

SAVE - Strategische Aktivierung und Verzinsung naturschutzfachlicher Ersatzflächen

Günster, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Günster, C. (2022). SAVE - Strategische Aktivierung und Verzinsung naturschutzfachlicher Ersatzflächen. In *Flächennutzungsmonitoring XIV: Beiträge zu Flächenmanagement, Daten, Methoden und Analysen* (S. 119-126). Berlin: Rhombos-Verlag. <https://doi.org/10.26084/14dfns-p013>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



Flächennutzungsmonitoring XIV

Beiträge zu Flächenmanagement,
Daten, Methoden und Analysen

IÖR Schriften Band 80 · 2022

ISBN: 978-3-944101-80-4

SAVE – Strategische Aktivierung und Verzinsung naturschutzfachlicher Ersatzflächen

Christian Günster

Günster, C. (2022): SAVE – Strategische Aktivierung und Verzinsung naturschutzfachlicher Ersatzflächen. In: Meinel, G.; Krüger, T.; Behnisch, M.; Ehrhardt, D. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XIV. Beiträge zu Flächenmanagement, Daten, Methoden und Analysen. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 80, S. 119-126.

DOI: <https://doi.org/10.26084/14dfns-p013>

SAVE – Strategische Aktivierung und Verzinsung naturschutzfachlicher Ersatzflächen

Christian Günster

Zusammenfassung

Die Realisierung von Infrastrukturprojekten verursacht Eingriffe in Natur und Landschaft. Diese sind gemäß Bundesnaturschutzgesetz zu kompensieren. Bislang erfolgt die Planung und Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen ausschließlich im Kontext der jeweiligen Projektrealisierung. Ein strategischer und bundesweit einheitlicher Ansatz wurde bislang von der Deutschen Bahn (DB) nicht verfolgt. Der gesamte für die Umsetzung des vordringlichen Bedarfs des Bedarfsplans für die Schienenwege des Bundes entstehende Kompensationsbedarf beträgt rd. 21 000 ha. Da die DB nicht über ausreichende geeignete Flächen verfügt, müssen für die vollständige Deckung dieses Bedarfs auch Flächen Dritter in Anspruch genommen werden. Die Sicherung dieser Flächen sollte, um Spekulationseffekte zu vermeiden, möglichst frühzeitig erfolgen, bevor die Realisierung des Bauprojektes lokal kommuniziert wird. Durch die Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen weit vor Baubeginn wird gewährleistet, dass die Akzeptanz der Maßnahmen bereits im Vorfeld bei Behörden bestätigt wird. Durch die sich daraus ergebende Minimierung von Konflikten bei der Flächensicherung sinkt das Risiko für Planungsverzögerungen. Das auf Grund der Knappheit von geeigneten Kompensationsflächen bestehende Realisierungsrisiko durch fehlende Kompensationsmaßnahmen wird ebenfalls verringert. In vielen Bundesländern ist eine Verzinsung der in Ökokonten bevorrateten Ökopunkte gesetzlich geregelt. SAVE dient der Vorbereitung und Durchführung notwendiger Anpassungserfordernisse und ebnet den Weg für die Einführung bzw. den Transfer in das Regelgeschäft bzw. die Linienstruktur.

Schlagwörter: Naturschutz, Kompensation, Ökokonten, Flächenmanagement, Bevorratung

1 Einführung

Seit 2016 entwickelt die DB Netz AG ihre Flächenmanagementstrategie. Diese wird seit 2017 sukzessive innerhalb des Unternehmens umgesetzt. Ziel dieser Strategie ist es, die Prozesse zu Flächennutzungen innerhalb des Konzerns zu optimieren und die Verarbeitung von flächenbezogenen Informationen digital und innerhalb des Unternehmens transparent zu gestalten. Ergänzend wurde in diesem Zusammenhang der Integrierte Flächenpool (IFP) aufgebaut, welcher aktuelle und zukünftige Flächennutzungen¹ visualisiert.

¹ <https://docplayer.org/170185960-Flaechenmanagement-bei-der-db-netz-ag-nachhaltige-strategie-und-ganzheitliche-immobilienbetrachtung-db-netz-ag-i-nfr.html>

2 Rückblick

Die Entwicklung der Flächenmanagementstrategie seit 2019 wird illustriert am Beispiel des Integrierten Flächenpools (IFP) der Deutschen Bahn (DB) in Abbildung 1.

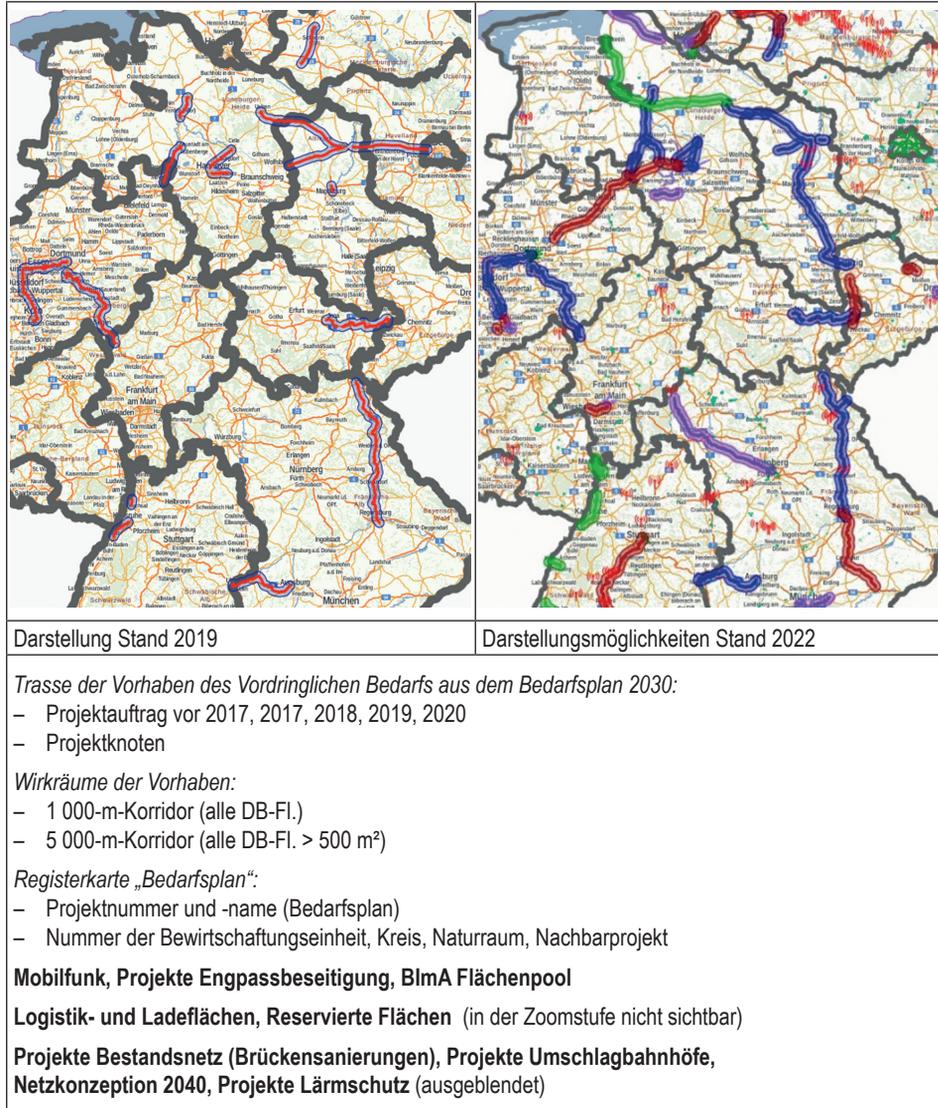


Abb. 1: Entwicklung des IFP 2019-2022 (Quelle: IFP, eigene Bearbeitung)

Bezogen auf die Nutzungsbedarfe der technischen Infrastruktur sind nun weite Teile dieser Strategie in der Linienstruktur der DB Netz AG fest verankert. Im nächsten Schritt befasst sich die Strategie mit den Flächen, die für naturschutzfachliche Ausgleichsmaßnahmen (Kompensationsmaßnahmen) benötigt werden.

3 SAVE-Umsetzungsprojekt

3.1 Vorprojekt

Die DB Netz AG als hundertprozentige Tochter der DB und größtes Eisenbahninfrastrukturunternehmen in Deutschland hat in Zusammenarbeit mit dem Corporate Real Estate Management (CREM) der DB AG von September 2020 bis Juni 2021 ein Vorprojekt durchgeführt. In diesem wurden Informationen aus verschiedenen Infrastrukturmaßnahmen zum Status quo der Vorgehensweise bei der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen gesammelt. Ergänzend stellte das Vorprojekt die aktuellen Rahmenbedingungen aus Buchhaltung, Finanzierung, Bilanzierung und Möglichkeiten und Grenzen der bislang genutzten Systeme zusammen. Daneben wurden die Inhalte umweltfachlicher und juristischer Richtlinien und Regelwerken ausgewertet.

Wesentliche Erkenntnisse waren die Anpassung buchhalterischer Regelungen und der Bilanzierungsrichtlinie der DB als Voraussetzung für die kaufmännische Umsetzung einer Strategie für Kompensationsmaßnahmen. Daher wurde damit bereits im Vorprojekt begonnen. Darüber hinaus konnte herausgearbeitet werden, dass die Linienstruktur im Status quo perspektivisch nicht geeignet sein wird, die Bedarfe neuer Projekte ohne Veränderungen in den Arbeitsabläufen und dem Vorgehen bei der Realisierung von Kompensationsmaßnahmen vollständig decken zu können. Zudem erhärtete sich die Erkenntnis, dass mit dieser Anpassung an zukünftige Herausforderungen nennenswerte volks- und betriebswirtschaftliche Einsparungen erzielt werden können.

Im Zuge des Vorprojektes wurde klar, dass die Hebung der aufgezeigten Chancen nicht innerhalb der Linienstruktur realisiert werden kann.

Es erfolgte die Zusammenstellung der Erkenntnisse in einer (Vor-) Projektdokumentation als Grundlage für einen einheitlichen und qualitativ hochwertigen Wissensstand als Basis für den Beginn eines Umsetzungsprojektes.

3.2 Umsetzungsprojekt

Im Juni 2021 wurde das Umsetzungsprojekt SAVE² gestartet. Auftraggeber sind die Bereiche DB Umwelt, CREM, sowie die Vorstandsressorts Infrastruktur und Finanzen der DB Netz AG.

Durch dieses Projekt sollen die wirtschaftlichen und ökologischen Potenziale von Ökokonten besser genutzt und Ökokonten (auch auf DB-Flächen) als Standardinstrument des nachhaltigen, strategischen Flächenmanagements etabliert werden. Das Projekt stellt somit einen Baustein zur Beschleunigung von Bauprojekten, zur Reduzierung von

² Strategische Aktivierung und Verzinsung naturschutzfachlicher Ersatzmaßnahmen

Konflikten im Projektumfeld, zur Verbesserung der Nachhaltigkeit von Naturschutzmaßnahmen sowie zur Stärkung der Wirtschaftlichkeit der Infrastrukturinvestitionen dar.

Das SAVE-Umsetzungsprojekt dient der Erarbeitung von Grundlagen, der Berechnung zukünftiger Kompensationsbedarfe, der Darstellung sowie dem Vorbereiten der notwendigen Veränderungen in den Geschäftsfeldern der Deutschen Bahn – insbesondere der DB Netz AG. Die Laufzeit des Projekts umfasst 21 Monate. In diesem Zuge sollen die Erkenntnisse und Ergebnisse von SAVE in die DB-Linienstruktur überführt werden.

Die Zielstellung hat sich im Laufe der Bearbeitungszeit leicht verändert. So standen zu Beginn die folgenden vier Ziele zunächst gleichwertig nebeneinander:

- Nutzung DB-eigener Flächen: Das Immobilienportfolio der DB beinhaltet auch Eigentumsflächen, welche nicht (mehr) für den Eisenbahnbetrieb benötigt werden. Hierbei steht das Interesse im Fokus, diese Flächen einer sinnvollen und für die Schieneninfrastruktur förderlichen Nutzung zuzuführen.
- Wirtschaftlichkeit: Durch die gezielte Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen können die Gesamtkosten für Kompensationsmaßnahmen reduziert werden. Dies wird einerseits durch die Nutzung einer Verzinsung erreicht, die für Maßnahmen gutgeschrieben wird, welche noch nicht als Kompensation für Eingriffe in Natur und Landschaft durch ein Bauprojekt zugeordnet wurden. Andererseits reduzieren sich durch die Bevorratung auch die Kosten für die Flächensicherung, da der durchschnittliche Preisanstieg für Grundstücke in Deutschland seit Jahrzehnten deutlich über dem Inflationswert liegt.
- Planungsbeschleunigung: Durch die Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen für Infrastrukturprojekte reduziert sich der Planungsaufwand insb. innerhalb der HOAI-Leistungsphase 4 (Genehmigungsplanung). Die teils aufwendige Recherche nach geeigneten und verfügbaren Flächen für die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft entfällt und die Erstellung umweltfachlicher Unterlagen wird vereinfacht.
- Ökologischer Zusatznutzen: Als zusätzlicher Effekt einer strategisch gesteuerten Kompensation wird ein ökologischer Zusatznutzen – ein Net gain – erwartet. Dieser kann sich u. a. durch die gezielte Auswahl von Pflanzen (bspw. Rote Liste) oder die Aufwertung von Schutzgebietskorridoren ergeben.

Sowohl der Ansatz der strategischen Bevorratung als auch die Bewertung des ökologischen Zusatznutzens werden durch Kooperationen mit Hochschulen begleitet. Die Ergebnisse fließen bereits während des Umsetzungsprojektes ein.

Während der Laufzeit des Umsetzungsprojektes bildete sich eine Rangfolge der Ziele heraus, die sich in Hauptziele (Wirtschaftlichkeit, Planungsbeschleunigung) und Nebenziele (Nutzung DB-eigener Flächen, Ökologischer Zusatznutzen) aufteilen.

Diese Aufteilung ergibt sich in erster Linie aus den Arbeitsschwerpunkten innerhalb des Umsetzungsprojektes. So sind die beiden Hauptziele relevant für die Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben in Deutschland, weil einerseits bei gleichem Budget in mehr Projekte investiert werden kann und andererseits der Planungsvorlauf verkürzt wird.

Im Laufe der Projektarbeit haben sich die Erkenntnisse erhärtet, dass der Umfang potenziell für die Bevorratung von Kompensationsflächen geeigneter DB-Flächen deutlich geringer ist als zunächst erwartet. Gleichzeitig hat, bedingt durch die Zielstellung aus dem politischen Raum, die Bedeutung der Planungsbeschleunigung deutlich zugenommen. Der ökologische Zusatznutzen stellt dabei einen ökologischen Benefit dar, welcher über das geforderte Maß der Ausgleichsverpflichtung hinaus erreicht werden kann, in sich also keine Relevanz für die Realisierung der Infrastrukturprojekte entfaltet.

Hinsichtlich der vollständigen Realisierung der Zielstellungen wird davon ausgegangen, dass Planungsbeschleunigung, der ökologische Zusatznutzen sowie eine geringere Flächeninanspruchnahme kurz- und mittelfristig umgesetzt werden können. Zur langfristigen Zielstellung gehören die Einsparung von Eigen- und Bundesmitteln. Dies ergibt sich insbesondere aus der erst in späteren Jahren wirkenden Ersparnis des Verzinsungseffekts.

3.2.1 Projektstruktur

SAVE ist ein komplexes, agiles Projekt zur Vorbereitung der Einrichtung einer Linienstruktur. Um eine strukturierte Vorgehensweise mit klar abgegrenzten Themenfeldern gewährleisten zu können, ist das Projekt in 6 Teilprojekte untergliedert:

- Ökokonto
- Potentialbeschreibung und -verfolgung
- Aktivierung und Finanzierung
- Transfer ins Regelgeschäft
- IT
- Kommunikation.

3.2.2 4-Schichtenmodell

SAVE wird in vier Schichten umgesetzt, wobei die höheren Schichten die Umsetzung der jeweils darunter liegenden erfordern.

Ein Beibehalten des Status quo – also die Weiterführungs-Variante – würde bedeuten, dass Ökopunkte nach wie vor nur sporadisch genutzt und der Zeitraum der Entwicklungspflege weiter nicht voll ausgeschöpft werden würde. Zudem würden die Risiken

für die Realisierung von Bauprojekten durch mangelnde Verfügbarkeit von Kompensationsflächen weiterbestehen.

Die Schicht 1 von SAVE – auch $SAVE_{\min}$ genannt – umfasst lediglich eine Verlängerung der Entwicklungspflege. Probleme, wie die nur sporadische Nutzung von Ökopunkten oder die Risiken für Bauprojekte durch mangelnde Verfügbarkeit von Kompensationsflächen, bestehen weiter fort.

$SAVE_{\text{light}}$, die 2. Schicht, zeichnet sich durch den Kauf von externen Ökopunkten – also von Drittanbietern – aus. Synergieeffekte aus strategischer Bevorratung von Ökopunkten bleiben aber ungenutzt, und es bestehen weiterhin Risiken der Flächenverfügbarkeit für Projekte.

In Schicht 3 - $SAVE_{\text{custom}}$ erfolgt ein strategisch gesteuerter Kauf externer Ökopunkte. Dies erzeugt finanzielle, planungsbeschleunigende und ökologischen Effekte. Einziges Risiko hier ist eine nicht tragfähige Marktsituation.

$SAVE_{\text{professional}}$ bezeichnet die vollumfängliche Umsetzung aller vier Schichten SAVE und stellt damit als strategische Bevorratung von Ökopunkten die Planvariante dar. Im Betrachtungszeitraum (2022 bis 2048) bietet diese ein Einsparpotential von rund 386 Mio. Euro gegenüber der Weiterführungsvariante. Neben der aktiven Gestaltung des Marktes durch die strategische Bevorratung arrondieren hier DB-Flächen das Potential an Kompensationsflächen. Werden hierbei zu viele Punkte bevorratet, stellt dies nur dann ein Risiko dar, wenn die Punkte nicht anderweitig verwertet werden können.

Nach aktuellem Sachstand erfolgt die Einführung von SAVE in die Linienstruktur beginnend mit Schichten 1 und 2 stufenweise, die Schichten 3 und 4 werden zunächst pilotiert eingeführt, um in 2024 dann die Effekte validieren zu können.

Voraussichtlich ab dem 2. Quartal 2023 soll SAVE dann in der Linienstruktur aufgehen, wobei der derzeitige Betrachtungshorizont bis 2048 reicht.

4 SAVE in der Linienstruktur

4.1 Anpassungen in der Linienstruktur

Das neue Geschäftsmodell der strategischen Bevorratung sieht vor, die Planung und Realisierung von Kompensation für Infrastrukturprojekte zeitlich vorzuziehen (Abb. 2).



Abb. 2: Darstellung des neuen Geschäftsmodell von SAVE (Quelle: eigene Darstellung)

4.2 Vorteile durch SAVE

Neben den im 4-Schichtenmodell genannten Vorteile ermöglicht SAVE eine Bedarfsprognose mit einem langfristigen Horizont. Der Gesamtbedarf liegt bei ca. 21 000 ha Flächen, die sich zeitlich auf die betroffenen Naturräume verteilt (Abb. 3). Dabei werden in den dunkelblau gefärbten Naturräumen die größten Bedarfe für Kompensationsmaßnahmen erwartet. Gleichzeitig stellt die Heatmap deutlich dar, dass sich dort auch der Schwerpunkt zukünftiger Infrastrukturvorhaben befindet.

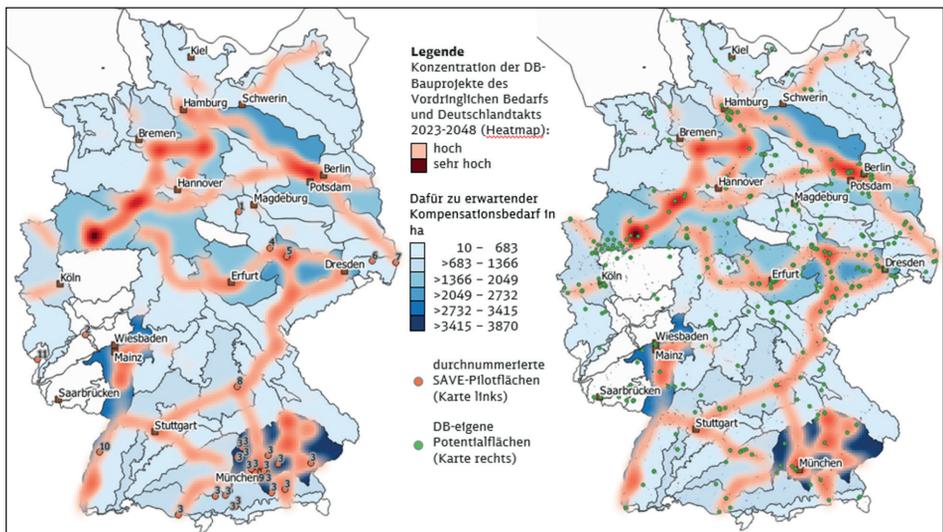


Abb. 3: SAVE-Pilotflächen und DB-eigene Potentialflächen (Quelle: eigene Darstellung)

5 Fazit

SAVE bietet der DB die Möglichkeit, langfristig Handlungssicherheit zu erhalten. Dies hat neben positiven Effekten auf die Stabilisierung des Marktes auch eine höhere Planungssicherheit des Mitteleinsatzes von Fremd- und Eigenmitteln zur Folge. Die Methodik von SAVE kann grundsätzlich auch unter Anpassung der Berechnungsfaktoren auf andere Bedarfsträger des Bundes ausgeweitet werden.

6 Literatur

- AdV – Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (2003): ATKIS-Objektartenkatalog (ATKIS-OK). Teil D1, Version 3.2, Stand 01.07.2003. Teilkatalog Basis-DLM.
http://www.geodatenzentrum.de/docpdf/ok_d1.pdf (Zugriff: 13.07.2010).
- Bräuer, A. (2008): Bestimmung der Bodenversiegelung auf Basis des ATKIS Basis-DLM der Ausbaustufe 3. TU Dresden, Institut für Kartographie (Diplomarbeit, unveröffentlicht).
- EEA – European Environment Agency (2010): The European Environment – State and Outlook 2010: Land Use. European Environment Agency, Copenhagen.
- Meinel, G.; Förster, J.; Witschas, S. (2009): Geobasisdaten – Grundlage für die Berechnung von Indikatoren zur Siedlungs- und Freiraumentwicklung. In: Kartographische Nachrichten 59 (2009) 5: 243-250.
- Siedentop, S.; Heiland, S.; Lehmann, I.; Schauerte-Lüke, N. (2007): Nachhaltigkeitsbarometer Fläche. Regionale Schlüsselindikatoren nachhaltiger Flächennutzung für die Fortschrittsberichte der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie – Flächenziele. Forschungen, Heft 130. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.