



Fachbereich WD 5

**Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für unvermeidbare Eingriffe in
Natur und Landschaft beim Ausbau erneuerbarer Energien**

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für unvermeidbare Eingriffe in Natur und Landschaft beim Ausbau erneuerbarer Energien

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 044/25
Abschluss der Arbeit: 30. Juli 2025
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Bundesrecht	5
2.1.	Bundesnaturschutzgesetz	5
2.1.1.	Überblick	5
2.1.2.	Ausgleich	5
2.1.3.	Ersatz	6
2.1.4.	Geldzahlung	7
2.1.5.	Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen	7
2.2.	Bundeskompensationsverordnung	9
2.3.	Baugesetzbuch	9
3.	Landesrecht	10
4.	Praxisbeispiele	12
4.1.	Windenergie	12
4.2.	Photovoltaik-Freiflächenanlagen	13
5.	Fachliche Expertisen	14
5.1.	Windenergie	14
5.2.	Photovoltaik-Freiflächenanlagen	14
5.2.1.	Möglichkeiten und Grenzen des artenschutzrechtlichen Ausgleichs	14
5.2.2.	Bilanzierung des Kompensationsbedarfs	15

1. Einleitung und Fragestellung

Diese Arbeit befasst sich im ersten Teil mit den naturschutzrechtlichen Grundlagen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei unvermeidbaren Eingriffen in Natur und Landschaft. Der Sachstand bezieht sich auf Eingriffe beim Bau von Windkraft- und Photovoltaikanlagen auf Freiflächen. Der zweite Teil dokumentiert Praxisbeispiele und fachliche Expertisen.

Das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege fällt unter die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 Grundgesetz, GG¹). Nach Art. 72 Abs. 1 „haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“. Der Bund hat seine Gesetzgebungszuständigkeit insbesondere durch das **Bundesnaturschutzgesetz** (BNatSchG)² ausgefüllt. Solange keine abschließenden Regeln des Bundes vorliegen, sind die Länder befugt, ergänzende Bestimmungen zu erlassen. Das Bundesnaturschutzgesetz sieht an einigen Stellen Öffnungsklauseln für landesrechtliche Bestimmungen vor. Zudem haben die Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG das Recht, im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege, Gesetze zu erlassen, die vom Bundesrecht abweichen. Diese Abweichungskompetenz erstreckt sich jedoch nicht auf die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes. In der Praxis ist allerdings umstritten, in welchem Umfang die Länder von der Abweichungskompetenz in Bezug auf konkrete Kompensationsregelungen Gebrauch machen dürfen, ohne gegen die Bundesgesetzgebung zu verstoßen. Die ergänzenden und abweichenden Regeln befinden sich in den **Landesnaturschutzgesetzen**.³ Einige Länder haben Vorschriften zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erlassen, die sich vom Bundesrecht deutlich unterscheiden. Die Literatur spricht teilweise von einem „unübersichtlichen **Fleckenteppich**“, der gelegentlich die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen überschreite.⁴ Beim Vollzug von Bundes- und Landesrecht lassen sich auch Fachkonventionen, Handreichungen und Arbeitshilfen heranziehen.⁵ Diese ergänzen die gesetzlich normierten Anforderungen und bieten praktische Orientierung. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf die wichtigsten Grundsätze dieser umfangreichen und komplexen Materie.

1 <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

2 https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/BJNR254210009.html#BJNR254210009BJNG000300000

§ 13 BNatSchG: „Erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind vom Verursacher vorrangig zu vermeiden. Nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder, soweit dies nicht möglich ist, durch einen Ersatz in Geld zu kompensieren. Nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder, soweit dies nicht möglich ist, durch einen Ersatz in Geld zu kompensieren.“

3 Vgl. hierzu Bundesamt für Naturschutz, <https://www.bfn.de/landesrecht>.

4 Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: Januar 2025, § 15, VI., Rn. 54, 82. EL Januar 2017.

5 Schrader, in: Giesberts/Reinhart, Beck-Online-Kommentar Umweltrecht, 74. Edition, Stand 1. Januar 2025, § 15 BNatSchG, Rn. 89.

2. Bundesrecht

2.1. Bundesnaturschutzgesetz

2.1.1. Überblick

Nach § 13 Abs. 1 S.1 BNatSchG sind erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vom Verursacher vorrangig zu vermeiden. Unvermeidbare Beeinträchtigungen hat der Verursacher nach § 15 Abs. 2 S. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)⁶ durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (**Ausgleichsmaßnahmen**) oder zu ersetzen (**Ersatzmaßnahmen**). Der Bau und Betrieb von Windenergieanlagen ziehen regelmäßig Eingriffe in Natur und Landschaft nach sich. Betroffen sind in der Regel Landschaftsbild und Boden sowie der Naturhaushalt. Daher muss ein entsprechender Ausgleich oder Ersatz erfolgen.⁷ Auch beim Bau von Photovoltaikanlagen auf Freiflächen kommt es regelmäßig zu vergleichbaren Eingriffen. Die für „Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde“ des jeweiligen Bundeslandes entscheidet über die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen.⁸

Nach § 15 Abs. 4 S. 1 und 3 BNatSchG hat der Verursacher des Eingriffs oder dessen Rechtsnachfolger die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme während des erforderlichen Zeitraums zu **sichern**. Dadurch soll der angestrebte Zustand erhalten werden, so z. B. durch die Verhinderung einer dem Kompensationsziel zuwiderlaufenden Verbuschung.⁹

2.1.2. Ausgleich

Eine Beeinträchtigung ist ausgeglichen,

„wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist“ (§ 15 Abs. 2 S. 2 BNatSchG).

Bei den **beeinträchtigten Funktionen** geht es um Stoff- und Energieflüsse, landschaftliche Strukturen sowie deren Wechselwirkungen, Böden, Gewässer, Luft und Klima, wild lebende Tiere und

6 https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/BJNR254210009.html#BJNR254210009BJNG000300000

§ 13 BNatSchG: „Erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind vom Verursacher vorrangig zu vermeiden. Nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder, soweit dies nicht möglich ist, durch einen Ersatz in Geld zu kompensieren. Nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder, soweit dies nicht möglich ist, durch einen Ersatz in Geld zu kompensieren.“

7 <https://ae-beispiele.f.a-wind-solar.de/#einleitung>.

8 § 17 Abs. 3 Satz 4 BNatSchG, https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/BJNR254210009.html#BJNR254210009BJNG000300000; ausführlich zur Kompensation von Eingriffen Fülbi, NUR 2017, 804 ff., <https://link.springer.com/article/10.1007/s10357-017-3267-0>.

9 Kerkmann/Schröter, in: Schlacke, BNatSchG, Kommentar, 3. Aufl. 2024, § 15, Rn. 28a m. w. N.

Pflanzen sowie die Entwicklung sich selbst regulierender Ökosysteme.¹⁰ Der Ausgleich in gleichartiger Weise muss **inhaltlich** und **räumlich eng** an den beeinträchtigten Funktionen ansetzen. Eine Verbesserung anderer Funktionen reichte ebenso wenig wie eine Kompensation an anderer Stelle als mit Bezug zum Ort der Beeinträchtigungen.¹¹

Bei der Bemessung des Landschaftsbildes kommt es auf einen für die

„Schönheiten der natürlich gewachsenen Landschaft aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachter an, der technische Anlagen nicht von vornherein als verunstaltend empfindet, sondern anerkennt, dass Infrastruktureinrichtungen zur Raumausstattung eines Industrielandes gehören“.¹²

2.1.3. Ersatz

Ersetzt ist eine Beeinträchtigung,

„wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in dem betroffenen Naturraum in gleichwertiger Weise hergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsge-
recht neu gestaltet ist“ (§ 15 Abs. 2 S. 3 BNatSchG).

Beim Ersatz in „gleichwertiger“ Weise ist der räumliche **Bezug** zum Eingriff **gelockert**. Die Ersatzmaßnahme ist im betroffenen Naturraum vorzunehmen. Naturraum meint die 69 naturräumlichen Haupteinheiten Deutschlands. Die Anforderungen an den räumlichen Bezug sind großzügig auszulegen. Das gilt insbesondere für Ballungsräume. Hier bestünden ansonsten Schwierigkeiten, geeignete Kompensationsflächen zu finden.¹³ Im Gegensatz zum Ausgleich genügt beim Ersatz die Herstellung **ähnlicher** Funktionen. Eine Versiegelung müsste bei einem Ausgleich in gleichartiger Weise durch eine Entsiegelung an anderer Stelle ausgeglichen werden. Beim Ersatz sind auch andere Bodenverbesserungs- und pflegemaßnahmen möglich.¹⁴ Bei Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds durch Windenergieanlagen sind Ersatzmaßnahmen nicht auf die Beseitigung von vertikalen Strukturen beschränkt. Lange Zeit war aber nur ein spiegelbildlicher Ersatz durch den Rückbau bestehender Mast- und Turmbauten akzeptiert worden. Dieser lange vertretenen

10 Schrader, in: Giesberts/Reinhart, Beck-Online-Kommentar Umweltrecht, 74. Edition, Stand 1. Januar 2025, § 15 BNatSchG, Rn. 22 unter Hinweis auf § 1 Abs. 3 BNatSchG.

11 Schrader, in: Giesberts/Reinhart, Beck-Online-Kommentar Umweltrecht, 74. Edition, Stand 1. Januar 2025, § 15 BNatSchG, Rn. 24; zum räumlichen Bezug vgl. auch Kerkmann/Schröter, in: Schlacke, BNatSchG, Kommentar, 3. Aufl. 2024, § 15, Rn. 8.

12 Schrader, in: Giesberts/Reinhart, Beck-Online-Kommentar Umweltrecht, 74. Edition, Stand 1. Januar 2025, § 15 BNatSchG, Rn. 25 unter Hinweis auf BVerwG.

13 Kerkmann/Schröter, in: Schlacke, BNatSchG, Kommentar, 3. Aufl. 2024, § 15, Rn. 19.

14 Schrader, in: Giesberts/Reinhart, Beck-Online-Kommentar Umweltrecht, 74. Edition, Stand 1. Januar 2025, § 15 BNatSchG, Rn. 26 ff.

engen Auslegung von § 15 Abs. 2 S. 3 BNatSchG hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 12. September 2024 eine Absage erteilt¹⁵:

„Mit Blick auf Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes durch Windenergieanlagen ergibt sich, dass in qualitativer Hinsicht als Ersatzmaßnahmen im Sinne des § 15 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG anzuerkennende Maßnahmen sich nicht auf die Beseitigung von im betroffenen Naturraum vorhandenen vertikalen Strukturen beschränken. Vielmehr kommen auch insoweit vielfältige andere Maßnahmen, die sich nach der Wahrnehmung eines aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters positiv auf Vielfalt, Eigenart, Schönheit sowie Erholungswert einer Landschaft im betroffenen Naturraum auswirken, als Ersatzmaßnahmen für Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes durch Windenergieanlagen in Betracht.“

Regelungen der Länder, welche die Realkompensation auf den Rückbau mastartiger oder vergleichbarer Strukturen beschränken, sind vor dem Hintergrund dieses Urteils zu überprüfen.¹⁶

2.1.4. Geldzahlung

Ist ein Ausgleich oder Ersatz innerhalb einer angemessenen Frist nicht möglich, hat der Verursacher **Ersatz in Geld** zu leisten (§ 15 Abs. 6 S. 1 BNatSchG). § 15 Abs. 6 S. 2 und 3 BNatSchG enthält Bestimmungen zur Höhe der Zahlung:

„Die Ersatzzahlung bemisst sich nach den durchschnittlichen Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einschließlich der erforderlichen durchschnittlichen Kosten für deren Planung und Unterhaltung sowie die Flächenbereitstellung unter Einbeziehung der Personal- und sonstigen Verwaltungskosten. Sind diese nicht feststellbar, bemisst sich die Ersatzzahlung nach Dauer und Schwere des Eingriffs unter Berücksichtigung der dem Verursacher daraus erwachsenden Vorteile.“

2.1.5. Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen

§ 16 Abs. 1 Unterabs. 1 BNatSchG regelt die Anrechenbarkeit vorgezogener Maßnahmen:

„Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die im Hinblick auf zu erwartende Eingriffe durchgeführt worden sind, sind als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen anzuerkennen, soweit

1. die Voraussetzungen des § 15 Absatz 2 erfüllt sind,
2. sie ohne rechtliche Verpflichtung durchgeführt wurden,
3. dafür keine öffentlichen Fördermittel in Anspruch genommen wurden,
4. sie Programmen und Plänen nach den §§ 10 und 11 nicht widersprechen und

15 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 12. September 2024, Az.: 7 C 3/23, <https://openjur.de/u/2498985.html>, Rn. 24.

16 Vgl. Urteilsbesprechung von Fechner, in: beck-aktuell, becklink 2031883. Zum Urteil vgl. auch <https://www.umweltlupe.de/das-durch-eine-windkraftanlage-beeintraechtigte-landschaftsbild-2126200>.

5. eine Dokumentation des Ausgangszustands der Flächen vorliegt; Vorschriften der Länder zu den Anforderungen an die Dokumentation bleiben unberührt.“

§ 16 dient lediglich der zeitlichen Flexibilisierung. Die materiellen Voraussetzungen nach § 15 Abs. 2 sind auch bei vorgezogenen Maßnahmen einzuhalten. Zu Sinn und Zweck dieser Bevorratung ist in der Kommentarliteratur zu lesen:

„Die Anrechenbarkeit vorgezogener Maßnahmen bietet Eingriffsverursachern die Möglichkeit, Verzögerungen eingriffsbezogener Zulassungsverfahren zu vermeiden, indem sie die mitunter zeitaufwändige Aufgabe der Flächenbeschaffung, Maßnahmenplanung und -durchführung vorziehen. Aus der Perspektive des Naturschutzes ist ein solches Vorgehen von Vorteil, weil vorgezogene Kompensationsmaßnahmen ihre Wirkung bereits entfalten, bevor es zu eingriffsbedingten Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft kommt; Verzögerungseffekten („time-lag“) kann auf diesem Wege wirksam begegnet werden.“¹⁷

§ 16 Abs. 1 BNatSchG regelt nur die Anrechenbarkeit vorgezogener Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Die Einzelheiten der Maßnahmebevorratung richtet sich gemäß § 16 Abs. 2 S. 1 BNatSchG nach Landesrecht:

„Die Bevorratung von vorgezogenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mittels Ökokonten, Flächenpools oder anderer Maßnahmen, insbesondere die Erfassung, Bewertung oder Buchung vorgezogener Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Ökokonten, deren Genehmigungsbedürftigkeit und Handelbarkeit sowie der Übergang der Verantwortung nach § 15 Absatz 4 auf Dritte, die vorgezogene Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchführen, richtet sich nach Landesrecht.“¹⁸

Ökokonten werden in der Kommentarliteratur wie folgt beschrieben:

„Ökokonten sind von der zuständigen Naturschutzbehörde geführte Konten, auf denen potenzielle Vorhabenträger oder auch Dritte in einem kontrollierten Verfahren [...] Flächen und Maßnahmen für zukünftige fremde oder eigene Eingriffe ansparen können. Es handelt sich um Maßnahmen, die ohne aktuelle Verpflichtung und unabhängig von einem konkreten Vorhaben durchgeführt werden und im Falle eines Eingriffs als vorweggenommene Kompensationsmaßnahme zur Verfügung stehen und sodann von dem Ökokonto abgebucht werden. [...] Die für das Vorhaben erforderliche Kompensation wird mit der bereits erfolgten und auf dem Ökokonto verzeichneten Maßnahme verrechnet. [...] Dabei ist zwischen den Ökokonten nach Naturschutzrecht und den auf Grundlage von § 135a BauGB geführten Ökokonten zu unterscheiden. [...]

17 Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: Januar 2025, § 16, A., Rn. 1, 85. EL Januar 2017.

18 Mehrere Bundesländer haben Ökokonto-Verordnungen erlassen, vgl. hierzu die Liste von Landesgesetzen und Landesverordnungen unter <https://www.bfn.de/landesrecht#anchor-5004>.

Der Vorteil des Ökokontos ist die Verfügbarkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für den Vorhabenträger, die über die Handelbarkeit der Guthaben auf den Ökokonten hergestellt wird.

Darüber hinaus entsteht aufgrund der Handelbarkeit ein Anreiz für ‘unbeteiligte Dritte’, die möglicherweise gar nicht selbst einen Eingriff planen, aber über eine aufwertungsfähige Fläche verfügen, die Aufwertung vorzunehmen in der Hoffnung, einen ‘Abnehmer’ zu finden.“¹⁹

2.2. Bundeskompensationsverordnung

Die Bundeskompensationsverordnung (BKompV)²⁰ findet Anwendung, soweit die §§ 13 ff. ausschließlich durch die Bundesverwaltung ausgeführt werden (§ 1 Abs. 1 S. 1 BKompV). Dies betrifft z. B. Energieleitungen, Eisenbahnprojekte oder auch Off-Shore-Windparks.²¹ Auf Windenergieanlagen an Land findet sie keine Anwendung.²²

Die Verordnung enthält Näheres u. a. zu Inhalt, Art und Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 15 Abs. 2 BNatSchG und zur Höhe der Ersatzzahlung nach § 15 Abs. 6 BNatSchG (§ 1 Abs. 1 S. 2 BKompV). Die Voraussetzungen für den Ausgleich und Ersatz erheblicher Beeinträchtigungen enthält Anlage 5.²³ Das Bundesamt für Naturschutz und das Bundesumweltministerium haben im September 2021 eine Handreichung zum Vollzug herausgegeben.²⁴

Soweit die Länder nichts Näheres zur Kompensation festgelegt haben, lässt sich die BKompV dort als fachliche Arbeitshilfe heranziehen.²⁵

2.3. Baugesetzbuch

Bei Vorhaben, die aufgrund einer Bauleitplanung zu erwarten ist, wird die Kompensation des Eingriffs nicht nach den §§ 14 bis 17 BNatSchG, sondern nach den Vorschriften des

19 Prall, in: Schlacke, BNatSchG, Kommentar, 3. Aufl. 2024, § 16, Rn. 21.

20 <https://www.gesetze-im-internet.de/bkompv/BjNR108800020.html>.

21 Kerkmann/Schröter, in: Schlacke, BNatSchG, Kommentar, 3. Aufl. 2024, § 15, Rn. 86; [https://www.bundesumweltministerium.de/themen/naturschutz/gebietsschutz-und-vernetzung/ueberblick-gebietsschutz-und-vernetzung#:~:text=Die%20BKompV%20konkretisiert%20die%20gesetzlich,ab%202021\):%20bestimmte%20Bundesfernstra%C3%9Fen](https://www.bundesumweltministerium.de/themen/naturschutz/gebietsschutz-und-vernetzung/ueberblick-gebietsschutz-und-vernetzung#:~:text=Die%20BKompV%20konkretisiert%20die%20gesetzlich,ab%202021):%20bestimmte%20Bundesfernstra%C3%9Fen).

22 Fachagentur Wind und Solar (2025), Alles im Blick – Neues zu Windenergie und Landschaftsbild Fachaustausch am 11. Dezember 2024 in Halle/Saale, S. 12, <https://www.fachagentur-wind-solar.de/veroeffentlichungen/mediathek/detail/alles-im-blick-neues-zu-windenergie-und-landschaftsbild>, dann Download starten.

23 https://www.gesetze-im-internet.de/bkompv/anlage_5.html.

24 <https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-11/Handreichung%20zur%20BKompV.pdf>.

25 Schrader, in: Giesberts/Reinhart, Beck-Online-Kommentar Umweltrecht, 74. Edition, Stand 1. Januar 2025, § 15 BNatSchG, Rn. 85.

Baugesetzbuches (BauGB²⁶) beurteilt (§ 18 Abs. 1 BNatSchG). § 18 Abs. 2 BNatSchG enthält hierzu die folgende Konkretisierung:

„Auf Vorhaben in **Gebieten mit Bebauungsplänen** nach § 30 des Baugesetzbuches, **während** der Planaufstellung nach § 33 des Baugesetzbuches und im **Innenbereich** nach § 34 des Baugesetzbuches sind die §§ 14 bis 17 nicht anzuwenden. Für Vorhaben im Außenbereich nach § 35 des Baugesetzbuches sowie für Bebauungspläne, soweit sie eine Planfeststellung ersetzen, bleibt die Geltung der §§ 14 bis 17 unberührt.“

Dadurch soll die Bewältigung der Folgen eines Eingriffs auf die Ebene der Bauleitplanung gehoben und nachfolgende Zulassungsentscheidungen entlastet werden. Nach § 1a Abs. 3 S. 1 BauGB erfolgt die Entscheidung über die Kompensation als Teil der Abwägung der öffentlichen und privaten Belange bei der Aufstellung der Bauleitpläne (§ 1 Abs. 7 BauGB).

3. Landesrecht

Das Landesrecht unterscheidet sich von § 15 BNatSchG teilweise deutlich:

„In Ansehung der Kompensation der Eingriffsfolgen lassen die einschlägigen Bestimmungen des Landesrechts mitunter deutliche Abweichungen vom Bundesrecht erkennen. Abgesehen davon, dass in [...] in Brandenburg unter bestimmten Bedingungen das Ersatzgeld an die Stelle der Naturalkompensation treten kann (§ 6 Abs. 1 S. 1 BbgNatSchAG), wurde der selbst bei Ersatzmaßnahmen noch zu wahrende **funktionelle Zusammenhang** im Landesrecht mitunter aufgegeben. So gilt eine Ersatzmaßnahme nach [§ 13 Abs. 3 HeNatG] als gleichwertig, wenn durch sie Schutzziele in Natura 2000-Gebieten oder Naturschutzgebieten gefördert, Erhaltungszustände bestimmter gefährdeter Arten verbessert oder ihre Durchführung von der Ökoagentur vorgenommen wird. In ähnlicher Weise fingiert § 7 Abs. 2 NatSchG LSA die Erfüllung der Voraussetzungen des § 15 Abs. 2 BNatSchG bei der Anrechnung von Ökokonto-Maßnahmen (verfassungsrechtlich fragwürdig [...]). [...]. Gelegentlich werden sehr **konkrete Vorgaben** für die zu ergreifenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (z. B. § 7 Abs. 1 NatSchG LSA, § 7 Abs. 1, 2 LNatSchG RP) oder zumindest Hinweise erteilt, welche Aspekte es bei der Auswahl geeigneter Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zu beachten gilt. Mit Bezug auf § 15 Abs. 3 BNatSchG bringt etwa § 7 Abs. 1 Nr. 1 NatSchG LSA zum Ausdruck, dass vorrangig solche Kompensationsmaßnahmen auszuwählen sind, die keine zusätzliche Inanspruchnahme land- und forstwirtschaftlicher Flächen erfordern. § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1, 2 LNatSchG RP lässt erkennen, dass Kompensationsmaßnahmen u. a. auf die ökologische Verbesserung der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung und insoweit auf Bewirtschaftungsmaßnahmen (§ 15 Abs. 3 S. 2 BNatSchG) zu richten sind. In Nordrhein-Westfalen werden neuerdings Maßnahmen des ökologischen Landbaus bis hin zur kompletten Betriebsumstellung als mögliche Kompensationsmaßnahmen genannt und mit Blick auf § 15 Abs. 3 S. 2 BNatSchG zugleich betont, dass zu den dort genannten Bewirtschaftungsmaßnahmen auch

26 <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html>.

Maßnahmen auf wechselnden Flächen in einer zuvor festgelegten Flächenkulisse gehören (§ 31 Abs. 1 S. 2, [Abs. 2] LNatSchG NRW). [...].“²⁷

„Die landesrechtlichen Regelungen des Ersatzgeldes lassen kaum eine einheitliche Linie erkennen. Die Zahlung erfolgt an das jeweilige Land (§ 6 Abs. 2 BbgNatSchG), die zuständige Naturschutzbehörde (§ 8 Abs. 6 BremNatG, § 9 Abs. 4 LNatSchG SH), für den Naturschutz zuständige Kreise bzw. kreisfreie Städte (§ 31 Abs. 4 S. 2 LNatSchG NRW) oder an Naturschutzfonds (Art. 7 BayNatSchG, § 15 Abs. 4 NatSchG BW) oder Stiftungen (§ 6 Abs. 3 S. 2 HmbBNatSchAG, § 7 Abs. 5 LNatSchG RP). Die Regelungen zur Bemessung weichen teilweise vom Bundesrecht ab (z. B. § 6 Abs. 1 NAGBNatSchG, [...], § 10 Abs. 4 SächsNatSchG). Die Zweckbindung der vereinnahmten Ersatzgelder für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege wird auch im Landesrecht zumeist betont [...] und nicht selten finden sich konkrete Aussagen über den Raum, in dem die mit Ersatzgeldern finanzierten Maßnahmen durchgeführt werden sollen (z. B. § 17 Abs. 3 S. 3 NatSchG Bln, § 6 Abs. 2 BbgNatSchAG, Art. 7 BayNatSchG, [...], § 31 Abs. 4 S. 2 LNatSchG NRW).“²⁸

Nur zwei Bundesländer, Bayern²⁹ und Hessen³⁰, haben Kompensationsverordnungen erlassen. Die Bayerische Kompensationsverordnung gilt nicht für Windenergieanlagen (§ 1 Abs. 2 Nr. 3). Hierfür kommen im Außenbereich die „Hinweise zur Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen“³¹ zur Anwendung. In diesem Zusammenhang ist das oben zitierte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. September 2024³² zu berücksichtigen (siehe 2.1.3).

Die meisten Bundesländer haben direkt im Landesnaturschutzgesetz oder in Rechtsverordnungen³³ Vorgaben zu Ökokonten (vgl. hierzu oben unter Abschnitt 2.1.5.) gemacht.³⁴

27 Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: Januar 2025, Band I, 11. BNatSchG, § 15, VI., Rn. 56, 82. EL Januar 2017; Auslassung durch Verf. dieses Gutachtens.

28 Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: Januar 2025, Band I, 11. BNatSchG, § 15, VI., Rn. 58, 82. EL Januar 2017; Auslassung und Aktualisierung von Verweisen durch Verf. dieses Gutachtens.

29 <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKompV/true>, Anwendungshinweise unter <https://www.lfu.bayern.de/natur/kompensationsverordnung/index.htm>.

30 <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-KompVHE2018rahmen>.

31 https://www.verkuendung-bayern.de/files/allmbl/2012/01/anhang/2129.1-UG-448-A001_PDFA.pdf.

32 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 12. September 2024, Az.: 7 C 3/23, <https://openjur.de/u/2498985.html>.

33 Bayern in der Kompensationsverordnung.

34 Prall, in: Schlacke, BNatSchG, Kommentar, 3. Aufl. 2024, § 16, Rn. 29 ff.

4. Praxisbeispiele

4.1. Windenergie

Eine Studie des deutsch-französischen Büros für die Energiewende beschreibt u. a. das folgende Beispiel aus Baden-Württemberg:

„Der Windpark liegt in einer Höhenlage von ca. 860 m und sein Bau und Betrieb haben Auswirkungen auf verschiedene Biotope, hauptsächlich Wälder und Offenland. [...]

Die vor der Projektgenehmigung durchgeführten Studien erwähnen unter anderem die folgenden Kompensationsmaßnahmen:

- Kompensationsmaßnahmen im Vorhabenbereich (Standort des Windparks und Zugewegungen): Bepflanzung mit standortheimischen Bäumen, Wiederherstellung der Bodenfunktionen;
- CEF-Maßnahmen^[35] außerhalb des Vorhabenbereichs [...]: Lebensraumaufwertung auf 24 ha Waldfläche (8 km vom Windpark entfernt) zugunsten verschiedener geschützter Arten (Auerhuhn, Großes Mausohr und Waldschnepfe), Anbringung von 40 Fledermauskästen, Aufwertung von Nahrungshabitaten für den Wespenbussard.

Die vorgesehene Kompensation übersteigt den Eingriff [...].

Darüber hinaus sieht die Genehmigung eine Ersatzzahlung in Höhe von drei Prozent der Rohbaukosten (138.838 Euro) an die Stiftung Naturschutzfonds Baden-Württemberg vor, um den Eingriff in das Landschaftsbild zu kompensieren [...].“³⁶

Wenn die Einzelfallkompensation mehr Ökopunkte erzielt als zum Ausgleich des Eingriffs nötig sind, werden die überschüssigen Ökopunkte auf dem Ökokonto gutgeschrieben.³⁷

Die brandenburgische Landesregierung erläuterte auf eine Frage zur Kompensation von Waldumwandlungen bzw. Waldrodungen:

„Windkraftanlagen können auch im Wald erforderlich sein [...]. Die Errichtung und der Betrieb von Windkraftanlagen im Wald wird nicht gänzlich ohne Folgen für die Umwelt

35 Anmerkung durch Verf. dieses Gutachtens: CEF steht für „Continuous Ecological Functionality“. Gemeint sind Maßnahmen zur Sicherung der ökologischen Funktion bestimmter Lebensräume.

36 Ökologische Kompensation beim Bau von Onshore-Windparks und Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Deutschland und Frankreich, 2021, S. 24, <https://energie-fr-de.eu/de/gesellschaft-umwelt-wirtschaft/aktuelles/leser/externes-hintergrundpapier-oekologische-kompensation-von-onshore-windparks-und-pv-freiflaechen-anlagen.html>.

37 Ökologische Kompensation beim Bau von Onshore-Windparks und Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Deutschland und Frankreich, 2021, S. 23, <https://energie-fr-de.eu/de/gesellschaft-umwelt-wirtschaft/aktuelles/leser/externes-hintergrundpapier-oekologische-kompensation-von-onshore-windparks-und-pv-freiflaechen-anlagen.html>.

möglich sein. Allerdings werden diese durch die Planungen der Regionalen Planungsgemeinschaften und im späteren Genehmigungsverfahren durch das Landesamt für Umwelt in Grenzen gehalten und durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen so weit wie möglich ausgeglichen. Für jeden Hektar Wald, der gerodet wird, ist der Vorhabenträger verpflichtet, die entsprechende Fläche an einem anderen Ort wieder aufzuforsten. So wird sichergestellt, dass die Größe der Waldfläche im Land Brandenburg erhalten bleibt.“³⁸

4.2. Photovoltaik-Freiflächenanlagen

Die oben genannte Studie des deutsch-französischen Büros für die Energiewende nennt folgendes Beispiel eines Photovoltaik-Projekts:

[Die Photovoltaik-Anlage] „erstreckt sich zwischen einer Bahnlinie und einer Bundesstraße über eine Fläche von 5,6 Hektar, wobei die Photovoltaikmodule 2,8 Hektar bedecken und der Rest aus Grünland und Gehölzen besteht.

2018 wurde ein Umweltbericht zum Bebauungsplan veröffentlicht, in dem die folgenden Kompensationsmaßnahmen für die Schutzgüter Pflanzen, Tiere und biologische Vielfalt sowie Boden und Wasserhaushalt vorgesehen waren:

- Kompensationsmaßnahmen im Vorhabensbereich: Erhalt und Entwicklung von 2,7 Hektar extensiv genutztem Grünland, Erhalt und Entwicklung von 2,8 Hektar Pflanzgebietsflächen (Feldhecken, Hochstaudenfluren), Entwicklung von Zauneidechsenhabitaten;
- Kompensationsmaßnahmen außerhalb des Vorhabensbereichs: Ausgleich des verbleibenden Kompensationsbedarfs im Umfang von 18.320 Ökopunkten mit einer externen schutzgutübergreifenden Ökokontomaßnahme der Flächenagentur Baden-Württemberg.

Der Eingriff in das Landschaftsbild wird nicht kompensiert, sondern durch die Verwendung von entspiegelten Solarmodulen sowie durch Feldhecken entlang der Außengrenzen des Vorhabensbereiches reduziert.“³⁹

Reicht die Einzelfallkompensation nicht aus, wird auf das Ökokonto zugegriffen, mit dem fehlende Kompensationsflächen ergänzt werden können.“⁴⁰

38 Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage „Bau von Windkraftanlagen in Landschaftsschutzgebieten“, 23. Juni 2025, https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladedoku/w8/drs/ab_1300/1336.pdf.

39 Ökologische Kompensation beim Bau von Onshore-Windparks und Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Deutschland und Frankreich, 2021, S. 23 f., <https://energie-fr-de.eu/de/gesellschaft-umwelt-wirtschaft/aktuelles/leser/externes-hintergrundpapier-oekologische-kompensation-von-onshore-windparks-und-pv-freiflaechen-anlagen.html>.

40 Ökologische Kompensation beim Bau von Onshore-Windparks und Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Deutschland und Frankreich, 2021, S. 23, <https://energie-fr-de.eu/de/gesellschaft-umwelt-wirtschaft/aktuelles/leser/externes-hintergrundpapier-oekologische-kompensation-von-onshore-windparks-und-pv-freiflaechen-anlagen.html>.

5. Fachliche Expertisen

5.1. Windenergie

Die Fachagentur Wind und Solar hat eine Sammlung mit 18 Beispielen für Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen unter verschiedenen Themenclustern (z. B. Wald und Wiederbewaldung, Gewässergestaltung, Moorrenaturierung, Entbuschung und Beweidung, Bodenentsiegelung, Habitate für Tiere, Wildkrautacker, Streuobstwiesen und Baumalleen) veröffentlicht. Es soll sich dabei um eine Veranschaulichung bewährter Methoden (best practices) handeln.⁴¹

5.2. Photovoltaik-Freiflächenanlagen

5.2.1. Möglichkeiten und Grenzen des artenschutzrechtlichen Ausgleichs

Das im August 2024 vom Kompetenzzentrum für Naturschutz und Energiewende (KNE) veröffentlichte Fachgutachten „Möglichkeiten und Grenzen des artenschutzrechtlichen Ausgleichs in Solarparks“ zieht in seinem Gesamtfazit die folgenden Schlüsse:

„Soll die Frage eines möglichen Ausgleichs innerhalb von PV-FFA beantwortet werden, so hängt das Ergebnis immer vom Ausgangszustand der Fläche (und damit vom Einzelfall) ab. Vor allem intensiv genutzte, artenarme Acker- und Grünlandflächen als Ausgangsbestand werden i. d. R. durch die Umwandlung in eine extensive Grünlandnutzung und die randlichen Gehölzpflanzungen naturschutzfachlich aufgewertet, sofern keine geschützten Vogelarten wie z. B. Feldlerche oder Kiebitz betroffen sind. Dies gilt prinzipiell auch in naturfernen Anlagen, in denen sich lediglich artenarmes mesophiles Grünland entwickeln lässt.

Werden jedoch hochwertigere Offenlandbiotope überplant, die bereits geeignete Lebensräume für gefährdete oder geschützte Arten darstellen, kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese Arten in naturfernen PV-FFA erhalten werden können. In diesen Fällen können allenfalls durch die Anlage breiter Randbereiche oder eine Erhöhung des Modulreihenabstandes, d. h. unter erhöhtem Flächenbedarf bzw. unter verringertem Energieertrag, Bereiche geschaffen werden, in denen durch Erhalt, Wiederherstellung oder Aufwertung der Ausgangsbiotope Beeinträchtigungen von geschützten Arten vermieden oder kompensiert werden können. Diese Maßnahmen schließen jedoch nicht aus, dass weitere externe Maßnahmen notwendig werden. Dies hängt immer vom Einzelfall ab und ist im Rahmen der Umweltprüfung zu bewerten und zu bilanzieren. Bei großflächig betroffenen hochwertigeren Biotopen oder einer Vielzahl an betroffenen Brutrevieren können die potenziellen Ausgleichsflächen auch innerhalb von „naturverträglichen“ PV-FFA für einen Ausgleich immer noch unzureichend sein.

In PV-FFA erfolgt die Kompensation der überplanten Biotoptypen im Optimalfall intern durch die Begrünung des Solarparks. Zudem erfolgt die artenschutzrechtliche Beurteilung von PV-Planungen ebenfalls anhand der Habitateignung des Zielbiototyps für betroffene Arten. Ist aufgrund des Ausgangszustands oder den Ansprüchen betroffener Arten die Entwicklung artenreicher Zielbiotope notwendig, sind diese i. d. R. nur über eine vergleichsweise

41 [https://ae-beispiele.fawind-solar.de/#:~:text=Was%20sind%20Ausgleichs%2D%20und%20Ersatzma%C3%9Fnahmen,Weise%20kompensiert%20werden%20\(Ersatzma%C3%9Fnahmen\).](https://ae-beispiele.fawind-solar.de/#:~:text=Was%20sind%20Ausgleichs%2D%20und%20Ersatzma%C3%9Fnahmen,Weise%20kompensiert%20werden%20(Ersatzma%C3%9Fnahmen).)

aufwändige, standortangepasste, extensive Pflege (z. B. Mahd mit Abräumen des Mahdguts) oder auch Standortvorbereitungen zu entwickeln und dauerhaft zu erhalten. In der Praxis besteht das Risiko, dass derartige festgesetzte Pflegemaßnahmen nicht immer entsprechend umgesetzt werden und somit, entgegen der Bewertung der artenschutzrechtlichen Prüfungen, dennoch Verbotstatbestände nach § 44 BNatSchG ausgelöst werden können. Nach Ansicht der AutorInnen besteht bzgl. der Einhaltung solcher festgesetzten Pflegemaßnahmen und der Entwicklung höherwertiger Zielbiotoptypen häufig ein Kontrolldefizit.

Das wichtigste Mittel zur Minimierung des potenziellen Ausgleichsbedarfs von PV-FFA stellt eine übergeordnete Standortsteuerung dar, welche natur- und artenschutzrechtliche Belange (z. B. Schutzgebiete, schutzwürdige Biotoptypen, bekannte Vogelrastgebiete, wichtige Flächen des Biotopverbunds) im Vorfeld berücksichtigt und somit die Anlagen auf naturschutzfachlich „geringwertige“ Flächen lenkt [...]. Dies trifft i. d. R. auf intensiv landwirtschaftlich genutzte Flächen zu. Hier ist jedoch zu beachten, dass z. B. Ackerflächen nicht pauschal als unkritisch zu betrachten sind, da diese durchaus Habitate für geschützte oder gefährdete Arten (z. B. Feldhamster, Kreuzkröte, gefährdete Segetalflora) oder bedeutende Rastplätze für Vogelarten darstellen können [...].“⁴²

5.2.2. Bilanzierung des Kompensationsbedarfs

Das KNE hat in einer Studie die von Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein veröffentlichten „fachlichen Hinweise zur Erfassung, zur Bewertung und zur Ermittlung des Kompensationsbedarfs für Solarparks“ untersucht.⁴³

Die Studie zieht u. a. die folgenden Schlüsse:

„Immer mehr und immer größere Solarparkprojekte führen zu Veränderungen in der Landschaft, die einen Kompensationsbedarf auslösen. Diesen zu ermitteln, ist angesichts der Vielzahl von Anlagenvarianten mit jeweils unterschiedlichen Auswirkungen eine Herausforderung für die Genehmigungsbehörden und führt in der Praxis zu sehr unterschiedlichen Auflagen an Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.“⁴⁴

Weiter heißt es dort:

„Die vorgestellten Bundesländer haben Methoden zur Ermittlung der Kompensation entwickelt, die speziell auf Solarparkprojekte ausgerichtet sind und auf eine bessere

42 KNE (2024), Möglichkeiten und Grenzen des artenschutzrechtlichen Ausgleichs in Solarparks, 08/2024, S. 52 f., <https://www.naturschutz-energiewende.de/publikationen/moeglichkeiten-und-grenzen-des-artenschutzrechtlichen-ausgleichs-in-solarparks/>, dann Download starten.

43 KNE (2025), Bilanzierung des Kompensationsbedarfs bei Solarparkprojekten, Spezifische Ländervorgaben für die Eingriffsregelung, Stand 4. Juni 2025 – aktualisierte Fassung, <https://www.naturschutz-energiewende.de/publikationen/bilanzierung-des-kompensationsbedarfs-bei-solarparkprojekten/>, dann Download starten.

44 KNE (2025), Bilanzierung des Kompensationsbedarfs bei Solarparkprojekten, Spezifische Ländervorgaben für die Eingriffsregelung, Stand 4. Juni 2025 – aktualisierte Fassung, S. 20 f., <https://www.naturschutz-energiewende.de/publikationen/bilanzierung-des-kompensationsbedarfs-bei-solarparkprojekten/>.

Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit der Bilanzierungen abzielen. Die Ansätze basieren zumeist – jeweils in abgewandelter Form – auf dem sogenannten Biotopwertverfahren. Bei diesem Ansatz wird ein Vorher-Nachher Vergleich der Werte von Ausgangs- und Zielbiotop (ggf. mit Modifikationsmöglichkeiten) vorgenommen. Das Land Schleswig-Holstein wendet zur Ermittlung des Kompensationsumfangs hingegen einen festgelegten Faktor an [...], mit dem verminderte Funktionen sowohl des Landschaftsbilds als auch des Naturhaushalts berücksichtigt werden.

Den betrachteten Länderdokumenten ist gemeinsam, dass sie Mindeststandards oder Bonusoptionen enthalten, mit denen der Kompensationsbedarf verringert werden kann [siehe hierzu folgende Tabelle]. Auf Flächen mit geringem Ausgangswert (z. B. Intensivacker) ist es somit möglich, die durch den Eingriff verursachten Folgen im Solarpark vollständig zu kompensieren. Gerade in Hinblick auf die Flächenknappheit ist hervorzuheben, dass eine Kompensation auf der Projektfläche den Vorteil bietet, dass keine weiteren Flächen für entsprechende Maßnahmen in Anspruch genommen werden müssen. Bei der Planung von Solarparks sollten daher immer ausreichend Raum für Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und eine Finanzierung der langfristigen Pflege vorgesehen werden.“⁴⁵

45 KNE (2025), Bilanzierung des Kompensationsbedarfs bei Solarparkprojekten, Spezifische Ländervorgaben für die Eingriffsregelung, Stand 4. Juni 2025 – aktualisierte Fassung, <https://www.naturschutz-energie-wende.de/publikationen/bilanzierung-des-kompensationsbedarfs-bei-solarparkprojekten/>, S. 21.