

# Politikempfehlungen für eine Kompensation mit Mehrwert

Politikpapier  
des Projekts RAMONA



GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

**FONA**

Forschung für Nachhaltigkeit

STADT  
LAND  
PLUS+

## Projekt RAMONA

Im dicht besiedelten Raum wie beispielsweise 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. Eine Vielzahl von Eingriffen in Natur und Landschaft müssen ausgeglichen werden, wodurch ein weiterer Druck auf die Fläche entsteht.

Wie lässt sich diese Konfliktsituation entschärfen? Welche Möglichkeiten gibt es, durch vorausschauende, integrierende Planung sowie eine bessere 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.



*Autor\*innen:*

Claudia Bieling und Laura Spranz (Universität Hohenheim, Fachgebiet Gesellschaftliche Transformation und Landwirtschaft), Stefanie Clauß (Verband Region Stuttgart), Christiane Humborg (RWTH Aachen) und Martin Maier (Flächenagentur BW)

Stuttgart, den 12.09.2022



## Inhaltsverzeichnis

A	Ausgangslage.....	4
B	Methodischer Hintergrund der Empfehlungen.....	5
C	Empfehlungen .....	6
1	Anreize zur Minimierung und Vermeidung von Eingriffen schaffen.....	7
	BEISPIEL: Flächenrecycling auch im ländlichen Raum.....	7
	BEISPIEL: Potentialanalyse Stuttgart: Neuversiegelung vermeiden – Innen- vor Außenentwicklung.....	7
2	Kapazitäten für das fachkundige Kompensationsmanagement erhöhen .....	8
	BEISPIEL: Institutionelle Sicherung durch die Bayerische KulturLandStiftung .....	8
3	Angebot zur fachlichen Aus- und Weiterbildung erweitern, Fachberatung stärken .....	9
	BEISPIEL: Fachtagungen und Fortbildungen der Umweltakademie Baden-Württemberg.....	9
4	Potenziale ehrenamtlich Aktiver nutzen und fördern .....	10
	BEISPIEL: Angebote des Landesnaturschutzverbandes Baden-Württemberg .....	10
5	Bewertungsvorgaben für die gleichberechtigte Berücksichtigung aller Schutzgüter entwickeln .....	11
	BEISPIEL: Bewertungsmodell Landschaftsbild und Klima.....	11
6	Überkommunale und vorsorgende Planung fördern .....	12
	BEISPIEL: Integration von Kompensation in den Landschaftsplan.....	12
	BEISPIEL: Überkommunale Ökokonten .....	12
7	Kompensation im Innenbereich umsetzen und stärken .....	13
	BEISPIEL: Ausgleichskonzeption Berlin: Ausgleichsflächen in die Stadt bringen .....	13
8	Aktuelle, informative und öffentlich zugängliche Datenbank anlegen und pflegen .....	14
	BEISPIEL: Monitoring durch die Öffentlichkeit: „AuFi“ Ausgleichsflächenfinder.....	14
9	Öffentliches Bewusstsein schaffen für Mehrwerte, die durch gute Kompensation entstehen.....	15
	BEISPIEL: Travertinpark – Naherholung trifft Kompensation.....	15
D	Fazit .....	16
	Literaturverzeichnis .....	XVII

## A Ausgangslage

Insbesondere in den wirtschaftsstarken Regionen Europas steigt der Druck auf die natürlichen Ressourcen wie Boden, Wasser und Luft sowie auf die Tier- und Pflanzenwelt stetig an. Die Region Stuttgart, die im Fokus des Projekts RAMONA (Stadtregionale Ausgleichsstrategien als Motor einer nachhaltigen Landnutzung)<sup>1</sup> steht, ist hierfür exemplarisch. Hier besteht ein starker Druck auf die Flächen, da landwirtschaftliche Produktion, Natur- und Erholungsraum und Entwicklungsflächen für städtische Nutzungen miteinander konkurrieren. Eine strategische Planung von Natur- und Artenschutzmaßnahmen in Abstimmung mit anderen Ansprüchen an die Flächennutzung wird immer wichtiger.

Es gibt in Europa viele verschiedene Wege, mit der Herausforderung von Eingriffen und ihrem Ausgleich umzugehen. Da aber selten systematische Untersuchungen durchgeführt werden, ist es schwierig, den Erfolg von Kompensationsmaßnahmen einzuschätzen und einen Vergleich zwischen verschiedenen Steuerungsstrategien zu ziehen (Theis et al. 2020). Das Eingriffs-Ausgleichs-System in Deutschland wird gegenüber anderen europäischen Systemen als Vorreiter gesehen (Schmidt 2021). Dennoch beschrieben im Rahmen des Projekts RAMONA befragte Akteure viele Defizite im derzeitigen Kompensationsgeschehen und in den Instrumenten der Steuerung und Umsetzung, die unter den aktuellen politischen Rahmenbedingungen nicht vollumfassend gelöst werden können.

Diese Erkenntnisse lassen sich zu Empfehlungen an die Politikgestaltung verdichten. Im Fokus steht dabei eine „Kompensation mit Mehrwert“. Diese zielt darauf ab, alle Beeinträchtigungen für die einzelnen Schutzgüter, die durch Eingriffe entstehen, fachgerecht und möglichst vollständig zu kompensieren und darüber hinaus Aufwertungen für weitere Ziele der Daseinsvorsorge (z.B. Erholung, Anpassung an Klimawandel) zu erreichen.



*Piktogramme zu aktuellen Herausforderungen: Klimawandel, Flächendruck, Erhalt der Biodiversität (RAMONA 2022)*

<sup>1</sup> siehe: [www.fona-ramona.de](http://www.fona-ramona.de)

## B Methodischer Hintergrund der Empfehlungen

Zur Identifizierung geeigneter Governance-Strategien wurden innerhalb des Projekts RAMONA Expert\*inneninterviews mit der partizipativen Methode „Process Net Mapping“ (Schiffer & Hauck 2002) geführt. Um Literaturlauswertungen ergänzt, konnte damit die aktuelle Ausgleichspraxis in der Projektregion erfasst und, darauf aufbauend, eine instrumentenspezifische Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT) durchgeführt werden. Anschließend wurden in einem so genannten **Instrumenten-Check** die im Kompensationsgeschehen gebräuchlichen Instrumente vergleichend bewertet, hinsichtlich ihrer Stellung und Wirksamkeit in Bezug auf verfahrensübergreifende Prozesse sowie in Bezug auf naturschutzfachliche, planerische und prozessbezogene Ziele (siehe RAMONA-Produkt: Leitlinien für eine zukünftige Kompensation mit Mehrwert<sup>2</sup>). Die Validierung dieser aus den Interviews und Literaturlauswertungen gewonnenen Ergebnisse und die darauf aufbauende Entwicklung von **Eckpunkten einer guten Governance** erfolgte durch die Abstimmung mit Expert\*innen im Rahmen eines Workshops und weiterer projektinterner Gespräche.

Ergänzt wurde dies durch eine **vertiefende Analyse zur Rolle des Landschaftsplans** im Kompensationsgeschehen mit einem Fokus auf kleinere Kommunen (unter 25.000 Einwohner\*innen). Ziel war es, Einflussfaktoren zu identifizieren, die das Heranziehen eines Landschaftsplans zur Planung und Suche von Ausgleichsmaßnahmen fördern. Dabei kamen eine Literaturlauswertung, die Befragung von Schlüsselakteuren und leitfadensbasierten Telefoninterviews mit Vertreter\*innen von Gemeinden in ganz Baden-Württemberg zum Einsatz. Zu dieser Studie befindet sich gegenwärtig eine Veröffentlichung in Vorbereitung.

Eine Untersuchung der Situation über die Region hinaus erfolgte im Rahmen einer Masterarbeit an der Universität Hohenheim (Fachgebiet Gesellschaftliche Transformation und Landwirtschaft). Die Arbeit von Astrid Schmidt trägt den Titel „Ecological Compensation: A Comparison of Structures and Processes in Europe“ und befasst sich mit der Frage, welche **Governance-Strategien für Eingriff und Kompensation in anderen Ländern Europas** zum Einsatz kommen. Die Untersuchung basiert auf einer systematischen Literaturlauswertung, die mit der Befragung von Expert\*innen ergänzt wurde (Schmidt 2021).



<sup>2</sup> siehe: [www.fona-ramona.de/wissenspool.html](http://www.fona-ramona.de/wissenspool.html)

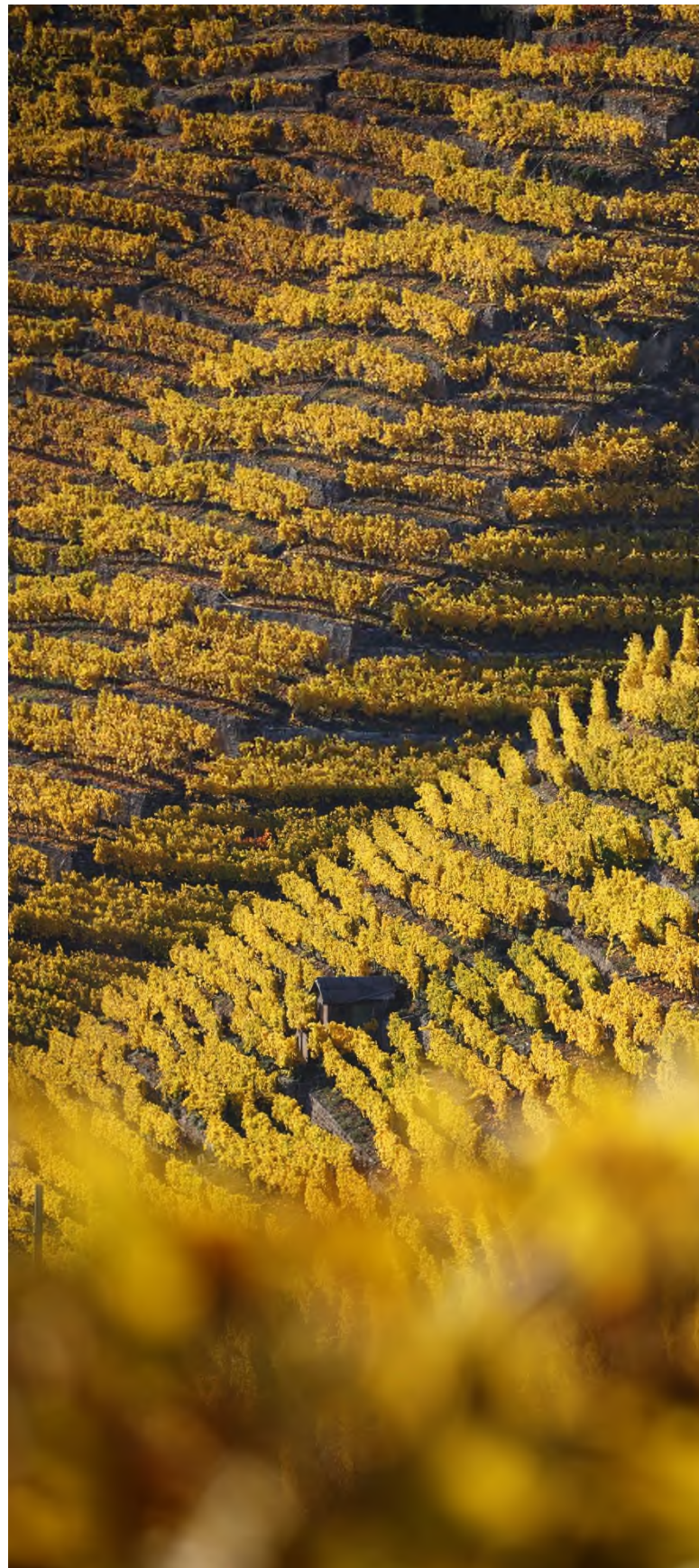
*Untersuchte vorherrschende Landschaftstypen in der Region Stuttgart (RAMONA 2022)*



## C Empfehlungen

Die folgenden neun zentralen Empfehlungen richten sich an **politische Entscheidungsträger\*innen auf den Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen**. Sie zeigen den politischen Handlungsbedarf auf und konkretisieren gleichzeitig Möglichkeiten, wie über politische Maßnahmen zu einer verbesserten Kompensation beigetragen werden kann. Die Empfehlungen werden mit Beispielen von Vorreiter-Initiativen hinterlegt, die illustrieren, welche Potenziale sich entfalten können und Hinweise darauf geben, wie der jeweilige Ansatz sich in die Praxis umsetzen lässt.

Die sich aus dem Projekt RAMONA ergebenden Empfehlungen an die Politikgestaltung decken sich teilweise mit Erkenntnissen, die schon früher und im Rahmen anderer Studien erarbeitet wurden (z.B. Deutscher Rat für Landespflege 2006, Rabenschlag et al. 2019, Eckhardt 2013). Dies unterstreicht die Relevanz der Punkte – es gibt einen langjährigen und weitreichenden Konsens dazu, wie das Kompensationsgeschehen über politische Weichenstellungen verbessert werden kann. **Dass die Defizite sich über die Jahre hinweg nicht verringern, sondern immer wieder dieselben Probleme beschrieben werden, verdeutlicht die Dringlichkeit aktiv zu werden!**



Weinberge in Steillagen (VRS, G. Stoppel 2022)

# 1 Anreize zur Minimierung und Vermeidung von Eingriffen schaffen

Dem Kompensationsgeschehen vorgeschaltet ist die Vermeidung von Eingriffen (z.B. §15 BNatschG). Die Thematik steht damit nicht im Fokus des Projekts RAMONA, dennoch ist es den Projektbeteiligten wichtig darauf hinzuweisen, dass hier eine wesentliche Stellschraube für die Minderung des Flächendrucks und negativer Auswirkungen auf Natur und Umwelt besteht. Viele Praxisbeispiele zeigen: Eine umfassende und vollwertige Kompensation von Eingriffen ist selbst bei einer bestmöglichen Umsetzung von Maßnahmen nicht immer zu erreichen. Dies gilt insbesondere dann, wenn das betroffene Schutzgut bzw. der betroffene Lebensraum eine sehr lange Entwicklungszeit aufweist, sehr spezifische Grundvoraussetzungen benötigt oder flächenbezogen nicht vermehrbar ist, wie beispielsweise der sich langsam entwickelnde Boden. Hieraus ergibt sich ein dringender politischer Handlungsbedarf: **Das Ziel der Vermeidung von Eingriffen muss stärker in die politische Agenda und den Diskurs einbezogen werden**, auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung und -umsetzung. Auch **Forschungsaktivitäten** zu Ansätzen, die zu einer Vermeidung von Eingriffen beitragen, sollten verstärkt werden, z.B. über die Auflage von Programmen, die das Lernen aus gelingenden Beispielen unterstützen.

Im aktuellen Koalitionsvertrag (2022) ist beschrieben, dass die Bundesregierung „das **Nachhaltigkeitsziel der Bundesrepublik beim Flächenverbrauch mit konkreten Maßnahmen hinterlegen**“ will und dass die Regelung zum beschleunigten Verfahren von Wohnbebauung unter 1 ha im Außenbereich (§ 13b BauGB) nicht verlängert wird.

## BEISPIEL: Flächenrecycling auch im ländlichen Raum

Im ländlichen Raum scheint die Flächenknappheit weniger präsent. Die Ausweisung neuer Bau- oder Gewerbegebiete erfolgt häufig und großzügig. Im Zentrum steht hierbei meist die ökonomische Entwicklung der Kommunen, weniger Klima- und Ressourcenschutz. Das Projekt „Gläserne Konversion“ im Modellraum Niedersachsen zeigt Potentiale des Flächenrecyclings im ländlichen Raum auf, bspw. durch die Rückführung von brachliegenden oder ehemals militärisch genutzten Flächen in den Flächennutzungskreislauf (Gläserne Konversion 2022).



Blick auf städtisches Gebiet (VRS; G. Stoppel 2022)

## BEISPIEL: Potentialanalyse Stuttgart: Neversiegelung vermeiden – Innen- vor Außenentwicklung

Die baden-württembergische Landeshauptstadt Stuttgart versucht, den hohen Flächendruck auf die peripheren Flächen rund um die Stadt zu senken, indem sie eine Potentialanalyse für zukünftigen Wohnraum durchführte. Auf Basis des nachhaltigen Bauflächenmanagements der Stadt wurden Flächen identifiziert, die sich für die Umnutzung zu Wohnraum eignen. „Nachhaltig bedeutet hier, die Innenentwicklung im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft zu fördern, die Nutzungsmischung von Wohnen, Arbeiten und Infrastruktur zu fördern, sowie zentrale Lagen und Standorte im Einzugsbereich von S- und Stadtbahnhaltestellen aufzuwerten.“ (Stadt Stuttgart 2022)



## 2 Kapazitäten für das fachkundige Kompensationsmanagement erhöhen

Untersuchungen im Projekt haben gezeigt, dass viele Probleme innerhalb des Kompensationsgeschehens auf unzureichende Personalkapazitäten bei den zuständigen Ämtern und Behörden zurückzuführen sind. Engpässe bei der fachgerechten Bearbeitung bestehen sowohl bei der Konzeption und Planung von Kompensationsmaßnahmen als auch bei ihrer Kontrolle und dauerhaften Sicherung. Um personelle Kapazitäten für das Kompensationsmanagement zu erhöhen, sind verschiedene Optionen denkbar:

### 1. Erhöhung der personellen Kapazitäten auf kommunaler Ebene

Mit mehr bei den Kommunen oder Landkreisen angestelltem Fachpersonal können die Ziele der Kompensation und die Suche nach Flächen langfristig und vor Ort geplant und verbessert werden. Das dort angesiedelte Personal ist direkt in die Abläufe integriert und kann für die Aufgaben auf genaue Kenntnisse der örtlichen Akteure und Gegebenheiten zurückgreifen.



Schützenswerte Landschaft (VRS, G. Stoppel 2022)

### 2. Einbeziehung von Planungsbüros und anderen externen Fachkräfte

Ergänzend oder alternativ zu Fachpersonal bei den Kommunen können Landschaftsplanungsbüros oder andere externe Fachkräfte einbezogen werden. Mögliche Aufgaben umfassen Planung, Umsetzung, Pflege und Monitoring von Kompensationsmaßnahmen. Hiermit können auch Personen mit Expertise zu speziellen Fachgebieten eingebunden werden, die durch das kommunale Personal in der Regel nicht abgedeckt werden können.

Je nach örtlicher Situation kann es sinnvoller sein, Option 1 oder Option 2 in den Vordergrund zu stellen. In jedem Fall ist jedoch die **Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel Voraussetzung**, um die Personalkapazitäten in den Kommunen auszubauen oder z.B. über spezielle Förderprogramme die Einbindung externer Fachkräfte zu ermöglichen.

#### BEISPIEL: Institutionelle Sicherung durch die Bayerische KulturLandStiftung

Eine langfristige Sicherung und Unterhaltung von Kompensationsmaßnahmen kann im Rahmen einer institutionellen Sicherung stattfinden. Auch die Möglichkeit einer Übertragung der Kompensationsverpflichtung des Eingriffsverursachers auf einen Dritten ist möglich. In Bayern zum Beispiel werden Maßnahmen auf wechselnden Flächen durch die Bayerische KulturLandStiftung gesichert:

Der Eingriffsverursacher schließt einen Vertrag über die Unterhaltung der Maßnahmen mit der Bayerischen KulturLandStiftung ab. Diese bildet durch ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, fachliche Qualifikation und Zuverlässigkeit die notwendige Rechtssicherheit ab. Hierdurch wird eine hohe fachliche Kompetenz und Qualitätssicherung bei der langfristigen Durchführung der Maßnahmen erreicht.



### 3 Angebot zur fachlichen Aus- und Weiterbildung erweitern, Fachberatung stärken

Auch fehlende Fachkenntnisse und unzureichende praktische Anwendungskennntnisse verhindern eine gute Kompensationspraxis. Daher ist es notwendig, **niederschwellige Angebote zur fachlichen Aus- und Weiterbildung aller in der Kompensationspraxis mitwirkenden Akteure** auszubauen. Mögliche Formate umfassen beispielsweise Fachtagungen, Online-Weiterbildungsangebote (zu festgelegten Terminen oder zeitlich flexibel belegbar) sowie Informations- und Schulungsmaterial, etwa auf bestimmte Problemstellungen zugeschnittene Handlungsleitfäden. Dadurch können Wissenslücken geschlossen und eine hochwertigere Kompensation ermöglicht werden. Zudem können gelungene Beispiele aus der Kompensationspraxis dazu anregen, aus Erfahrungen anderer zu lernen und so an mehr und mehr Orten neue Ideen und Wege in die Fläche zu tragen.



Exkursion in Wolfschlugen (RAMONA 2021)

Eine besonders effektive Möglichkeit, die fachliche Qualität der Kompensationspraxis zu stärken, wäre der **Einsatz von Kompensationsmanager\*innen auf Landkreis-ebene**. Ähnlich den Biotopverbundmanager\*innen der Landschaftserhaltungsverbände in Baden-

Württemberg, könnten diese die Kommunen beraten, wie eine gute Kompensationspraxis vor Ort konkret umzusetzen wäre. An der Schnittstelle zwischen Kommune und Landkreis kämen dem/der Kompensationsmanager\*in auch wichtige Funktionen der Koordination und Integration zu. So könnten interkommunale Abstimmungsprozesse besonders im Auge behalten und vorangetrieben werden. In genauer Kenntnis der übergeordneten planerischen Grundlagen (z.B. Landschaftsplan), wäre es auch möglich, die Flächensuche zu unterstützen, indem vorausschauend Kontakt zu Flächeneigentümer\*innen aufgenommen wird. Langfristig könnte so ein **Pool** aufgebaut werden aus regionaltypischen Maßnahmen und Flächen, die naturschutzfachliche Mehrwerte aufweisen und schnell und dauerhaft realisierbar sind. Eingreifer\*innen und Planer\*innen hätten damit

#### BEISPIEL: Fachtagungen und Fortbildungen der Umweltakademie Baden-Württemberg

Im Rahmen des RAMONA-Projekts wurden zusammen mit der Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg Fachtagungen und Fortbildungen von einem breiten Publikum gut angenommen. Verschiedene Schwerpunkte rund um das Thema Kompensation beleuchteten z.B. die Produktionsintegrierte Kompensation (PiK), die Rolle der Landschaftspläne oder die Pflege und das Monitoring von Kompensationsmaßnahmen. In diesem Rahmen konnten sich Fachkräfte weiterbilden, aber es wurde auch für eine interessierte Öffentlichkeit ein Zugang zu Fachthemen geschaffen.

eine Ansprechperson, die ihnen geeignete Flächen und Maßnahmen empfehlen kann.

## 4 Potenziale ehrenamtlich Aktiver nutzen und fördern

Es gibt bisher nur vereinzelte Beispiele der Einbindung des ehrenamtlichen Naturschutzes in die Kompensationspraxis. Auch bestehen kaum Möglichkeiten für eine interessierte Öffentlichkeit, sich in die Ausgestaltung und Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen einzubringen. Damit bleiben Möglichkeiten der Stärkung einer Kompensation mit Mehrwert ungenutzt: Personen, die ehrenamtlich für den Naturschutz aktiv sind, bringen oft sehr gute, auf konkrete Orte bezogene Kenntnisse beispielsweise zum Vorkommen bestimmter Arten mit. Dies kann für die fachgerechte Planung, etwa im Zusammenhang mit der Identifizierung von geeigneten Flächen, sehr wertvoll sein. Gerade in ihrem Wohnumfeld haben interessierte Laien naturschutzrelevante Flächen oft sehr viel besser und engmaschiger „im Auge“, als dies professionellen Fachkräften möglich ist. Hiermit könnten sie wichtige Beiträge zum Monitoring leisten.

Wir empfehlen daher, das **Potenzial der Beiträge von nicht professionell mit Kompensationsmaßnahmen betrauten Akteuren anzuerkennen und eine Strategie für ihre Einbindung in das Kompensationsgeschehen** zu entwickeln. Wichtiges Element einer solchen Strategie ist es, Informationen zum Kompensationsgeschehen für eine breite Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, beispielsweise im Rahmen einer allgemein zugänglichen und möglichst allgemeinverständlichen Datenbank (siehe Empfehlung 8). Mitarbeiter\*innen von Behörden sollten gezielt darin unterstützt werden, mit ehrenamtlich Aktiven in Kontakt zu treten (z.B. über Leitlinien zu typischen Fragen und Problemstellungen). Auch Wege der Anerkennung der Beiträge von Ehrenamtlichen sollten etabliert werden. Dies kann eine öffentliche Würdigung umfassen (z.B. durch Gemeinderat bzw. Bürgermeister\*in). Gerade beim umfangreicheren

oder längerfristigen Einsatz von Freiwilligen wäre eine zumindest geringfügige finanzielle Anerkennung eine wichtige Geste. Dies könnte über Landesmittel erfolgen; zusätzlich oder alternativ könnten auch Möglichkeiten für örtliche Unternehmen genutzt werden, hier als Teil ihrer Werbe- und Öffentlichkeitsarbeitsstrategie aktiv zu werden.



*Streuobsternte (VRS, G. Stoppel 2022)*

Ungeachtet der Bedeutung der Öffnung des Kompensationsgeschehens für weitere Akteursgruppen ist zu betonen, dass es eine staatliche Pflichtaufgabe ist, eine funktionierende Kompensation sicherzustellen, auch über die Bereitstellung von ausreichend Fachpersonal. Diese Aufgabe kann nicht auf unbezahlte Freiwillige abgewälzt werden. **Daher können Ehrenamtliche immer nur flankierend zum Einsatz kommen, für einen Beitrag, der über das gesetzlich verankerte Mindestniveau des Managements von Kompensationsmaßnahmen hinausgeht.**

### BEISPIEL: Angebote des Landesnaturschutzverbandes Baden-Württemberg

Der Landesnaturschutzverband (LNV) Baden-Württemberg bietet eigenständig Fortbildungen und Infoveranstaltungen zum Thema Ausgleichsmaßnahmen an (LNV 2020). Auch das Monitoring von Kompensationsflächen erfolgt zum Teil durch Ehrenamtliche des LNV, die dadurch Kommunen in der Kontrolle der Maßnahmen unterstützen und auf Missstände hinweisen. Damit trägt der ehrenamtliche Naturschutz schon heute zur Qualitätssicherung der Maßnahmen bei und beweist seine fachliche Kompetenz (LNV 2015).



## 5 Bewertungsvorgaben für die gleichberechtigte Berücksichtigung aller Schutzgüter entwickeln

Ein Problem der aktuellen Kompensationspraxis ist, dass die Schutzgüter nicht einheitlich bewertet werden. In Baden-Württemberg werden beispielsweise im Naturschutzrecht Arten, Biotop und Boden quantitativ erfasst, andere Schutzgüter nur verbal-argumentativ. Im Baurecht können auch Arten, Biotop und Boden verbal-argumentativ eingeordnet werden. Die fehlende Einheitlichkeit und ungenaue Definition von angepeilten Zielzuständen erschwert ein wirksames Monitoring und verhindert auch die Sanktionierung von Fällen, in denen Kompensationsmaßnahmen unzureichend umgesetzt werden.

Es ist daher notwendig, für alle Schutzgüter **quantitative Indikatoren** zu entwickeln. Diese Bewertungssystematik muss **einheitlich in allen gesetzlichen Grundlagen** des Kompensationsgeschehens niedergelegt sein.

Kompensationsmaßnahmen sollten den **regional-typischen Kontext** berücksichtigen und können sich daher von Naturraum zu Naturraum unterscheiden. Dies steht einem einheitlichen, durch quantitative Indikatoren ausgestalteten Bewertungssystem jedoch nicht entgegen. Während sich die abgefragten Indikatoren nicht unterscheiden, können naturraumspezifisch unterschiedliche Werte, Skalen oder Gewichtungen vorgegeben werden (beispielsweise zum Vorkommen bestimmter Zielarten, die regional variieren können). So kann sich die Ausgestaltung der Kompensationsmaßnahmen an den jeweiligen örtlichen Besonderheiten ausrichten.

### BEISPIEL: Bewertungsmodell Landschaftsbild und Klima

Die Landkreise Sigmaringen, Ravensburg und Bodenseekreis haben ein gemeinsames Bewertungsmodell entwickelt, um über die eigene Kreisgrenze hinaus die Verfahren zu vereinheitlichen und die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen zu erleichtern. Dabei wurden neue Bewertungskriterien für die Schutzgüter Klima und Landschaftsbild entwickelt. Zur Bewertung des Landschaftsbilds wird u.a. der Erlebniswert berücksichtigt, aber auch die Beeinträchtigung durch Lärm und Kunstlicht/-schatten. Für das Klima werden die Luftreinheit, der Luftaustausch und Gerüche, aber auch das Lokal- und Kleinklima bewertet (Landkreise Bodenseekreis, Ravensburg und Sigmaringen, 2013).



Multifunktionaler Ausgleich in Wolfschlugen (RAMONA 2021)



## 6 Überkommunale und vorsorgende Planung fördern

Die Planungen für Kompensationsmaßnahmen beginnen häufig erst dann, wenn ein Eingriff akut ausgeglichen werden muss. Die resultierende Variante ist nicht unbedingt die fachlich beste, sondern die, die sich innerhalb der knappen zeitlichen und personellen Ressourcen umsetzen lässt. Oft wäre es zudem sinnvoll, Maßnahmen nicht nur mit Blick auf eine Kommune zu planen, sondern den größeren räumlichen Kontext und langfristige strategische Perspektiven einzubeziehen – die entsprechenden Abstimmungsprozesse sind jedoch vielfach ebenfalls zu aufwendig. Es ist daher dringend geboten, eine vorsorgende und überkommunale Planung zu fördern. Dies kann über verschiedene Instrumente gelingen:

Fachgerecht aufgestellte kommunale **Landschaftspläne** bieten eine vorsorgende und – z.B. bei Gemeindeverwaltungsverbänden – auch überkommunale Grundlage für die Suche nach Maßnahmen und Flächen für die Kompensation. Der Landschaftsplan (bzw. das gesamte Instrument Landschaftsplanung) sollte im Naturschutzgesetz gestärkt werden; konkret: die für die Pläne erforderlichen Inhalte sind explizit festzuschreiben, die regelmäßige Fortschreibung ist verpflichtend zu machen und deswegen ist auch eine konsequente Sanktionierung von Verstößen gegen die festgelegten Planungen aufzunehmen.

### BEISPIEL: Integration von Kompensation in den Landschaftsplan

Zur Zielsetzung einer umweltverträglichen Stadtentwicklung gehört für die Stadt Esslingen auch die Kompensation, die im Landschaftsplan verankert wird. Als Maßnahme zur Erreichung der Umweltziele gibt es Suchräume für Kompensationsmaßnahmen. Sie dienen dazu, auf der Ebene der Landschaftsplanung vorsorgend Flächen zum Schutz der Natur und Landschaft zu identifizieren, die wiederum Ökopunkte für die Stadt generieren (LUP 2018, S. 139 ff.).

Auch das **Ökokonto** ermöglicht eine vorsorgende Planung ohne zeitlichen Druck und daher die Möglichkeit, Maßnahmen und Flächen rein nach fachlichen Gesichtspunkten zu wählen. Dieses Potenzial kann besonders gut in einem Ansatz verwirklicht werden, der Ökokonto und Landschaftsplan miteinander kombiniert.

### BEISPIEL: Überkommunale Ökokonten

Die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein bündelt die Ökokontomaßnahmen der Kommunen. Dies sorgt dafür, dass bei Bauvorhaben schnell funktional passende und wertvolle Ausgleichsflächen gefunden bzw. Ausgleichsmaßnahmen zugeordnet werden können (LKSH 2022).

Für beide Instrumente ist es notwendig, ausreichend **finanzielle Mittel** zur Verfügung zu stellen – um personelle Kapazitäten auf kommunaler Ebene zu stärken oder die Einbindung von externen Dienstleister\*innen zu ermöglichen (siehe Empfehlung 2), aber auch, um die fachliche Aus-/Weiterbildung und Beratung zu unterstützen. Auf Landkreisebene angesiedelte **Kompensationsmanager\*innen** (siehe Empfehlung 3) könnten eine Schlüsselrolle für eine vorausschauende, interkommunal und mit der Landschaftsplanung abgestimmte Kompensation einnehmen.



*Blick in die Landschaft (VRS, G. Stoppel 2022)*

## 7 Kompensation im Innenbereich umsetzen und stärken

Kompensation im Innenbereich, als so genannte planinterne Maßnahme im Geltungsbereich des Bebauungsplans, zielt vorrangig auf Privatflächen ab. Allerdings zeigt sich, dass diese Maßnahmen aktuell häufig nicht, nur teilweise oder nicht dauerhaft umgesetzt werden. Entwicklungsziele können zwar klar definiert sein, die Flächen sind jedoch eher schwer zugänglich und können schlecht kontrolliert werden. Den privaten Flächeneigentümer\*innen ist die Bedeutung der Maßnahmen oft nicht in ausreichendem Maß bewusst. Dies führt dazu, dass die Kompensationsziele trotz rechtskräftiger Fixierung im Bebauungsplan mit der Zeit aus den Augen verloren werden. Diese Tendenz wird dadurch begünstigt, dass viele Kommunen vor der aufwendigen Durchsetzung der Einhaltung der Verpflichtungen zurückschrecken oder keine personellen Kapazitäten hierfür haben.



*Bachlauf in städtischem Umfeld (VRS, G. Stoppel 2022)*

Kompensation im bebauten Raum muss daher konsequenter umgesetzt und langfristig gestärkt werden. Dies kann über zwei Wege erreicht werden:

1. Um planinterne Ausgleichsmaßnahmen auf **privaten Flächen** besser umzusetzen, ist es notwendig, die Eigentümer\*innen der Flächen

gezielt anzusprechen, die Verpflichtungen zu erläutern und sie bei der Umsetzung zu unterstützen, beispielsweise indem sie zur ökologischen Gestaltung und Pflege von Grünflächen beraten werden. Gleichzeitig müssen die Maßnahmen konsequent kontrolliert werden, auch um ihre Bedeutung und Verbindlichkeit sichtbar zu machen. Voraussetzung hierfür ist, dass **ausreichend und passend geschulte Personen** vorhanden sind, die diese Aufgaben übernehmen können (kommunales Personal oder auch extern beauftragte Dienstleister\*innen (siehe Empfehlung 2).

Eine **gezielte Weiterbildung und Beratung** von Personen (siehe Empfehlung 3), die mit der planinternen Kompensation auf privaten Flächen betraut sind, könnte ebenfalls einen guten Hebel zu Verbesserung der aktuellen Situation darstellen. Denkbar sind hierbei beispielsweise Handreichungen zu häufig auftretenden Fragen und Problemen oder auch eine Kommunikationsschulung.

2. Es kann ebenfalls erfolversprechend sein, sich **auf öffentliche Grünflächen zu fokussieren**. Dabei sollten die Kosten der Maßnahmen auf die privaten Eigentümer\*innen umgelegt werden. Vorteil dieser Variante ist der direkte Zugriff auf die Flächen durch die Kommune selbst und eine insgesamt bessere Steuerbarkeit der Maßnahmen.

Die beiden Ansätze schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern können auch parallel, eventuell mit verschiedener Schwerpunktsetzung, verfolgt werden.

### BEISPIEL: Ausgleichskonzeption Berlin: Ausgleichsflächen in die Stadt bringen

Mit der gesamtstädtischen Ausgleichskonzeption verfolgt die Bundeshauptstadt Berlin das Ziel, Ausgleichsmaßnahmen in den urbanen Raum zu lenken. Dabei sollen die Maßnahmen möglichst vielen Schutzgütern, wie Freiräumen für die Naherholung, dem Natur- und Artenschutz sowie der Klimaanpassung zugutekommen; ganz nach dem Prinzip der Multifunktionalität. (Berlin 2022)

## 8

### Aktuelle, informative und öffentlich zugängliche Datenbank anlegen und pflegen

Kompensationsmaßnahmen werden grundsätzlich in eine Datenbank aufgenommen. Für Baden-Württemberg zeigt sich jedoch, dass das Einpflegen in das Kompensationsverzeichnis weder einheitlich noch vollständig und häufig ohne den nötigen fachlichen Hintergrund stattfindet. Vielfach erfolgt keine regelmäßige Aktualisierung. Nicht direkt involvierten Akteuren ist die Datenbank oft nicht bekannt und ohne Fachwissen auch schwer verständlich. Diese fehlende Aktualität, Vergleichbarkeit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz ist problematisch, da so eine Kontrolle von einheitlich und klar definierten Zielzuständen (siehe Empfehlung 5) erheblich erschwert wird und zudem kaum Möglichkeiten bestehen, eine interessierte Öffentlichkeit in das Kompensationsgeschehen einzubinden und ein Bewusstsein für die Thematik zu schaffen (siehe Empfehlung 4 und 9).

Daher sollte eine aktuelle, informative und öffentlich zugängliche Datenbank zu Kompensationsmaßnahmen angelegt und gepflegt werden. Hierbei ist es zunächst wichtig, baurechtlichen und naturschutzfachlichen Ausgleich zusammenzuführen. Ein **strengeres Datenmanagement** bei der Eingabemaske, z.B. in Form eines Abfrageformulars, würde dazu verhelfen, die Qualität der Einträge zu verbessern und eine größere Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit herzustellen. Mittelfristig wäre eine **landesweit einheitliche Datenbank** für naturschutzrechtliche und baurechtliche Maßnahmen erstrebenswert, auf der Grundlage der auf dieser Ebene definierten Bewertungssystematik.

Neben dem Zugang zur Datenbank für die offizielle Kontrolle oder für weitere Planungen sollte es auch der interessierten Öffentlichkeit möglich

sein, über die Datenbank Informationen zu Kompensationsflächen und -maßnahmen zu erhalten. Dabei ist ein Mittelweg zu beschreiten: einerseits muss die **Verständlichkeit** auch für Fachfremde gewährleistet werden und daher eine einfache Darstellung gewählt werden. Andererseits müssen alle **wesentlichen Informationen**, insbesondere die klare Definition von Zielbiotopen, vermittelt werden.

Für die konkrete Umsetzung der Datenbank sind zwei Varianten denkbar. Alle Informationen könnten in einem einzigen Verzeichnis zusammengeführt werden. Die Informationen werden dabei nach fachlicher Tiefe gestaffelt dargestellt, so dass unterschiedliche Nutzer\*innengruppen nach eigenem Ermessen auf die Ebene mit dem für sie passenden Angebot zugreifen könnten. Eine Alternative wäre es, ausgewählte Kerninformationen aus der Datenbank, die der Nicht-Fachöffentlichkeit zugänglich sein sollen, über ein spezielles Angebot separat zur Verfügung zu stellen. Die Informationen könnten hier auch gezielt allgemeinverständlich aufbereitet werden.

#### BEISPIEL: Monitoring durch die Öffentlichkeit: „AuFi“ Ausgleichsflächenfinder



Mit Hilfe der AuFi-App des Landesbundes für Vogelschutz Bayern kann sich jeder an der Bewertung von Ausgleichsflächen beteiligen. Alle Ausgleichsflächen sowie ihr Zielzustand sind in der App vermerkt. Nach erfolgter Besichtigung kann die Fläche anhand eines bereitgestellten Formulars bewertet werden (LBV 2022).

Auch für die Etablierung einer Datenbank ist es notwendig, genügend fachkundiges Personal zu haben, weswegen erneut auf die Empfehlungen zu Kapazitäten sowie Schulung und Beratung hingewiesen werden muss (siehe Empfehlung 2 und 3).



## 9 Öffentliches Bewusstsein schaffen für Mehrwerte, die durch gute Kompensation entstehen

Kompensation gilt bisher als ein Fachthema für einen eng umgrenzten Personenkreis in Behörden und Planungsbüros, und gerade erstere sehen Kompensation häufig als Belastung. Eine Kompensation mit Mehrwert ermöglicht jedoch nicht nur den Ausgleich von Eingriffen in Natur und Umwelt, sondern birgt weitere positive Wirkungen für die Allgemeinheit, beispielsweise für die Naherholung. In einer gut gestalteten Kompensation liegt also eine Chance, nämlich ein Hebel für die Verbesserung von Natur und Landschaft und der Lebensbedingungen für die Menschen.

So entsteht im Idealfall eine **Entlastung der Kommunen** – eben dann, wenn eine gut geplante Kompensationsmaßnahme Einzelaktivitäten in verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge unnötig werden lässt oder diese zumindest unterstützt.

Damit dieses **Potential geschöpft werden kann, ist es wichtig, das Thema Kompensation stärker in die öffentliche Aufmerksamkeit zu bringen und die Zusammenhänge mit anderen Anliegen und Zielen zu verdeutlichen.** Dabei muss zunächst ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass mit einer gelingenden Kompensation Werte, die über das eigentliche Kompensationsziel hinausgehen, erreicht werden können. Darauf aufbauend ist zu verdeutlichen, wie Synergien zwischen Kompensationsmaßnahmen und weiteren Themen der Daseinsvorsorge (Klimaanpassung, Klimaschutz, Gesundheit, Erholung, u.v.m.) erreicht werden können.

Hierbei wäre es besonders erfolgversprechend, gute Beispiele zu häufig auftretenden Konstellationen, die eine multifunktionale Planung ermöglichen, in den Mittelpunkt von Beratungs- und Weiterbildungsangeboten zu stellen (siehe Empfehlung 3).

### BEISPIEL: Travertinpark – Naherholung trifft Kompensation

In Bad Cannstatt hat die Landeshauptstadt Stuttgart die Chancen einer Kompensation mit Mehrwert erkannt und in die Praxis umgesetzt. Im Travertinpark, einem ehemaligen industriellen Steinbruch, wurde ein neues Biotop für gefährdete Arten wie die Mauer- und Zauneidechse angelegt. Parallel dazu dient der Park als Naherholungsraum für Stuttgarter\*innen, wodurch sie direkt von einer Kompensationsmaßnahme profitieren. Durch die hohe Frequentierung und Informationsschilder wird das Thema Kompensation für viele Menschen unmittelbar verständlich und erlebbar (Stuttgart.de 2022).



Travertinpark Stuttgart (Foto: RAMONA 2021)

## D Fazit

Der rechtliche Rahmen und die Praxis der Kompensation sind in Deutschland lange etabliert und es bestehen damit umfangreiche Erfahrungen. So kann im internationalen Vergleich eine Vorreiterrolle angenommen werden. Dennoch besteht auch hierzulande ein großer Handlungsbedarf zur Verbesserung der Planung, Ausführung und Überwachung von Kompensationsmaßnahmen. Dieser Handlungsbedarf beruht einerseits auf den nicht nur im Projekt RAMONA identifizierten Problemen und Defiziten der gängigen Kompensationspraxis. Andererseits verschärfen die immer weiter steigenden Ansprüche auf immer knapper werdende Flächen die Herausforderungen des Themas Ausgleich erheblich und erschweren Lösungen. Die hier skizzierten neun Empfehlungen tragen dazu bei, die Freiraumentwicklung sinnvoll zu gestalten, eine attraktive Landschaft zu erhalten und den Weg zu einer Kompensationspraxis mit Mehrwert zu ebnen.



Streuobsthänge (VRS, G. Stoppel 2022)



Piktogramme zu aktuellen Herausforderungen, die mit einer fachgerechten Kompensation angegangen werden können: Klimawandel, Flächendruck, Erhalt der Biodiversität (RAMONA 2022)

## Literaturverzeichnis

Berlin (2022): Gesamtstädtische Ausgleichskonzeption. Online unter <https://www.berlin.de/sen/uvk/natur-und-gruen/landschaftsplanung/landschaftsprogramm/gesamtstaedtsche-ausgleichskonzeption/> (19.06.2022)

Deutscher Rat für Landespflege (2006): 30 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung – Bilanz und Ausblick. Online unter: [https://www.landespflege.de/schriften/DRL\\_SR80.pdf](https://www.landespflege.de/schriften/DRL_SR80.pdf) (19.06.2022)

Ekardt, F., Hennig, B. (2013): Chancen und Grenzen von naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen und Kompensationen. *Natur und Recht* 35(10), 694-703.

Gläserne Konversion (2022): Mensch und Region GbR. Online unter [http://www.glaesernekonversion.de/index.php?option=com\\_content&task=view&id=15&Itemid=20](http://www.glaesernekonversion.de/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=20) (19.06.2022)

Landkreise Bodenseekreis, Ravensburg und Sigmaringen (2013): Naturschutzrechtliche und bauplanungsrechtliche Eingriffsbeurteilung, Kompensationsbewertung und Ökokonten: Bewertungsmodell der Landkreise Bodenseekreis, Ravensburg, Sigmaringen. Online unter [https://www.bodenseekreis.de/fileadmin/03\\_umwelt\\_landnutzung/naturschutz/downloads/oeko-konto/br\\_bewertungsmodell\\_bsk\\_und\\_lk\\_rv\\_und\\_sig.pdf](https://www.bodenseekreis.de/fileadmin/03_umwelt_landnutzung/naturschutz/downloads/oeko-konto/br_bewertungsmodell_bsk_und_lk_rv_und_sig.pdf) (19.06.2022)

LBV (Landesbund für Vogelschutz Bayern e.V.) (2022): LBV-App „AuFi“ – der Ausgleichsflächenfinder. Online unter [https://www.lbv.de/files/user\\_upload/Bilder/Ausgleichsflaechen/2022/Aktiv%20f%C3%BCr%20Ausgleichsfl%C3%A4chen%20-%20Ein%20Leitfaden.pdf](https://www.lbv.de/files/user_upload/Bilder/Ausgleichsflaechen/2022/Aktiv%20f%C3%BCr%20Ausgleichsfl%C3%A4chen%20-%20Ein%20Leitfaden.pdf) (19.06.2022)

LKSH (Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein) (2022): Ausgleichsflächen in Schleswig-Holstein. Online unter <https://www.lksh.de/landwirtschaft/umwelt-und-gewaesserschutz/oeko-konto/ausgleichsflaechen/> (19.06.2022)

LNV (Landesnatschutzverband Baden-Württemberg e.V.) (2015): Kommunen setzen baurechtliche Ausgleichsmaßnahmen nur unzureichend um: Umfrage unter Naturschützern belegt erhebliche Defizite. Online unter [https://lnv-bw.de/wp-content/uploads/2015/08/LNV-PM2015-08-25\\_Mangelhafte-Umsetzung-von-baurechtlichen-Ausgleichsma%C3%9Fnahmen.pdf](https://lnv-bw.de/wp-content/uploads/2015/08/LNV-PM2015-08-25_Mangelhafte-Umsetzung-von-baurechtlichen-Ausgleichsma%C3%9Fnahmen.pdf) (19.06.2022)

LNV (Landesnatschutzverband Baden-Württemberg e.V.) (2020): Onlineseminar-Reihe „Eingriffsregelung und Kompensation“. Online unter <https://lnv-bw.de/eingriffsregelung-und-kompensation/> (19.06.2022)

LUP (Landschafts- und Umweltplan Stadt Esslingen am Neckar) (2018): Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele: Flächen zum Schutz und zu Entwicklung von Natur und Landschaft (Suchräume für Kompensationsmaßnahmen). Seiten 139-146. Online unter [https://www.esslingen.de/site/Esslingen-Internet-2016/get/params\\_E-308159802/16734118/Landschafts-%20und%20Umweltplan%202030%20FNP%20ES%202018-08-15.pdf](https://www.esslingen.de/site/Esslingen-Internet-2016/get/params_E-308159802/16734118/Landschafts-%20und%20Umweltplan%202030%20FNP%20ES%202018-08-15.pdf) (19.06.2022)

Rabenschlag, J., Schoof, N., Schumacher, J., Reif, A. (2019): Evaluation der Umsetzung baurechtlicher Ausgleichsmaßnahmen. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 51, 434-442



Schiffer, E., Hauck, J. (2002): Net-map (influence network mapping) – theory. Small Reservoirs Toolkit, CGIAR Challenge Program on Water for Food. Online unter: [http://www.smallreservoirs.org/full/toolkit/docs/IVb%2002%20Networking%20Mapping\\_MLA.pdf](http://www.smallreservoirs.org/full/toolkit/docs/IVb%2002%20Networking%20Mapping_MLA.pdf) (19.06.2022)

Schmidt, A. (2021): Ecological Compensation: A Comparison of Structures and Processes in Europe. Masterarbeit. Universität Hohenheim

Stadt Stuttgart (2022): Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart. Online unter: <https://www.stuttgart.de/leben/stadtentwicklung/stadtplanung/stadt--und-freiraumentwicklung/nachhaltiges-baueaechenmanagement-stuttgart-nbs.php> (19.06.2022)

Stadt Stuttgart (2022): Sehenswürdigkeiten Travertinpark. Online unter <https://www.stuttgart.de/tourismus/sehenswuerdigkeiten/travertinpark-stuttgart.php> (19.06.2022)

Stiftung Westfälische Kulturlandschaft (2022). Ausgleichsmaßnahmen. Online unter: <https://www.kulturlandschaft.nrw/ausgleichsmassnahmen/> (19.06.2022)

Theis, S., Ruppert, J. L. W., Roberts, K. N., Minns, C. K., Koops, M., Poesch, M. S. (2020): Compliance with and ecosystem function of biodiversity offsets in North American and European freshwaters. *Conservation Biology* 34(1), 41-53

