

Positionspapier des bdla, BFAD und BBN
zum „Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung“
des Koalitionsausschusses vom 28. März 2023

Das Positionspapier stellt zentrale Ansatzpunkte vor, die Erfüllung von Kompensationsverpflichtungen zu modernisieren und somit einen Beitrag zur Beschleunigung von Zulassungsverfahren zu leisten. Unter Einbeziehung der bereits etablierten Strukturen der Flächenagenturen und der landschaftspflegerischen Planungspraxis werden Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt, die eine frühzeitige und vorausschauende Maßnahmenbevorratung ermöglichen.

Folgende Vorschläge ergänzen die im Modernisierungspaket angestoßenen Ansätze eines optimierten Umgangs mit Kompensationsverpflichtungen (s. Punkt III des Modernisierungspakets):

1. Eine Beschleunigung und Flexibilisierung der Maßnahmenplanung ist möglich, wenn verstärkt auf bevorratete Kompensationsmaßnahmen gesetzt wird.
2. Die verstärkte Einbindung der bundesweit etablierten und überregional arbeitenden Flächenagenturen/Ökokontoanbieter ermöglicht eine Professionalisierung der Flächenakquise. Diese ist besonders erfolgreich und beschleunigungswirksam, wenn sie frühzeitig und mit einem deutlich größeren zeitlichen Vorlauf zum Planfeststellungsverfahren erfolgt.
3. Durch eine Lockerung des Naturraumbezugs für die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen in angrenzenden Naturräumen kann eine größere Flexibilität bei der Flächenauswahl erreicht und eine Beschleunigung erzielt werden.
4. Die Nutzung der bewährten Landschaftspflegerischen Begleitplanung ermöglicht eine frühzeitige Ermittlung der Kompensationsbedarfe sowie die Umsetzung von notwendigen trassenbegleitenden und Vorort-Maßnahmen.
5. Vorgezogene Realkompensationsmaßnahmen in Flächenpools und Ökokonten gewährleisten eine hohe naturschutzfachlichen Wertigkeit und führen neben einer hohen regionalen Akzeptanz zu einer Beschleunigung von Genehmigungsverfahren.
6. Die Schaffung geeigneter vergabe- und haushaltsrechtlicher Rahmenbedingungen für die Flächen- und Maßnahmenbevorratung entfaltet eine sofortige und unmittelbare Beschleunigungswirkung.
7. Die Verbesserung der personellen und digitalen Ausstattung von Fach- und Zulassungsbehörden, Vorhabenträgern und Planenden sowie deren Qualifizierung trägt maßgeblich zur Beschleunigung der notwendigen Fachplanungen und Genehmigungsverfahren bei.

Zu den voranstehenden Vorschlägen wird ergänzend erläutert:

Punkt 1 bis 3

Frühzeitige Bedarfsanalyse

Eine frühzeitige und langfristig angelegte Analyse des Flächenbedarfs für Bundesvorhaben ermöglicht eine noch stärkere und effektivere Nutzung von Pools und Ökokonten. Wichtige Inhalte der frühzeitigen Bedarfsanalyse sind die vorhabenbezogene Abschätzung des erforderlichen Maßnahmenbedarfs bereits auf der vorgelagerten Planungsebene, die naturräumliche Zuordnung des Maßnahmenbedarfs sowie ein zeitlicher Vorlauf bis zur Einleitung des Planfeststellungsverfahrens für die Flächenbereitstellung und Maßnahmenumsetzung. Diese Bedarfsanalyse versetzt Flächenagenturen/Ökokontoanbieter in die Lage, frühzeitig mit der Flächenakquise zu beginnen und entsprechende Maßnahmenangebote in den jeweiligen Räumen zu machen. Die frühzeitige Akquisition und Sicherung notwendiger Kompensationsleistungen wirkt sich gleichsam günstig auf die Wirtschaftlichkeit aus, da mit Einleitung von Planfeststellungsverfahren und mit der Bauprojekterwartung auch die Flächennachfrage und damit die Grundstückspreise schnell steigen.

Stärkung der bewährten Zusammenarbeit zwischen Vorhabenträgern und Flächenagenturen/Ökokontoanbietern – Rolle einer zentralen Organisationseinheit

Um eine Beschleunigung der Genehmigungsvorhaben zu erreichen, sollte die Umsetzung der Kompensation durch den Vorhabenträger direkt beauftragt werden. Eine Bundesinstitution kann dabei eine koordinierende Funktion erhalten, indem z.B. alle kompetenten und fachlich anerkannten Partner:innen bundesweit gelistet und empfohlen werden. Die Führung eines bundesweiten Katasters der Poolbetreiber mit Naturraumbezug und eine zentrale Zusammenschau der naturraumbezogenen Kompensationserfordernisse aller Großvorhaben insbesondere in Bundesträgerschaft trägt zur Verfahrensbeschleunigung bei.

Einheitliche Qualitätskriterien zur Bewertung der Angebote von Flächenagenturen/Ökokontoanbietern

Durch ein auf bundesweit einheitlichen Qualitätskriterien basierendes Zertifizierungsverfahren der Flächenagenturen/Ökokontoanbieter (Insolvenzsicherheit, Referenzen, etc.) erhalten Vorhabenträger eine höhere naturschutz- und planungsrechtliche Garantie und Sicherheit, die vertragliche Bindungen beschleunigen kann. Entscheidend wird eine breite Anerkennung vorgezogener Maßnahmen auf genehmigungsrechtlicher und regional behördlicher Seite sein, um Vorhabenträgern eine verfahrensrechtliche Sicherheit zu geben.

Flexibilisierung des Naturraumbezugs

Durch eine Lockerung des Naturraumbezugs für die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen in angrenzenden Naturräumen können Beschleunigungen erzielt werden, da eine größere Flexibilität bei der Flächenauswahl gegeben wäre. Wenn innerhalb des betroffenen Naturraums keine geeigneten Flächen zur Verfügung stehen, würde der Rückgriff auf Maßnahmen in den angrenzenden Naturräumen, sofern sie sich auf den betroffenen Naturraum auswirken, auch die rechtlich gebotenen funktionalen Bezüge gewährleisten. Hierbei sind vorrangig angrenzende Naturräume mit einer vergleichbaren Lebensraumausstattung oder ähnlicher Charakteristik geeignet.

Punkt 4 und 5

Bedeutung des landschaftspflegerischen Begleitplans und der Entscheidungskaskade der Eingriffsregelung

Neben der Ermittlung des Kompensationsbedarfs und der Eingriffsschwere liegt die genehmigungsrelevante Aufgabe der landschaftspflegerischen Begleitplanung (LBP) v.a. in der

Optimierung der technischen Planung zur Vermeidung und Verminderung von Beeinträchtigungen der Funktionen des Naturhaushaltes sowie des Landschaftsbildes. Dieser essenzielle Planungsschritt führt damit auch zu verringerten Kompensationserfordernissen. Auf der Maßnahmensseite liegen die Aufgaben in der landschaftsgerechten Einbindung des Vorhabens und der Wiederherstellung des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes auf temporär in Anspruch genommenen Flächen sowie der Planung von planfestzustellenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Die alternative Zuordnung und Dokumentation von Maßnahmen aus Flächenpools und Ökokonten erfolgt ebenfalls im LBP.

Die Entscheidungskaskade der Eingriffsregelung muss mit dem Vorrang der Realkompensation erhalten bleiben. Die Realkompensation nicht vermeidbarer Schäden bewirkt durch die Umsetzung des Ausgleichs und Ersatzes in räumlicher Nähe zum Vorhaben bzw. im betroffenen Landschaftsraum eine Akzeptanzförderung des Vorhabens in der Bevölkerung, aber auch in den Kommunen bzw. Landkreisen.

Ersatzzahlungen zur Kompensation von Bundesvorhaben verlagern das Problem der Flächenbereitstellung nur. Die Festsetzung, Vereinnahmung und Kontrolle der Verausgabung von Ersatzzahlungen ist mit einem hohen behördlichen Erfüllungsaufwand und dem Aufbau von weiteren Personalstrukturen u.a. bei den Naturschutz- und Genehmigungsbehörden verbunden. Die verursacherbezogenen Aufgaben der Flächensuche und Maßnahmenplanung, die in die Ersatzgelder abfließen sollen, müssten hierbei auf andere Behörden und Institutionen übergehen.

Realkompensation im Vorhabenkontext

Grundsätzlich ist anzumerken, dass im Vorhabenkontext immer auch eine Realkompensation erfolgen muss. Dies resultiert bereits aus den Anforderungen an eine landschaftsgerechte Einbindung von Vorhaben. Beispiele hierfür sind trassenbegleitende Maßnahmen auf Böschungsflächen, ökologisches Trassenmanagement unter Stromtrassen oder die Wiederherstellung des Ausgangszustandes bei der Verlegung von Erdkabeln und Rohrleitungen. Andererseits kann es bei schwerwiegenden Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft auch zu Kompensationserfordernissen aus anderen Rechtsbereichen (u. a. dem Retentionsausgleich, dem gesetzlichen Biotopschutz, dem Gebiets- und Artenschutz oder dem forstrechtlichen Ausgleich) kommen, so dass konkrete Maßnahmen in räumlicher Nähe real zu genehmigen und umzusetzen sind.

Akzeptanz durch frühzeitige Realkompensation

Landschaftsverändernde und große Bauprojekte erfordern eine aktive Einbindung aller Beteiligten. Die Durchführung von vorgezogenen Kompensationsmaßnahmen und deren professionelle Kommunikation in der Region und mit der Region führt zur Identifikation, Unterstützung und Sensibilisierung der betroffenen Öffentlichkeit – je früher dies erfolgt, desto wirksamer.

Flexibilität bei Art und Umfang der frühzeitigen Kompensation sowie deren Zuordnung

Die Bundeskompensationsverordnung ermöglicht mit § 9 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 statt einer funktionspezifischen Kompensation vor Ort auch den Rückgriff auf Maßnahmen auf der Grundlage eines Konzepts, wenn durch sie eine naturschutzfachlich sinnvollere Aufwertung erfolgt. Bevorratete und vorgezogen umgesetzte Komplexmaßnahmen, die unter Kenntnis des vorhabenspezifischen Kompensationsbedarfs frühzeitig geplant und umgesetzt werden, ermöglichen im Regelfall eine hochwertige und oftmals sinnvollere Kompensation als unzusammenhängende Einzelmaßnahmen vor Ort. Somit weist die BKompV bereits jetzt auf eine wichtige Flexibilisierungsmöglichkeit hin, die die Maßnahmenplanung erleichtern und somit zu einer Planungsbeschleunigung beitragen kann.

Die Berücksichtigung von vorgezogenen Kompensationsmaßnahmen in einer frühen Planungsphase des Bauprojektes muss durch ein hohes Maß an Flexibilität bezogen auf Multifunktionalität und räumlichen Bezug begünstigt werden. Der Vorhabenbezug sollte Vorrang vor dem Naturraumbezug haben (insbesondere bei linearen Infrastrukturmaßnahmen). So kann auf Veränderungen der Planungen besser reagiert werden.

Reduktion des time-lag Effekts durch vorgezogene Kompensation

Werden Kompensationsmaßnahmen vorgezogen umgesetzt, entsteht ein positiver time-lag Effekt, der neben der Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens auch zu geringeren Bedarfen führen kann.

Schaffung der Möglichkeiten für eine vorgezogene Umsetzung von Artenschutzmaßnahmen (sog. FCS/CEF-Maßnahmen) in Flächenpools/Ökokonten

Die aktuellen Bestimmungen lassen die Anerkennung vorgezogener und damit nicht eingriffsbezogener Maßnahmen als artenschutzrechtliche CEF- oder FCS-Maßnahmen nicht immer zu. Aber auch in den Fällen, wo eine Anerkennung rechtlich möglich ist, werden vorgezogene Artenschutzmaßnahmen z. T. ablehnend betrachtet. Da der Artenschutz aber sehr häufig einen Großteil der Kompensationserfordernisse ausmacht, ist die Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für die Anerkennung vorgezogener Artenschutzmaßnahmen in multiinstrumentell angelegten Flächenpools/Ökokonten dringend erforderlich (u. a. durch eine rechtliche Klärung der vorgezogenen Umsetzung von FCS/CEF-Maßnahmen in Flächenpools und Ökokonten, insbesondere hinsichtlich der Rahmenbedingungen zur Erfassung des Ausgangszustandes und zum Monitoring/zur Dokumentation der Habitat- und Populationsentwicklung bei vorgezogener Umsetzung).

Punkt 6

Effektivierung der vergabe- und haushaltsrechtlichen Herausforderungen durch vorzeitige Mittelbereitstellung und vergaberechtliche Öffnung

Vorhabenträger von Bundesprojekten müssen durch die Nutzung von vorab zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln die planerische Vorbereitung, Reservierung bzw. Vorfinanzierung von bedarfsorientierten Kompensationsleistungen oder Ökopunkten frühzeitig sichern können.

Sollten erwartete Maßnahmenkontingente nicht abgerufen werden, muss eine Übertragung auf andere Bauprojekte des jeweiligen Vorhabenträgers oder auch Vorhabenträger übergreifend möglich sein.

Die vergaberechtliche Gleichstellung von professionellen privaten Flächenagenturen mit öffentlichen Trägern würde den sofortigen Zugang zu einem umfangreichen Flächennetzwerk und Kompensationsportfolio schaffen.

Das theoretisch mögliche Ausfallszenario privater Träger und ein damit verbundenes Sicherheitsrisiko für vorfinanzierte langfristige Unterhaltungs- und Pflegeleistungen kann mit mehreren Instrumenten wie z. B. Auszahlungen in Abhängigkeit vom Projektfortschritt, projektbezogene Ausfallversicherungen, gesellschaftsrechtliche Absicherungen wie Stiftungen oder Patronatserklärungen und einem Nachweis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Maßnahmenanbietern abgesichert werden. Allein ausschlaggebend für den Zuschlag sollten fachliche Eignungskriterien sein (s. o.).

Punkt 7

Verbesserung der personellen und digitalen Ausstattung der Fach- und Zulassungsbehörden und weitere Beschleunigungsansätze

Eine Verfahrensbeschleunigung allein über die Absenkung von Standards im Umwelt- und Naturschutzrecht erscheint nicht zielführend. Andere Ansatzpunkte, die zu einer substanziellen Beschleunigung der Zulassungsverfahren führen könnten, bleiben hingegen unberücksichtigt. Zu nennen sind hier u. a.:

- Verbesserung der personellen und digitalen Ausstattung der Fach- und Zulassungsbehörden sowie auch auf der Seite der Vorhabenträger und Planenden. Bündelung von Personal bei den prioritären Bundesvorhaben und beim Netzausbau.
- Einrichtung eines zentralen Portals zur Bereitstellung umwelt- und naturschutzfachlicher Datengrundlagen: So nehmen die in verschiedenen Planungsstufen erforderlichen Datenabfragen bei unterschiedlichsten Behörden derzeit sehr viel Zeit und Kapazitäten in Anspruch.
- Die Beurteilung der umwelt- und naturschutzfachlichen Beeinträchtigung sowie die Ableitung von Maßnahmen kann auf der Grundlage von Kartierungen rechtssicher und fachlich valide vorgenommen werden. Die Beurteilung auf Basis vorhandener Datengrundlagen führt hingegen zu Unsicherheiten in der Genehmigungspraxis und ggf. zur Festlegung vorsorglicher, ggf. nicht erforderlicher Maßnahmen, obwohl die Kartierungen bei Infrastrukturvorhaben in der Regel nicht zu Verzögerungen in der Planung führen. Aufgrund der längeren Planungsphasen auf der vorgelagerten Ebene werden diese in der Regel von den Vorhabenträgern so frühzeitig geplant und durchgeführt, dass sie zum Eintritt in das Planfeststellungsverfahren bereits vorliegen und berücksichtigt werden können.
- Anpassung der Verfahrensregelungen im NABEG für Netzausbauvorhaben: Die Rückführung der Festlegung des Untersuchungsrahmens auf die etablierte Praxis raumordnerischer Verfahren würde wohl eine Ersparnis von 1,5 bis 2 Jahren bedeuten, da derzeit frühzeitige Vorfestlegungen bei der Erstellung der Unterlagen nach § 6 NABEG sachunangemessen und planungserschwerend sind und ohnehin bei der Erstellung der Unterlagen nach § 8 NABEG (nochmals vertiefter) aufbereitet werden.

Bei der Entwicklung der Lösungsansätze zur Modernisierung der Kompensationsverpflichtungen und damit auch zur Beschleunigung von Zulassungsverfahren wurde ein breiter Expertenkreis von Vorhabenträgern und Zulassungsbehörden sowie aus Wissenschaft und Planungspraxis eingebunden.

Berlin, den 14.06.2023

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Stephan Lenzen
Präsident, Bund Deutscher Landschaftsarchitekten

Heinz-Werner Persiel
Bundesvorsitzender, Berufsverband Beruflicher Naturschutz

Anne Schöps
Vorstandsvorsitzende, Bundesverband der Flächenagenturen