegen bei der Umsetzung von Maßnahmen, oft bedingt durch fehlendes Personal bei den Zulassungs- und Naturschutzbehörden,

mangelhafte Flächenverfügbarkeit oder geeignete Kontrollmechanismen – und der dauerhaften Pflege von Kompensationsmaßnahmen. In diesem Zusammenhang sind die Ziele der Bundesregierung, Ausgleich vernetzt zu denken und die Kompensation im Maßnahmenkomplexen zu realisieren, begrüßenswert. Flächenpools und Ökokonten zeigen schon heute, wie eine erfolgreiche Kompensation im o.g. Sinne erfolgen kann.

Aber auch wenn derzeit vielfach bereits erfolgreich auf bevorratete, räumlich konzentrierte, qualifiziert geplante und dauerhaft unterhaltene Kompensationsmaßnahmen der Flächen- und Maßnahmenpools zurückgegriffen wird, verbleibt immer auch ein gewisses Kompensationserfordernis, das nur vor Ort realisiert werden kann. Dieses resultiert einerseits aus der landschaftsgerechten Einbindung von Vorhaben, wie trassenbegleitende Maßnahmen auf Böschungflächen, dem ökologischen Trassenmanagement unter Stromtrassen oder der Wiederherstellung der Bauflächen bei der Verlegung von Erdkabeln und Rohrleitungen. Andererseits kann es bei schwerwiegenden Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes oder bei Kompensationserfordernissen aus anderen Rechtsbereichen erforderlich sein, Maßnahmen in bestimmten Räumen umzusetzen. Derartige Maßnahmenanforderungen können entstehen, wenn z.B. Flächeninanspruchnahmen in Überschwemmungsgebieten (ÜSG) einen Retentionsausgleich im selben ÜSG erfordern, wenn ein Verlust von gesetzlich geschützten Biotopen gleichartig auszugleichen ist oder wenn bei Inanspruchnahmen von Wald im Sinne des Waldgesetzes ein forstrechtlicher Ausgleich in Form von Ersatzaufforstungen oder einer Optimierung vorhandener Wälder erforderlich wird.

In diesem Zusammenhang ebenfalls hervorzuheben ist die enge methodische Verzahnung zwischen Artenschutzbeitrag und Landschaftspflegerischem Begleitplan. Bei der Bestandsaufnahme, die gleichzeitig für beide Instrumente erfolgen kann und somit Doppelarbeit vermeidet, auch bei der Konfliktdanalyse und Maßnahmenplanung bestehen hier zahlreiche Schnittstellen. Die Maßnahmenplanung des LBP orientiert sich oftmals an den Maßnahmen, die zur Vermeidung artenschutzrechtlicher Verbotstatbestände erforderlich sind (Vermeidungs-/CEF-Maßnahmen) oder an ggf. vorzusehenden FCS-Maßnahmen. Durch die Planfeststellung der Maßnahmenblätter des LBP erlangen die Maßnahmen des Artenschutzes Verbindlichkeit. Die Anwendung des Grundsatzes der Multifunktionalität / Multiinstrumentalität ist hier bewährte Praxis.

Gerade bei rechtlichen Genehmigungs- bzw. Kompensationserfordernissen, die nicht aus der Eingriffsregelung selbst, sondern aus anderen Rechtsbereichen resultieren (Arten- und Gebietsschutz, Kompensation des Verlustes gesetzlich geschützter Biotope, forstrechtlicher Ausgleich, Retentionsausgleich, Wasserrahmenrichtlinie), bietet die **Realkompensation** (vor Ort oder ggf. auch in Pools) den Vorteil einer multifunktionalen bzw. multiinstrumentellen Belegung von Maßnahmenflächen. Die Eingriffsregelung besitzt im Rahmen des Zulassungsverfahrens eine Konzentrationswirkung. Im Landschaftspflegerischen Begleitplan (LBP) werden nicht nur die aus der Eingriffsregelung resultierenden Anforderungen behandelt, sondern es werden auch eigene Genehmigungs- bzw. Kompensationsansprüche aus dem Gebiets- und Artenschutz sowie aus anderen o.g. Rechtsbereichen in das Maßnahmenkonzept des LBP integriert

und über die Maßnahmenblätter des LBP planfestgestellt. Dabei gilt der Grundsatz der **Multi-funktionalität** (verschiedene Funktionen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes werden auf einer Maßnahmenfläche ausgeglichen oder ersetzt) sowie der **Multiinstrumentalität** (d.h. die Maßnahmen der Eingriffsregelung dienen gleichzeitig und auf derselben Fläche auch z.B. als Artenschutzmaßnahme, als forstrechtlicher Ausgleich oder als Retentionsausgleich nach Wasserrecht). Der LBP übernimmt hier eine wichtige Koordinationsfunktion.

Somit können Maßnahmen, die der Erfüllung von eigenen Kompensationserfordernissen aus anderen Rechtsbereichen dienen, multifunktional bzw. multiinstrumentell mit der Realkompensation aus der Eingriffsregelung kombiniert und flächensparend auf einer Fläche realisiert werden. Eine fachlich fundierte Maßnahmenplanung, die die besonderen Wertigkeiten der Landschaft vor Ort berücksichtigt, die verschiedenen Kompensationsansprüche multiinstrumentell zusammenführt und die Gestaltung von Flächen im Vorhabenbereich sowie die Wiederherstellung von Bauflächen mitberücksichtigt, ist somit das zentrale Instrument der Landschaftspflegerischen Begleitplanung.

Sofern keine besonderen Ansprüche an die Kompensation vor Ort bestehen – auch nicht aus anderen Rechtsbereichen – oder ein weiterer Kompensationsbedarf verbleibt, ermöglicht die im LBP erfolgte Maßnahmenplanung **die Bemessung eines Ersatzgeldes** bzw. einer zweckgebundenen Zahlung. Die Höhe der Zahlung orientiert sich am jeweils ermittelten Kompensationsbedarf und den theoretisch erforderlichen, aber vor Ort nicht durchgeführten Kompensationsmaßnahmen. Auch hierfür sind eine fundierte Konfliktanalyse und Maßnahmenplanung unerlässlich, um unter Berücksichtigung der spezifischen Vorhabenwirkungen und der Empfindlichkeit und Bedeutung der betroffenen Landschaft eine in der Herleitung vergleichbare und in der Höhe angemessene Zahlung zu ermitteln.

Herne, den 26.04.2023

Klaus Müller-Pfannenstiel, Sonja Pieck, Carolin Strodick, Jörg Borkenhagen, Dr. Katrin Wulfert, Dr. Dieter Günnewig (Bosch & Partner)

mit Ergänzungen und Dank an Nicole Büsing und Roland Krumm (Landschaftsagentur plus)