

Mitteilung

der Landesregierung

Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags; hier: Beratende Äußerung des Rechnungshofs vom 13. Oktober 2015 „Naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen für Straßenbauvorhaben – Planung, Herstellung, Pflege und Unterhalt“

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 13. Oktober 2016 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/603 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

dem Landtag zu den Punkten 4 bis 6 erneut bis zum 30. September 2017 zu berichten.

(Vorausgegangen war folgenden Landtagsbeschluss vom 18. Februar 2016 – Drucksache 15/7961 zu dem die Landesregierung mit Schreiben vom 24. Juni 2016 – Drucksache 16/211 berichtet hat:

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. die Konzepte zur Kompensation stärker an Fachplanungen des Naturschutzes, wie z. B. der Realisierung von Biotopverbundkonzepten, auszurichten;
2. die Vorteile des Ökokontos noch mehr zu nutzen;
3. die Bewertung des Schutzgutes Boden in Fachplanungen unter Berücksichtigung der vorhandenen Arbeitshilfen des Umweltministeriums zu vereinheitlichen;
4. hergestellte Kompensationsmaßnahmen zeitnah und vollständig den für die Pflege zuständigen Unteren Verwaltungsbehörden zu übertragen. Die Arbeitshinweise für die Übergabe sind konsequent anzuwenden;
5. im Rahmen der Fachaufsicht sicherzustellen, dass die Unteren Verwaltungsbehörden die Pflege- und Funktionskontrollen bei den Kompensationsmaßnahmen systematisch durchführen;

Eingegangen: 27.09.2017/Ausgegeben: 09.10.2017

1

6. die Herstellung und Pflege der Kompensationsmaßnahme unter Berücksichtigung der ausführlichen Vorschläge des Rechnungshofs weiter zu verbessern;
7. dem Landtag über das Veranlasste bis zum 30. Juni 2016 zu berichten.)

Bericht

Mit Schreiben vom 27. September 2017, Az.: I berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Grundsätzliches/Vorbemerkung

Vor dem Hintergrund der hohen Anforderungen, insbesondere aus dem Natur- und Artenschutzrecht sowie dem Wasser- und Bodenschutzrecht, hat die Bedeutung von Kompensationsmaßnahmen für die Genehmigungsfähigkeit von Straßenbauvorhaben in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Herstellung und Unterhaltung von Kompensationsmaßnahmen sowie das Management der stetig anwachsenden Kompensationsflächenkulisse werden zunehmend aufwendiger. Zusätzlich sind die in der Vergangenheit entstandenen Defizite abzubauen. Die Erledigung dieser Aufgaben erfordert Fachpersonal in ausreichender Zahl und Qualifikation und stellt die Straßenbauverwaltung vor große Herausforderungen. Diese Daueraufgabe kann daher nur nach und nach bewältigt werden.

Ziel des Verkehrsministeriums (VM) ist es, den rechtlichen Verpflichtungen durch hochwertige, multifunktionale Maßnahmen mit möglichst geringem Flächenverbrauch nachzukommen. So kann die Akzeptanz für solche Maßnahmen in der Öffentlichkeit sowie bei betroffenen Flächeneigentümern gesteigert werden und die erforderlichen Maßnahmen können positiv und öffentlichkeitswirksam als integraler Bestandteil des Vorhabens dargestellt werden.

Dem VM ist bewusst, dass insbesondere in Bezug auf die Unterhaltung von Kompensationsmaßnahmen in der Vergangenheit Defizite entstanden sind. Diese sind im Wesentlichen bedingt durch Schnittstellen zwischen Planung, Bau und Unterhaltung, das nicht immer und überall ausreichend zur Verfügung stehende Fachpersonal bei den zuständigen Dienststellen sowie die vom eigentlichen Straßenbauvorhaben abweichenden zeitlichen Rahmenbedingungen, was Übergabe und Unterhaltung von Kompensationsmaßnahmen angeht (Anmerkung: In der Regel findet die Übergabe der Kompensationsmaßnahmen deutlich später als die Inbetriebnahme/Übergabe der Straße statt). Nach 2005 waren zeitweise auch nicht alle Zuständigkeiten zwischen Regierungspräsidien und unteren Verwaltungsbehörden abschließend geklärt. Im Zuge der gesetzlichen Übertragung der Pflege und Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen an die unteren Verwaltungsbehörden sind diese Defizite besonders deutlich geworden. Dies hat das VM dazu veranlasst, neben der Optimierung der bestehenden Strukturen und der Verbesserung der Arbeitsabläufe, die im Folgenden dargestellt werden, auch grundlegende Verbesserungsmöglichkeiten haushaltstechnischer sowie organisatorischer Art zu diskutieren und ggf. eine Verlagerung der Zuständigkeiten zu überdenken.

Es wird ferner darauf hingewiesen, dass einige der vonseiten des VM bereits veranlassten Maßnahmen (siehe hierzu auch Mitteilung der Landesregierung vom 24. Juni 2016, Landtagsdrucksache 16/211) einen längeren Zeitraum bis zum Erreichen der vollständigen Wirksamkeit benötigen.

Zu Ziffer 4:

4. *hergestellte Kompensationsmaßnahmen zeitnah und vollständig den für die Pflege zuständigen unteren Verwaltungsbehörden zu übertragen. Die Arbeitshinweise für die Übergabe sind konsequent anzuwenden;*

Die Übergabe von neu hergestellten Kompensationsmaßnahmen an den Betriebsdienst wird von den Regierungspräsidien nach Abschluss der Entwicklungspflege zeitnah vollzogen. Dazu haben alle Regierungspräsidien die entsprechenden Arbeitsmechanismen etabliert.

Die Regierungspräsidien haben die übergabefähigen Kompensationsmaßnahmen seit 2010 weitgehend an die für die Unterhaltung zuständigen Betriebsdienste übergeben. Diesbezüglich noch bestehende Rückstände werden sukzessive abgebaut. Die Übergabe älterer Maßnahmen ist aufwendig, da vorab alle für die Dokumentation und Pflege der Kompensationsmaßnahmen erforderlichen Unterlagen/Pläne zusammengestellt werden müssen. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob zur Herstellung des im Planfeststellungsbeschluss/in der Zulassung vorgeschriebenen Entwicklungsziels noch landschaftsbauliche oder landschaftspflegerische Leistungen zu erbringen sind. Mit zunehmendem Alter der Kompensationsmaßnahmen erhöhen sich in der Regel der erforderliche Aufwand sowie die Kosten, um diese in einen übergabefähigen Zustand zu bringen.

Ein weiteres Ziel der eingeleiteten Maßnahmen besteht in der Erfassung aller Kompensationsmaßnahmen des Landes in einer Datenbank – dem Straßenkompensationsflächenkataster der Straßenbauverwaltung (Skoka). Sie ist das zentrale Instrument für die dauerhafte Dokumentation der naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei Straßenbauprojekten. Der Anforderung des Landesrechnungshofes nach einer vollständigen Datenerfassung im Skoka wird sukzessive im Rahmen der personellen Möglichkeiten nachgekommen. Die Erfassung in dieser Datenbank ist in den Regierungspräsidien Stuttgart, Karlsruhe und Tübingen rückwirkend bis inklusive dem Jahr 2000 erfolgt, in Freiburg bis zum Jahr 2007. Inzwischen werden bereits einzelne Altprojekte aus den 1990er Jahren erfasst.

Die Regierungspräsidien sind angewiesen, die Daten aller nach Inkrafttreten der KompVzVO von der Straßenbauverwaltung veranlassten naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Skoka zu erfassen bzw. zu vervollständigen. Darüber hinaus ist die rückwirkende Eintragung der projekt- und maßnahmenbezogenen Daten zu bestandskräftig gewordenen Planfeststellungsbeschlüssen von Straßenbauvorhaben in das Skoka vereinbart. Aus Verhältnismäßigkeitsgründen ist bei Altmaßnahmen eine reduzierte Erfassung mit Beschränkung auf die zwingend notwendigen Angaben möglich. Die Übergabe der zu unterhaltenden Kompensationsmaßnahmen an die unteren Verwaltungsbehörden ist ebenfalls mit der Fachanwendung des Skoka zu vollziehen.

Das VM geht davon aus, dass in überschaubarer Zeit eine ausreichende Datengrundlage aufgebaut werden kann, die eine effektive und effiziente Durchführung der Pflege- und Funktionskontrollen sowie den dauerhaften Erhalt der Maßnahmenziele erlaubt. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne ältere Maßnahmen aufgrund fehlender Unterlagen nicht oder nur unvollständig im Skoka erfasst werden können. Bei allen Neumaßnahmen hingegen ist die vollständige Datenerfassung gesichert.

Das VM hat die „Arbeitshinweise für die Bauabwicklung in der Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg“ (VM, 2011) auf Vollständigkeit und Ergänzungsbedarf im Hinblick auf die Übergabe von Kompensationsmaßnahmen an den Betriebsdienst geprüft. Unter Berücksichtigung der vom Landesrechnungshof aufgezeigten Defizite werden die dort enthaltenen Vorgaben derzeit punktuell konkretisiert und in Teilen ergänzt. Die Regierungspräsidien werden erneut auf die Beachtung der Empfehlungen hingewiesen, um die fachgerechte und vollständige Übergabe der fertiggestellten Kompensationsmaßnahmen an die zuständigen Betriebsdienste zu gewährleisten.

Zu Ziffer 5:

5. im Rahmen der Fachaufsicht sicherzustellen, dass die unteren Verwaltungsbehörden die Pflege- und Funktionskontrollen bei den Kompensationsmaßnahmen systematisch durchführen;

Für die Durchführung der Pflege- und Funktionskontrollen der Kompensationsmaßnahmen sind nach gesetzlicher Regelung die unteren Verwaltungsbehörden zuständig. Zuletzt wurde dieser Sachverhalt in der Dienstbesprechung des Innenministeriums mit den Abteilungen 4 – Straßenwesen und Verkehr – der Regierungspräsidien und Abteilung 9 des Regierungspräsidiums Tübingen – Landesstelle für Straßentechnik (LST) – im April 2007 festgehalten.

Das VM hat die unteren Verwaltungsbehörden bereits mit Schreiben vom 31. Juli 2014 aufgefordert, der rechtlichen Verpflichtung zur Durchführung der erforderlichen Pflege- und Funktionskontrollen gemäß den entsprechenden Zuständigkeiten, ggf. auch durch die Vergabe entsprechender Leistungen an qualifizierte Dritte (Planungsbüros, Gutachterinnen und Gutachter), nachzukommen. Die Regierungspräsidien wurden ebenfalls aufgefordert, bereits vor Übergabe und in Abstimmung mit den zuständigen Betriebsdiensten möglichst weitgehende Regelungen in Hinblick auf die Unterhaltungspflege sowie Pflege- und Funktionskontrollen zu treffen, die mit möglichst geringem Aufwand für den Betriebsdienst verbunden sind.

Um die Durchführung von Pflege- und Funktionskontrollen zu vereinheitlichen, hat das VM die Handreichung „Pflege- und Funktionskontrollen von landschaftspflegerischen Maßnahmen (LPM)“ erstellt. Diese praxisorientierte Arbeitshilfe befindet sich derzeit in der Endabstimmung und wird allen für die Durchführung der Pflege- und Funktionskontrollen zuständigen Dienststellen in Kürze zur Verfügung gestellt. Auf dieser Grundlage können langfristig eine Zustandsbewertung der LPM in Zuständigkeit der Straßenbauverwaltung erfolgen und konkrete Handlungsempfehlungen zum Abbau der bestehenden und vom Rechnungshof angemahnten Pflegedefizite abgeleitet werden.

In Zusammenarbeit mit der LST entwickelt das VM die Skoka-Fachanwendung kontinuierlich weiter, um die Dokumentation und das Management von Pflege- und Funktionskontrollen sowie die Erfassung durchgeführter Pflegemaßnahmen einschließlich deren Kontrolle zu erleichtern. Hierbei werden auch Synergien mit der Fachanwendung Kompensationsverzeichnis und Ökokonto der Naturschutzverwaltung berücksichtigt, welche im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Naturschutzinformationssystems BW (NAIS) ebenfalls überarbeitet werden soll. Die Landratsämter und Stadtkreise wurden mit Schreiben des VM vom 3. Dezember 2013 gebeten, im Rahmen ihrer Zuständigkeit als untere Verwaltungsbehörden für Bundes- und Landesstraßen das Fachverfahren Skoka zur Dokumentation, Verwaltung und Überwachung von Kompensationsmaßnahmen ab der Übergabe der Maßnahmen durch die Regierungspräsidien zu nutzen und anzuwenden. Die Verbreitung des Skoka bei den unteren Verwaltungsbehörden konnte in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesteigert werden, ist aber noch verbesserungsfähig.

Die LST bietet weiterhin für alle zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf allen Verwaltungsebenen regelmäßige Schulungsveranstaltungen an, in denen die erforderlichen Grundlagen für die Arbeit mit der Skoka-Erfassungsanwendung vermittelt werden. Die Schulungsangebote tragen dazu bei, die Vorteile der Fachanwendung, auch für die unteren Verwaltungsbehörden, zu vermitteln und die landesweite, verwaltungsübergreifende Nutzung des Skoka voranzutreiben.

Zu Ziffer 6:

6. die Herstellung und Pflege der Kompensationsmaßnahmen unter Berücksichtigung der ausführlichen Vorschläge des Rechnungshofes weiter zu verbessern;

Das VM arbeitet zur Verbesserung von Herstellung und Pflege der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kontinuierlich an der Optimierung der Planung, Durchführung und dauerhaften Erhaltung von Kompensationsmaßnahmen im Straßenbau. Hierzu wurden die Empfehlungen des Landesrechnungshofs soweit wie möglich umgesetzt bzw. die erforderlichen Schritte veranlasst.

Mit Schreiben vom 7. März 2016 hat das VM die Empfehlungen für die landschaftspflegerische Ausführung im Straßenbau (ELA), Ausgabe 2013, eingeführt. Ergänzend zu dem in den ELA skizzierten Vorgehen und vor dem Hintergrund der Empfehlungen des Rechnungshofes hat das VM den nachgeordneten Dienststellen empfohlen, bereits frühzeitig Jours-Fixes oder einen projektbegleitenden Arbeitskreis vorzusehen, an denen neben der Projektleitung und den unmittelbar am Bausgeschehen Beteiligten auch die betroffenen Träger öffentlicher Belange teilnehmen. Auch Pflegeaspekte können durch dieses Vorgehen bereits bei der Planung und Herstellung der Kompensationsmaßnahmen berücksichtigt werden. Die ersten Erfahrungsberichte der Regierungspräsidien zur Anwendung der ELA sind entsprechend positiv ausgefallen.

In Kürze wird das VM die Hinweise zur Wirksamkeit landschaftspflegerischer Maßnahmen im Straßenbau (H LPM) (FGSV 2013) einführen. Die H LPM enthalten Strategien und Empfehlungen, wie LPM im Straßenbau so konzipiert und organisiert werden können, dass eine nachhaltige ökologische Wirkung erreicht und dauerhaft sichergestellt wird und zugleich eine zügige Projektabwicklung, ein Höchstmaß an Planungssicherheit sowie eine größtmögliche Effizienz erreicht werden. Die Hinweise wurden vom Arbeitskreis „Landschaftspflegerische Kompensationsmaßnahmen“ im Arbeitsausschuss Landschaftsgestaltung der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) erarbeitet, in dem auch das VM vertreten ist.

Das VM setzt sich außerdem auf unterschiedliche Weise für eine Erleichterung der Handhabung der Eingriffsregelung in der Praxis ein, u. a.:

- a) Auf Bundesebene hat sich das VM in den Arbeitskreisen des von Bundesverkehrsminister Dobrindt MdB einberufenen Innovationsforums Planungsbeschleunigung u. a. für grundlegende Änderungen und Optimierungen im Bereich der Eingriffskompensation eingesetzt, mit denen auch Verbesserungen auf Landesebene erreicht werden können. Es wurde u. a. vorgeschlagen, Rahmenbedingungen zu schaffen, um Kompensationsmaßnahmen an geeignete, insolvenzunfähige Träger wie z. B. Naturschutzstiftungen, Flächenagenturen, Landschaftserhaltungsverbände gegen Zahlung eines Ablösebeitrags dauerhaft zu übertragen. Durch die damit verbundene Übergabe von Kontroll- und Unterhaltungsaufgaben wäre die Straßenbauverwaltung maßgeblich von diesen Pflichtaufgaben entlastet.
- b) Minister Hermann MdL hat Bundesverkehrsminister Dobrindt MdB mit Schreiben vom 3. August 2016 darum gebeten, die Rahmenbedingungen für die Finanzierung von vorgezogenen Kompensationsmaßnahmen wie Ökokontomaßnahmen oder Flächenpools auf Bundesebene zu erleichtern, analog zum bereits praktizierten Vorgehen des Landes. So können Synergien zwischen Maßnahmen des Landes als auch des Bundes besser genutzt werden, um großflächigere Kompensationsmaßnahmen durchzuführen. Vorteile wären im Wesentlichen:
 - Erleichterung der Unterhaltung von Kompensationsmaßnahmen;
 - Beschleunigung von Baumaßnahmen, da aufwendige Flächensuche für Kompensationsmaßnahmen entfällt;
 - mehr Akzeptanz in der Öffentlichkeit, da öffentliche oder freiwillig zur Verfügung gestellte Flächen genutzt würden Landschaft auch erkennbar sind;
 - Flexibilisierung in Hinblick auf Verrechnung bzw. Zuordnung von „Landes- und Bundesökopunkten/-Flächenpools“.
- c) Das VM setzt sich in unterschiedlicher Weise für die Ermöglichung vorgezogener großflächiger Kompensationsmaßnahmen über Ökokonten und Flächenpools ein. Mit dem Umweltministerium wird beispielsweise die Eignung von Gewässerentwicklungs- bzw. Renaturierungsmaßnahmen und weiteren Maßnahmen zur Aufwertung von Biotopen und Artenhabitaten zur großflächigen Kompensation sondiert.
- d) Auf Landesebene wirkt das VM an der Evaluierung der Ökokonto-Verordnung (ÖKVO) mit. Das VM setzt sich für die Schaffung einer Kompensationsverordnung auf Landesebene ein, da in Baden-Württemberg bislang kein einheitliches Regelungswerk zur Durchführung der Eingriffsregelung besteht. Damit würde die Eingriffsregelung für alle Vorhabenträger und Planer transparenter und nachvollziehbarer. Es wird erwartet, dass sich hierdurch auch die Nutzbarkeit von Ökokontomaßnahmen verbessert.