

Entwurf der Verordnung über die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft nach § 15 Abs. 7 Bundesnaturschutzgesetz (Bundeskompensationsverordnung –BKompV)

(Stand 05. November 2012)

Stellungnahme der Bundesarchitektenkammer (BAK)

Die BAK bedankt sich beim Bund Deutscher Landschaftsarchitekten (BDLA) für die Vorbereitung der Stellungnahme und schließt sich dieser vollinhaltlich an. Den Wortlaut finden Sie im Folgenden:

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat den Entwurf einer Verordnung über die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft nach § 15 Abs. 7 Bundesnaturschutzgesetz (Bundeskompensationsverordnung – BKompV) mit Datum vom 05.11.2012 vorgelegt und um Stellungnahme gebeten.

Der BDLA/Die BAK bedankt sich für die Einbeziehung und äußert sich hierzu wie folgt:

Allgemeine Bewertung:

1. Die Einführung einer Bundeskompensationsverordnung wird vom bdlA/ von der BAK begrüßt. Sie sollte in dieser Legislaturperiode vom Verordnungsgeber eingeführt werden.
2. Mit dem vorliegenden Entwurf einer BKompV kann das Naturschutzrecht transparenter und voraussichtlich in vielen Fällen auch effizienter gestaltet werden. Auf dieser Grundlage kann auch ein Beitrag zu beschleunigten Verwaltungsverfahren geleistet werden. Eine BKompV kann erheblich zu einer höheren Akzeptanz für Naturschutz und Landschaftspflege beitragen.
3. Grundlage für diese positiven Wirkungen einer BKompV ist der geltende Vorrang der Realkompensation als substantieller Teil des Folgenbewältigungsprogramms der Eingriffsregelung.
4. Die Bestimmungen der BKompV zeichnen sich durch eine sachlich wie rechtlich genaue Ableitung der Zielbestimmungen des § 1 BNatSchG aus. Im Detail ist allerdings festzustellen, dass komplexe Erfassungs- und Bewertungsmethoden und ein mangelnder Anwendungsbezug verfahrenserschwerend wirken können.
5. Der Differenzierung in Verfahren mit besonderer Schwere und Verfahren mit vereinfachter Verfahrensbestimmung wird zugestimmt. Diese Bestimmungen sind fachlich plausibel und sachgerecht. Die Handhabbarkeit für die Praxis wird allerdings aufgrund der zu differenzierten Bewertungsmethodik und der Ableitung der Kompensationserfordernisse aus einer Vielzahl von Schutzguteilfunktionen in Teilen erschwert. Einige Verfahrensbestimmungen sollten praxisnäher ausgestaltet werden.
6. Aus praktischer Sicht leidet der Entwurf an einer unsachgemäßen Überbetonung des Flächensparens und der nicht begründbaren Sonderstellungen für agrarstrukturelle Belange.
7. Der Entwurf normiert die planerische Folgenbewältigung für mastartige Eingriffstatbestände abweichend von den Normen des § 15 BNatSchG. Es bestehen Bedenken an der Rechtssicherheit

einer auf dieser Grundlage bearbeiteten Eingriffskompensation. In jedem Fall erwächst aus dieser Regelung ein zusätzlicher Kompensationsaufwand durch den Verzicht auf die Berücksichtigung der Multifunktionalität der erforderlichen Maßnahmen. Ebenso können daraus resultierende Akzeptanzprobleme die Energiewende und den Netzausbau behindern. Die Baukostenorientierung bei der Bestimmung des Ersatzgeldumfanges kann kontraproduktive und nicht sachgerechte Anreize setzen.

In Anbetracht der kurzen Frist zur Stellungnahme fokussiert der bdlA/ die BAK mit dieser Stellungnahme auf einige Kernpunkte mit besonderer Bedeutung. Auf eine Würdigung der positiv zu bewertenden Regelungen wird aus Zeitgründen verzichtet.

Zu den wesentlichen Regelungen der BKompV nimmt der BDLA/ die BAK im Detail wie folgt Stellung

§ 3 Bewertung / Anlage 1

§ 3 Abs. 2 definiert, dass die Erfassung der Schutzgüter und Funktionen gem. Anlage 1, Spalte 1 und 2 zu erfolgen hat. Damit erfolgt die Erfassung des Naturhaushaltes gegliedert in einer Vielzahl von Teilschutzgütern und Schutzgutfunktionen. Die anschließende Bewertung der erfassten Funktionen hat dann nach Spalte 4 der Anlage 1 zu erfolgen.

Daraus ergibt sich für die Schutzgüter Pflanzen und Tiere die Notwendigkeit, dass für die Bewertung eine detaillierte Kenntnis aller relevanten vorkommenden Rote-Liste-Arten mit jeweiligem Schutzstatus bekannt sein muss. Mangelnde Kenntnis einzelner relevanter Rote-Liste-Arten einzelner Artengruppen wird vielfach zur fehlerhaften Anwendung der Eingriffsregelung gem. Kompensationsverordnung führen.

Neben dem Umstand, dass das notwendige hochspezialisierte Fachpersonal für eine vollständige Ermittlung aller „relevanten“ Rote-Liste-Arten (Dutzende von Artengruppen mit teilweise hunderten von gefährdeten Arten und wissenschaftlich vielfach nicht abgesichertem Gefährdungstatus) praktisch nicht zur Verfügung stehen wird, würden unzumutbare Erfassungszeiträume entstehen. Viele Artengruppen weisen Arten auf, die nur in bestimmten, mehrjährigen Jahreszyklen zu erfassen sind (Insekten, Pilze, etc.). Ein einjähriger Erfassungszyklus wird damit niemals einen hinreichend fundierten Umfang der vorkommenden relevanten Rote-Liste-Arten bemessen lassen. In der Folge hat ein Vorhabenträger damit ggf. nur die Wahl, sein Vorhaben durch ordnungsgemäße Erfassung um mehrere Jahre zu verzögern oder eine unvollständige und damit nicht verordnungskonforme Abarbeitung der Eingriffsregelung vorzunehmen. Da für die Vorhaben der Energiewende Verzögerungen bei der Erstellung der Antragsunterlagen regelmäßig nicht in Frage kommen, wäre von einer Vielzahl von Verfahren mit unvollständig bearbeiteter Eingriffsregelung auszugehen. Sollte dies auf der Ebene der Eingriffsregelung in den Verfahren beklagt werden, könnte ggf. noch von einer Heilung durch ergänzende Maßnahmen ausgegangen werden. Schwerer wiegt dagegen die Einschätzung, dass in Konsequenz des sog. Freiburgerurteils des Bundesverwaltungsgerichts die unvollständige Bearbeitung der Eingriffsregelung gleichzeitig die Anwendung der artenschutzrechtlichen Privilegierung des § 44 Abs. 5 BNatSchG ausschließt. Damit wären Verfahren regelmäßig mit dem Risiko von Verstößen gegen das Artenschutzrecht mit den bekannten Rechtsfolgen behaftet. Alternativ könnten zur Vermeidung dieser Problemlage natürlich auch die strengen Regeln des § 44 Abs. 1 Nr. 1 und 3 auch auf die nur national geschützten Arten angewandt werden, was allerdings wieder zu einem erheblichen Mehraufwand in der Erfassung, Bewertung und Entwicklung spezifischer Maßnahmen und der damit ein-

hergehenden Rechtsunsicherheit bezüglich Angemessenheit und Wirksamkeit der Maßnahmen führen dürfte.

Aufgrund der vorgenommenen Einschätzung erscheint es erforderlich, den Bewertungsrahmen zu modifizieren und praxistauglicher auszugestalten.

§ 4, 5, 6 Kompensationsermittlung, Maßnahmenplanung und Verfahrenseffizienz

§ 4 regelt die Ermittlung des biotopwertbezogenen Kompensationsbedarfs. Dieser Ansatz stellt sich in wesentlichen Teilen sachgerecht und praktikabel dar. Die Bestimmungen in § 6 zur Kompensation bei erheblichen Beeinträchtigungen besonderer Schwere auf Grundlage der Bestandserfassung und -bewertung gemäß Anlage 1 zeichnen sich durch eine sachlich wie rechtlich genaue Ableitung der Zielbestimmungen des § 1 BNatSchG aus.

Nach einer ersten überschlägigen Prüfung ist zur funktionalen Kompensation gemäß § 6 festzustellen, dass den sehr komplexen Erfassungs-, Bewertungs- und Ermittlungsmethoden möglicherweise ein mangelnder Anwendungsbezug (bezüglich der planerischen Folgenbewältigung resp. der praktisch möglichen Kulturlandschaftsentwicklung) gegenüber steht. Der bdla/ Die BAK empfiehlt daher, Möglichkeiten einer praxistauglichen Ausgestaltung nochmals eingehend zu prüfen oder diese ggf. eindeutiger zu normieren. In der vorliegenden Form scheinen die Regelungen verfahrenerschwerehend wirken zu können.

Der bdla / Die BAK regt an, die Verfahrensanforderungen so praxisnah auszugestalten, dass (nicht nur bei der biotopwertbezogenen Kompensationswertermittlung sondern) auch bei der funktionalen Kompensation eine frühzeitige Einschätzung des Kompensationsbedarfs ermöglicht wird. Nach einer ersten Prüfung der Regelungen in der BKompV bestehen diesbezüglich begründete Zweifel. Eine frühzeitige Einschätzung ist auch deshalb dringend anzustreben, weil nur dadurch in der Praxis die rechtzeitige Sicherung der erforderlichen Kompensationsmaßnahmen zur Beschleunigung der Verfahren beitragen kann. Die derzeitige Praxis in den Bundesländern lässt dieses Vorgehen in der Regel zu. Letztendlich bestehen auch Bedenken, wie aus einer sehr großen Anzahl an funktionalen Einzelanforderungen gemäß Anlage 1 eine konsistente Gesamtplanung erstellt werden kann.

Abschließend wäre der Umstand zu beachten, dass eine derart detaillierte Ermittlung erst nach vollständiger Durchplanung des Vorhabens zu erstellen wäre. Geübte Planungspraxis ist jedoch die parallel zur Vorhabenplanung erstellte Eingriffsermittlung, welche in der Regel bereits wenige Wochen nach Abschluss der technischen Planung mit den Antragsunterlagen vorgelegt wird. Somit wären auch hierbei wieder Verzögerungen in den Verfahren die Folge.

§ 9 Voraussetzungen der Ersatzzahlung (Mast- und Turmbauten)

§ 9 Abs. 1 normiert die Regelvermutung, dass Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes, die durch Mast- oder Turmbauten oberhalb von 10 m über der Geländeoberfläche verursacht werden, nicht ausgleich- oder ersetzbar sind. Absatz 2 dieser Vorschrift regelt dann, dass der Verursacher des Eingriffs im Rahmen der Angaben gem. § 17 Abs. 4 des BNatSchG die Gründe für die Nichtkompensierbarkeit darzulegen hat. Die Begründung zur BKompV erläutert dazu, dass bei Mast- und Turmbauten ausnahmsweise als Realkompensation nur der Rückbau vergleichbarer vertikaler Anlagen in Betracht kommt. Diese Regelungen erscheinen aus mehreren Gründen nicht sachgerecht.

Die Regelannahme einer Nichtkompensierbarkeit an eine Höhenbegrenzung von 10 m zu knüpfen, ist naturschutzfachlich nicht zu begründen. Regelmäßig vorkommende natürliche Landschaftselemente wie Gehölzbestände weisen bereits Höhen zwischen 25 und 35 m auf. Plausibel erscheint daher eher, wenn die Kompensationsfähigkeit von Elementen in Frage gestellt würde, welche diese

natürlichen Maße deutlich sprengen. Vollends unplausibel wird diese Regelung in Anbetracht der Tatsache, dass eine Vielzahl nicht mastartiger Bauwerke in der Landschaft ebenso mit größerer Höhendimension (landwirtschaftliche Hallenbauten, Hochregallager, Brücken, etc.) und stärkeren Wirkungen auf das Landschaftsbild nach dieser Regelung durchaus kompensationsfähig sind.

Weiterhin ist festzustellen, dass das BNatSchG neben der Möglichkeit des Ausgleichs von Landschaftsbildbeeinträchtigungen durch die Wiederherstellung (Beseitigung oder Verdecken der Eingriffsfolgen) auch den Ersatz durch die landschaftsgerechte Neugestaltung normiert. Damit ist keine Sichtverschattung der Eingriffsfolgen sondern beispielsweise eine Anlage landschaftstypischer Strukturelemente umschrieben, welche zur Verbesserung des Landschaftserlebens im betroffenen Raum beiträgt und damit die Eingriffsfolgen kompensiert. Insbesondere in strukturierten Kulturlandschaften ist es damit problemlos möglich, die Eingriffsfolgen beispielsweise von Leitungsprojekten, deren Höhe diejenige der natürlichen Strukturen nicht deutlich überragt, angemessen zu kompensieren. Somit dürfte es einer Begründung der Nichtkompensierbarkeit mast- oder turmartiger Landschaftsbildeingriffe in den Antragsunterlagen gem. § 17 Abs. 4 BNatSchG allein aufgrund der fehlenden Möglichkeit des Abbaus vergleichbarer Vertikalstrukturen regelmäßig an der notwendigen Rechtskonformität mangeln. In der Folge wären Verfahrensverzögerungen aufgrund von gerichtlichen Anfechtungen nicht auszuschließen.

Auch ist festzustellen, dass die gewählte Regelung der gewünschten Multifunktionalität von Kompensationsmaßnahmen zuwiderläuft. Daraus können ein erhöhter Flächenverbrauch und erhöhte Kosten für die Kompensation resultieren. Beispielhaft zu nennen wären hierbei Waldeingriffe durch Leitungsbauten oder Windkraftanlagen. Als Kompensation für die Biotopfunktion sowie für den forstlichen Ausgleich sind hier regelmäßig Neuwaldbildungen auf landwirtschaftlichen Flächen erforderlich. Die wären ebenfalls regelmäßig geeignet, die Folgen des Landschaftsbildeingriffs zu kompensieren. Nach den Regelungen der BKompV scheidet diese multifunktionale Kompensationsmöglichkeit allerdings aus und es wäre zusätzlich eine Ersatzzahlung in beträchtlicher Höhe (bis zu 9 % der Baukosten) zu leisten. Neben der sofort ersichtlichen Kostensteigerung ist auch der gesteigerte Flächenverbrauch für die Kompensation in den Blick zu nehmen. Die vereinnahmten Ersatzgelder werden regelmäßig in Naturschutzprojekte verschiedener Projektträger investiert, welche für diese Zwecke in der Regel landwirtschaftliche Flächen erwerben und aus der Nutzung nehmen.

Ebenso beachtlich sind örtliche Akzeptanzprobleme für Projekte der Energiewende, die aus der Ersatzgeldverpflichtung erwachsen. Wenn Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes und damit der Erholungsnutzung im Umfeld von Windparks und Leitungsprojekten nur durch Ersatzzahlungen zu kompensieren sind, werden diese Gelder vielfach in Projekte in anderen Teilräumen des Naturraums investiert und kommen damit nicht der Verbesserung des Landschaftsbildes am Ort des Eingriffes zu Gute. Sachgerechter und der örtlichen Bevölkerung vermittelbar erscheint eine Vorrangregelung, welche die Prüfung der Möglichkeit von Maßnahmen zur Wiederherstellung oder Neugestaltung des Landschaftsbildes im betroffenen Raum vorsieht und die Möglichkeit der Ersatzgeldzahlung nur als Ultima Ratio zulässt.

§ 10 Höhe der Ersatzzahlung

Die Regelungen zur Bemessung der Ersatzgeldhöhe finden sich in § 10. In Absatz 2 Satz 1 Nr. 1b findet sich dabei die Regelung, dass die Höhe der Ersatzzahlung bis zu 9% der Herstellungskosten bei sonstigen baulichen Anlagen, ohne die Kosten der technischen Ausstattungen der Anlage, die nicht baukonstruktiv bedingt sind, beträgt, soweit die durchschnittlichen Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht feststellbar sind. Gem. § 10 Abs. 4 sind unter Verweis auf § 9 Abs. 1 Satz 3 die Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei

Landschaftsbildbeeinträchtigungen, die von Mast- oder Turmbauten oberhalb von 10 m über der Geländeoberfläche verursacht werden, nicht feststellbar.

Diese Regelung ermöglicht damit, die Bemessung des Ersatzgeldes direkt an der Höhe der Baukosten auszurichten, ohne dass im Vorfeld eine planerische Lösung zur funktionalen Kompensation entwickelt wurde. Bei der praktischen Umsetzung dieser Regelung sind einige Unstimmigkeiten absehbar, die eine rechtssichere Anwendung fraglich erscheinen lassen. So verwendet die Formulierung zur Trennung der Kosten in Herstellungskosten ohne die Kosten der technischen Ausstattung, die nicht baukonstruktiv bedingt sind, diverse unbestimmte Rechtsbegriffe. So ist beispielsweise bei einer Windkraftanlage nicht klar, ob Teile des Maschinenhauses (Getriebe, Generator, Drehverbindungen, etc.), welche sicherlich der technischen Ausstattung zuzurechnen sind, nicht auch baukonstruktive Funktionen haben und für die Stabilität der Anlage erforderlich sind. Da diese Teile aber maßgeblich zu den Gesamtkosten der Anlage beitragen, wäre diese Frage in der Verordnung zweifelsfrei zu klären, um die Verfahren belastende Streitigkeiten auszuschließen.

Vergleichbare Fragestellungen sind für Freileitungsvorhaben zu erkennen. Hier stellt sich beispielsweise die Frage, ob die Leiterseile Teil der technischen Ausstattung sind. Da sie baukonstruktiv für die Statik der Anlage nicht erforderlich sind, würden sie ggf. aus der Ersatzgeldberechnung ausscheiden, obwohl sie maßgeblich zur Landschaftsbildwirkung beitragen. Sollten die Seile nicht zur technischen Ausstattung gerechnet werden, ergäben sich Widersprüche bezüglich der Art der verwendeten Beseilung. Werden bei einer Leitung zur Verbesserung der Stromtragfähigkeit beispielsweise moderne Hochtemperaturseile verwendet, erhöhen sich die Kosten der Anlage signifikant. Da sich die Wirkung dieser Seile auf das Landschaftsbild nicht von der traditioneller Aluminium-Stahlseile unterscheidet, wären die deutliche höheren Kosten für das Ersatzgeld bei einer Hochtemperaturbeseilung kontraproduktiv und naturschutzfachlich nicht zu rechtfertigen. Ebenso widersprüchlich wird das Ergebnis bei der Verwendung von Vollwandmasten, deren Einsatz teilweise aus Gründen der besseren Landschaftsbildverträglichkeit gefordert wird. Da der Einsatz dieser Masttypen mit deutlich höheren Kosten für das Leitungsbauvorhaben verbunden wäre, würde gleichzeitig die Höhe des Ersatzgeldes steigen, was bezüglich der Eingriffsschwere nicht angemessen erscheint.

Ebenso ist davon auszugehen, dass sich die Kosten der Vorhaben bsw. konjunkturbedingt oder abhängig von der Marktposition des Vorhabenträgers deutlich verändern können. Damit würde sich auch die Höhe des Ersatzgeldes für vergleichbare Projekte maßgeblich unterscheiden, was wiederum naturschutzfachlich nicht zu rechtfertigen wäre.

Damit werden - ggf. auch gerichtliche - Auseinandersetzungen um die angemessene Höhe des Ersatzgeldes in vielen Fällen die Verfahren belasten.

§ 12 Übergangsregelung

§ 12 der Verordnung beinhaltet eine Übergangsregelung zum Zeitpunkt der Einführung der Verordnung. Die Vorschrift regelt, dass die Verordnung für Vorhaben, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung bereits bei einer Behörde angezeigt oder beantragt wurden, keine Anwendung findet. Diese Übergangsregelung kann bei Umsetzung zu deutlichen Verzögerungen führen, da bei einer Vielzahl von Vorhaben regelmäßig die Abarbeitung der Eingriffsregelung mit deutlichem zeitlichem Vorlauf vor der Beantragung oder Anzeige erfolgt. Damit würde eine Neubearbeitung der Eingriffsregelung für alle Vorhaben erforderlich, deren formale Beantragung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens noch nicht vorliegt. Um dies zu vermeiden wäre es erforderlich, für eine Übergangszeit von mindestens einem Jahr ab Inkrafttreten der Verordnung die Anwendung der Vorschrift nicht zwingend vorzusehen und die Anwendung alternativer Vorschriften zu ermöglichen.

Den Normanwendern könnte damit auch ausreichend Zeit für Fortbildung und Anpassungsleistungen

eingerräumt werden.

Anlage 3 Liste der Biotoptypen und –werte

Anlage 3 regelt in Spalte 3 den Biotoptypenwert der erfassten Biotoptypen. Dieser Wert ist für die Bemessung des Kompensationserfordernisses im Biotopwertverfahren ausschlaggebend. Die Höhe der Wertstufen erscheint insbesondere bei einigen nutzungsgeprägten Biotoptypen zu hoch, unabhängig von der in § 4 eröffneten Möglichkeit Wertpunkte zu erhöhen oder zu verringern.

Praxistest und Plausibilitätsprüfung

Der bdlA/ Die BAK empfiehlt dem Verordnungsgeber, den Entwurf der BKompV einer Plausibilitätsprüfung resp. einem Praxistest durch Anwender aus Naturschutzverwaltung und Planungsbüros zu unterziehen. Der bdlA bietet hierbei seine Unterstützung an. Zu klärende Fragestellungen bzw. zweifelsfrei zu normierende Aspekte sind nachfolgend beispielhaft aufgeführt:

Im Anlage 5 werden im Unterschied zu dem Naturraumbegriff des BNatSchG noch die Begriffe Landschaftsraum (der betroffene und der jeweilige...), Landschaftsbildraum und Funktionsraum verwendet, die jedoch nicht näher erläutert und damit in der Praxis unterschiedlich oder falsch ausgelegt werden können. Begriffe der BKompV, die nicht bereits im BNatSchG definiert sind, sollten überprüft und eindeutig definiert werden.

In der Anlage 7 werden Mindestanforderungen an Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen definiert, wobei allerdings nicht festgelegt wird, a) ob nur eine oder ob alle Anforderung an die Bewirtschaftung zugleich erfüllt sein müssen, um eine Maßnahme anzuerkennen, b) in welchem Kompensationsverhältnis eine Anrechnung erfolgen soll (nicht alle Maßnahmetypen lassen sich eindeutig einem Biotoptyp nach Anlage 4 zuordnen). Wird die Anrechenbarkeit nicht weiter geregelt, könnte man allein für den Verzicht auf Bewässerung oder einen Striegelverzicht oder das Stehenlassen von Stoppeln oder eine vielfältige Fruchtfolge oder einen erweiterten Saatgutabstand (vgl. Anlage 5, ext. Ackernutzung) eine Verbesserung um mehr als das Doppelte der Wertepunkte erreichen (vorher: Einstufung als Intensivacker; nachher: Einstufung als extensiv genutzter Acker) – die Kompensation dürfte damit weitgehend ins Leere laufen. Der Erhalt von Grünland (vgl. Tabelle Anlage 5) ist auch keine Kompensationsmaßnahme.

aufgestellt: 04.12.12
Bundesarchitektenkammer