

Ablöserichtlinien für landschaftspflegerische Gewerke - Dauer der Unterhaltungsverpflichtung für verschiedene Biotoptypen von Kompensationsmaßnahmen

FA 2.270

Forschungsstelle: Bosch & Partner GmbH, Herne /
Kortemeier & Brokmann GmbH, Herford

Bearbeiter: Müller-Pfannenstiel, K. /
Steinmeier, R. / König, K. / Pieck,
S. / Krämer, R.

Auftraggeber: Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung, Bonn

Abschluss: September 2010

1 Aufgabenstellung

Die von Infrastrukturvorhaben verursachten Eingriffe in Natur und Landschaft sind nach § 15 Abs. 2 BNatSchG durch geeignete Maßnahmen (Ausgleich und Ersatz) zu kompensieren. Der Vorhabenträger ist verpflichtet, diese Maßnahmen auf geeigneten Flächen herzustellen, zu entwickeln und zu unterhalten. Oftmals ist es sinnvoll, die teilweise langfristige Unterhaltung der Maßnahmen aus der Verantwortung des Vorhabenträgers herauszulösen und an Dritte zu übergeben. Die zu erstattenden Kosten sind dabei zu kapitalisieren und abzulösen. Für landschaftspflegerische Gewerke bzw. für die herzustellenden und zu entwickelnden Biotope existieren entsprechende Ablösungsrichtlinien bisher nicht. Durch das F+E-Vorhaben sind daher Ablösungsrichtlinien und -berechnungen entwickelt worden, die bundesweit im Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung angewandt werden können.

2 Untersuchungsmethodik

Bei der Entwicklung der Ablösungsrichtlinien wurden die in Erstellung befindlichen Verordnung zur Berechnung von Ablösungsbeträgen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz, dem Bundesfernstraßengesetz und dem Bundeswasserstraßengesetz' (Ablösungsbeträge-Berechnungsverordnung - ABBV) ausgewertet und ihre Definitionen berücksichtigt.

Das F+E-Vorhaben wurde durch einen turnusmäßig tagenden Betreuungsausschuss begleitet, der insgesamt sechs Mal tagte.

Am Betreuungsausschuss waren folgende Institutionen beteiligt:

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung,
- Bundesanstalt für Straßenwesen,
- Bundesanstalt für Immobilienaufgaben,
- Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr,
- Landesbetrieb Straßenbau NRW,
- Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr, Erfurt,
- Landesbetrieb Mobilität, Koblenz,
- Bayerisches Staatsministerium des Innern - Oberste Baubehörde,
- Regierungspräsidium Tübingen,
- Naturschutzfonds Brandenburg,
- Flächenagentur Brandenburg GmbH.

Die Inhalte und Entwurfsfassungen der Ablösungsrichtlinien wurde mit den Teilnehmern des Betreuungsausschusses abgestimmt.

3 Untersuchungsergebnisse

Der Richtlinientext stellt das Ergebnis der Bearbeitung dar. Er gliedert sich in folgende Punkte:

- Einführung (Ziele und Geltungsbereich),
- Begriffe,
- Grundlagen (Zielbiotope, Erforderliche Unterhaltungszeiträume, Kostenermittlung der Arbeitsverfahren),
- Berechnung, Kapitalisierung (Berechnungsformeln).

Außerdem beinhaltet die Richtlinie zwei Anlagen:

- Anlage 1: Zielbiotope und Zuordnung von Standard- und Einzelfallarbeitsverfahren,
- Anlage 2: Leistungskatalog der Standard- und Einzelfallarbeitsverfahren.

Zur Berechnung der Ablösungsbeträge wurde zudem eine Datenbank im Excel-Format entwickelt, die die Berechnung in der Praxis erleichtern soll.

Weiterhin wurden Anmerkungen und Anwenderhinweise erarbeitet, die die in der Richtlinie dargestellten Regelungen vertiefend erläutern. Hier finden sich auch eine Übersicht über die Kosten (Stand 2010) der Standard- und Einzelfallarbeitsverfahren, ein Berechnungsbeispiel sowie Erläuterungen zur Datenbank.

3.1 Zielbiotope und Zuordnung von Standard- und Einzelfallarbeitsverfahren

Zur Festlegung, welche Zielbiotope und daran gebundene Unterhaltungsmaßnahmen abgelöst werden sollen, wurde eine Liste der Zielbiotope erstellt. Sie bildet die im planerischen Alltag am häufigsten anzutreffenden Zielbiotope mit ihren typischen Ausgangsbiotopen ab und wurde erstellt auf Grundlage u. a. folgender Arbeiten:

- Hinweise zur Umsetzung landschaftspflegerischer Kompensationsmaßnahmen beim Bundesfernstraßenbau
- Richtlinien für die Anlage von Straßen - Teil: Landschaftspflege (RAS-LP2),
- Richtlinien für die landschaftspflegerische Begleitplanung im Straßenbau (RLBP) und
- Richtlinien für die landschaftspflegerische Ausführungsplanung im Straßenbau (RLA).

Die Liste wurde in Biotopgruppen entsprechend der strukturellen Eigenart (Wald, Fließ- und Stillgewässer etc.) und Ausprägung (Auenwälder, Nieder-/Mittelwälder bzw. Quellen, naturnahe Bäche etc.) gegliedert.

Zur Unterhaltung dieser Zielbiotope werden mit Blick auf das Ausgangsbiotop Standardmaßnahmen bzw. Arbeitsverfahren (Mahd, Auf-den-Stock-setzen, etc.) notwendig. Den Zielbiotopen wurden diese Standardmaßnahmen in der Liste tabellarisch zugeordnet, wobei in Abhängigkeit vom konkreten Projekt weitere Standardmaßnahmen hinzutreten oder wegfallen können.

nen. Aufgrund der Eigenart eines Zielbiotops (Niedermoore, Auenwälder etc.) können Arbeitsverfahren notwendig werden, die sich nicht durch Standardmaßnahmen abbilden lassen. Für die Unterhaltung dieser Zielbiotope wurden daher Einzelfallarbeitsverfahren formuliert.

3.2 Leistungskatalog der Standard- und Einzelfallarbeitsverfahren

Standard- und Einzelfallmaßnahmen werden in einem Leistungskatalog der Standard- und Einzelfallarbeitsverfahren vorgestellt. Er beinhaltet die im Rahmen der Unterhaltungspflege an Zielbiotopen am häufigsten auftretenden Arbeitsverfahren.

Die Standardarbeitsverfahren sind detailliert beschrieben, sodass eine fundierte Kostenkalkulation der Arbeitsverfahren und damit der Unterhaltungskosten über Lohn, Material, Maschinen- und Betriebskosten möglich ist. Es wird vorausgesetzt, dass das Arbeitsverfahren unter günstigen Bedingungen und mittlerem Maschineneinsatz durchgeführt werden kann. Erschwernisse durch z. B. Hanglagen können über den morphologischen Faktor, Erschwernisse durch Kleinflächen über den Größenfaktor berücksichtigt werden. Die Liste gibt weiterhin Auskunft über die Periodizität der Maßnahmendurchführung und ggf. die Erneuerung der Maßnahmen (Katalog der zu erneuernden Leistungsteile und Habitatstrukturen). Diese Parameter sind für die Berechnung des Ablösungsbetrags von entscheidender Bedeutung.

Der Katalog der Einzelfallmaßnahmen bildet Arbeitsverfahren ab, die sich auf Grund der Eigenart eines Zielbiotops nicht durch Standardarbeitsverfahren abbilden lassen. Die Unterhaltungskosten werden nicht wie vorher über Lohn, Material, Maschinen- und Betriebskosten ermittelt, sondern direkt dem jeweiligen Bauvertrag entnommen.

3.3 Ermittlung der Kosten (Standardleistungen)

Die Unterhaltungskosten der Zielbiotope werden als ein Bündel von Maßnahmen bzw. Arbeitsverfahren aus dem Leistungskatalog der Standard- und Einzelfallarbeitsverfahren ermittelt.

Standardarbeitsverfahren sind mit Lohn-, Material-, Maschinen- und Betriebskosten hinterlegt. Die Lohnkosten sind gemittelte Stundenlohnkosten eines Ecklöhners GaLaBau/Landarbeiter als Tarifmittellohn zuzüglich der gesetzlichen, tariflichen und betrieblichen Kosten. Zur Ermittlung der Maschinenkosten wird ein mittlerer Maschineneinsatz angenommen. Die Kosten setzen sich aus variablen und fixen Kosten sowie den Kosten der Betriebsstoffe zusammen. Lohn- und Maschinenkosten enthalten einen Wagnis- und Gewinnaufschlag von 10 %. Die Kosten der Arbeitsverfahren je Leistungseinheit (z. B. m², ha) ermitteln sich aus dem Leistungswert (Stunden- oder Minutenleistung von Maschinen oder Arbeitskräften, die für das Arbeitsverfahren aufgewandt werden müssen) multipliziert mit den jeweiligen Lohn- und Maschinenkosten. Forstbauliche oder rein landwirtschaftliche Standardarbeitsverfahren (großflächige Mahd von Offenlandbiotopen, Entbuschungsarbeiten) werden häufig durch Maschinenringe erbracht. In der Datenbank sind als Richtpreise die Preise gewerblicher Unternehmer voreingestellt. Um überhöhte Ablösebeträge zu vermeiden, wurde im Falle des Einsatzes von Maschinenringen der Lohnkostenanteil in der Datenbank angepasst.

Die Kalkulation erfolgt auf Vollkostenbasis ohne Berücksichtigung erzielbarer Kostenvorteile aus z. B. Prämien, Biomasse-nutzung, Zahlungsansprüchen, Entschädigungen etc. Diese unterliegen einer Einzelfallvereinbarung zur Bereinigung der Ablösungsbeträge. In der Kalkulation sind Rüstzeiten, An- und Abfahrten bis 10 km sowie der Abtransport und die Verwertung von Mahd- und Holzschnittgut enthalten. Entstehen darüber

hinaus Entsorgungskosten durch Fremdentorgung (z. B. Anlieferung zu Kompostanlage) sind die angegebenen Kostenansätze für die Mahd- und Holzschnittgutentsorgung einzustellen (siehe Leistungskatalog, Katalog der Einzelfallmaßnahmen).

3.4 Kapitalisierungs-/Ablösemodelle

Grundsätzlich wurde bei den Unterhaltungskosten der Zielbiotope zwischen zwei Kapitalisierungsmodellen unterschieden:

- Zielbiotope mit einer begrenzten Unterhaltungsverpflichtung,
- Zielbiotope mit einer unbegrenzten Unterhaltungsverpflichtung.

Die den Zielbiotopen zugeordneten Maßnahmen bzw. Arbeitsverfahren erhielten in der Liste der Zielbiotope in der Spalte "Entwicklungsdauer" einen Eintrag aus dem erkennbar ist, für welchen Zeitraum die Maßnahmen durchzuführen sind. Die Spalte "Periodizität" im Leistungskatalog der Standard- und Einzelfallarbeitsverfahren beschreibt den Turnus der Maßnahmen. Zu der begrenzten bzw. unbegrenzten Unterhaltungsverpflichtung können die Kosten der Erneuerung hinzutreten. Aus den Kosten der Unterhaltung sowie den Erneuerungskosten ergeben sich die Erhaltungskosten.

3.5 Datenbank

Zur Ermittlung der zu kapitalisierenden Kosten wurden Ableitungen der nachschüssigen Rentenbarwertformel angewandt. Die konsistente Datenhaltung zu Zielbiotopen, notwendigen Maßnahmen und Arbeitsverfahren und deren Kosten ist überschaubar. Die Umsetzung der Datenbank erfolgte deshalb in Excel. Zur Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit kamen dabei Bedarfsweise auch VBA-Codes zur Anwendung. Über die Datenbank werden die Unterhaltungs- und ggfls. Erneuerungskosten des Zielbiotops ermittelt, die dann in vorgenannte Berechnungsformeln zur Kapitalisierung eingestellt werden können. Grundsätzlich ist die Unterteilung der Datenbank in einen geschlossenen und einen offenen Datenbereich erfolgt. Der offene Datenbereich ist für die Eingabe der notwendigen Parameter für die Kostenermittlung vorgesehen. Der geschlossene Datenbereich enthält v. a. Tabellenblätter die Grundlageninformation, in Form von Nachschlagelisten, Bezeichnungen von Zielbiotopen, Teilmaßnahmen sowie Kostengrundlagen enthält. Dieser Teil ist für die Standardanwender nicht sichtbar.

Der Ablösungsbetrag ist unabhängig vom Unterhaltenden zu finden. Die Datenbank und damit die Ermittlung der Ablösungsbeträge wurden im Rahmen eines Praxistestes durch Dritte geprüft.

Datentechnisch wird die Datenbank in einer MS-Office kompatiblen Excel-Software geschrieben, sodass Sie jedem Nutzer problemlos und ohne Spezialanwendungen installieren zu müssen, zur Verfügung steht.

4 Folgerungen für die Praxis

Ausschlaggebend für die Berechnung der Ablösungsbeiträge ist u. a. die Dauer der Unterhaltung der landschaftspflegerischen Maßnahmen. Bezüglich der Dauerhaftigkeit von Maßnahmen bestand innerhalb des Betreuungsausschusses des Vorhabens Uneinigkeit, die auf Widersprüche zwischen dem Gesetzestext des BNatSchG und der Gesetzesbegründung zurückgehen.

Nach § 15 Abs. 2 BNatSchG gilt eine Beeinträchtigung als ausgeglichen bzw. ersetzt, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger bzw. gleichwertiger Weise wiederhergestellt sind und das Land-

schaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist. Die Dauer der Unterhaltung regelt § 15 Abs. 4 BNatSchG: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind in dem jeweils erforderlichen Zeitraum zu unterhalten und rechtlich zu sichern. Der Unterhaltungszeitraum ist durch die zuständige Behörde im Zulassungsbescheid festzusetzen.

Der Gesetzestext legt die Interpretation nahe, dass der jeweils erforderliche Unterhaltungszeitraum endet, sobald die Funktionserfüllung erreicht ist.

Die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 11.03.2009 führt zu § 15 Abs. 4 aus: "Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind zu unterhalten. Damit ist die Durchführung von Herstellungs- und Entwicklungspflege gemeint, aber auch die permanente Unterhaltungspflege, soweit sie selbst Gegenstand der Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme sind."

In der Gesetzesbegründung wird also - im Gegensatz zum Gesetzestext - die Unterhaltungsverpflichtung nicht auf den Zeitraum bis zur Funktionserfüllung beschränkt, sondern es ist von einer permanenten Unterhaltungspflege - also ein Erhalt der Funktionsfähigkeit - die Rede.

Relevant ist dies insbesondere bei Zielbiotopen, die ihre Funktionsfähigkeit relativ schnell erreichen (z. B. Grünland), deren Funktionsfähigkeit aber auch schnell wieder abnimmt bzw. verloren geht, wenn die Pflege nach Erreichen der Funktionserfüllung eingestellt würde.

Im Rahmen der Ablösungsrichtlinie wurden die Vorgaben des § 15 Abs. 4 BNatSchG 2010 wörtlich umgesetzt. Aus dem Gesetzestext allein lässt sich die Dauerhaftigkeit zunächst nicht begründen. Eine dauerhafte Unterhaltung ist jeweils fachlich zu begründen. Dies muss bereits im LBP geschehen und ins Maßnahmenblatt eingetragen werden. Die dauerhafte Unterhaltung wird somit durch die zuständige Behörde im Zulassungsbescheid festgesetzt. Geschieht dies nicht, wird ein Unterhaltungszeitraum von mindestens 30 Jahren vorgeschlagen.

Für die Praxis der landschaftspflegerischen Begleitplanung ist es demnach wichtig, konkrete Angaben zur Unterhaltungsdauer der Maßnahmen aufzunehmen, um Unsicherheiten zu vermeiden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass es mit der Ablösungsrichtlinie und der Datenbank gelungen ist, eine anwenderorientierte Arbeitshilfe zu entwickeln, die eine bundesweit einheitliche Berechnung von Ablösungsbeträgen ermöglicht und gleichzeitig regionale und projektespezifische Besonderheiten und Preisunterschiede zulässt.