

bdla Wilhelmine-Gemberg-Weg 6 10179 Berlin

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit
Referat N II 1 - Recht des Naturschutzes
und der Landschaftspflege
Robert-Schuman-Platz 3

53175 Bonn

Berlin, 10. Oktober 2019

Stellungnahme zur Bundeskompensationsverordnung

Sehr geehrter Herr Dr. Lütkes,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf der Bundeskompensationsverordnung Stellung zu nehmen. Die Position des bdla finden Sie anliegend. Aufgrund der Kürze der Stellungnahmefrist einerseits und der Komplexität des Sachverhalts andererseits beschränkt sich der bdla auf einige zentrale Fragestellungen und Wertungen sowie ausgewählte Vorschläge. Für Rückfragen und einen Austausch zur Stellungnahme stehen wir Ihnen sehr gern zur Verfügung.

Die Bundesarchitektenkammer schließt sich vollinhaltlich dieser Stellungnahme an.

Mit freundlichen Grüßen



Mario Kahl
Stellv. Bundesgeschäftsführer

Allgemeine Würdigung des Entwurfs der Bundeskompensationsverordnung

Landschaftsarchitekten vertreten die Belange des Naturschutzes bei Planungen und Projekten und wenden die Eingriffsregelung seit Jahrzehnten erfolgreich an - mit dem nötigen Augenmaß, mit der erforderlichen Effizienz und unter sachgerechter Berücksichtigung anderer gesellschaftlicher Belange. Dies geschieht trotz einer unnötig hohen Anzahl und Vielfalt an Rechtsvorschriften, Leitfäden, Methoden etc. Vor diesem Hintergrund ist eine einheitliche bundesweite Regelung in Form einer Verordnung dem Grunde nach sinnvoll. Die Einführung einer Bundeskompensationsverordnung wurde und wird vom bdla grundsätzlich begrüßt. Sie ist grundsätzlich geeignet, das heterogene Anwendungsgeflecht sowie die differenzierte Anwendungspraxis auch und gerade im Sinne des Naturschutzes und Landschaftspflege zu optimieren.

Grundlage der positiven Wirkungen dieser BKompV ist das konsequent ausgestaltete Vermeidungsgebot sowie der richtigerweise weiterhin geltende Vorrang der Realkompensation als substantielle Teile des Folgenbewältigungsprogramms der Eingriffsregelung. Die Bestimmungen der vorliegenden BKompV zeichnen sich erfreulicherweise auch durch eine sachlich wie rechtlich genaue Ableitung der Zielbestimmungen des § 1 BNatSchG aus.

Mit dem vorliegenden Entwurf einer BKompV wird der Versuch unternommen, das Naturschutzrecht transparenter zu gestalten. Der bdla erkennt an, dass damit ein Beitrag zu beschleunigten Verwaltungsverfahren geleistet und gleichzeitig zu einer höheren Akzeptanz für Naturschutz und Landschaftspflege beigetragen werden soll. Die Ziele des Ordnungsgeber können mit dem gewählten Ansatz aber nicht im gewünschten Maße erreicht werden.

Zu § 1 Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich der Verordnung wird durch die Grenzen der Ermächtigungsgrundlage des Gesetzgebers definiert. Er kann damit zwangsläufig weder den (naturschutz-) fachlichen Ansprüchen noch spezifischen planungspraktischen Anforderungen (bspw. von Zulassungsbehörden und Planungsbüros) im notwendigen und gewünschten Maße gerecht werden.

Der vormalige, begrüßenswerte Anspruch des „Kodifikationsprojekts Bundeskompensationsverordnung“ sieht der bdla mit dem nunmehr vorliegenden Ansatz vorerst als gescheitert an. Jedenfalls wird das ursprüngliche Versprechen, eine sinnvolle Vereinheitlichung mit all den wünschenswerten Folgen einzuleiten, voraussichtlich nicht erfüllt werden.

Bei länderübergreifenden Vorhaben mag diese BKompV in der Tat die anzuwendenden Methoden länderübergreifend vereinheitlichen und folglich diese

Planungsverfahren effektiver gestalten. Diese länderübergreifenden Vorhaben kommen derzeit und vorrangig jedoch beim Energieleitungsbau vor. Für diesen Anwendungsfall erwartet der bdlA durchaus – trotz einiger im Einzelfall kritisch zu beurteilender Ansätze - positive Effekte bei der Beschleunigung von Verfahren und der systematischen Ableitung der Kompensation.

Bei anderen Vorhaben, die von einer Bundesbehörde künftig zugelassen werden, wie z.B. Bundesautobahnen, stellt sich der Sachverhalt voraussichtlich abweichend dar. So werden z.B. auch künftig Bundesstraßen (Ausbau, Neubau), Ortsumgehungen (Bundes- oder Landesstraßen) weiterhin von den jeweiligen Planfeststellungsbehörden der Länder zugelassen, also unter Zugrundelegung der jeweiligen länderspezifischen Eingriffsregelungen und mit den daraus folgenden jeweiligen Kompensationsverpflichtungen (Art und Umfang) sowie möglicher Ersatzgeldzahlungen. Gerade in parallelen Planverfahren oder bei räumlicher Nähe von Vorhaben unterschiedlicher Träger (teilweise auf dem gleichen Kreis- oder sogar Gemeindegebiet), kann dieses Vorgehen in hohem Maße Irritationen für die Anwender, die Zulassungsbehörden, die Naturschutzbehörden sowie die zu beteiligende Öffentlichkeit und die TÖBs schaffen. Es scheint schwer vermittelbar, warum Eingriffe derselben Typologie und Wirkung nach unterschiedlichen Maßstäben erfasst und bewertet werden sollen.

Im Lichte dieser aus Anwendersicht fragwürdigen Situation legt der bdlA dem Gesetzgeber nahe gründlich zu prüfen, ob eine beschränkte Anwendung der BKompV auf länderübergreifende Vorhaben (ggf. auch nur auf die Errichtung und Änderung von länderübergreifenden oder grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen) sinnvoll ist und angestrebt werden sollte.

Diese Beschränkung könnte insb. mittelfristig positive Wirkungen entfalten, wenn sie als eine mehrjährige Erprobungsphase ausgestaltet würde. Nach dieser Phase könnte, auf Basis der gewonnenen Erfahrungen in Planungspraxis, Verwaltung und Wirtschaft, der Anwendungsbereich der Verordnung sachgerecht und auch substantiell (ggf. mit Zustimmung der Bundesländer) erweitert werden. Angesichts der aktuell sehr hohen Aus-/Belastung von Verwaltung, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Akteuren hätte dieses Vorgehen entscheidende Vorteile und würde den besonderen, aus der Energiewende erwachsenen Anforderungen gerecht werden.

Dem BMU möchte der bdlA in jedem Fall empfehlen, die Einführungs- oder die Erprobungsphase der BKompV mit Rechtstatsachenuntersuchungen und einschlägiger fachwissenschaftlicher Forschung intensiv zu begleiten.

Zu § 2 Allgemeine Anforderungen an die Vermeidung und Kompensation

Die Hervorhebung der Berücksichtigungspflicht der Landschaftsplanung wird ausdrücklich begrüßt, wenngleich durch diesen rein appellatorischen Charakter keine

faktische Stärkung oder stärkere Verpflichtung zur Aktualisierung oder Erstellung derselben begründet wird.

Unklar ist, an wen sich die Verpflichtung einer Berücksichtigung der Landschaftsplanung bei der Verwendung der Ersatzzahlung richtet. Der Vorhabenträger kann nicht gemeint sein; wenn es die jeweilige Zulassungsbehörde ist, müsste die Regelung eher lauten: Die Zulassungsbehörde stellt über entsprechende Bestimmungen im Zulassungsbescheid sicher, dass bei der Verwendung der Ersatzzahlung eine Berücksichtigung der Vorgaben der Landschaftsplanung erfolgt (o.Ä.).

Der bdlA regt an eingehend zu prüfen, wie eine stärkere funktionale Bindung der mit der Ersatzzahlung durchzuführenden Maßnahmen an die jeweils beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes (und insbesondere des Landschaftsbildes) normiert werden kann.

Als allgemeine Anforderung an die Kompensation wird empfohlen ausdrücklich zu normieren, dass Kompensationsmaßnahmen, die zugleich den Anforderungen der Klimaanpassung Rechnung tragen und hierzu maßgebliche Effekte erzielen, eine besondere Berücksichtigung finden sollen.

Zu § 3 Besondere Anforderungen an die Vermeidung

Die Betonung des Vermeidungsgebotes als zentralem Element der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung wird begrüßt und vorbehaltlos unterstützt.

Die in § 3 Abs. 2 Satz 2 BKompV-Entwurf normierte Verpflichtung zur Prüfung zumutbarer Alternativen ist zwar mit Blick auf die Rechtsprechung folgerichtig und bindet an die diesbezüglichen Vorgaben des § 15 Abs. 1 BNatSchG an. Aufgrund der semantischen und wohl auch inhaltlich intendierten Nähe zu entsprechenden Vorgaben im Habitatschutz besteht jedoch - fußend auf planungspraktischen Erfahrungen in strittigen Verwaltungsverfahren zu Infrastrukturvorhaben und diesbezüglichen gerichtlichen Überprüfungen durch das BVerwG - die Besorgnis, dass der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung bei Bundesvorhaben nunmehr gleiches Unbill mit jahrelangen Streitigkeiten zum entsprechenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz droht und mit der vorgesehenen Normierung der mit der Einführung der BKompV für das Verwaltungsverfahren intendierte Beschleunigungseffekt ggf. konterkariert wird.

Auch diene es der Klarstellung, wenn im Kontext der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und damit eben auch im Entwurf der BKompV einheitlich von „Ausführungsalternativen“ (statt der in § 3 Abs. 2 benannten Alternativen) gesprochen würde.

Die in Abs. 4 normierte Verpflichtung, dass der Verursacher eines Eingriffs schutzgut- und funktionsbezogen darzulegen habe, weshalb Vermeidungsmaßnahmen nicht durchführbar sind, ist als Stärkung des Vermeidungsgebotes zu begrüßen. Eine schutzgut- und funktionsbezogene Darlegung der Vermeidungsmaßnahmen ist noch sachgerecht. Diese Verpflichtung lässt jedoch die praktische Besorgnis aufkommen, dass hieraus im Ergebnis äußerst umfangreiche die jeweiligen Teilfunktionen in unterschiedlichen örtlichen Situationen bedienende Dokumentationspflichten erwachsen könnten. Eine Darlegung der nicht durchführbaren Maßnahmen in gleicher Tiefe würde aber neben der Abwägung der Durchführbarkeit im Verhältnis zu nicht naturschutzfachlichen Belangen (Technik, Wirtschaftlichkeit, Eigentum) auch noch eine Abwägung zwischen den einzelnen Schutzgütern und Funktionen bedeuten, da nicht jede Vermeidung für eine einzelne Funktion auch für die anderen Schutzgüter positiv sein muss. Eine derart komplexe Bearbeitung lediglich für die Erläuterung nicht vorgesehener Vermeidung scheint die Planungspraxis zu überfrachten. Hier wäre eine Klarstellung zum sinnvollen und notwendigen Umfang solcher Dokumentationspflichten wünschenswert.

Zu § 4 Grundsätze der Bewertung des vorhandenen Zustands und der zu erwartenden unvermeidbaren Beeinträchtigungen

Zu in § 4 vorgenommenen Normierungen besteht aus Anwendersicht die Besorgnis, dass die Regelungen zusätzliche (rechtliche) Angriffspunkte für das Verwaltungsverfahren eröffnen. So ist einerseits die Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, deren gutachterliche und/oder behördliche einzelfallbezogene Auslegung stets zu Angriffspunkten im Verfahren führt, nicht dazu angetan, mehr Verfahrenssicherheit und Transparenz zu schaffen. Der Verordnungsentwurf trägt bspw. durch die zusätzliche Einführung weiterer in der Eingriffsregelung ohnehin schon zahlreich vorhandener unbestimmter Rechtsbegriffe weder zu mehr Klarheit noch zu einer Vereinheitlichung der Anwendung bei. Dies gilt insbesondere für die fehlenden Hinweise für eine Einstufung der Stärke, Dauer und Reichweite der vorhabenbezogenen Wirkungen und Wirkzonen. Da hiervon auch die vorab vorzunehmende Einschätzung „erheblicher Beeinträchtigungen besonderer Schwere“ abhängig ist, wirkt dieses Defizit besonders schwer und führt dazu, dass die mit dem Verordnungsentwurf verfolgten Ziele möglicherweise nicht erreicht werden.

Weiterhin stößt die in § 4 Abs. 3 normierte Einführung einer „überschlägigen Prüfung“ durch die zuständige Behörde auf planungspraktische Fragen und Bedenken. So ist schwer vorstellbar, dass für eine solche überschlägige Prüfung - die, wenn sie verfahrenlenkende Funktion für die Definition von Anforderungen an die Aufbereitung der im Kontext der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung relevanten Unterlagen entfalten soll, zu Beginn eines Verfahrens durchzuführen ist - hinreichende Erkenntnisse bzw. ein entsprechender Planungsstand vorliegen, die eine solche Beurteilung ermöglichen. Auch scheint fraglich, ob in komplexen, mit vielfältigen unmittelbaren und mittelbaren Wirkungen behafteten Vorhaben (und

solche geraten vorrangig in den Anwendungsbereich der BKompV) eine überschlägige Prüfung, deren Ergebnisse im späteren Verwaltungsverfahren Bestand haben sollen, faktisch leistbar ist.

In diesem Zusammenhang sei an die entsprechenden Diskussionen zur vergleichbar normierten überschlägigen Prüfung im Kontext der Einzelfallprüfung zur Feststellung einer UVP-Pflicht erinnert, in denen das Konstrukt einer „überschlägigen Prüfung“ vergleichbaren planungspraktischen Bedenken begegnete. Der bdlA regt an zu überlegen, ob ein solcher mit erheblichen planungspraktischen und verfahrensrechtlichen Unsicherheiten behafteter Prüfschritt tatsächlich zur gewünschten Beschleunigung von Verfahren beitragen kann oder nicht stattdessen diese Beurteilung (weiterhin) der fachlich-argumentativen Ableitung im zu erstellenden Fachplan (i.d.R. landschaftspflegerischer Begleitplan) vorbehalten bleiben sollte.

§ 13 Voraussetzungen der Ersatzzahlung

Der bdlA bekräftigt seine Position, dass die materielle Neugestaltung des Landschaftsbildes sehr wohl geeignet ist, Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes, die von Mast- und Turmbauten verursacht werden, auch die höher als 20 Meter sind, real zu kompensieren. Das Prinzip des Vorranges einer Realkompensation vor Ersatzgeldzahlungen lässt sich auch bei diesen Vorhabentypen fachlich sachgerecht umsetzen. Im Hinblick auf die unbedingt zu steigende Akzeptanz von Projekten der Energiewende sollte der Ordnungsgeber prüfen, wie für die Ersatzgelder eine Regelung aufgenommen wird, welche die Verwendung der Ersatzgelder vorwiegend funktionsbezogen und im betroffenen Eingriffsraum bindet. Damit kann vermieden werden, dass die lokale Landschaftsbildbetroffenheit regelmäßig durch Naturschutzgroßprojekte außerhalb des betroffenen Landschaftsbildraumes kompensiert wird.

Anlage 2 Biotoptypen

Abschließend sei angemerkt, dass die in Anlage 2 dokumentierte Liste der Biotoptypen hinsichtlich ihrer planungspraktischen Umsetzung Besorgnisse aufwirft: Der Bestandserfassung und -bewertung des Schutzguts Biotop sind nach dem Willen des Ordnungsgebers die in Anhang 2 der BKompV aufgeführten Biotoptypen mit zugeordneten Biotopwerten zugrunde zu legen. Dieser Schritt entfaltet somit zugleich maßgebliche Bedeutung für die Eingriffsermittlung und die Ableitung von Kompensationserfordernissen. Da weder eine Kartieranleitung zu den aufgeführten Biotopen Gegenstand der Verordnung ist noch „Übersetzungshilfen“ für die abweichenden länderspezifischen Schlüssel aktuell verfügbar sind, bedarf die praxistaugliche Anwendung der BKompV kurzfristig entsprechender Arbeits- und Vollzugshilfen. Eine aus einem solchen Defizit ggf. zu befürchtende Verlagerung

entsprechender Transferleistungen auf die anwendende Praxis bzw. das jeweilige Genehmigungsverfahren stellt keine Lösung im Hinblick auf die mit der VO angestrebte Vereinheitlichung und Akzeptanzsteigerung der naturschutzfachlichen Bewertung dar und wird entsprechend kritisch gesehen.

Bund Deutscher Landschaftsarchitekten bdla
Bundesgeschäftsstelle
Wilhelmine-Gemberg-Weg 6, Aufgang A
10179 Berlin
Tel. +49 30 278715-0
Fax +49 30 278715-55
info@bdla.de
www.bdla.de