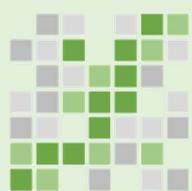


Leitlinien für eine zukünftige Kompensation mit Mehrwert

Ziel- und Maßnahmenkatalog



RAMONA

Stadtregionale Ausgleichsstrategien
als Motor einer nachhaltigen Landnutzung

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

FONA

Forschung für Nachhaltigkeit

STADT
LAND
PLUS+

Im dicht besiedelten Raum wie der Region Stuttgart ist der Druck auf die unbebauten Flächen hoch. Die landwirtschaftliche Produktion regionaler Nahrungsmittel, der Natur- und Landschaftsschutz, der Wunsch nach Erholungsraum sowie der Bedarf an Entwicklungsflächen für städtische Nutzungen konkurrieren stark miteinander. In diesem Kontext Flächen für die Kompensation baulicher Eingriffe zu finden, wird immer schwieriger.

Wie lässt sich diese Konfliktsituation entschärfen? Welche Möglichkeiten gibt es, durch vorausschauende, integrierende Planung sowie einer besseren Kooperation aller Beteiligten Kompensationsmaßnahmen mit Mehrwert zu planen und umzusetzen?

Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Forschungsprojekt RAMONA – „Stadtregionale Ausgleichsstrategien als Motor einer nachhaltigen Landnutzung“ - sucht neue Wege, Kompensation im Stadt-Land-Kontext mit weiteren Nutzungsansprüchen zu verbinden und Beteiligte zu vernetzen. Bei der Umsetzung von bau- und naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen sollen Win-Win-Situationen entstehen, die neben den naturschutzfachlichen auch andere Anforderungen an die Fläche bedienen, z.B. Hochwasserschutz oder Naherholung.

Projektbeteiligte sind der Verband Region Stuttgart, die Landeshauptstadt Stuttgart, die Stadt Filderstadt, die Flächenagentur Baden-Württemberg GmbH, der NABU Stuttgart e.V., die Universität Hohenheim und die RWTH Aachen.

Das vorliegende Dokument ist ein Baustein der Strategie „Kompensation mit Mehrwert“ und basiert auf den Ergebnissen von RAMONA.



STUTTGART



Autor*innen:

Anne Föllner und Dr. Martin Maier, Flächenagentur Baden-Württemberg

Stuttgart, den 23.03.2022



Inhaltsverzeichnis

1	Leitbilder – Leitlinien – Ziele – Maßnahmen: eine Einordnung	4
2	Kompensation mit Mehrwert	6
3	Mehrwert 1 - Räumlich	8
3.1	Integration in übergeordnete Planungen	8
3.2	Bündelung (Fläche und Vernetzung).....	8
3.3	Räumliche Flexibilisierung	10
3.4	Planinterner Ausgleich	11
4	Mehrwert 2 - Funktional	12
4.1	Multifunktionalität	12
4.2	Zusammenschau der Schutzgüter	13
4.3	Aspekt Artenschutz.....	15
4.4	Förderung der (historischen) Kulturlandschaft	17
5	Mehrwert 3 - Prozessual.....	18
5.1	Vorsorge	18
5.2	Beteiligung und Transparenz	19
5.3	Dauerhaftigkeit sicherstellen und Umsetzungsdefizite vermeiden	19
6	Fazit	21
	Literaturverzeichnis	22

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Männliche Zauneidechse (<i>Lacerta agilis</i>).....	15
Abbildung 2: Streuobstwiese im Frühjahr	17

1 Leitbilder – Leitlinien – Ziele – Maßnahmen: eine Einordnung

Wie können Kompensationsmaßnahmen in Zukunft so ausgestaltet werden, dass sie fachgerecht und im erforderlichen Umfang umgesetzt werden und gleichzeitig Vorteile für weitere Landschaftsfunktionen entstehen? Dieser Frage widmet sich das Forschungsprojekt RAMONA und nähert sich ihrer Beantwortung für die Region Stuttgart auf mehreren Ebenen:

1. Landschaftsleitbilder

Die Landschaftsleitbilder stellen Visionen für zukünftige, idealtypische Landschaften in der Region Stuttgart dar. Die Landschaftsleitbilder werden für folgende Landschaftstypen der Region entwickelt: Agrarlandschaft, Streuobstwiesen, Steillagen, Siedlung/Siedlungsrand, Fließgewässer/Auen und Wald.

2. Leitlinien

Die Leitlinien orientieren sich an der Frage, wie die Visionen, die in den Landschaftsleitbildern dargestellt sind, mit Hilfe von Kompensationsmaßnahmen verwirklicht werden können. Sie definieren Qualitätsstandards für Kompensationsmaßnahmen.

3. Ziele

Die Ziele konkretisieren den in den Leitlinien aufgezeigten Handlungsrahmen.

4. Maßnahmen und Instrumente

In der weiteren Konkretisierung der Ziele werden Maßnahmen aufgezeigt, die sowohl in der gesamten Region als auch speziell in den Umsetzungsräumen der RAMONA-Projektphase 2 durchgeführt werden können.

Das vorliegende Dokument definiert die Leitlinien und Ziele für Kompensation im Sinne des Forschungsprojektes RAMONA. Es ergänzt damit die Ausführungen zu den Landschaftsleitbildern.

Unabhängig von der Ausgestaltung und Qualität der Kompensationsmaßnahmen steht immer die Eingriffsvermeidung an oberster Stelle aller Überlegungen in Zusammenhang mit Eingriffen in Natur und Landschaft. Hierbei sollte insbesondere auch ein Augenmerk auf den Bodenschutz gelegt werden. Beim Boden handelt es sich um eine nicht vermehrbare Ressource, er ist sowohl Lebensgrundlage als auch Lebensraum und ein Verlust der Bodenfunktion nur in wenigen Fällen ausgleichbar. Die Wiederherstellung von Bodenfunktionen und von Lebensräumen durch Kompensation wird nur in den seltensten Fällen eine höhere Qualität aller betroffenen Schutzgüter erzielen als vor dem Eingriff gegeben war. Anstrengungen zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr sind deshalb von allen planerischen Ebenen

Leitbilder – Leitlinien – Ziele – Maßnahmen: eine Einordnung

vordringlich zu leisten. Allerdings sind diese nicht Teil der Forschungsfragen von RAMONA, und werden deshalb hier nicht weiter ausgeführt.

2 Kompensation mit Mehrwert

Die Leitlinien des Projekts RAMONA beruhen auf den grundlegenden Erkenntnissen zum Kompensationsgeschehen der vergangenen Jahre in der Region Stuttgart, die aus der Raum-, Akteurs- und Potenzialanalyse des Forschungsprojektes gewonnen wurden:

1. Planexterne Kompensation findet in einem geringeren Flächenumfang statt als erwartet. In den Jahren 1998 bis 2018 wurden lediglich 0,6% (150 ha) der Gemarkungsflächen von Filderstadt und Stuttgart mit Kompensation belegt.¹ Dies erscheint angesichts der fast flächendeckenden Problematik des Verlusts an Biodiversität und der Zerschneidung und Überprägung der Landschaft marginal im Hinblick auf das Ziel, mit Kompensation grundlegenden Einfluss auf die genannten Probleme zu nehmen. Dennoch bietet sich hier eine Möglichkeit, durch strategisch sinnvollen Einsatz einen Mehrwert im Hinblick auf Biotopverbund und Förderung der Biodiversität zu erreichen.
2. Die Untersuchungen zum Kompensationspotenzial in der Region Stuttgart zeigen, dass ausreichend Flächen vorhanden sind, die aufgewertet werden können – das Problem liegt in der Mobilisierung dieser meist in privatem Besitz befindlichen Flächen.
3. Bezüglich der Maßnahmenumsetzung wurden Mängel festgestellt. Teilweise bestehen fragwürdige Zielsetzungen der Maßnahmen, eine im Raum isolierte Lage und/oder eine mangelhafte Umsetzung und Pflege der Maßnahmen.

Maßgeblich sind also nicht nur Anzahl und Umfang der Kompensationsmaßnahmen, sondern die Qualität und die Frage, ob und wie Kompensationsmaßnahmen eingesetzt werden können, um einen Mehrwert für naturschutzfachliche Ziele und die Entwicklung von Freiräumen zu erreichen, ohne dabei einen Konflikt mit anderen Nutzungsformen auszulösen. Zunächst besteht das eigentliche Ziel der Eingriffsregelung darin, durch Kompensationsmaßnahmen alle Auswirkungen auf die jeweiligen Schutzgüter fachgerecht und vollständig auszugleichen, die durch Eingriffe

¹ Dem gegenüber stehen rund 1.500 ha, auf denen Eingriffe umgesetzt wurden. Als Eingriff wurden die baurechtlich genehmigten Bebauungspläne sowie die Planfeststellungsverfahren auf den Gemarkungen Stuttgart und Filderstadt ausgewertet. Dies entspricht ca. 6% der Gemarkungsfläche.

Als Bemessungsgrundlage für die Erfassung der Eingriffsfläche stehen bei den Bebauungsplänen lediglich die Umgriffe der Geltungsbereiche zur Verfügung. Diese enthalten zum Teil auch planinterne Vermeidungs-, Verringerungs- und Kompensationsmaßnahmen, die inhaltlich nicht voneinander abgegrenzt werden können.

Bei der Gegenüberstellung der Flächeninanspruchnahmen durch Eingriffe und Kompensation ist daher zu beachten, dass die erfasste Eingriffsfläche durch solche internen Maßnahmen vergrößert und die Fläche der externen Kompensationsmaßnahmen zugleich reduziert wird. Eine Aussage über das Ausmaß dieser Verzerrung kann anhand der vorliegenden Datengrundlage nicht getroffen werden.

Bebauungspläne, die ausdrücklich die Sicherung von grüner Infrastruktur zum Ziel haben, wurden aus dem Datensatz herausgenommen.

Für Planfeststellungsverfahren ist die tatsächlich beeinträchtigte Fläche bekannt.

Kompensation mit Mehrwert

entstehen. Darüber hinaus soll eine weitere biodiversitäts- und landschaftsbezogene Aufwertung erreicht werden.

Dieser angestrebte „Mehrwert“ der Kompensation lässt sich in drei Teilbereiche untergliedern:

1. Räumlicher Mehrwert
2. Funktionaler Mehrwert
3. Prozessualer Mehrwert

Die Leitlinien für diese drei Aspekte der „Kompensation mit Mehrwert“ werden im Folgenden vorgestellt und ihre Herleitung begründet. Sie definieren den Handlungsrahmen zur erfolgreichen Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen mit Mehrwert als zentrale Erkenntnisse des Forschungsprojektes RAMONA.

3 Mehrwert 1 - Räumlich

Durch die Wahl des richtigen Standorts können Kompensationsmaßnahmen Mehrwerte im Zusammenspiel mit anderen Planungen erreichen. Dabei sollten folgende Ansätze berücksichtigt werden:

3.1 Integration in übergeordnete Planungen

Ziel: Kompensation in definierten Suchräumen umsetzen.

Ein strategisches und vorsorgendes Flächenmanagement kann erreicht werden, wenn auf allen Planungsebenen Suchräume für Kompensationsmaßnahmen definiert werden. Wann immer möglich, ist die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen entlang von Verbundstrukturen aus übergeordneten Planungen zu bevorzugen. So können die Ziele der übergeordneten Planungen (Biotopverbund, Suchraumkulisse) gestärkt werden.

- Maßnahmen: Festlegung von Suchräumen auf allen Planungsebenen. Die Festlegung der Suchräume kann mittels etablierter Fachplanungen (Landschaftsplan, Landschaftsrahmenplan, Regionalplan) oder durch spezifische Planungsinstrumente (Suchraumkarten auf Basis einer Suchraumkulisse speziell für Kompensationsmaßnahmen) erfolgen. Kompensationsmaßnahmen werden vorrangig in den festgelegten Suchräumen durchgeführt.

Ziel: Lokale Gegebenheiten in übergeordnete Planungen einbeziehen.

Allerdings werden in manchen Fällen lokale Gegebenheiten in den großräumig ausgelegten Verbundplanungen nicht ausreichend berücksichtigt. Eine fachliche Entscheidung, Maßnahmen außerhalb der übergeordnet festgelegten Räume zu legen, um lokale Gegebenheiten zu stärken, ist unter Umständen zielführender. Eine Reihe weiterer Konzepte (Zielartenkonzept Baden-Württemberg, kommunale Fachpläne, Landschaftsplan, lokaler Biotopverbund etc.) bieten kommunal oder interkommunal weitere Möglichkeiten, Kompensationsmaßnahmen in sinnvolle Zusammenhänge zu stellen. Es sollte in jedem Fall darauf geachtet werden, dass die geplanten Maßnahmen übergeordnete Entwicklungsziele befördern, und es an den Gemarkungsgrenzen nicht zu Brüchen in den Verbundstrukturen kommt.

- Maßnahmen: Durchführung von Kompensationsmaßnahmen außerhalb der definierten Suchräume möglichst nur dann, wenn die Lage der Fläche naturschutzfachlich nachvollziehbar begründet werden kann.
- Maßnahmen: Weiterführung von Verbundmaßnahmen über kommunale Grenzen hinweg, interkommunale Zusammenarbeit fördern.

3.2 Bündelung (Fläche und Vernetzung)

Mehrwert 1 - Räumlich

Ziel: Einzelmaßnahmen in größeren Flächen bündeln.

Effektiv gebündelte Maßnahmen führen zu einer großflächigen Aufwertung (Schaffung von Kernlebensräumen) mit entsprechend größerer Wirkung als die Umsetzung gleicher Maßnahmen auf kleineren und räumlich isolierten Flächen. Gründe hierfür sind unter anderem, dass Randeffekte (Nährstoffeinträge von Nachbarflächen, etc.) bei einer großen Maßnahmenfläche reduziert sind. Einen weiteren Vorteil stellt die erleichterte Bewirtschaftung bzw. Pflege der Fläche dar. Auch das Monitoring wird hierdurch vereinfacht.

- Maßnahmen: Bündelung von Kompensationsmaßnahmen zu großflächigen Aufwertungen. Um hierfür zeitliche Flexibilität zu erreichen, können Ökokonten aufgebaut werden.

Ziel: Kompensationsmaßnahmen gezielt für die Vernetzung von Lebensräumen einsetzen.

Auch kleinräumige Maßnahmen können eine hohe Raumwirksamkeit aufweisen, wenn sie etwa als Trittsteinbiotope oder mit der Wiederherstellung von Durchgängigkeit zur Vernetzung von großflächigen Lebensräumen beitragen. Punktuelle Maßnahmen zur Wiederherstellung der Durchgängigkeit entlang von Gewässern ermöglichen die Vernetzung mehrerer Teillebensräume gewässergebundener Tier- und Pflanzenarten.

Die räumliche Verteilung von einzelnen Blühflächen und Brachen in einer weitläufigen Agrarlandschaft ist für Arten wie z.B. das Rebhuhn bedeutend, da es sich hierdurch geschützt einen möglichst großen Raum erschließen kann. Eine Bündelung der Kompensationsflächen in unmittelbarer Nachbarschaft des Eingriffs wäre aufgrund der innerartlichen Konkurrenz und Reviergröße wenig förderlich.

- Maßnahmen: Barrieren und Lücken in Verbundstrukturen identifizieren und im Rahmen von Kompensationsmaßnahmen diese Hindernisse beseitigen bzw. den Verbund ergänzen. Hierzu ist zunächst eine Analyse der aktuellen Verbundstrukturen im jeweiligen Planungsraum erforderlich.

Zwischen diesen beiden Möglichkeiten – Bündelung der Maßnahmen auf einer größeren Fläche oder Umsetzung (mehrerer) kleiner Vernetzungsmaßnahmen - muss gegebenenfalls eine Abwägung stattfinden. Sie hängt von den individuellen Gegebenheiten im betroffenen Gebiet ab. Bei schlechter Konnektivität im Raum hat die Schaffung von Vernetzungsstrukturen Priorität. Bei fehlenden großflächigen Naturschutzflächen sollten größere zusammenhängende Kompensationsflächen entwickelt werden. Dies gelingt am besten im Zuge einer vorsorgenden, flächendeckenden Planung, z.B. im Rahmen eines Landschaftsplanes oder einer Biotopverbundplanung (siehe 1.1).

Ziel: Ökologische Qualität mit geringem Flächenansatz schaffen.

Im Sinne der Flächeneffizienz gilt es, eine größtmögliche naturschutzfachliche Aufwertung auf einer Kompensationsfläche zu erzielen, soweit die bisherige und geplante Nutzung es zulässt. Im

Mehrwert 1 - Räumlich

Einzelfall muss bei der Maßnahmenplanung eine Entscheidung getroffen werden, welche Schutzgüter bevorzugt aufzuwerten sind. Abhängig von den Standortbedingungen ist ein geeignetes Entwicklungsziel zu wählen, das eine möglichst hohe naturschutzfachliche Aufwertung ermöglicht. Nicht jeder Kompensationsbedarf kann auf jeder Kompensationsfläche ausgeglichen werden. Soweit spezielle Anforderungen für bestimmte Schutzgüter bestehen, muss die Kompensation auf einer hierfür geeigneten Fläche stattfinden.

- Maßnahmen: Berücksichtigung der spezifischen Gegebenheiten einer Kompensationsfläche bei der Zielsetzung der Maßnahmen. Größtmögliche naturschutzfachliche Aufwertung ist im Rahmen der Planung anzustreben.

3.3 Räumliche Flexibilisierung

Ziel: Schutzgutbezogenen Ausgleich gegenüber eingriffsnahem Ersatz priorisieren.

Grundsätzlich sollte der Ausgleich immer nah am Eingriffsort stattfinden². Da dies nicht in jedem Fall möglich ist³, ist es wichtig, Spielräume für die Entfernung vom Eingriff zur Kompensationsfläche einzuräumen. Lokale Gegebenheiten wie Störungen durch Verkehrsinfrastrukturen, mangelnde Flächenverfügbarkeit oder naturschutzfachliche Zielkonflikte können Gründe gegen eine eingriffsnahen Umsetzung sein. Eine naturschutzfachlich hochwertige Kompensationsmaßnahme, mit der der Schutzgutbezug erhalten bleibt, die aber in größerer Entfernung zum Eingriffsort liegt, kann daher unter Umständen sinnvoller sein als eine weniger geeignete Kompensationsmaßnahme mit geringem Schutzgutbezug im direkten Eingriffsumfeld.

- Maßnahmen: Bei der Flächensuche für Kompensationsmaßnahmen sollte ein großräumiger Landschaftsausschnitt herangezogen werden und darin die am besten für die Kompensation geeigneten Standorte identifiziert werden. Hierbei sind die Suchräume entsprechend 1.1 zu beachten.

² Schrader in: BeckOK BNatSchG, 59.Edition 2021, §15 Rn. 22-24.

³ Vgl. dazu Ergebnisse der Raumanalyse

3.4 Planinterner Ausgleich

Ziel: Umsetzung planinterner Kompensation auf öffentlichen Flächen.

Um eine dauerhaft erfolgreiche Umsetzung zu gewährleisten, sollte ein planinterner Ausgleich vorrangig auf öffentlichen Flächen realisiert werden. Auf privaten Flächen sind die Durchsetzungsmöglichkeiten meist gering, nichtsdestotrotz sollen weiterhin auch Festsetzungen auf Privatgrundstücken vorgenommen werden. Damit in neuen Baugebieten naturschutzfachlich hochwertige Strukturen entstehen, sind grünordnerische Festsetzungen auf öffentlichen Flächen notwendig. Im bestehenden Siedlungsraum kann der planinterne Ausgleich durch die Aufwertung bestehender Grün- und Freiflächen verbessert und flächenmäßig ausgeweitet werden.

- Maßnahmen: Um ausreichend öffentliche Flächen für planinterne Kompensation zur Verfügung zu haben, muss die öffentliche Hand (mehr) eigene Flächen für Kompensation zur Verfügung stellen. Auch auf öffentlichen Flächen setzt der Erfolg von Kompensationsmaßnahmen eine fachgerechte Ausführung und Pflege voraus. Diese sollte durch ein kontinuierliches Monitoring sichergestellt werden (vgl. 3.3).

4 Mehrwert 2 - Funktional

Die unter dem Mehrwert 2 versammelten Leitlinien beschreiben funktionale Anforderungen an die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen, um naturschutzfachliche Belange zu stärken und dabei gleichermaßen einen Mehrwert für Mensch und Natur zu erzielen.

4.1 Multifunktionalität

Ziel: Kompensationsmaßnahmen so umsetzen, dass sie mehrere Ansprüche gleichzeitig erfüllen.

Eine Kompensationsmaßnahme kann dann als multifunktional bezeichnet werden, wenn ein Eingriff in mehrere Schutzgüter mit derselben Maßnahme ausgeglichen wird und darüber hinaus noch weitere Ökosystemleistungen⁴ gefördert werden. So kann beispielsweise die Renaturierung eines Bachlaufs, von der die Schutzgüter Biotope, Arten, Wasser, Klima und Landschaftsbild profitieren, gleichzeitig auch der Naherholung und dem Hochwasserschutz dienen.

Die Kombination mehrerer Funktionen auf einer Fläche ist ein Schlüsselfaktor, um trotz zunehmender Flächenknappheit fachgerecht kompensieren zu können. Mit multifunktionalen Kompensationsmaßnahmen kann zudem über den eigentlichen Ausgleich hinaus an weitere gesellschaftliche, raumrelevante Themen wie Klimaanpassung oder Gesundheitsvorsorge angeknüpft und dadurch Synergien geschaffen werden.

Bei der Planung von multifunktionalen Maßnahmen ist jedoch zu berücksichtigen, dass auch Konkurrenzen zwischen den verschiedenen Schutzgütern und Ökosystemleistungen bestehen können. Dies hängt jeweils vom verfolgten Naturschutzziel und der Betroffenheit von Arten und Lebensräumen ab:

- Konkurrierende Nutzung zwischen störungsempfindlichen Arten versus Erholung,
 - Landwirtschaftliche Nutzung vs. Extensivierung,
 - Landschaftsbild (Eingrünung / Hecken) vs. Lebensraumansprüche von Offenlandarten
- Maßnahmen: Im Rahmen der Planung von Kompensationsmaßnahmen weitere Belange berücksichtigen und entsprechende multifunktionale Maßnahmen entwickeln. Hierzu sind eine inter- und transdisziplinäre Zusammenarbeit und eine frühzeitige Einbindung der relevanten Akteure erforderlich (vgl. 3.2).

Im Rahmen der Entwicklung von multifunktionalen Maßnahmen, bei denen eine Kombination aus land- oder forstwirtschaftlicher Produktion und naturschutzfachlicher Aufwertung angestrebt wird (produktionsintegrierte Kompensation; PIK) sind die beiden folgenden Punkte zu beachten:

Rücksichtnahme auf agrarstrukturelle Belange⁵, insbesondere auf fruchtbare Böden.

⁴ Ökosystemleistungen sind die Vorteile, die Menschen aus Ökosystemen ziehen. Dazu gehören Versorgungsleistungen wie Nahrung und Wasser; Regulierungsdienste wie die Regulierung von Überschwemmungen, Dürren, Bodendegradation und Krankheiten; unterstützende Dienstleistungen wie Bodenbildung und Nährstoffkreislauf; und kulturelle Dienstleistungen wie Erholungs-, spirituelle, religiöse und andere immaterielle Vorteile (Definition aus dem Millennium Ecosystem Assessment 2005)

⁵ Eine Literaturrecherche hat in diesem Kontext ergeben, dass der Begriff „agrarstrukturelle Belange“ (§ 15 Abs. 3 BNatSchG) nicht durch gesetzliche Normen definiert ist und somit oft ein großer Interpretationsspielraum verbleibt. Nach der gängigen Einschätzung sind demnach zumindest nicht die

Mehrwert 2 - Funktional

Um auf agrarstrukturelle Belange Rücksicht nehmen zu können, ist eine genaue Definition erforderlich, was diese sind und wie sie gegenüber einer naturschutzfachlichen Aufwertung zu bewerten sind.

Konkretisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen von PiK-Maßnahmen.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die dauerhafte Sicherung und die Bewertung von PiK-Maßnahmen sind eindeutig zu klären, um für beide Seiten, die landwirtschaftlichen Betrieben und die naturschutzfachlichen Behörden, Planungs- und Rechtssicherheit zu gewährleisten. Die Voraussetzungen für eine institutionelle Sicherung von PiK-Maßnahmen in Baden-Württemberg sind bis jetzt nicht definiert. In Bayern ist z.B. der Umsetzungszeitraum von 25 Jahren für rotierende PiK-Maßnahmen anders als in Baden-Württemberg gesetzlich geregelt (vgl. BayKompV).

4.2 Zusammenschau der Schutzgüter

Ziel: Integrierte Betrachtung der Schutzgüter bei der Planung von Kompensationsmaßnahmen.

Ziel der Eingriffskompensation ist es, die von einem Eingriff in den Naturhaushalt beeinträchtigten Funktionen wiederherzustellen⁶. Ein Ausgleich (gleichartige Wiederherstellung der Funktionen) erfordert dabei nach Definition eine schutzgutbezogene Aufwertung. Er sollte daher grundsätzlich alle Schutzgüter umfassen, die durch den Eingriff beeinträchtigt werden.

Für eine naturschutzfachlich hochwertige Kompensation ist es jedoch nicht ausreichend, die einzelnen Schutzgüter gesondert abzuhandeln, vielmehr müssen sie in ihrer wechselseitigen Beziehung betrachtet werden. Bei Eingriffen in Natur und Landschaft werden komplexe Systeme zerstört. Es stellt in keinem Fall eine einfache Aufgabe dar, diesen zerstörten Lebensräumen neue, ebenso komplexe Lebensräume als „Ersatz“ gegenüberzustellen. Dies ist schon deshalb eine schwierige Aufgabe, weil auch die Funktionen der Ausgleichsflächen durch die geplante Kompensationsmaßnahme überprägt werden können.

Belange einzelner Betriebe zu verstehen. Agrarstrukturelle Belange werden derzeit im Rahmen einer Abwägungsentscheidung der verfahrensführenden Behörden berücksichtigt. Zumindest im Rahmen der BKompV ist geplant, die Beurteilung nicht den Zulassungsbehörden im Rahmen der Abwägung zu überlassen, sondern den zuständigen Landwirtschafts- und Forstwirtschaftsbehörden zu übertragen. Nach dem Entwurf der BKompV ist vor allem die Verminderung der landwirtschaftlichen Gesamtfläche relevant. Jedoch wird nicht definiert, welcher Bezugsmaßstab herangezogen wird und was eine erhebliche Verminderung ist.

⁶ „Durch das Wort **oder** besteht seit dem BNatSchG 2010 kein Vorrang von Ausgleichs- vor Ersatzmaßnahmen mehr. Die Realkompensation kann sowohl durch Ausgleichs- wie durch Ersatzmaßnahmen durchgeführt werden. Im Einzelfall ist abzuwägen, ob für die konkreten Beeinträchtigungen Kompensationen durch Ausgleichs- oder durch Ersatzmaßnahmen zweckmäßiger sind. Es besteht jedoch kein Wahlrecht des Verursachers über die Art der Realkompensation. Im Kompensationskonzept ist zu entscheiden, ob den Zielsetzungen der Eingriffsregelung im Einzelfall eher durch Ausgleichs-, Ersatz- oder Kombinationsmaßnahmen entsprochen werden kann.“ *Schrader* in: BeckOK BNatSchG, 60.Edition 2021, §15 Rn. 15.

Mehrwert 2 - Funktional

Zielkonflikte zwischen den einzelnen Schutzgütern sind bei der Planung von Kompensationsmaßnahmen zu vermeiden. Bei Maßnahmenplanungen, bei deren Umsetzung Schutzgüter beeinträchtigt werden, ist zu prüfen, ob es sich am betreffenden Standort um eine geeignete Maßnahme handelt oder die Zielsetzung angepasst werden muss, um Beeinträchtigungen zu vermeiden. Alternativ muss nach anderen Standorten gesucht werden, an denen das Maßnahmenziel ohne Beeinträchtigungen anderer Schutzgüter erreicht werden kann.

Eingriffe in den Boden entziehen sich meist einer adäquaten Kompensation. In Anspruch genommene Böden gehen verloren und können wegen langsamer Bodenbildungsprozesse in absehbaren Zeiträumen nicht wiederhergestellt werden, weshalb der Verlust oder die Degradierung dieses Schutzgutes nicht ohne Weiteres ausgeglichen werden kann. Den Anstrengungen des Bodenschutzes, insbesondere der Vermeidung von Eingriffen, sollte deshalb mehr Bedeutung zugemessen werden. Dies wird auch durch das Ziel der Bundesregierung von unter 30 Hektar täglicher Flächenneuanspruchnahme bis zum Jahr 2030 verdeutlicht. In Baden-Württemberg wird langfristig eine sog. „Netto-Null“ beim Flächenverbrauch angestrebt⁷.

Um Eingriffe und Kompensationsmaßnahmen fachgerecht gegenüberstellen zu können, ist für alle Schutzgüter eine einheitliche Bewertungsmethodik erforderlich.

Die Ökokontoverordnung Baden-Württemberg⁸ (ÖKVO) bietet ein Bewertungssystem für Biotope, Bodenmaßnahmen, Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwassergüte und Maßnahmen zur Förderung spezifischer Arten an. Für die Schutzgüter Erholung/Gesundheit, Landschaftsbild und Klima/Luft gibt es bisher keine einheitlichen Bewertungsmethoden. Sie werden in der Eingriffsregelung daher zumeist verbal-argumentativ betrachtet.

- Maßnahmen: Gesetzlich vorgegebene einheitliche Bewertungsgrundlage für alle Schutzgüter.

⁷ Vgl. Koalitionsvertrag: Nettonull beim Flächenverbrauch bis 2035.

⁸ Verordnung des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr über die Anerkennung und Anrechnung vorzeitig durchgeführter Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffsfolgen (Ökokontoverordnung – ÖKVO) Vom 19. Dezember 2010 GBl. 2010 S. 1089

4.3 Aspekt Artenschutz

Ziel: Kompensationsmaßnahmen mit zusätzlich positiven Auswirkungen auf Tier- und Pflanzenarten umsetzen.

Die Entwicklung von Biotopen, welche geeignet sind, einer Vielzahl von Tier- und Pflanzenarten einen Lebensraum zu bieten, wirkt sich generell positiv auf die Biodiversität aus. Bei der Gestaltung von Kompensationsmaßnahmen sollen daher immer über die eigentlich zu kompensierenden Schutzgüter hinaus, positive Wirkungen auf (förderungsbedürftige) Tier- und Pflanzenarten mit eingeplant werden, auch wenn diese vom Eingriff selbst nicht betroffen sind. So können insbesondere Lebensräume und Arten gefördert werden, die schon heute an den Folgen des Klimawandels leiden und/oder durch menschliche Einflüsse stark beeinträchtigt sind. Darunter fallen insbesondere

- Aquatische und semiaquatische Arten, die an Fließ-, und Stillgewässer, an Quellen, Feucht- und Nasswiesen, an Feuchtgebiete und Moore gebunden sind,
- Arten der Agrarlandschaft,
- Arten des Grünlandes,
- Arten der extensiven Kulturlandschaft.

Für viele Arten sind spezifische Maßnahmen erforderlich. Die Ökokontoverordnung Baden-Württemberg (ÖKVO) bietet mit dem Wirkungsbereich „Förderung spezifischer Arten“ den Anreiz, solche Maßnahmen für einige ausgewählte Arten durchzuführen.



Abbildung 1: Männliche Zauneidechse (*Lacerta agilis*), Foto: Dr. Stefan Rösler

Mehrwert 2 - Funktional

Artenschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen im Sinne des § 44 Abs. 5 BNatschG⁹ (CEF-Maßnahmen¹⁰) werden in der Regel in direkter funktionaler Beziehung zu einem geplanten Eingriff durchgeführt. Diese Maßnahmen können daher nur in strategische Überlegungen zur (vorgezogenen) Kompensation einbezogen werden, wenn eine frühzeitige Berücksichtigung der artenschutzrechtlichen Belange in den Planungsprozessen (z.B. Aufstellung Flächennutzungsplan) stattfindet.

- Maßnahmen: Frühzeitig artenschutzrechtliche Belange bei strategischen Planungen berücksichtigen, sodass bekannt ist, welche Arten zukünftig von Beeinträchtigungen im jeweiligen Planungsraum bedroht sind. Diese Arten sollten in den Maßnahmenplanungen besonders berücksichtigt werden.

⁹ Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3908) geändert worden ist.

¹⁰ Als CEF-Maßnahmen (continuous ecological functionality) werden Artenschutzmaßnahmen bezeichnet, welche die ökologisch-funktionale Kontinuität zwischen Eingriff und Ausgleich ohne zeitliche Lücke gewährleisten sollen.

4.4 Förderung der (historischen) Kulturlandschaft

Ziel: Kulturlandschaften und deren Elemente mit Kompensationsmaßnahmen bewahren und weiterentwickeln.

Kompensationsmaßnahmen in Bereichen der historischen Kulturlandschaft (z.B. von vernachlässigten Streuobstwiesen oder aus der Nutzung gefallenen Weinbergsteillagen) können dazu beitragen, diese zu erhalten. Der funktionale Mehrwert entsteht dann in der Kombination aus Erhaltung, bzw. Verbesserung des Landschaftsbildes, Förderung der biotoptypischen Arten und von kulturhistorischen Aspekten. Zusätzlich können Naherholung und Umweltbildung gefördert werden. Positiv ist dabei auch die Fokussierung auf Gebiete, die für die landwirtschaftliche Produktion von untergeordnetem Wert sind.



Abbildung 2: Streuobstwiese im Frühjahr, Foto: Flächenagentur BW

- Maßnahmen: Berücksichtigung der historischen Entwicklung von Maßnahmenflächen bei der Maßnahmenplanung. In historischen Kulturlandschaften sollten die Maßnahmen die typischen Landschaftselemente aufgreifen und dauerhaft fördern.

5 Mehrwert 3 - Prozessual

Hinter diesem Mehrwert versammelt RAMONA Handlungsansätze, die bei den Prozessen des Kompensationsgeschehens ansetzen und die Wirksamkeit der Instrumente und Verfahren zur Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen verbessern.

5.1 Vorsorge

Ziel: Kompensationsmaßnahmen vorausschauend planen und umsetzen.

Werden Kompensationsmaßnahmen z.B. im Rahmen eines Ökokontos im Vorgriff auf Eingriffe geplant, besteht geringerer Zeitdruck als bei direkter Kompensation. Daher können eine längerfristige Flächensuche, eine umfassende Erfassung der Standorteigenschaften sowie die Planung in Abstimmung mit den beteiligten Akteuren erfolgen. Durch die vorgezogene Umsetzung besteht zudem die Möglichkeit, bei der Zuordnung zum Eingriff bereits eine erste Umsetzungs- und Erfolgskontrolle durchzuführen. Da die Kompensationsmaßnahme bei vorgezogener Umsetzung in der Regel bereits funktionsfähig ist, bevor ein Eingriff stattfindet, stützen derartige Maßnahmen einen lückenlosen Funktionserhalt des Naturhaushalts. Zudem erschließen Ökokontomaßnahmen auch private Flächen für die Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen.

Obwohl bei einer vorgezogenen Kompensation die Maßnahmen nicht im Hinblick auf einen Eingriff geplant werden, kann dennoch ein schutzgutbezogener und eingriffsnaher Ausgleich möglich sein, indem diese Kriterien bei der Zuordnung einer vorgezogenen Kompensationsmaßnahme zu einem Eingriff berücksichtigt werden.

Das naturschutzrechtliche Ökokonto ermöglicht die Zuordnung von Ökopunkten innerhalb des gleichen oder des angrenzenden Naturraums dritter Ordnung, in dem der Eingriff stattfindet. Die Größe dieser Naturräume ermöglicht theoretisch eine relativ große räumliche Verschiebung zwischen Eingriff und Ausgleich. Eine solche Verschiebung ist bei der Zuordnung jedoch möglichst zu vermeiden. Baurechtliche Ökokonten auf kommunaler Ebene begünstigen einen eingriffsnahen Ausgleich. Im Vorgriff können kommunale Flächen außerdem strategisch eingesetzt werden und eine frühzeitige Flächenauswahl kann gezielt gesteuert werden.

- Maßnahmen:
 - Realisierung von Kompensationsmaßnahmen über ein Ökokonto
 - Vorausschauende Planung von Kompensationsflächen innerhalb von Landschaftsplänen
 - Vorsorgende kommunale Liegenschaftspolitik und strategisches Flächenmanagement
 - Marktregulierung bei der Zuordnung von Kompensationsmaßnahmen, um große räumliche Verschiebungen zum Eingriff zu vermeiden

5.2 Beteiligung und Transparenz

Ziel: Betroffene Akteure frühzeitig in den Kompensationsprozess einbeziehen.

Die frühzeitige Einbeziehung der Beteiligten, insbesondere betroffener Landwirt*innen und des ehrenamtlichen Naturschutzes führt bei Kompensationsmaßnahmen zu einer höheren Akzeptanz. Diese soll zusätzlich durch eine transparente Planung unterstützt werden. Parallel dazu sollte auf politischer Ebene und bei den Entscheidungsträger*innen die Bedeutung von Kompensationsmaßnahmen an sich und insbesondere auch hinsichtlich anderer gesellschaftlich relevanter Themen (Klimaschutz, Biodiversität, etc.) verdeutlicht werden, damit das Thema Ausgleich in der öffentlichen Diskussion ein stärkeres Gewicht bekommt. Wichtig zur Förderung der Akzeptanz erscheint bei der Kommunikation mit den Beteiligten wiederum der Hinweis auf die vielfältigen zusätzlichen Wirkungen gut geplanter Kompensationsmaßnahmen bzw. die Verknüpfung mit weiteren anstehenden (kommunalen) Aufgaben wie Klimaanpassung oder Gesundheitsvorsorge.

Allerdings bedeutet die Einbeziehung von Dritten sowie die frühzeitige und umfassende Klärung der Naturschutzbelange einen finanziellen und organisatorischen Mehraufwand, welcher ebenso wie z.B. die Bau- und Erschließungskosten von Beginn an zu berücksichtigen ist. So bietet sich die Chance, konkurrierende Belange zwischen Naturschützenden und Bewirtschaftenden bereits im Vorfeld festzustellen und tragfähige Kompromisse zu finden.

- Maßnahmen:
 - Kontinuierliche Einbindung der Akteur*innen über dauerhafte Formate wie z.B. Runde Tische, um insbesondere Kontakte zwischen Landwirtschaft und Kommunalverwaltung herzustellen bzw. zu verbessern.
 - Strategisches Flächenmanagement (s. 3.1), um gegebenenfalls Flächentausch und langfristigen Flächenkauf realisieren zu können.

Ziel: Eingriffs- und Kompensationsgeschehen offenlegen.

Die Erstellung einer öffentlich einsehbaren Datenbank mit umfassenden Informationen kann die Transparenz des Kompensationsgeschehens nach außen hin stärken und die Nachvollziehbarkeit verbessern. Außerdem ist mit Hilfe einer solchen Datenbank eine bessere Kontrolle der Ausgleichsmaßnahmen möglich.

- Maßnahmen: Erstellung/ Weiterentwicklung einer öffentlich einsehbaren Datenbank.¹¹

5.3 Dauerhaftigkeit sicherstellen und Umsetzungsdefizite vermeiden

Ziel: Definiertes Monitoring zur Sicherung der umgesetzten Maßnahmen.

¹¹ Hinweis: mit der Novelle der Kompensationsverzeichnisverordnung (KompVzVO) sollen neben der naturschutzrechtlichen Eingriffskompensation weitere Maßnahmen in das Verzeichnis aufgenommen werden.

Mehrwert 3 - Prozessual

Die dauerhafte Wirksamkeit einer Kompensationsmaßnahme kann nur durch eine klar definierte Nachsorge mit entsprechenden Unterhaltungsmaßnahmen sichergestellt werden. Die Maßnahmenplanung muss daher neben der eigentlichen Herstellung auch ein geeignetes und zielorientiertes Bewirtschaftungs- und Pflegekonzept beinhalten und die Kosten für Unterhaltung und Pflege von Anfang an mitdenken.

Unbedingt erforderlich ist eine regelmäßige Zustandskontrolle der Maßnahme, um ggf. Nachbesserungen oder eine Anpassung des Pflegekonzepts durchführen zu können. Um den Erfolg der Maßnahme zu gewährleisten, ist es darüber hinaus erforderlich, dass die Verfehlung des geplanten Entwicklungsziels der Maßnahme sanktioniert werden kann. Dafür müssen Kontrollinstanzen definiert und personell angemessen ausgestattet werden, um diese Aufgaben wahrnehmen zu können.

- Maßnahmen: Ausreichendes Fachpersonal für die Konzeption und Planung von Kompensationsmaßnahmen bereitstellen: Konzeptionierung, Planung, Umsetzung und Monitoring von Kompensationsmaßnahmen muss von Fachpersonal durchgeführt werden. Nur so kann der Erfolg von Kompensationsmaßnahmen gewährleistet werden. Personalmangel führt zu unterbesetzten Fachämtern, die ihre Aufgaben nicht mehr vollumfänglich erfüllen können. Hierunter leidet insbesondere die Kontrolle der Umsetzung und die Pflege der Maßnahmen.

Ziel: Realisierung selbsttragender Maßnahmen.

Selbsttragende Maßnahmen benötigen weniger bis keine Pflegemaßnahmen. Hierdurch sind sie weniger unterhaltungs- und damit weniger kostenintensiv. Jedoch fallen nur wenige Maßnahmen unter die Rubrik „selbsttragend“, da es sich hierbei nur um freie Sukzession handeln kann. Selbsttragende Maßnahmen können über verschiedene Zeithorizonte definiert werden. Eine mäßig regulierende Pflege alle 10 oder 15 Jahre kann bereits als selbsttragend gelten. In jedem einzelnen Fall muss abgeschätzt werden, welche Entwicklung die Maßnahmen voraussichtlich einschlagen und welche Ziele damit verfolgt werden.

Beispiele für selbsttragende Maßnahmen umfassen: Gewässer- und Auwaldrevitalisierung, Brachen mit Gehölzsukzession, aufgelassene Rohstoffabbauflächen sowie generell Maßnahmen, die eine freie Sukzession der Fläche bedingen: Entwicklung zu den natürlichen Biotopen (i.A. Wald/Gehölz), freie Gewässerentwicklung. Selbsttragend im weiteren Sinne können Maßnahmen sein, wenn der Flächeneigentümer ein langfristiges Eigeninteresse an der Umsetzung und Unterhaltung der Maßnahme hat.

- Maßnahmen: Flächeneigentümer*innen bzw. -bewirtschaftende informieren und aktiv in Prozess involvieren

6 Fazit

Die aufgeführten Leitlinien und Ziele definieren den Handlungsrahmen zur erfolgreichen Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen mit Mehrwert als zentrale Erkenntnisse des Forschungsprojektes RAMONA. Sie sind als generelle Anforderungen an das Kompensationsgeschehen zu betrachten. Bei der konkreten Maßnahmenplanung müssen die jeweiligen Ziele im Kontext der Gegebenheiten unter Umständen gegeneinander abgewogen werden. Um Zielkonflikte zu vermeiden ist es daher erforderlich, dass die Konzeption von Kompensationsmaßnahmen auch bereits auf übergeordneten Planungsebenen von fachkundigem Personal und unter Einbeziehung aller Beteiligten erfolgt.

Um die Umsetzung der Leitlinien zu ermöglichen oder zu vereinfachen, ist in einigen Fällen die Unterstützung durch die Politik gefragt. Ergänzend zu diesem Dokument wurde im Rahmen des Forschungsprojekts RAMONA ein separates Papier erarbeitet, in dem konkrete Handlungsempfehlungen und Forderungen an die Politik formuliert sind.

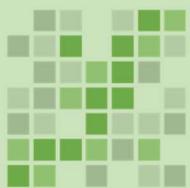
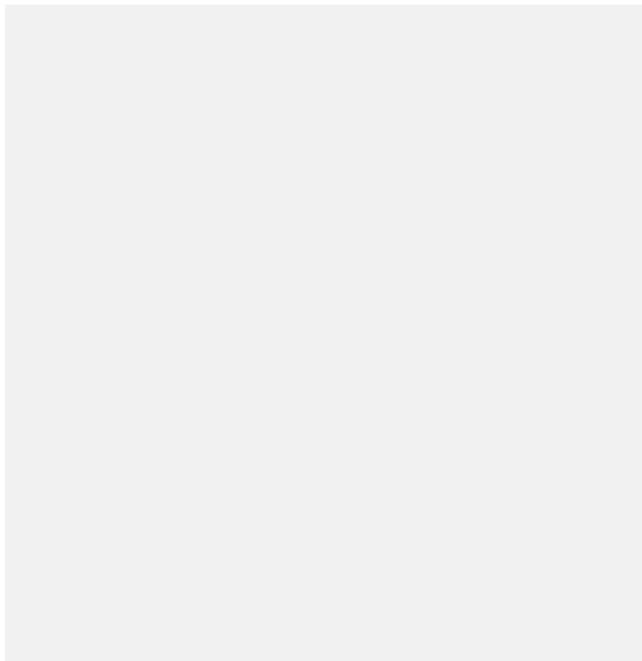
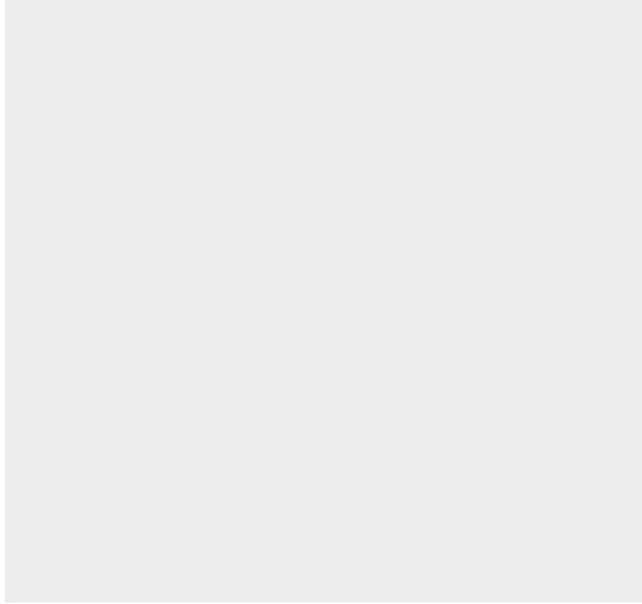
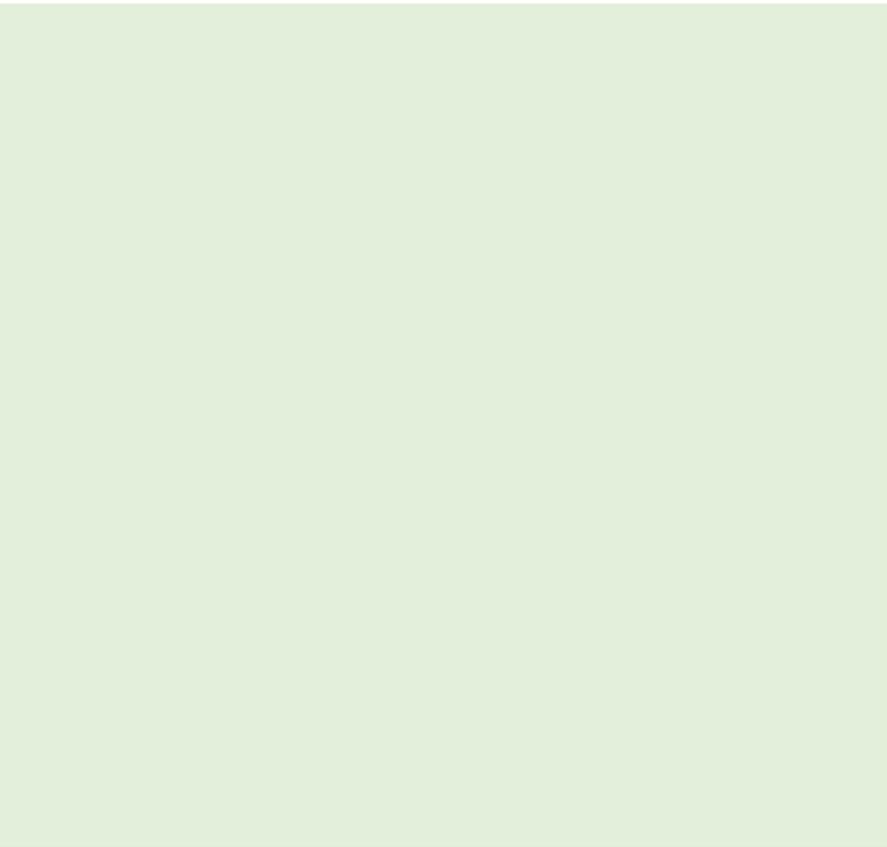
Auf diesem Wege soll das Kompensationsgeschehen in der Region Stuttgart und darüber hinaus zukünftig als „Kompensation mit Mehrwert“ etabliert werden.

Literaturverzeichnis

GIESBERTS, Ludger/ REINHARDT, Michael (Hrsg.) (2021) Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht, Bundesnaturschutzgesetz, 60. Edition, München

KOALITIONSVERTRAG 2021-2026 zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg und CDU Baden-Württemberg 2021. Online unter https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506_Koalitionsvertrag_2021-2026.pdf (21.01.2022)

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (2005). Ecosystems and human well-being. Online unter <https://www.millenniumassessment.org/en/Synthesis.html> (21.01.2022)



RAMONA

Stadtregionale Ausgleichsstrategien
als Motor einer nachhaltigen Landnutzung