

Beratende Äußerung

Naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen
für Straßenbauvorhaben - Planung, Herstellung,
Pflege und Unterhalt

Bericht
nach § 88 Absatz 2
der Landeshaushaltsordnung



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Inhaltsverzeichnis

Seite

1	Zusammenfassung	6
2	Ausgangslage.....	8
2.1	Straßenplanung.....	10
2.1.1	Genehmigungsplanung und Genehmigung	10
2.1.2	Ausführungsplanung	10
2.2	Straßenunterhalt	11
2.2.1	Zuständigkeit und Umfang.....	11
2.2.2	Finanzierung des Unterhalts.....	11
2.3	Naturschutz und Landschaftspflege im Planungsprozess - rechtliche Grundlagen	12
2.4	Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung.....	12
2.5	NATURA 2000	13
2.6	Artenschutz.....	14
2.7	Planung und Herstellung von Kompensationsmaßnahmen.....	14
2.7.1	Landschaftspflegerischer Begleitplan	14
2.7.2	Landschaftspflegerischer Ausführungsplan	15
2.8	Pflege und Unterhalt von Kompensationsmaßnahmen	15
2.8.1	Fertigstellungs- und Entwicklungspflege	15
2.8.2	Unterhaltspflege	15
2.9	Übergabe an den Betriebsdienst.....	16
2.10	Kontrolle der Kompensationsmaßnahmen	16
2.11	Ökokonto	17
3	Feststellungen zu Planung und Herstellung von Kompensationsmaßnahmen.....	17
3.1	Anforderungen im Naturschutz sind erheblich gestiegen	17
3.2	Verfahrensrechtliche Probleme erschweren den Planungsprozess	19
3.2.1	Lange Planungsphasen erfordern oft umfassende Überarbeitungen	19
3.2.2	Es gab lange keine Regelung für eine einheitliche Bewertung des Schutzgutes Boden.....	21
3.2.3	Bebauungspläne haben verfahrensrechtliche Nachteile	23
3.3	Beschaffung und Herstellung von Kompensationsflächen sind arbeits- und zeitintensiv	24
3.4	Kompensationsflächen werden nicht gesichert	25
3.4.1	Flurbereinigungsverfahren können die Umsetzung der Kompensation verzögern	26
3.4.2	Fachplanungen und Konzepte werden nur bedingt umgesetzt.....	27
3.4.3	Ökokontomaßnahmen können die Arbeit der Straßenbauverwaltung erleichtern	28

4 Feststellungen zu Pflege und Unterhalt von Kompensationsmaßnahmen	30
4.1 Die Zuständigkeit des Betriebsdienstes war zunächst nicht geklärt.....	30
4.2 Pflege- und Funktionskontrollen finden nicht statt	31
4.3 Die Übergabe der Kompensationsmaßnahmen ist unzureichend.....	32
4.3.1 Kompensationsmaßnahmen werden nicht übergeben	32
4.3.2 Kompensationsmaßnahmen werden unvollständig übergeben	34
4.3.3 Die Übergabe der Kompensationsmaßnahmen findet nicht zeitnah statt	36
4.3.4 Bei Übergabe an mehrere Betriebsdienste ist der Verwaltungsaufwand hoch	38
4.3.5 Kompensationsmaßnahmen werden der Naturschutzbehörde übergeben.....	39
4.4 Die Pflege ist fehlerbehaftet.....	41
4.4.1 Kompensationsmaßnahmen werden unzulässig mit Fördermitteln gepflegt	41
4.4.2 Bei der Übertragung der Pflege auf Dritte gibt es Mängel.....	42
4.4.3 Pflegevorgaben berücksichtigen die Ausstattung des Betriebsdienstes nicht	44
4.5 Die Kosten für Pflege und Unterhalt lassen sich nicht ermitteln	45
4.6 Im Straßenkompensationsflächenkataster erfasste Daten sind unvollständig oder fehlerhaft	45
4.7 Das Ministerium steuert Pflege und Unterhalt nicht	46
5 Empfehlungen	48
5.1 Planung und Herstellung von Kompensationsmaßnahmen.....	48
5.1.1 Straßenbauvorhaben müssen zügig geplant und zeitnah umgesetzt werden.....	48
5.1.2 Ein ressortübergreifender Austausch ist unerlässlich.....	48
5.1.3 Kompensationsflächen müssen rechtlich gesichert werden	48
5.1.4 Der Verfahrensablauf bei Straßenbauvorhaben mit Flurneuordnungsverfahren ist zu optimieren.....	49
5.1.5 Kompensationsplanungen sind stärker in Fachplanungen einzubinden.....	49
5.1.6 Die Pilotphase für die Umsetzung des Ökokontos ist fortzuführen	49
5.1.7 Das Land muss sicherstellen, dass Pflege und Funktionskontrollen stattfinden	49
5.1.8 Die Übergabe muss zeitnah und vollständig erfolgen.....	50
5.1.9 Pflegevereinbarungen mit Dritten sind schriftlich abzuschließen.....	50
5.1.10 Pflegevorgaben müssen die Ausstattung des Betriebsdienstes berücksichtigen	50
5.1.11 Kosten für Pflege und Unterhalt sind zu erfassen und zu dokumentieren	51
5.1.12 Daten im Straßenkompensationsflächenkataster müssen vollständig erfasst werden ..	51
5.2 Steuerung durch das Ministerium	51
6 Stellungnahme des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur	52
6.1 Lange Planungsphasen	52

6.2	Ressortübergreifender Austausch.....	52
6.3	Rechtliche Sicherung von Kompensationsflächen.....	52
6.4	Straßenbauvorhaben mit Flurneuordnungsverfahren	53
6.5	Einbindung von Kompensationsplanungen in Fachplanungen	53
6.6	Ökokonto	53
6.7	Pflege- und Funktionskontrollen.....	53
6.8	Ausstattung des Betriebsdienstes	54
6.9	Straßenkompensationsflächenkataster	54
6.10	Steuerung durch das Ministerium	54
7	Schlussbemerkung.....	54

	Seite
Abbildung 1: Anpflanzung von hochstämmigen Obstbäumen (Privatgrundstück)	34
Abbildung 2: Gewässerentwicklungsmaßnahme am Harmersbach	34
Abbildung 3: Anlage von Streuobstwiesen	36
Abbildung 4: Umwandlung von Acker in extensiv gepflegte Feuchtwiese	36
Abbildung 5: Anlage von Streuobstwiesen (Unterhalt durch die Straßenmeisterei)	40
Abbildung 6: Anlage von Streuobstwiesen (Unterhalt durch die Straßenmeisterei)	40
Abbildung 7: Anlage von Streuobstwiesen (Unterhalt durch die Gemeinde Loßburg)	41
Abbildung 8: Umwandlung von Acker in extensiv zu nutzendes Grünland, Anpflanzung von hochstämmigen Obstbäumen.....	44
Abbildung 9: Streuobstwiesen im Tobelbachtal.....	47

	Seite
Tabelle 1: Übersicht der in die Prüfung einbezogenen Vorhaben an Landesstraßen	10
Tabelle 2: Ablauf einer Straßenplanung mit den jeweiligen Umweltfachbeiträgen	12
Tabelle 3: Übersicht der im Straßenkompensationsflächenkataster erfassten Vorhaben* (Stand 21.01.2014)	45

Anlagenverzeichnis

Anlage Aufstellung der untersuchten Vorhaben

1 Zusammenfassung

Der Rechnungshof hat sich 2006 und 2009 in zwei Prüfungen mit Einzelaspekten der Umsetzung von naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen für Straßenbauvorhaben befasst¹. Der jetzt vorliegenden Beratenden Äußerung liegen zwei weitere Prüfungen zu Planung, Herstellung, Pflege und Unterhalt von naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen für Straßenbauvorhaben zugrunde². Die Gesamtthematik mit allen Zusammenhängen und Abhängigkeiten wird nun dargestellt, und entsprechende Empfehlungen werden abgeleitet.

Beim Neu- und Ausbau von Landesstraßen sowie deren Erhalt werden fast immer Natur und Landschaft beeinträchtigt. Nach der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ist der Verursacher verpflichtet, diese Eingriffe in Natur und Landschaft auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder zu ersetzen (Ersatzmaßnahmen). Auch aus dem Europäischen Gebiets- und Artenschutzrecht können sich Maßnahmen zur Vermeidung oder Kompensation ergeben.

Mit dem Europäischen Gebiets- und Artenschutz hat der Naturschutz in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Planungsverfahren von Straßenbauvorhaben sind durch die gestiegenen naturschutzrechtlichen- und fachlichen Anforderungen komplexer und aufwendiger geworden. Auch bei der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen werden wesentlich höhere Maßstäbe angelegt.

Auf den ersten Blick mag sich die Frage der Kompensation von Eingriffen beim Straßenbau erledigt haben, da aufgrund der finanziellen Situation in den nächsten Jahren nur in geringem Umfang Landesstraßen aus- oder gar neu gebaut werden können. Kompensationsmaßnahmen werden aber genauso beim Erhalt von Brücken- oder Tunneln notwendig³. Der Erhalt von Landesstraßen einschließlich der Ingenieurbauwerke ist ein von der Landesregierung definierter Arbeitsschwerpunkt.

Die öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Herstellung sowie zur Pflege und zum Unterhalt von Kompensationsmaßnahmen und die damit verbundenen Sicherungs-, Pflege- und Kontrollaufgaben obliegen dem Land als Straßenbaulastträger. Geregelt wird dies mit der Zulassungsentscheidung z. B. dem Planfeststellungsbeschluss. Das Land kann sich bei der Aufgabenerledigung Dritter bedienen.

Zuständig für Planung und Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen sind die Abteilungen 4 der Regierungspräsidien. Sie übertragen die Zuständigkeit für die Kompensationsmaßnahmen nach ihrer Herstellung an die unteren Verwaltungsbehörden. Deren Straßenmeisterei-

¹ Prüfungsmittelung vom Dezember 2006 „Anforderungen und Perspektiven des naturschutzrechtlichen Ökokontos als Schnittstelle von Fachplanungen“, Denkschrift 2007 Nr. 6 „Das Ökokonto als Lösungsansatz für Umsetzungsdefizite bei Straßenbau und Gewässerentwicklung“, Prüfungsmittelung vom Juli 2009 „Straßenbau - Pflege und Unterhalt von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen“.

² Prüfungsmittelung vom September 2012 „Planung und Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen bei Straßenbauvorhaben (Einzelfälle)“ und Prüfungsmittelung vom März 2014 „Naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen für Straßenbauvorhaben - Pflege und Unterhalt“.

³ Siehe hierzu Prüfungsmittelung des Rechnungshofs „Landesstraßen - Erhalt von Brückenbauwerken“ vom September 2012.

en/Betriebsdienste übernehmen die Pflege⁴. Die Aufwendungen für Pflege und Unterhalt der Kompensationsmaßnahmen werden aus den Mitteln für den betrieblichen Unterhalt finanziert.

Die bei Straßenbauplanungen oftmals langen Planungsphasen haben zur Folge, dass umweltfachliche Erhebungen wiederholt werden müssen, da sie an Aktualität verlieren. Die Bewertung des Schutzwertes Boden erfolgte lange Zeit nicht einheitlich. Eines der größten Probleme ist die Flächenverfügbarkeit. In der Vergangenheit wurden Ökokontomaßnahmen bei Straßenbauvorhaben nicht eingesetzt. Zur Zeit erprobt die Straßenbauverwaltung Möglichkeiten zur Nutzung des Ökokontos in einer Pilotphase. Neben der Entwicklung und Durchführung von Ökokontomaßnahmen durch die Straßenbauverwaltung selbst geht es auch um die Umsetzung von Ökokontomaßnahmen in Kooperation mit der Flächenagentur.

Nach den Erhebungen des Rechnungshofs wurden seit 2005 dem Straßenbetriebsdienst 120 ha Kompensationsflächen für Landesstraßen übertragen. Davon werden 42 ha vom Straßenbetriebsdienst selbst und 78 ha von Dritten (Landwirte, Kommunen, Lohnunternehmen, Forstverwaltung) unterhalten. Schwierigkeiten bei der Pflege gibt es, weil Kompensationsmaßnahmen dem Betriebsdienst nicht oder nur unvollständig übertragen werden. Teilweise fehlt dem Betriebsdienst das Bewusstsein, dass er für den ordnungsgemäßen Zustand der Kompensationsflächen verantwortlich ist, auch wenn Dritte die Pflege übernehmen. Die im Straßenkompensationsflächenkataster erfassten Daten sind oft unvollständig oder nicht aktuell. Die Straßenbauverwaltung hat keinen Überblick darüber, was Pflege und Unterhalt der Kompensationsmaßnahmen kosten.

Der Rechnungshof zeigt auf, wie

- Kompensationsplanungen mit verhältnismäßigem Aufwand durchgeführt und umgesetzt werden können,
- die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Pflege der Kompensationsmaßnahmen durch den Betriebsdienst geschaffen werden können und
- der Betriebsdienst Pflege und Unterhalt verbessern und entsprechend den Vorgaben der Zulassungsentscheidungen sicherstellen kann.

Um das Problem der Flächenverfügbarkeit zu reduzieren, sind Kompensationsplanungen stärker in fachliche Konzepte einzubinden. Die Pilotphase für die Umsetzung des Ökokontos ist fortzuführen. Bislang wurden die von der Straßenbauverwaltung umgesetzten Ökokontomaßnahmen und die bei der Flächenagentur erworbenen Ökopunkte noch nicht konkreten Straßenbauvorhaben als Kompensationsmaßnahme zugeordnet. Erst wenn die Zuordnung erfolgt ist, können die ersten Erfahrungen der Straßenbauverwaltung mit dem Ökokonto beurteilt werden.

Das Land muss im Rahmen seiner Fachaufsicht sicherstellen, dass die unteren Verwaltungsbehörden Pflege- und Funktionskontrollen für alle Kompensationsmaßnahmen nach Vorgaben des landschaftspflegerischen Ausführungsplans oder des Planfeststellungsbeschlusses systematisch durchführen. Weiter muss das Land überwachen, dass das Ergebnis der Kontrollen dokumentiert wird. Nur dann kann das Land feststellen, ob die Pflege mangelhaft oder nicht sachgerecht erfolgt ist und die erforderlichen Maßnahmen ergreifen.

⁴ § 51 Straßengesetz für Baden-Württemberg (Straßengesetz - StrG).

2 Ausgangslage

Beim Neu- und Ausbau von Landesstraßen sowie bei deren Erhalt, z. B. bei der Erneuerung von Brücken, werden in der Regel Natur und Landschaft beeinträchtigt. Nach der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ist der Verursacher verpflichtet, diese Eingriffe in Natur und Landschaft auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder zu ersetzen (Ersatzmaßnahmen).

Neben der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ist bei der Planung von Straßenbauvorhaben der Europäische Gebiets- und Artenschutz zu berücksichtigen. Werden NATURA 2000 Gebiete (FFH-Gebiete bzw. Vogelschutzgebiete) erheblich beeinträchtigt, sind Maßnahmen vorzusehen, die den Bestand des Europäischen ökologischen Netzes „NATURA 2000“ qualitativ und quantitativ sichern (Kohärenzsicherungsmaßnahmen). Vermeidungs- und Schutzmaßnahmen können erforderlich sein, wenn dadurch eine erhebliche Beeinträchtigung eines NATURA 2000 Gebietes verringert oder ausgeschlossen werden kann. Auch aus dem Artenschutzrecht können sich Maßnahmen zur Vermeidung, zum vorgezogenen Ausgleich⁵ oder zur Bewahrung des Erhaltungszustandes der Population einer Art⁶ ergeben.

Von der Linienfindung und Trassenwahl bis hin zur Gestaltung von Bauwerken wird eine Straßenplanung wesentlich von naturschutzfachlichen- und rechtlichen Anforderungen mitbestimmt. Werden die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege nicht ausreichend berücksichtigt, kann die Umsetzung eines Vorhabens sich erheblich verzögern oder sogar scheitern.

Die Verpflichtung zur Herstellung, zur Pflege und zum Unterhalt der Vermeidungsmaßnahmen, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Schutzmaßnahmen, Kohärenzsicherungsmaßnahmen, artenschutzrechtlichen Maßnahmen zum vorgezogenen Ausgleich und zur Bewahrung des Erhaltungszustandes der Population⁷ sowie zur Durchführung von Pflege- und Funktionskontrollen ergibt sich für den Straßenbaulastträger - bei Landesstraßen das Land - aus dem Planfeststellungsbeschluss. Dieser hat für den Straßenbaulastträger rechtlich bindende Wirkung. Die sich aus der Planfeststellung ergebende öffentlich-rechtliche Verantwortung und die damit verbundenen Sicherungs-, Pflege- und Kontrollaufgaben für die Kompensationsmaßnahmen können nicht mit rechtlich befreiernder Wirkung auf Dritte übertragen werden. Sie verbleiben beim Straßenbaulastträger, der sich Dritter bei der Aufgabenerledigung bedienen kann.

Die rechtlichen und fachlichen Anforderungen an Planung und Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Auch an die Pflege und den Unterhalt dieser Maßnahmen werden wesentlich höhere Maßstäbe angelegt. Kompensationsmaßnahmen- und -flächen müssen gesichert und unterhalten werden. Mit jedem umgesetzten Straßenbau und Erhalt kommen neue Kompensationsmaßnahmen hinzu.

Mit der im April 2011 in Kraft getretenen Ökokontoverordnung soll eine zeitliche Flexibilisierung der Eingriffsregelung erreicht und die Suche von Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erleichtert werden.

⁵ § 44 Absatz 5 Satz 3 Bundesnaturschutzgesetz (Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege – Bundesnaturschutzgesetz - BNatschG).

⁶ § 45 Absatz 7 Satz 2 BNatschG.

⁷ Soweit in der Beratenden Äußerung der Begriff „Kompensationsmaßnahmen“ verwendet wird, sind damit alle genannten naturschutzrechtlich und naturschutzfachlich erforderlichen Maßnahmen gemeint.

Zuständig für Planung und Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen sind die Abteilungen 4 „Straßenwesen und Verkehr“ der Regierungspräsidien. Die Planung der Kompensationsmaßnahmen ist den Referaten 44 (Straßenplanung) und teilweise den Referaten 45 (Straßenbetrieb) übertragen. Für die Herstellung der Kompensationsmaßnahmen sind die Referate 47 (Baureferate) zuständig. Die Regierungspräsidien übergeben die Kompensationsmaßnahmen nach ihrer Herstellung an die unteren Verwaltungsbehörden (Land- und Stadtkreise). Deren Straßenmeistereien/Betriebsdienste führen die Pflege durch.

Mit der Beratenden Äußerung soll aufgezeigt werden,

- wie Kompensationsmaßnahmen trotz der gestiegenen Anforderungen mit verhältnismäßigem Aufwand zu planen und umzusetzen sind,
- wie die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Pflege der Kompensationsmaßnahmen durch den Betriebsdienst geschaffen werden können,
- wie der Betriebsdienst Pflege und Unterhalt verbessern und die Pflege entsprechend den Vorgaben der Zulassungsentscheidung sicherstellen kann.

Im Zuge der Prüfungen wurden 40 Vorhaben an Landesstraßen aus allen vier Regierungsbezirken untersucht (Anlage)⁸. Um Planung und Herstellung der Kompensationsmaßnahmen zu untersuchen, wurden 19 Vorhaben in verschiedenen Phasen der Umsetzung (in Planung, im Bau, in Betrieb genommen) einbezogen. Zum Vergleich wurden auch zwei Vorhaben an Bundesfernstraßen aus dem Regierungsbezirk Tübingen untersucht. Bundesfernstraßen waren ansonsten nicht Gegenstand der Prüfungen. Pflege und Unterhalt wurde anhand von 16 Vorhaben näher betrachtet. Diese Vorhaben waren alle in Betrieb genommen. Bei fünf Vorhaben wurden sowohl Planung und Herstellung als auch Pflege und Unterhalt der Kompensationsmaßnahmen untersucht.

Ferner führte der Rechnungshof umfangreich Gespräche mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Planungsreferate (Referate 44) und der Baureferate (Referate 47) der Regierungspräsidien, der Straßenbaubehörden sowie der Straßenmeistereien der Land- und Stadtkreise. Themen-schwerpunkte waren u. a. das Vorgehen bei der Beschaffung geeigneter Kompensationsflächen oder die Übergabe der Kompensationsflächen an die unteren Verwaltungsbehörden.

⁸ Die Erhebungen dazu wurden 2012 und 2013 durchgeführt. Alle Ausführungen, Daten und Fakten beziehen sich, wenn nichts anderes angegeben ist, auf den Erhebungszeitraum von Januar 2012 bis Dezember 2013.

Tabelle 1: Übersicht der in die Prüfung einbezogenen Vorhaben an Landesstraßen

Regierungsbezirk	Vorhaben in Planung	Vorhaben im Bau	Vorhaben in Betrieb	Vorhaben insgesamt	Umfang der Kompensationsflächen (ha)
Freiburg	4	0	8	12	0,3 bis 10,0
Karlsruhe	1	1	6	8	0,2 bis 13,3
Stuttgart	1	1	6	8	1,0 bis 10,4
Tübingen	6	0	6	12	0,7 bis 7,5
Summe	12	2	26	40	

2.1 Straßenplanung

2.1.1 Genehmigungsplanung und Genehmigung

Landesstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wurde⁹. Der Planfeststellungsbeschluss ersetzt alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Erlaubnisse, Bewilligungen und Zustimmungen (Konzentrationswirkung). Er ist Voraussetzung bei einer Enteignung und die vorläufige Besitzeinweisung.

Anstelle eines Planfeststellungsverfahrens kann unter bestimmten Voraussetzungen eine Plangenehmigung erteilt werden¹⁰. Sie ist ein vereinfachtes Verfahren, das die gleichen Rechtswirkungen wie eine Planfeststellung hat. Ausnahmsweise kann die Planfeststellungsbehörde auf eine Planfeststellung oder -genehmigung verzichten (Absehensentscheid)¹¹. Eine Freistellung kommt nur für kleine Straßenbauvorhaben in Betracht.

Ein Bebauungsplanverfahren kann ein Planfeststellungsverfahren ersetzen¹². Einem Bebauungsplan fehlt jedoch die Konzentrationswirkung einer Planfeststellung. Alle Genehmigungen, z. B. zum Naturschutzrecht und Wasserrecht, sind gesondert einzuholen. Auch haben Bebauungspläne keine enteignungsrechtliche Vorwirkung.

2.1.2 Ausführungsplanung

Nach Abschluss des Zulassungsverfahrens und Bestandskraft der Zulassungsentscheidung erfolgt die Ausführungsplanung. Die Ausführungsplanung dient der Aktualisierung und Änderung der Planung entsprechend dem Ergebnis des Genehmigungsverfahrens. Sie umfasst neben der Ausführungsplanung für die Straße und die Ingenieurbauwerke auch die landschaftspflegerische Ausführungsplanung. Die Ausführungsplanung bildet die Grundlage für die Ausschreibung und Vergabe des Bauvorhabens.

⁹ § 37 Absatz 1 Satz 1 Straßengesetz für Baden-Württemberg (Straßengesetz - StrG).

¹⁰ § 37 Absatz 2 und Absatz 4 Straßengesetz.

¹¹ § 74 Absatz 7 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG).

¹² § 9 Baugesetzbuch, § 37 Absatz 3 Straßengesetz.

2.2 Straßenunterhalt

2.2.1 Zuständigkeit und Umfang

Mit der Verwaltungsstrukturreform 2005 wurde der betriebliche und bauliche Unterhalt der Landesstraßen den unteren Verwaltungsbehörden als Straßenbaubehörden übertragen. Die Straßenmeistereien (Straßenbetriebsdienste) wurden dort eingegliedert.

Zum baulichen Unterhalt gehören kleinflächige Instandsetzungsarbeiten. Der betriebliche Unterhalt umfasst die Wartung, Reinigung, Winterdienstaufgaben, Grünpflege und betriebstechnische Überwachung der Straßen und ihre Bestandteile (z. B. Verkehrssicherungspflicht, Überwachung der Straßentunnel und sonstigen Straßeneinrichtungen). Zur Grünpflege gehören auch Pflege und Unterhalt der Kompensationsflächen.¹³

2.2.2 Finanzierung des Unterhalts

Die Mittel für den betrieblichen Unterhalt für Landesstraßen werden vom Land als Straßenbau- lastträger bereitgestellt¹⁴. Sie sind im Staatshaushaltsplan in Kapitel 1304 veranschlagt (Titel 633 77). In 2005 bis 2011 wurden die Haushaltsansätze für den betrieblichen Unterhalt wie bei der Verwaltungsstrukturreform festgelegt, um eine Effizienzrendite von 64,2 Mio. Euro auf 58,8 Mio. Euro gekürzt. Seit 2012 wurden die Mittel wieder erhöht. 2014 waren im Staatshaushaltsplan 60,8 Mio. Euro veranschlagt. Im März 2014 haben das Land und die Landkreise, vertreten durch den Landkreistag, sich über eine von den Land- und Stadtkreisen geforderte Erhöhung der Mittel geeinigt. Für die Land- und Stadtkreise ergeben sich dadurch für 2014 Mehrzuweisungen von 9,2 Mio. Euro bzw. 15,1 Prozent. Anstatt der vorgesehenen 60,8 Mio. Euro werden 70,0 Mio. Euro zugewiesen. Für das Jahr 2015 erfolgt eine Dynamisierung um 0,6 Mio. Euro bzw. 0,8 Prozent auf 70,6 Mio. Euro. Für 2016 bzw. 2017 sind 71,6 Mio. bzw. 72,6 Mio. Euro vorgesehen. Ab dem Jahr 2018 muss über die Auszahlungsbeträge neu verhandelt werden¹⁵. Im Entwurf des Staatshaushaltspans 2015/2016 sind für den betrieblichen Unterhalt der Landesstraßen 77,6 bzw. 71,6 Mio. Euro veranschlagt. Der Betrag für 2015 umfasst einen Teil der Mehrzuweisungen für 2014, die aus haushaltrechtlichen Gründen 2014 nicht ausbezahlt wurden. Die Mittel werden vom Ministerium für Verkehr und Infrastruktur den Regierungspräsidien zugewiesen. Diese geben sie nach einem Verteilungsschlüssel zweckgebunden in vierteljährlichen Zahlungen an die Land- und Stadtkreise weiter¹⁶, die die Mittel eigenverantwortlich bewirtschaften. In der Vergangenheit wurden die Zuweisungen im Wesentlichen auf Basis der Vorjahresausgaben ermittelt. Ab 2014 gilt ein neuer Verteilungsschlüssel, der strukturelle Besonderheiten wie unterschiedliche Netzlängen, Verkehrsbelastung und klimatische Bedingungen berücksichtigt.

Bei der Erledigung der Aufgaben sind die unteren Verwaltungsbehörden an die haushaltrechtlichen Vorgaben gebunden. Die Aufgabenerledigung muss innerhalb des vorgegebenen finanziellen Verfügungsrahmens erfolgen. Höhere Ausgaben in einem Jahr müssen durch Leistungsanpassungen in Folgejahren ausgeglichen werden.

¹³ Straßengesetz für Baden-Württemberg (StrG).

¹⁴ Für den baulichen Unterhalt erhalten die unteren Verwaltungsbehörden weitere 8 Mio. Euro jährlich vom Land (Kapitel 1304, Titel 781 79).

¹⁵ Rundschreiben des Landkreistags Baden-Württemberg vom 07.04.2014 an die Landratsämter in Baden-Württemberg

¹⁶ § 51 Absatz 7 StrG.

2.3 Naturschutz und Landschaftspflege im Planungsprozess - rechtliche Grundlagen

In Umweltfachbeiträgen, die Teil der Straßenplanung sind, werden die Umweltbelange entsprechend den gesetzlichen Vorgaben untersucht und abgearbeitet.

Tabelle 2: Ablauf einer Straßenplanung mit den jeweiligen Umweltfachbeiträgen

Straßenplanung	Umweltfachlicher Beitrag
Vorplanung Voruntersuchung	Umweltverträglichkeitsstudie FFH-Verträglichkeitsprüfung artenschutzrechtliche Risikoeinschätzung
Entwurfsplanung (RE-Vorentwurf) Genehmigungsplanung	Landschaftspflegerischer Begleitplan einschließlich Arten- schutzbeitrag FFH-Verträglichkeitsprüfung
Ausführungsplanung	Landschaftspflegerischer Ausführungsplan

2.4 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Bei Straßenbauvorhaben wird die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung¹⁷ in einem landschaftspflegerischen Begleitplan abgearbeitet, der als Umweltfachbeitrag Bestandteil der Genehmigungsplanung ist. Nach der Eingriffsregelung sind erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vom Verursacher vorrangig zu vermeiden und nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder, soweit dies nicht möglich ist, durch einen Ersatz in Geld zu kompensieren. Ausgleich und Ersatz stehen gleichrangig nebeneinander und haben Vorrang vor der Zahlung eines Ersatzgelds¹⁸.

Ausgeglichen ist eine Beeinträchtigung, sobald die Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet sind. Ausgleichsmaßnahmen erfordern einen funktionellen und räumlichen Zusammenhang. Eine Ausgleichsmaßnahme liegt beispielsweise vor, wenn eine Beeinträchtigung, z. B. durch Versiegelung, des Schutzgutes Boden kompensiert wird, indem in unmittelbarer Nähe eine vorhandene versiegelte Fläche zurückgebaut und rekultiviert wird.

Ersetzt ist eine Beeinträchtigung, sobald die Funktionen des Naturhaushalts in dem betroffenen Naturraum in gleichwertiger Weise wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet ist. Ein Eingriff kann durch Ersatzmaßnahmen im gesamten Naturraum¹⁹ kompensiert werden. Eine Ersatzmaßnahme liegt beispielsweise vor, wenn eine Beeinträchtigung

¹⁷ Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Bundesnaturschutzgesetz 2010 (Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege - Bundesnaturschutzgesetz - BNatschG) ist eine Vollregelung. Die bisherigen Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen der Länder gelten fort, es sei denn, der Bund hat etwas anderes bestimmt (§ 13ff BNatschG).

¹⁸ Bis zur Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes waren Eingriffe in Natur und Landschaft vorrangig auszugleichen (§ 19 BNatschG a. F. - 25.03.2002 - § 21 Absatz 2 Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft - Naturschutzgesetz).

¹⁹ Kompensationsräume für Ersatzmaßnahmen sind die Naturräume 3. Ordnung. Der Begriff Naturraum orientiert sich an der Gliederung des Gebiets der Bundesrepublik Deutschland in 69 naturräumliche Haupteinheiten.

des Landschaftsbildes durch eine Straßentrasse kompensiert wird, indem naturraumtypische Landschaftselemente (z. B. Auwaldbestände) im gleichen Naturraum wiederhergestellt werden.

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind zu unterhalten und rechtlich zu sichern. Der erforderliche Unterhaltungszeitraum ist im Zulassungsbescheid festzusetzen²⁰. Die unteren Naturschutzbehörden der Land- und Stadtkreise führen Kompensationsverzeichnisse²¹. Darin werden alle seit Inkrafttreten der Kompensationsverzeichnis-Verordnung im April 2011 angeordneten Kompensationsmaßnahmen (für Straßenbauvorhaben und sonstige Vorhaben) und die dafür in Anspruch genommenen Flächen erfasst.

2.5 NATURA 2000

Straßenbauvorhaben, die zu erheblichen Beeinträchtigungen von NATURA 2000 Gebieten führen können, sind vor der Zulassung auf ihre Verträglichkeit zu überprüfen²². Das Verfahren umfasst bis zu drei Prüfungsschritte (FFH-Vorprüfung, FFH-Verträglichkeitsprüfung, FFH-Ausnahmeprüfung). Die Prüfungsverfahren sind als Umweltfachbeitrag Bestandteil der Genehmigungsplanung.

Das europäische ökologische Netz NATURA 2000 umfasst Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung nach der Fauna-Flora-Habitat Richtlinie²³ (FFH-Gebiete) sowie Vogelschutzgebiete nach der Vogelschutzrichtlinie²⁴. Seine Aufgabe ist es, in Europa einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wild lebenden Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen. Die beiden Richtlinien wurden 1998 im Bundesnaturschutzgesetz erstmals in nationales Recht umgesetzt.

Ergibt die Prüfung der Verträglichkeit, dass ein Vorhaben ein NATURA 2000 Gebiet erheblich beeinträchtigt, kann es nur ausnahmsweise zugelassen werden. Voraussetzung ist, dass zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen. Außerdem sind Kohärenzsicherungsmaßnahmen vorzusehen, die den Beitrag eines Gebiets zum Erhalt des günstigen Zustands der zu schützenden Lebensräume oder Arten innerhalb der betroffenen biogeografischen Region (Zusammenhang des europäischen ökologischen Netzes NATURA 2000) sicherstellen. Sie müssen daher zu dem Zeitpunkt funktionsfähig sein, an dem die Beeinträchtigung des betroffenen Gebiets eintritt; bei Straßenbauvorhaben in der Regel mit Beginn der Bauarbeiten.

Die für Kohärenzmaßnahmen und für die naturschutzfachlich erforderlichen Vermeidungs- und Schutzmaßnahmen benötigten Flächen müssen ebenso wie die Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gesichert werden. Die Zulassungsbehörde hat über das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr die Kommission über die festgelegten Kohärenzmaßnahmen zu unterrichten. Sofern prioritäre Lebensraumtypen oder prioritäre Arten betroffen sind, gelten

²⁰ § 15 Absatz 4 BNatschG.

²¹ § 15 Absatz 7 BNatschG, § 23 Absatz 8 Naturschutzgesetz, Verordnung des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr über die Führung von Kompensationsverzeichnissen (Kompensationsverzeichnis-Verordnung) vom 17.02.2011.

²² § 34 BNatschG.

²³ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 über die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.

²⁴ Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten.

für die Ausnahmeprüfung strengere Anforderungen an Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses.

2.6 Artenschutz

Die artenschutzrechtliche Prüfung erfolgt im Artenschutzbeitrag. Dieser ist ein selbstständiger Umweltfachbeitrag. Teile davon (z. B. die erforderlichen artenschutzrechtlichen Maßnahmen) werden meist in den landschaftspflegerischen Begleitplan integriert.

Bei Straßenbauvorhaben sind Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie sowie die europäischen Vogelarten (Artikel 1 Vogelschutzrichtlinie) einer artenschutzrechtlichen Prüfung zu unterziehen²⁵ - sind andere besonders geschützte Arten betroffen, sind diese bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu berücksichtigen. Für diese Arten wird in einzelnen Prüfschritten untersucht, ob die Zugriffsverbote²⁶ bei Verwirklichung des Vorhabens berührt werden. Da es sich um gesetzliche Verbote handelt, unterliegen sie weder einer Abwägung noch einem Ermessen der Zulassungsbehörde.

Wenn ein Verbotstatbestand vorliegt, ist die Zulassung eines Vorhabens nur möglich, wenn durch artenschutzrechtliche Vermeidungs-, Minderungs- und vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen (CEF²⁷-Maßnahmen) der Eintritt der Verbotstatbestände unterbunden werden kann. Die Maßnahmen müssen sicherstellen, dass die ökologische Funktion der betroffenen Fortpflanzungs- und Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird. CEF-Maßnahmen müssen schon zu Beginn des Eingriffs in die betroffene Fortpflanzungs- oder Ruhestätte wirksam sein und deshalb zeitlich vorgezogen durchgeführt werden.

Soll ein Vorhaben zugelassen werden, obwohl die Zugriffsverbote für europäisch geschützte Arten nicht abzuwenden sind, kommt eine Ausnahme in Betracht. Die Entscheidung über eine Ausnahme trifft die Zulassungsbehörde auf der Grundlage der vom Vorhabenträger vorgelegten Untersuchungen und Unterlagen. Die Ausnahme setzt voraus, dass es keine zumutbaren Alternativen gibt, zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen und der Erhaltungszustand einer Art sich nicht verschlechtert. Um den Erhaltungszustand der betroffenen Population zu wahren bzw. zu verbessern, können spezielle kompensatorische Maßnahmen (FCS²⁸-Maßnahmen) erforderlich werden. Die Flächen für CEF-Maßnahmen und FCS-Maßnahmen müssen wie alle übrigen Kompensationsflächen gesichert werden.

2.7 Planung und Herstellung von Kompensationsmaßnahmen

2.7.1 Landschaftspflegerischer Begleitplan

Im landschaftspflegerischen Begleitplan werden die vorhabenbedingten Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft ermittelt und Maßnahmen zur Vermeidung und Kompensation festgelegt (naturschutzrechtliche Eingriffsregelung).

²⁵ § 44 und § 45 BNatSchG.

²⁶ § 44 Absatz 1 Nr. 1 bis 4 BNatSchG.

²⁷ Continuous ecological functionality.

²⁸ Favourable conservation status.

Der landschaftspflegerische Begleitplan besteht u. a. aus einem Bestands- und Konfliktplan, einem Lageplan mit den landschaftspflegerischen Maßnahmen sowie einem Textteil. Er wird eng verknüpft mit der Straßenplanung erarbeitet. Die Arbeitsschritte sind bei Neubauvorhaben grundsätzlich die gleichen wie bei Um- oder Ausbaumaßnahmen.

2.7.2 Landschaftspflegerischer Ausführungsplan

Die landschaftspflegerische Ausführungsplanung baut auf den Vorgaben der landschaftspflegerischen Begleitplanung auf. Im landschaftspflegerischen Ausführungsplan werden alle Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ausführungsreif bearbeitet und dargestellt. Er besteht aus einem Übersichtsplan, Maßnahmenplänen und Maßnahmenblättern. In den Maßnahmenblättern werden die notwendigen Pflegemaßnahmen und die dazu erforderlichen Leistungen nach Art, Umfang, Anzahl und Zeitpunkt festgelegt. Soweit erforderlich, werden Bepflanzungspläne usw. erstellt. Der landschaftspflegerische Ausführungsplan ist die Grundlage für die Aus schreibung und Vergabe der Maßnahmen.²⁹

Für die Umsetzung der landschaftspflegerischen Maßnahmen ist zunächst die zeitliche Abfolge festzulegen. Maßnahmen, die sich aus dem europäischen Arten- und Gebietsschutz ergeben, können einen langen Vorlauf haben, da die Wirksamkeit bei Eintreten der Eingriffs- oder Vorhabenswirkung nachgewiesen werden muss. Flächen, auf denen die Kompensationsmaßnahmen umgesetzt werden sollen, müssen rechtzeitig zur Verfügung stehen. Sind Maßnahmen zeitlich vor Beginn der Straßenbauarbeiten umzusetzen, muss auch der Grunderwerb vorher erfolgen.

2.8 Pflege und Unterhalt von Kompensationsmaßnahmen

2.8.1 Fertigstellungs- und Entwicklungspflege

An die Herstellung der Kompensationsmaßnahmen schließt sich bei Pflanzmaßnahmen eine einjährige Fertigstellungspflege an. Danach erfolgt die Abnahme. Anschließend beginnt die Entwicklungspflege, mit der ein funktionsfähiger Zustand der Maßnahmen erreicht werden soll. Bei einfachen Pflanzmaßnahmen sind für die Entwicklungspflege im Allgemeinen zwei Jahre erforderlich, bei umfangreichen Kompensationsmaßnahmen (z. B. der Entwicklung von Biotopen und Habitat-Elementen) kann sie länger dauern.

2.8.2 Unterhaltspflege

Sobald die Kompensationsmaßnahmen die angestrebte Funktion erreicht haben, müssen sie erhalten werden. Art, Umfang, Häufigkeit und Zeitpunkt der Unterhaltungspflege hängen von den einzelnen Maßnahmen ab. Beispielsweise ist Magerrasen nur funktionsfähig, wenn er dauerhaft unterhalten wird. Eine extensive Streuobstwiese erfordert eine zweimalige Mahd je Jahr mit Abtransport des Schnittgutes sowie einen regelmäßigen Erhaltungsschnitt der Obstbäume. Eine Feldhecke dagegen benötigt außer einem Rückschnitt in mehrjährigem Rhythmus keine weitere Pflege.

²⁹ In der Zulassungsentscheidung wird häufig gefordert, dass die Umsetzung der landschaftspflegerischen Maßnahmen durch eine qualifizierte Fachbauleitung begleitet wird, die gewährleistet, dass die ökologischen Belange umfassend berücksichtigt werden.

Die Pflege kann durch eine land- oder forstwirtschaftliche Nutzung erfolgen, wenn diese dem Entwicklungsziel entspricht. Möglich ist auch eine Pflegemaßnahme, die ausschließlich dazu dient, die Funktionsfähigkeit der Kompensationsmaßnahmen zu erhalten.

Grundsätzlich müssen Kompensationsmaßnahmen für die Dauer des Eingriffs wirksam sein. Da Straßenbauvorhaben auf Dauer angelegt sind, sind die Kompensationsmaßnahmen so zu unterhalten, dass sie dauerhaft wirksam sind.

Außerdem müssen die Kompensationsmaßnahmen und -flächen rechtlich gesichert werden³⁰. Die Sicherung erfolgt durch Grunderwerb. Soweit es sich um eine Unterlassungspflicht handelt, kommt auch die Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit in das Grundbuch³¹ und bei nicht einmaligen Handlungspflichten die Eintragung einer Reallast³² in Betracht.

2.9 Übergabe an den Betriebsdienst

Die Zuständigkeit für die Unterhaltpflege geht mit Abschluss der Entwicklungspflege an die Straßenmeistereien/Betriebsdienste bei den unteren Verwaltungsbehörden über. Bei Maßnahmen im direkten Umfeld des eigentlichen Straßenbauvorhabens geschieht dies frühestens mit der Abnahme der Straße.

Die Übergabe und deren Ablauf unterscheiden sich dabei je nach Regierungspräsidium. Die Übergabe ist förmlich vorzunehmen und in geeigneter Weise schriftlich zu dokumentieren.

Spätestens mit der Übergabe sind dem Betriebsdienst alle erforderlichen Unterlagen (z. B. Lagepläne mit Grundstücksgrenzen, Maßnahmenblätter mit Pflegehinweisen) zur Verfügung zu stellen. Die Übergabe der Unterlagen ist zu dokumentieren. Bei umfangreichen oder abseits der Straße gelegenen Maßnahmen sind eine Ortsbegehung sowie eine qualifizierte Einweisung notwendig.

Die Aufwendungen für Pflege und Unterhalt der Kompensationsmaßnahmen werden aus den Mitteln für den betrieblichen Unterhalt finanziert³³.

Der Betriebsdienst kann die für die Unterhaltpflege erforderlichen Tätigkeiten selbst ausführen oder sich zur Aufgabenerledigung qualifizierter Dritter bedienen. Soll die Unterhaltpflege durch Dritte bereits vor Übergang an den Betriebsdienst geregelt werden, ist dies im Vorfeld mit der betroffenen unteren Verwaltungsbehörde abzustimmen.

2.10 Kontrolle der Kompensationsmaßnahmen

Der Vorhabenträger ist verpflichtet, die fachgerechte Herstellung und Entwicklung Kompensationsmaßnahmen zu kontrollieren (Herstellungs-, Pflege- und Funktionskontrolle). Durchzuführende Kontrollen gibt der landschaftspflegerische Ausführungsplan vor. Sie können auch im Planfeststellungsbeschluss als Auflagen festgeschrieben sein.

³⁰ Siehe Fußnote 22.

³¹ § 1090 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).

³² § 1105 BGB.

³³ Arbeitshinweise für die Bauabwicklung in der Straßenbauverwaltung des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur (Stand August 2011), Ziffer 6.5.4 c).

Mit den Pflege- und Funktionskontrollen wird geprüft, ob sich die Maßnahme so entwickelt hat, dass die angestrebte Funktion erreicht werden kann, bereits erreicht wurde bzw. weiter besteht. Tiefe und Umfang der Pflege- und Funktionskontrollen hängen vom Ziel und Zweck der Maßnahmen ab. Bei Maßnahmen mit speziellen Funktionen für den Arten- und Gebietsschutz können besondere Anforderungen an Pflege- und Funktionskontrollen erforderlich sein. Bei wissenschaftlicher Unsicherheit über die Wirksamkeit der Maßnahmen ist ein Beobachtungsprogramm (Monitoring) oder Risikomanagement vorzusehen.

Tritt der Erfolg innerhalb eines festgelegten Zeitraums nicht ein, müssen die Gründe ermittelt, die Maßnahmen modifiziert (z. B. geänderte Pflege) oder sogar zusätzliche Maßnahmen umgesetzt werden.

2.11 Ökokonto

Die Ökokontoverordnung³⁴, die am 01.04.2011 in Kraft trat, enthält landeseinheitliche Regelungen³⁵ für die Anerkennung und Anrechnung von zeitlich vorgezogenen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Ökokontomaßnahmen), die zu einem späteren Zeitpunkt einem Eingriffsvorhaben als Kompensationsmaßnahme zugeordnet werden sollen³⁶. Damit ist eine zeitliche Flexibilisierung bei der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung möglich.

Mit dem Ökokonto hat sich das Instrument des Flächen- und Maßnahmenpools entwickelt. Von einem Poolträger werden Flächen allein (Flächenpool) oder einschließlich umgesetzter Kompensationsmaßnahmen (Maßnahmenpool) vorgehalten und an Eingriffsverursacher vermarktet. Träger von Flächen- und Maßnahmenpools können Private, Behörden oder Flächenagenturen sein.

Im September 2010 wurde die Flächenagentur Baden-Württemberg gegründet. Gesellschafter der Flächenagentur Baden-Württemberg sind die Stiftung Naturschutzfonds Baden-Württemberg, die Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH und die Steine und Erden Service Gesellschaft SES GmbH. Im Mai 2011 wurde die Flächenagentur vom Ministerium als erste anerkannte Stelle für alle Tätigkeitsfelder nach der Ökokonto-Verordnung zertifiziert.

3 Feststellungen zu Planung und Herstellung von Kompensationsmaßnahmen

3.1 Anforderungen im Naturschutz sind erheblich gestiegen

Mit dem NATURA 2000-Gebietsschutz und dem Europäischen Artenschutz hat der Naturschutz in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Zuvor war das Naturschutzrecht darauf ausgelegt, die Lebensräume von Tieren und Pflanzen durch die Eingriffsregelung, die Ausweisung von besonders wertvollen Flächen als nationale Schutzgebiete und den gesetzlichen Schutz von bestimmten Biotopen zu gewährleisten.

³⁴ Verordnung des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr über die Anerkennung und Anrechnung vorzeitig durchgeföhrter Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffen - Ökokonto-Verordnung (ÖKVO) vom 19.12.2010.

³⁵ Verfahrens- und Bewertungsregelungen, die die Vorgabe des Bundesnaturschutzgesetzes ausfüllen, richten sich nach Landesrecht.

³⁶ § 22 Absatz 2 NatSchG.

Die rechtlichen und fachlichen Anforderungen an die Planung von Kompensationsmaßnahmen nahmen zu. Auch bei ihrer Umsetzung werden wesentlich höhere Maßstäbe angelegt. Aktuelle Planfeststellungsbeschlüsse enthalten detaillierte Vorgaben zu den Zielen und der Qualität von Kompensationsmaßnahmen, die sich aus dem europäischen Gebiets- und Artenschutz ergeben. Immer öfter wird in den Nebenbestimmungen ein Monitoring gefordert, mit dem der Erfolg der Maßnahmen zu kontrollieren ist.

Für Straßenbauvorhaben, die bis 2006 planfestgestellt wurden, gab es überwiegend keine FFH-Vorprüfung bzw. FFH-Verträglichkeitsprüfung; artenschutzrechtliche Belange spielten keine Rolle. Für die nach 2006 planfestgestellten oder derzeit im Verfahren befindlichen Vorhaben waren bzw. sind fast immer eine FFH-Verträglichkeitsprüfung und ein Artenschutzbeitrag erforderlich. Häufig sind vorgezogene artenschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen (CEF-Maßnahmen) Voraussetzung, dass ein Vorhaben zugelassen werden kann.

Beispiel: L 546 Neubau der Ortsumfahrung Rot (Regierungsbezirk Karlsruhe):

Der Planfeststellungsbeschluss erging am 04.10.2004. Als Umweltfachbeitrag wurde bei der Vorplanung eine Umweltverträglichkeitsstudie sowie mit der Genehmigungsplanung der landschaftspflegerische Begleitplan erstellt. Der landschaftspflegerische Begleitplan enthält Hinweise zur Pflege der Kompensationsmaßnahmen, jedoch keine Angaben zu durchzuführenden Kontrollen. Der Planfeststellungsbeschluss hat keine Nebenbestimmungen zu den Kompensationsmaßnahmen.

Beispiel: L 114/L 116 Ortsumgehung Bötzingen und Eichstetten (Regierungsbezirk Freiburg):

Der Planfeststellungsbeschluss erging am 10.12.2010. Als Umweltfachbeitrag wurde bei der Vorplanung eine Umweltverträglichkeitsstudie erstellt. Mit der Genehmigungsplanung waren neben dem landschaftspflegerischen Begleitplan ein Artenschutzbeitrag sowie eine Vogelschutzverträglichkeitsprüfung erforderlich. Der planfestgestellte landschaftspflegerische Begleitplan sieht u. a. vorgezogene artenschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen vor und enthält den Hinweis, dass ein Monitoring erforderlich ist. Der Planfeststellungsbeschluss selbst umfasst umfangreiche Nebenbestimmungen zu den Kompensationsmaßnahmen. Unter anderem wird der Einsatz einer ökologischen Baubegleitung gefordert, die die fachgerechte Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen übernimmt sowie regelmäßig Protokolle und einen Abschlussbericht erstellt. Für die CEF-Maßnahmen ist innerhalb von 3 Jahren im Rahmen eines Monitorings festzustellen, ob die angestrebten Ziele erreicht werden konnten. Sofern eine andere Entwicklung als angestrebgt festgestellt wird, sind die Maßnahmen nachzubessern. Außerdem enthalten die Nebenbestimmungen des Planfeststellungsbeschlusses Vorgaben zur Abnahme, Sicherung und zum Unterhalt der Kompensationsmaßnahmen.

Artenschutzrechtliche Verbotstatbestände und die Erheblichkeit von Beeinträchtigungen eines NATURA-2000 Gebietes können rechtlich nur dann sicher beurteilt werden, wenn fundierte naturschutzfachliche Untersuchungen zugrunde liegen. Für den Artenschutzbeitrag und die FFH-Verträglichkeitsprüfung sind Spezialwissen und eine umfassende Kenntnis der zu untersuchenden Arten und Lebensräume erforderlich. Für viele Fragestellungen, die mit der Komplexität der Wechselwirkungen zwischen Arten und ihren Lebensräumen zusammenhängen, liegen keine

fachlich begründeten Standards vor. Deshalb müssen häufig Gutachten erstellt werden, um die Auswirkungen einer Planung auf bestimmte Arten oder Lebensräume einstufen und bewerten zu können. Vor allem Anforderungen, die sich aus Gerichtsurteilen zum europäischen Gebiets- und Artenschutz ergeben, müssen erfahrungsgemäß durch Gutachten untersucht werden.

Beispiel: L 1214 Westumfahrung Jebenhausen (Regierungsbezirk Stuttgart):

Im September 2010 wurde das Planfeststellungsverfahren eingeleitet. Bestandteil der Antragsunterlagen ist eine FFH-Verträglichkeitsprüfung vom Oktober 2009. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass trotz einer dauerhaften Beeinträchtigung von 470 m² des prioritären Lebensraumtyps Auwald kein erheblicher Eingriff in das betroffene FFH-Gebiet vorliegt. Grundlage waren die zu diesem Zeitpunkt abgestimmten Standards und Schwellenwerte³⁷.

Im Oktober 2010 wurde ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom April 2010 zum Neubau der Bundesautobahn 44 Kassel-Herleshausen, Teilabschnitt Anschlussstelle Hessisch Lichtenau Ost bis Hasselbach, veröffentlicht³⁸. Danach kann nicht nur direkt durch Flächenverluste, sondern auch indirekt durch Schadstoffeintrag eine erhebliche Beeinträchtigung eines FFH-Lebensraums ausgelöst werden. Die Höhere Naturschutzbehörde stellte daraufhin in einer Stellungnahme vom November 2010 fest, dass der Eingriff in den Auwald durch die direkte Flächeninanspruchnahme sowie indirekte Auswirkungen durch Schattenwurf der Brücken und Verkehrssicherungsmaßnahmen als erhebliche Beeinträchtigung gewertet werden muss, sofern ein Eingriff nicht mit Sicherheit auszuschließen ist. Die FFH-Verträglichkeitsprüfung musste durch ein weiteres Gutachten ergänzt werden, das die durch das Vorhaben verursachten indirekten Auswirkungen beurteilt und bewertet. Standards oder Erfahrungswerte hierzu liegen nicht vor. Das Gutachten wurde in die Umweltfachbeiträge eingearbeitet.

Planungsverfahren von Straßenbauvorhaben sind durch die gestiegenen naturschutzrechtlichen- und fachlichen Anforderungen komplexer und aufwendiger geworden. Die Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen ist für die Straßenbauverwaltung sehr arbeitsintensiv. Der Druck, die Maßnahmen ordnungsgemäß herzustellen (schon um etwaige Folgekosten zu vermeiden), ist gestiegen³⁹. Überdies müssen seit 2011 Kompensationsmaßnahmen im öffentlich einsehbaren Kompensationsverzeichnis erfasst werden.

3.2 Verfahrensrechtliche Probleme erschweren den Planungsprozess

3.2.1 Lange Planungsphasen erfordern oft umfassende Überarbeitungen

Der Prozess einer Straßenplanung bis zur öffentlich-rechtlichen Zulassung ist sehr umfassend und dauert selbst bei zügiger Abwicklung mehrere Jahre. Darüber hinaus kann sich der Planungsprozess u. a. wegen technischer Schwierigkeiten oder Einwendungen im Planfeststellungsverfahren

³⁷ Fachinformationssystem und Fachkonvention zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP, Endbericht zum Teil Fachkonventionen, Schlussstand Juni 2007, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Auftrag des Bundesamts für Naturschutz - FKZ 804 82 004).

³⁸ BVerwG, Urteil vom 14.04.2010 9A5.08.

³⁹ Im Bundesnaturschutzgesetz 2010 ist erstmals ausdrücklich geregelt ist, dass die Zulassungsbehörde die frist- und sachgerechte Durchführung der Vermeidungs- sowie der festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einschließlich der erforderlichen Unterhaltungsmaßnahmen prüft und hierzu vom Verursacher des Eingriffs die Vorlage eines Berichts verlangen kann, § 17 Absatz 7 BNatschG.

verzögern. Je länger er dauert, umso größer ist die Gefahr, dass umweltfachliche Erhebungen und Untersuchungen zu Tieren und Pflanzen, die für die Planung durchgeführt wurden, an Aktualität verlieren. Je nach Dynamik der untersuchten Arten und des Planungsraums können ältere Erhebungen eine belastbare Beurteilung der gegenwärtigen Situation nicht mehr gewährleisten. Erhebungen müssen ergänzt oder wiederholt werden.

Werden Vorhaben erst lange nach der Zulassungsentscheidung realisiert, können sich die zur Kompensation vorgesehenen Flächen durch die natürliche Entwicklung oder eine bestimmte Nutzung so verändern, dass die angestrebten Kompensationsziele nicht mehr erreicht werden. Selbst bei Vorhaben mit einer rechtskräftigen Zulassungsentscheidung ist gegebenenfalls der landschaftspflegerische Begleitplan zu überarbeiten.

Ungeachtet der ohnehin schon langwierigen Verfahren plante die Straßenbauverwaltung in der Vergangenheit viele Straßenbauvorhaben, die nicht zeitnah realisiert werden konnten, da keine Finanzierung gesichert war⁴⁰. Die Straßenbauverwaltung strebt an, künftig die vorhandenen Ressourcen auf die Maßnahmen zu konzentrieren, die innerhalb der Laufzeit des Maßnahmenplans Landesstraßen zum Generalverkehrsplan realisiert werden können. Unter den in die Prüfung einbezogenen 19 Vorhaben, die herangezogen wurden um Planung und Herstellung von Kompensationsmaßnahmen zu untersuchen, sind mindestens 8, die sich in der Planungsphase befanden bzw. für die eine Zulassungsentscheidung vorlag, aber noch keine Ausführungsplanung erstellt wurde. Davon sind fünf Vorhaben im Landesstraßenbauprogramm 2015 bis 2016 bzw. im Landesstraßenbauprogramm 2017 nicht enthalten.

Mit der Umsetzung des europäischen Gebiets- und Artenschutzes in nationales Recht waren fast alle laufenden Planungen zu überarbeiten. In vielen Fällen mussten ergänzende Untersuchungen durchgeführt und neue Gutachten erstellt werden. Bis heute ergehen zu den europarechtlichen Vorgaben immer neue Gerichtsentscheidungen, die zu beachten sind (z. B. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom Juli 2011 zur Ortsumfahrung Freiberg⁴¹). Auch werden fortlaufend Fachgutachten veröffentlicht oder Arbeitshilfen eingeführt, die zu berücksichtigen sind⁴².

Lange Planungsphasen und die damit verbundenen häufigen Überarbeitungen machen eine sichere und verlässliche Kostenberechnung für die betroffenen Vorhaben fast unmöglich.

Beispiel: L 384 Ortsumgehung Ohmenhausen (Regierungspräsidium Tübingen):

Die Planung für die Ortsumgehung Ohmenhausen wurde 2002 begonnen. Zunächst wurden mit einer Umweltverträglichkeitsuntersuchung mehrere Trassenvarianten untersucht. Empfohlen wurde eine Tunnelvariante. Aus wirtschaftlichen und bautechnischen Gründen wurde 2006 entschieden, dennoch mit der Vorentwurfsplanung für eine Nordumgehung zu beginnen. Nach der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes 2007 wurden die artenschutzrechtlichen Untersuchungen für die Nordumgehung detailliert. Für Vögel und seltene, gefährdete Fledermausarten ergaben sich Verbotstatbestände. Als Kompensationsbedarf wurde eine Fläche von über 40 ha ermittelt. Da eine Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten nur zulässig ist, wenn es keine zumutbaren Alternativen gibt, muss erneut geprüft werden, ob die bei der Umweltverträglichkeitsprüfung untersuchten Varianten un-

⁴⁰ Prüfungsmittelung vom August 2011 „Verzögerungen beim Landesstraßenbauprogramm 2008/2009“.

⁴¹ BVerwG, Urteil vom 14.07.2011 - 9A12.10.

⁴² Zum Beispiel die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung herausgegebene und im Juli 2011 vom Ministerium für Verkehr und Infrastruktur eingeführte Arbeitshilfe Vögel und Straßenverkehr.

ter artenschutzrechtlichen Gesichtspunkten zumutbare Alternativen zur Nordumgehung sind. Hierfür sind zusätzliche artenschutzrechtliche Erhebungen erforderlich. Erste 2010 durchgeführte Erhebungen kamen zu dem Ergebnis, dass eine Südumgehung in artenschutzrechtlicher Hinsicht ebenso problematisch ist wie die Nordumgehung. Da eine neue Verkehrsuntersuchung vom November 2010 im Gegensatz zu einer früheren Verkehrsuntersuchung feststellte, dass eine Südumgehung größere Entlastungen als die Nordumgehung oder eine Tunnellösung bietet, ist ferner zu prüfen, ob die frühere Trassenentscheidung aufrecht erhalten werden kann. Die Lärm- und Schadstoffgutachten konnten auf Basis der neuen Verkehrsuntersuchung zunächst nicht fortgeschrieben werden, da die Haushaltsmittel fehlten. Auf der Grundlage der 2011 eingeführten Arbeitshilfe Vögel und Straßenverkehr wurde der Kompensationsflächenbedarf neu ermittelt, er reduzierte sich auf 24 ha. Das Vorhaben ist in dem zwischenzeitlich vorliegenden Maßnahmenplan Landesstraßen zum Generalverkehrsplan nicht enthalten. Die Planung wird eingestellt.

3.2.2 Es gab lange keine Regelung für eine einheitliche Bewertung des Schutzgutes Boden

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung fordert, die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts möglichst weitgehend zu erhalten. Um zu ermitteln, ob ein Eingriff erheblich ist, werden die Schutzgüter Boden, Wasser, Luft, Klima, Tiere, Pflanzen, Landschaft und Landschaftsbild bewertet. Außerdem dient die Bewertung dazu, das Aufwertungs- und Entwicklungspotenzial von Kompensationsmaßnahmen zu ermitteln. Die Bewertung ist Teil der Konfliktanalyse. Naturschutzrechtlich ist eine Methode, nach der Eingriffe in Natur und Landschaft und Kompensationsmaßnahmen zu bewerten sind, nicht vorgeschrieben⁴³.

Die Straßenbauverwaltung bewertet Eingriffe und ermittelt den Kompensationsbedarf verbal-argumentativ. Es gibt keine rechtliche Verpflichtung, ein bestimmtes Bewertungsverfahren anzuwenden. Die Bewertung der Schutzgüter erfolgt danach, wie erheblich und nachhaltig ihre Funktionen beeinträchtigt werden (Wert- und Funktionselemente mit allgemeiner und besonderer Bedeutung). Art und Umfang der Kompensationsmaßnahmen werden einzelfallbezogen abgeleitet. Dabei kann mit einer Kompensationsmaßnahme auch eine (Teil)-Kompensation für ein anderes Wert- und Funktionselement erreicht werden (Mehrfachfunktionalität). Bei der Auswahl der Kompensationsmaßnahmen werden daher solche bevorzugt, mit deren Hilfe möglichst viele Funktionen wiederhergestellt bzw. verbessert werden können. Dadurch kann der Kompensationsumfang reduziert werden.

Die Bodenschutzbehörden akzeptieren die verbal-argumentative Methode nicht. Bemängelt wird, dass Eingriffe und Kompensationsmaßnahmen für die einzelnen Bodenfunktionen weder quantitativ noch qualitativ erfasst und bewertet werden. Sie sind der Auffassung, dass Ersatzmaßnahmen, die auch der Kompensation für ein anderes Schutzgut dienen, überwiegend nur für einzelne Bodenfunktionen und lediglich in begrenztem Umfang wirksam sind (z. B. die Umwandlung von Acker in Grünland, Maßnahmen zur Wiedervernässung).

Der Leitfaden des Umweltministeriums zur Bewertung von Böden nach ihrer Leistungsfähigkeit⁴⁴ wird von der Straßenbauverwaltung in der Regel angewandt⁴⁵. Eine rechnerische Ermitt-

⁴³ Werden Ökokontomaßnahmen zur Eingriffskompensation eingesetzt, sind die Bewertungsregelungen der Ökokontoverordnung anzuwenden.

⁴⁴ Umweltministerium Baden-Württemberg, letzter Stand 2011.

lung des Kompensationsbedarfs und der Kompensationswirkung wie in der „Arbeitshilfe das Schutzgut Boden in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung“ dargestellt, erfolgte dagegen bisher nicht. Das Umweltministerium wies im Juni 2006 in seinem Schreiben zur Einführung der Arbeitshilfe⁴⁶ darauf hin, dass für Planfeststellungsverfahren im Straßenbau gemeinsam mit dem damals zuständigen Innenministerium noch Präzisierungen erarbeitet würden.

Nach langwierigen Abstimmungen hat das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur im Juli 2015 mit einem ressortübergreifend abgestimmten Schreiben die Arbeitshilfe „Das Schutzgut Boden in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung“ vorläufig eingeführt⁴⁷. Die Ergebnisse eines Forschungsvorhabens der Bundesanstalt für Straßenwesen⁴⁸ sollen zu einem späteren Zeitpunkt gegebenenfalls noch berücksichtigt werden. Das Ministerium weist in dem Einführungsschreiben darauf hin, dass ein rechnerisches Bewertungsverfahren wie das der „Arbeitshilfe Schutzgut Boden“ die darüber hinaus erforderliche naturschutzfachlich, verbal-argumentative Bewertung nicht ersetze, sondern die Anwendung rechnerischer Verfahren nur ergänzend in Betracht komme.

Für Straßenplanungen gab es bis zu diesem Zeitpunkt kein eingeführtes rechnerisches Bewertungsverfahren für das Schutzgut Boden in Baden-Württemberg. Um die Zulassungsverfahren nicht zu verzögern, strebten die Vorhabenträger meist einen Kompromiss mit den Bodenschutzbehörden an und ergänzten das Kompensationskonzept um spezielle Maßnahmen für das Schutzgut Boden. Die Bewertung des Schutzbodes erfolgte nicht einheitlich. Sie war im Einzelfall davon abhängig, ob der Vorhabenträger und die Bodenschutzbehörden eine Lösung fanden, die auch von der Zulassungsbehörde mitgetragen wurde.

Beispiel: L 205 Ortsumfahrung Bermatingen (Regierungsbezirk Tübingen):

Für das Vorhaben wurde im Juni 2009 das Planfeststellungsverfahren beantragt. Nach dem landschaftspflegerischen Begleitplan entstehen beim Schutzgut Boden umfangreiche Funktionsverluste (u. a. Versiegelung). Im landschaftspflegerischen Begleitplan werden verbal-argumentativ Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hergeleitet. Die allgemeinen Funktionen des Bodens können wiederhergestellt werden. Defizite verbleiben, soweit Böden mit besonderen Funktionen beeinträchtigt werden. Flächen, die zum Ausgleich entsiegelt werden können, stehen nur in begrenztem Umfang zur Verfügung. Die verbleibenden Funktionsdefizite werden durch Ersatzmaßnahmen kompensiert (Herstellung der natürlichen Standort- und Bodenverhältnisse in einem ehemaligen Niedermoorgebiet). Die Kompensationsmaßnahmen werden den betroffenen Bodenfunktionen verbal-argumentativ gegenübergestellt. Danach verbleiben keine erheblichen Beeinträchtigungen.

Die Höhere Bodenschutzbehörde bemerkte in ihrer Stellungnahme von 2009, dass die im landschaftspflegerischen Begleitplan durchgeführte verbal-argumentative Vorgehensweise die gebotene Plausibilität bei der Bilanzierung der Eingriffs- und Kompensationswirkung für das Schutzgut Boden vermissen lässt. Die im landschaftspflegerischen Begleit-

⁴⁵ Bei den von einem Vorhaben betroffenen Böden werden die Bodenfunktionen nach Wertstufen bewertet.

⁴⁶ Schreiben des Umweltministeriums vom 30.06.2006, Az.: 56-8810.32/82.

⁴⁷ Schreiben des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur vom 08.07.2015, Az.: 5-8880.05/1 an die Abteilungen 4 und 5 der Regierungspräsidien sowie an die Landesstelle für Straßentechnik.

⁴⁸ F+E Vorhaben „Bewertung von Bodenfunktionen im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung bei Straßenbauvorhaben“

plan vorgesehenen Ersatzmaßnahmen seien nur für einzelne Bodenfunktionen und nur sehr begrenzt wirksam. Deshalb sei von einem erheblichen Kompensationsdefizit für die Bodenfunktionen auszugehen. Dies könne durch Ersatzmaßnahmen bei anderen Schutzgütern nicht direkt kompensiert werden. Gegebenenfalls seien Ersatzmaßnahmen auf der Grundlage eines Kostenäquivalents für den Boden zu bemessen. Eine abschließende Stellungnahme könne erst erfolgen, wenn Eingriff und Kompensationsmaßnahmen im landschaftspflegerischen Begleitplan hinreichend plausibel bilanziert wurden. In Absprache mit der Planfeststellungsbehörde wurde schließlich festgelegt, dass die Schutzgüter „Boden“ sowie „Tiere und Pflanzen“ nach der Bewertungsregelung der Ökokontoverordnung plausibilisiert werden⁴⁹.

3.2.3 Bebauungspläne haben verfahrensrechtliche Nachteile

Planfeststellungsersetzende Bebauungspläne kommen als Instrument zur Zulassung eines Straßenbauvorhabens zum Einsatz, wenn die betroffene Gemeinde bereit ist, die erforderlichen planerischen Leistungen zu erbringen. Der Vorteil für die Gemeinde besteht darin, dass sie auf die zeitliche Abwicklung des Verfahrens Einfluss nehmen kann und der Gemeinderat als Satzungsgeber einen planungsrechtlichen Gestaltungsspielraum hat. Üblicherweise werden in einer Vereinbarung zwischen dem Land als Vorhabenträger und der Gemeinde die Einzelheiten der Bauausführung, Kostentragung usw. geregelt. Wie beim Planfeststellungsverfahren sind auch im Bebauungsplanverfahren die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, die FFH-Verträglichkeit und die artenschutzrechtlichen Belange zu untersuchen und zu berücksichtigen. Ebenso gibt es einen landschaftspflegerischen Begleitplan, in dem die erforderlichen Kompensationsmaßnahmen festgesetzt werden⁵⁰.

Planfeststellungsersetzende Bebauungspläne haben vor allem verfahrensrechtliche Nachteile bei naturschutzrechtlichen Belangen. Aufgrund der fehlenden Konzentrationswirkung muss der Vorhabenträger alle neben dem Bebauungsplan erforderlichen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen und Zulassungen gesondert beantragen und einholen (z. B. naturschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung für die Inanspruchnahme von besonders geschützten Biotopen). Auch für Kompensationsmaßnahmen wie die Renaturierung eines Gewässers können eigenständige Rechtsverfahren erforderlich sein. Da die Verfahren in der Regel erst nach Rechtskraft des Bebauungsplanes erfolgen, werden die Maßnahmen mit erheblicher Verzögerung hergestellt.

Beispiel: L 1141 Westumfahrung Korntal-Münchingen (Regierungsbezirk Stuttgart):

Die Zulassung des Vorhabens erfolgte durch zwei planfeststellungsersetzende Bebauungspläne der Stadt Korntal-Münchingen vom November 1998 bzw. Oktober 2003. Das Vorhaben wurde 2005 für den Verkehr freigegeben. Eine Vereinbarung zwischen dem Land und der Stadt Korntal-Münchingen über die Abwicklung des Vorhabens wurde zwar im Entwurf erstellt, aber nie unterzeichnet. Im Bebauungsplanverfahren wurde ein landschaftspflegerischer Begleitplan aufgestellt, der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorsieht (z. B. die Neuanlage von Streuobstwiesen). Die Kompensationsflächen wurden jedoch nicht in den Geltungsbereich der Bebauungspläne einbezogen. Im November 2000 wurde eine Unternehmensflurbereinigung angeordnet. In den Wege- und Gewässerplan

⁴⁹ Das Vorhaben wird vorerst nicht weitergeplant (Pressemitteilung des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur vom 20.10.2014).

⁵⁰ § 18 Absatz 2 Satz 2 BNatschG.

zum Flurbereinigungsverfahren wurde der landschaftspflegerische Begleitplan nur nachrichtlich übernommen. Die Stadt Korntal-Münchingen lehnte die von ihr im landschaftspflegerischen Begleitplan festgelegte Umwandlung von Acker in Streuobstwiesen ab. Das Kompensationskonzept musste im Hinblick auf tatsächlich verfügbare Flächen aktualisiert und der naturschutzrechtliche Eingriff neu bilanziert werden. Von den im landschaftspflegerischen Begleitplan vorgesehenen Kompensationsflächen konnten nur wenige umgesetzt werden. Der überwiegende Teil des neuen Kompensationskonzeptes ist inzwischen realisiert. Eine Gewässerrenaturierung steht noch aus. Die dafür erforderliche Ausführungsplanung soll 2015/2016 erstellt werden.

3.3 Beschaffung und Herstellung von Kompensationsflächen sind arbeits- und zeitintensiv

Für Kompensationsmaßnahmen geeignete Flächen müssen aufwertungsfähig und aufwertungsbedürftig sein. Auch müssen sie im gleichen Naturraum liegen wie das Straßenbauvorhaben. Der Grunderwerb für Kompensationsmaßnahmen konkurriert mit dem für Straßenbauvorhaben und sonstigen Planungen. Wenn öffentliche Flächen für Kompensationsmaßnahmen nicht zur Verfügung stehen, müssen solche privater Eigentümer herangezogen werden.

Für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden dürfen nur im notwendigen Umfang für Kompensationsmaßnahmen in Anspruch genommen werden⁵¹. Dies ist kein Ausschluss land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen. Es besteht aber eine besondere Abwägungs- und Begründungspflicht, wenn sie als Kompensationsflächen verwendet werden sollen. Auch ist vorrangig ist zu prüfen, ob die Kompensation durch Maßnahmen zur Entsiegelung, zur Wiedervernetzung von Lebensräumen oder durch Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen, die der dauerhaften Aufwertung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes dienen, erbracht werden kann. Die Auswahl der für Kompensationsmaßnahmen in Betracht kommenden Flächen wird durch diese Vorgaben eingeschränkt.

Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen, die der Aufwertung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes dienen (produktionsintegrierte Maßnahmen)⁵² werden bisher kaum umgesetzt. Der Vorteil von produktionsintegrierten Maßnahmen ist, dass die Flächen - wenn auch eingeschränkt - weiterhin landwirtschaftlich genutzt werden können und der Erhaltungszustand der Biotope und Arten verbessert werden kann.

Beispiel: L 114/L116 Ortsumgehung Bötzingen-Eichstetten (Regierungsbezirk Freiburg):

Das Planfeststellungsverfahren wurde im November 2006 eingeleitet. Der landschaftspflegerische Begleitplan sah als Ersatzmaßnahme die Umwandlung von Acker in Grünland auf einer Fläche von 6,5 ha vor. Die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Grundstücke für diese Ersatzmaßnahme stieß auf heftigen Widerstand der betroffenen Landwirte. Der Vorhabenträger hat daraufhin die Möglichkeiten untersucht, für die Kompensation landwirtschaftlich weniger wertvolle Flächen zu nutzen bzw. Maßnahmen umzusetzen, für die keine landwirtschaftlichen Flächen benötigt werden. Das Kompensationskonzept wurde überarbeitet. Danach werden noch 3 ha landwirtschaftliche Flächen der Vorrang-

⁵¹ Im Bundesnaturschutzgesetz 2010 wurden Regelungen über die Inanspruchnahme von land- und forstwirtschaftlichen Flächen für Kompensationsmaßnahmen getroffen, § 15 Absatz 3 BNatSchG.

⁵² Zum Beispiel Extensiv-Acker, mehrjährige Brachen.

stufe 2 (geringwertigere Böden) in Anspruch genommen. Ein Teil der ursprünglich auf landwirtschaftlichen Flächen geplanten Kompensationsmaßnahmen erfolgt stattdessen an und in Gewässern. Der Planfeststellungsbeschluss, dem der überarbeitete landschaftspflegerische Begleitplan zugrunde liegt, erging im Dezember 2010.

Maßnahmen, die sich aus dem europäischen Gebiets- und Artenschutz ergeben, sind oft räumlich gebunden. Ersatzflächen, auf denen die Maßnahmen mit der gleichen Wirkung und in der gleichen Qualität umgesetzt werden können, sind besonders schwer zu finden.

Beispiel: L 1182 Nordumfahrung Darmsheim (Regierungsbezirk Stuttgart):

Für das Vorhaben wurde von der Stadt Sindelfingen ein Bebauungsplan aufgestellt, der 2006 Rechtskraft erlangt hat. 2010 begann der Vorhabenträger, vorgezogene artenschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen. Ein betroffener Eigentümer war zunächst nur bereit, Flächen zu verkaufen, die für die Straße benötigt werden. Nach Verhandlungen stimmte er schließlich unter Zugeständnissen (u. a. regelmäßige Durchführung von Pflegemaßnahmen zur Verhinderung von Samenflug) dem Verkauf weiterer für eine Kompensationsmaßnahme erforderlicher Grundstücke zu. Nachdem auch die untere Naturschutzbehörde und die Stadt Sindelfingen ihr Einverständnis zu der Änderung erteilt hatten, konnten die Grundstücke erworben werden.

Obwohl die enteignungsrechtliche Vorwirkung eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer Plangenehmigung auch für die Kompensationsflächen gilt, werden Besitzeinweisungs- oder Enteignungsverfahren für Kompensationsflächen nicht durchgeführt. Selbst für rechtskräftig genehmigte Kompensationsflächen wird Ersatz gesucht, wenn die Flächen nicht erworben oder gesichert werden können⁵³.

Die Suche und Auswahl verfügbarer, für die Kompensation geeigneter Flächen nimmt viel Zeit in Anspruch. Kompensationskonzepte müssen im Planungsprozess in der Regel mehrfach überarbeitet werden. Der Aufwand für die Straßenbauverwaltung ist erheblich, da auch geringfügige Änderungen eines genehmigten Kompensationskonzepts mit der Naturschutzverwaltung und anderen betroffenen Fachbehörden abgestimmt werden müssen. Wesentliche Änderungen können sogar eine Änderung der Zulassungsentscheidung erforderlich machen.

3.4 Kompensationsflächen werden nicht gesichert

Kompensationsflächen werden im Grunderwerbsplan und Grunderwerbsverzeichnis ausgewiesen. In der Regel werden Kompensationsflächen von der Straßenbauverwaltung erworben. Als mildees Mittel der Eigentumsbeeinträchtigung kann eine dingliche Sicherung durch die Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit in das Grundbuch infrage kommen. Nur wenn Kompensationsflächen rechtlich korrekt gesichert sind, ist gewährleistet, dass diese für den vorgesehenen Zweck bereitstehen und ein Zugriff auf diese Flächen durch eine anderweitige Nutzung ausgeschlossen ist⁵⁴. Zuständig für den Grundstücksverkehr bei Landesstraßen und damit auch für die Sicherung von Grundstücken sind die Regierungspräsidien (Referate 41).

⁵³ Vorhabenträger sind seit 2010 verpflichtet, im landschaftspflegerischen Begleitplan Angaben zur tatsächlichen und rechtlichen Verfügbarkeit der Kompensationsflächen zu machen (§ 17 Absatz 4 BNatschG).

⁵⁴ Prüfungsmitteilung „Grundstücksverkehr für Straßenbauvorhaben“ vom Juli 2013.

Häufig stellen Städte und Gemeinden in ihrem Eigentum stehende Flächen als Kompensationsflächen zur Verfügung. Auch private Grundstückseigentümer sind manchmal zwar nicht bereit, ein Grundstück zu verkaufen, aber damit einverstanden, dass Kompensationsmaßnahmen auf ihrem Grundstück ausgeführt werden. Zur Sicherung der Flächen ist dann die Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit oder die Eintragung einer Reallast im Grundbuch zwingend erforderlich. Es reicht nicht aus, wenn der kommunale oder private Grundstückseigentümer sein Einverständnis zur Durchführung von Kompensationsmaßnahmen erklärt, weil ein Rechtsnachfolger (z. B. Käufer) nicht daran gebunden ist. Die naturschutzrechtliche Zweckbestimmung der Grundstücke muss auch gegen künftige Eigentümer oder Besitzer durchsetzbar sein. Dies wird oft nicht berücksichtigt.

Beispiel:

Neckar-Odenwald-Kreis (Regierungsbezirk Karlsruhe)

L 589 Verlegung Weisbach bis L 524 mit Ausbau der K 3928 Müllen bis L 524

Das Vorhaben wurde 2005 für den Verkehr freigegeben. Die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege war 2009 abgeschlossen. Als Kompensationsmaßnahme wurden 1,5 ha Ackerfläche extensiviert und mit Streuobstbäumen bepflanzt. Eigentümerin der dafür in Anspruch genommenen Grundstücke ist die Gemeinde Waldbrunn, die mit einem Landwirt einen Pachtvertrag über die Bewirtschaftung gemäß den Vorgaben des landschaftspflegerischen Begleitplans abgeschlossen hat. Die Flächen wurden nicht als Kompensationsfläche gesichert.

3.4.1 Flurbereinigungsverfahren können die Umsetzung der Kompensation verzögern

Um die notwendigen Flächen für ein Straßenbauvorhaben bereitzustellen, wird oft ein Flurneuordnungsverfahren durchgeführt. Meist wird die Unternehmensflurbereinigung⁵⁵ gewählt, bei der Landverluste nicht nur auf die unmittelbar von dem Straßenbauvorhaben Betroffenen, sondern auf einen größeren Kreis von Eigentümern entfallen. Eine Unternehmensflurneuordnung kann angeordnet werden, sobald das Planfeststellungsverfahren für das Vorhaben eingeleitet wurde. Der Grunderwerb für das Vorhaben erfolgt vorrangig über frei verhandelte Flächenankäufe. Kann über den freiwilligen Erwerb nicht der gesamte Bedarf gedeckt werden, müssen die Grundstücks-eigentümer im Verfahrensgebiet einen prozentualen Anteil ihrer Flächen abgeben (Landabzug). Den Landabzug muss der Vorhabenträger entschädigen, da ihm alle Kosten zur Last fallen, die sein Vorhaben betreffen oder durch dieses verursacht sind.

Flurneuordnungsverfahren können genutzt werden, um den Flächenbedarf für Kompensationsmaßnahmen zu decken. Beispielsweise können für Maßnahmen, die zwingend im funktionalen Zusammenhang mit dem Eingriff realisiert werden müssen (CEF-Maßnahmen), die optimal geeigneten Flächen bereitgestellt werden. Dadurch wird nicht nur das Problem der Flächenverfügbarkeit reduziert, sondern der Flächenbedarf ist geringer, je besser Flächen sich unter fachlichen Gesichtspunkten zur Kompensation eignen.

Die untersuchten Einzelfälle zeigen, dass aufgrund der langwierigen Verfahrensschritte und Abstimmungsprozesse Kompensationsmaßnahmen bei Straßenbauvorhaben mit Unternehmensflurbereinigung erst 4 bis 6 Jahre nach der Inbetriebnahme des Vorhabens hergestellt werden konnten.

⁵⁵ §§ 87ff Flurbereinigungsgesetz (FlurbG).

Beispiel: L 194 Ortsumfahrung Pfullendorf Bauabschnitt I (Regierungsbezirk Tübingen):

Der Planfeststellungsbeschluss erging am 07.09.2004. Eine Unternehmensflurbereinigung wurde 2005 angeordnet. 2007 erfolgte die Verkehrsfreigabe. Die Plangenehmigung des Wege- und Gewässerplans zur Flurbereinigung erging im Dezember 2010. Im März 2011 beantragte der Vorhabenträger bei der Planfeststellungsbehörde eine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses, da sich durch den Wege- und Gewässerplan zur Flurbereinigung wesentliche Änderungen der planfestgestellten Kompensationsmaßnahmen ergaben. Die Genehmigung erfolgte durch Absehensentscheidung vom 28.07.2011. Die Änderungen wurden erforderlich, da die betroffenen Landwirte das Kompensationskonzept nicht akzeptierten. Zum anderen waren durch einige der planfestgestellten Kompensationsmaßnahmen Beeinträchtigungen von Arten (u. a. der Feldlerche) zu erwarten, die mit der Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes 2007 unter stärkeren Schutz gestellt wurden. Mit der Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen wurde 2011 - 4 Jahre nach Verkehrsfreigabe - begonnen.

3.4.2 Fachplanungen und Konzepte werden nur bedingt umgesetzt

Wenn als Kompensation für ein Eingriffsvorhaben ein fachliches Konzept (z. B. Biotopvernetzungskonzeption, Gewässerentwicklungsplan) umgesetzt wird, kann insgesamt eine wesentlich größere Aufwertung für die Natur erreicht werden, als durch eine Vielzahl kleiner, voneinander unabhängiger Kompensationsmaßnahmen, die nicht in ein Maßnahmenkonzept eingebettet sind. Die spätere Pflege ist bei zusammenhängenden Flächen einfacher und weniger aufwendig. Auch ein Bewirtschafter lässt sich leichter finden.

Fachliche Konzepte werden bei Kompensationsplanungen für Straßenbauvorhaben zwar vermehrt umgesetzt. Die damit verbundenen Chancen wurden bislang nicht ausgeschöpft⁵⁶.

Maßnahmenvorschläge in Bewirtschaftungsplänen für NATURA 2000 Gebiete, das Arten- und Biotopschutzprogramm Baden-Württemberg⁵⁷ oder das Zielartenkonzept werden nur selten berücksichtigt. Von einer intensiveren Zusammenarbeit könnten sowohl die Straßenbauverwaltung als auch die Naturschutzverwaltung profitieren.

Die Realisierung von Gewässerentwicklungskonzepten und Gewässerentwicklungsplänen stellt eine Möglichkeit dar, die gewässerökologischen Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen. Entsprechende Synergien mit der Wasserwirtschaftsverwaltung werden zu wenig genutzt.

Straßenplanungen haben wie viele flächenbeanspruchende Planungen eine Zerschneidung und Zersiedelung der Landschaft zur Folge. Dadurch verinseln die Lebensräume vieler Arten. Der Generalwildwegeplan, der seit Mai 2010 vorliegt, und der im April 2012 veröffentlichte Fachplan „landesweiter Biotopverbund Baden-Württemberg“ sind landesweite naturschutzfachliche Konzepte, die Räume für die Vernetzung von Lebensräumen im Wald und im Offenland ausweisen.

⁵⁶ Dies liegt zum Teil daran, dass erst die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes eine größere Flexibilisierung ermöglichte (§ 15 Absatz 2 Satz 3 und Satz 4 Bundesnaturschutzgesetz) oder Fachplanungen noch nicht vorlagen.

⁵⁷ Das Programm hat den Schutz und Erhalt stark bedrohter Tier- und Pflanzenarten sowie ihrer Lebensräume zum Ziel und sieht entsprechende Schutz- und Pflegemaßnahmen vor.

Beide Konzepte sind eine wichtige Grundlage, um künftig Wiedervernetzungskonzepte zu entwickeln, die bei Kompensationsplanungen umgesetzt werden können.

Dass es möglich ist, Kompensationsmaßnahmen für ein Vorhaben räumlich konzentriert in größerer Entfernung vom Eingriffsort auf der Grundlage eines naturschutzfachlichen Konzeptes umzusetzen, zeigt ein Beispiel aus der Planung einer Bundesfernstraße.

Beispiel: 6-streifiger Ausbau der Autobahn A8 zwischen der Anschlussstelle Ulm-Ost und dem Autobahnkreuz Ulm/Elchingen (Regierungsbezirk Tübingen):

Bei dem Vorhaben handelt es sich um eine länderübergreifende Planung zwischen Bayern und Baden-Württemberg. Vom geplanten Ausbau sind überwiegend intensiv ackerbaulich genutzte Flächen betroffen. Einen Konfliktschwerpunkt bildet die Überbauung von zum großen Teil hochwertigen Böden. Die Böden im Plangebiet besitzen aufgrund ihrer hohen natürlichen Fruchtbarkeit und Ertragsfähigkeit weitgehend ein geringes naturschutzfachliches Aufwertungspotenzial und sollten der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten werden. Daher wird der überwiegende Teil der erforderlichen Kompensationsmaßnahmen im Bereich des Donaurieds nordöstlich des Ausbauabschnitts durchgeführt. Dort können Maßnahmen in beiden Bundesländern räumlich konzentriert in einem Gebiet umgesetzt werden, in dem der Vorrang für den Naturschutz durch übergeordnete Konzeptionen und Schutzgebietsausweisungen bereits etabliert ist (in Baden-Württemberg das integrierte Nutzungskonzept Donauried, in Bayern das Gesamtökologische Gutachten „Donaurred“ zwischen Neu-Ulm und Donauwörth). In Abstimmung mit der Naturschutz-, Wasserwirtschafts-, und Bodenschutzverwaltung sowie den betroffenen Grundstückseigentümern wurde ein Flächenpool für Maßnahmen entwickelt.

3.4.3 Ökokontomaßnahmen können die Arbeit der Straßenbauverwaltung erleichtern

In der Vergangenheit wurden Ökokontomaßnahmen bei Straßenbauvorhaben nicht eingesetzt. Dies lag nicht zuletzt daran, dass die Straßenbauverwaltung keinen Haushaltsansatz zur Vorfianzierung der vorgezogenen Kompensationsmaßnahmen hatte⁵⁸. Denkbar waren allenfalls vorgezogene Kompensationsmaßnahmen bei einem konkreten Straßenbauvorhaben⁵⁹ oder der Kauf von Ökopunkten nach Bedarf (sofern eine Ökokontomaßnahme verfügbar war, die sich zur Kompensation des konkret vorliegenden Projekts eignete). Die Investitionen für die Kompensationsmaßnahmen und Ökopunkte gingen zulasten der für das Vorhaben verfügbaren Mittel.

In einer „Pilotphase“ erprobte die Straßenbauverwaltung zur Zeit mehrere Möglichkeiten zur Nutzung von Ökokontomaßnahmen:

- Entwicklung und Durchführung von Ökokontomaßnahmen durch die Straßenbauverwaltung

Im Staatshaushaltsplan 2013/2014 wurde im Kapitel 1304 ein neuer Titel 787 79 (Ökokonto) aufgenommen. Veranschlagt wurden jeweils 300.000 Euro, die für Ausgaben für vorgezogene Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen von Straßenbauvorhaben einzusetzen sind. Aus dem Öko-

⁵⁸ Siehe Denkschrift 2007, Beitrag Nr. 6, das Ökokonto als Lösungsansatz für Umsetzungsdefizite bei Straßenbau und Gewässerentwicklung.

⁵⁹ Schreiben des Ministerium für Verkehr und Infrastruktur vom 17.06.2011, Az.: 2-880/42 an die Regierungspräsidien Abteilung 4 - Straßenwesen.

kontotitel wurde ein Teil der Baukosten für eine Amphibienschutzanlage bei Waldburg/Vorderwiddum (Kreis Wangen) an der L 324 finanziert. Im Regierungsbezirk Karlsruhe wurden Mittel aus dem Ökokontotitel für ein Rückbau- und Entsiegelungsvorhaben eingesetzt. Im Staatshaushaltplan 2015/2016 sind unter dem Titel 787 79 erneut jeweils 300.000 Euro für vorgezogene Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zur Kompensation für Straßenbauvorhaben vorgesehen.

- Kauf von Ökopunkten in Kooperation mit der Flächenagentur Baden-Württemberg

Das Ministerium hat rund eine Million Ökopunkte im Wert von 300.000 Euro für drei konkrete Maßnahmen bei der Flächenagentur gekauft (u. a. für die Sanierung von Weinbergtrockenmauern im auf Gemarkung Illingen (Enzkreis).

- Investition in Ökokontoprojekte in Kooperation mit der Flächenagentur Baden-Württemberg

Die Flächenagentur hat sich in einer Grundvereinbarung mit dem Ministerium verpflichtet, für die Straßenbauverwaltung Angebote für potenzielle Ökokontomaßnahmen zu recherchieren und darauf aufbauend Ökokontomaßnahme zu initiieren, die sich zur Kompensation von Straßenbaubedingten Eingriffen besonders gut eignen (z. B. Renaturierung von Moorflächen, Herstellung von Auwald).

Neben dem Problem der Vorfinanzierung war auch die Verpflichtung, dass bei der Kompensation durch Ökokontomaßnahmen die Eingriffsbewertung der Ökokontoverordnung angewendet werden muss, ein Grund dafür, dass die Straßenbauverwaltung das Ökokonto nicht nutzte. Parallel dazu ist nach Vorgaben des Ministeriums für alle Straßenbauvorhaben aus Gründen der Rechtssicherheit eine verbal-argumentative Bewertung erforderlich. Der Einsatz von Ökokontomaßnahmen ist dadurch mit einem Mehraufwand bei der Bewertung verbunden.

Hinzu kommt, dass vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen (CEF-Maßnahmen) sowie Vermeidungs- und Schutzmaßnahmen inzwischen bei fast allen Straßenbauvorhaben erforderlich sind. Die Ökokontoverordnung eröffnet zwar die Möglichkeit, Maßnahmen zur Förderung seltener Arten durchzuführen. Kohärenzsicherungsmaßnahmen und vorgezogene artenschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen können jedoch nicht als Ökokontomaßnahmen geplant werden⁶⁰. Außerdem ist für vorgezogene artenschutzrechtliche Maßnahmen ein direkter räumlicher Bezug zu der vom Eingriff betroffenen Population herzustellen, für Kohärenzsicherungsmaßnahmen ist er im Rahmen des NATURA 2000 Schutzgebietssystems zu betrachten. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Ökokontomaßnahme gleichzeitig als vorgezogene artenschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahme oder Kohärenzsicherungsmaßnahme eingesetzt werden kann, ist gering. Über das Ökokonto kann in diesen Fällen nur ein Teil des Kompensationsbedarfs gedeckt werden.

⁶⁰ Sollen vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen für europarechtlich geschützte Arten und Kohärenzsicherungsmaßnahmen zugleich mit einer Ökokontomaßnahme geschaffen werden, können sie lediglich nachrichtlich in das Verzeichnis aufgenommen werden. Die Verzinsungsregelung gilt für diese speziellen Kompensationsmaßnahmen nicht. Begründung zur Ökokontoverordnung, Landtagsdrucksache 14/7210 vom 24.11.2010.

4 Feststellungen zu Pflege und Unterhalt von Kompensationsmaßnahmen

Der Rechnungshof befragte 2013/2014 die 44 Land- und Stadtkreise zu Pflege und Unterhalt von Kompensationsmaßnahmen durch den Straßenbetriebsdienst. 24 Landkreise und 5 Stadtkreise haben den Fragebogen beantwortet (66 Prozent).

Danach wurden seit 2005 dem Straßenbetriebsdienst 120 ha Kompensationsflächen für Landesstraßen übertragen. Davon werden 78 ha (65 Prozent) von Dritten (Landwirte, Kommunen, Lohnunternehmen, Forstverwaltung) und 42 ha (35 Prozent) von den Straßenbetriebsdiensten selbst unterhalten.

Die Landkreise Reutlingen und Ludwigsburg beschäftigten in ihrer Straßenbauverwaltung Fachkräfte, die auch für die vom Landkreis zu unterhaltenden Kompensationsflächen zuständig sind. Beim Straßenbauamt des Landkreises Reutlingen handelt es sich um einen Landschaftsgärtnermeister, der Meisterei übergreifend tätig ist. Beim Fachbereich Straßen des Landratsamtes Ludwigsburg sind ein Grünplaner und ein Forstwirt tätig. Beide betreuen u. a. die Kompensationsflächen. Der Forstwirt führt einen Teil der Pflegemaßnahmen (Obstbaumpflege auf Streuobstwiesen) aus.

Die in Betrieb genommenen Einzelvorhaben, die herangezogen wurden, um Pflege und Unterhalt der Kompensationsmaßnahmen zu untersuchen, wurden überwiegend vor 2006 zugelassen. Der NATURA 2000 Gebietsschutz und das europäische Artenschutzrecht spielten bei der Planung und Zulassung dieser Vorhaben kaum eine Rolle. Die festgesetzten Kompensationsmaßnahmen umfassen deshalb keine Kohärenzsicherungsmaßnahmen und enthalten nur in einem Fall vorgezogene artenschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen⁶¹. Auch sind spezielle Funktionskontrollen oder ein Monitoring meist nicht festgelegt gewesen.

4.1 Die Zuständigkeit des Betriebsdienstes war zunächst nicht geklärt

Im Verwaltungsstruktur-Reformgesetz werden Pflege und Unterhalt der Kompensationsflächen nicht thematisiert. Unmittelbar nach der Verwaltungsstrukturreform 2005 haben die unteren Verwaltungsbehörden wiederholt den „Umgang mit Kompensationsflächen und -maßnahmen“ mit dem früher für Straßenverkehr verantwortlichen Innenministerium bzw. den Regierungspräsidien diskutiert und die Zuständigkeit des Betriebsdienstes für diese Aufgaben infrage gestellt⁶². Im April 2008 wandte sich der Landkreistag Baden-Württemberg mit seiner Rechtsauffassung an das damals für den Straßenverkehr zuständige Innenministerium: „Wir gehen davon aus, dass Ausgleichsflächen fernab einer Straße nicht mehr unmittelbarer Bestandteil einer Straße sind und sich daher nicht mehr in der Zuständigkeit der Landratsämter befinden“.

Im Januar 2009 wurde auf Initiative des Landkreistags der Unterhalt von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen an Bundes- und Landesstraßen in einem Grundsatzgespräch zwischen Landkreistag und Innenministerium erörtert. Eine Lösung des Problems wurde nicht erzielt. Der Landkreistag vertrat nach wie vor die Auffassung, dass Pflege und Unterhalt von Ausgleichs- und Ersatz-

⁶¹ L 1182 Nordumfahrung Darmstorf.

⁶² Dienstbesprechung der Abteilung 4 des Regierungspräsidiums Stuttgart mit den unteren Verwaltungsbehörden im Regierungsbezirk Stuttgart am 23.11.2006; Dienstbesprechung des Innenministeriums mit den Abteilungen 4 der Regierungspräsidien und der Abteilung 9 Landesstelle für Straßentechnik des Regierungspräsidiums Tübingen am 17. /18.04.2007 in Ettenheim; Dienstbesprechung des Innenministeriums am 04.11.2008 in Nagold.

maßnahmen keine Dienstaufgabe der Straßenbaubehörden sei. Diese seien aber bereit, solche Arbeiten gegen Kostenerstattung durchzuführen. Die Finanzierung dürfe nicht zulasten der Unterhaltungsmittel für Bundes- und Landesstraßen gehen⁶³. Das Innenministerium hielt entgegen, dass die Ausgaben für den Unterhalt der Kompensationsflächen mit der LUKAS-Abrechnung berücksichtigt und den Land- und Stadtkreisen somit erstattet werden.

Im März 2009 fand erneut ein Gespräch mit Vertretern des Innenministerium, des Landkreistages und einigen Landkreisen statt. Die Vertreter der Landkreise erklärten sich grundsätzlich zu einer pragmatischen Lösung bereit. Voraussetzung sei, dass in erster Linie eine Übertragung von Pflege und Unterhalt der Kompensationsflächen auf Gemeinden und eine weitest mögliche Ablösung des Pflegeaufwands Dritter erfolge⁶⁴.

Im Anschluss daran hat das Ministerium mehrfach zur Zuständigkeitsfrage Stellung genommen und klargestellt, dass die unteren Verwaltungsbehörden für Pflege und Unterhalt der Kompensationsflächen zuständig sind. Die dafür anfallenden Kosten seien aus den zugewiesenen Mitteln des betrieblichen Unterhalts zu finanzieren⁶⁵.

Im Januar 2011 wandte sich das Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald an das zwischenzeitlich zuständige Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr. Es teilte mit, der Landkreis gehe weiter davon aus, dass die unteren Verwaltungsbehörden nicht für Pflege und Unterhalt von Kompensationsmaßnahmen zuständig seien und legte die Rechtsauffassung des Kreises ausführlich dar. Weiter stellte das Landratsamt fest, dass es bei der gegebenen rechtlichen Ausgangslage diese Aufgabe nicht übernehmen könne und dürfe. Es bat um eine Klärung der Rahmenbedingungen⁶⁶.

Das Ministerium wiederholte in seiner Antwort an den Landkreis, dass Pflege und Unterhalt der Kompensationsflächen seit der Verwaltungsstrukturreform mit der Übertragung des Betriebsdienstes auf die unteren Verwaltungsbehörden von den Straßenmeistereien wahrgenommen werden müssen und erläuterte die rechtlichen Gründe dafür⁶⁷. Wie Gespräche des Rechnungshofs 2015 mit einigen unteren Verwaltungsbehörden ergeben haben, teilen diese inzwischen die Rechtsauffassung des Ministeriums⁶⁸.

4.2 Pflege- und Funktionskontrollen finden nicht statt

Die öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Herstellung von Kompensationsmaßnahmen sowie die damit verbundenen Sicherungs-, Pflege- und Kontrollaufgaben obliegen dem Land als Straßenbaulastträger, dem es offen steht, sich Dritter bei der Aufgabenerledigung zu bedienen.

⁶³ Rundschreiben des Landkreistags Baden-Württemberg Nr. 77/2009 vom 26.01.2009 an die Landratsämter in Baden-Württemberg.

⁶⁴ Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehrs vom 11.02.2011, Az.: 6-0451.3/95 zur Prüfungsmitteilung „Pflege und Unterhalt von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen“ vom Juli 2009.

⁶⁵ Dienstbesprechung des Innenministeriums am 05.05.und 06.05 2009 mit den Regierungspräsidien, Dienstbesprechung am 28.07.2010 mit dem Regierungspräsidium Freiburg und den unteren Verwaltungsbehörden im Regierungsbezirk Freiburg.

⁶⁶ Schreiben des Landratsamts Breisgau Hochschwarzwald vom 12.01.2011 an das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr.

⁶⁷ Schreiben des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr vom 28.01.2011 an das Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald.

⁶⁸ Die Gespräche fanden im Zusammenhang mit der laufenden Prüfung „Straßenbetriebsdienst an Landesstraßen“ statt.

Zu den Kontrollaufgaben gehören neben Kontrollen über die Herstellung auch Pflege- und Funktionskontrollen über die fachgerechte Entwicklung der Maßnahmen. Der Kontrollaufwand ist umso höher, je größer das Entwicklungsrisiko oder je höher der ökologische Wert der Fläche ist. In Sonderfällen können auch spezielle Beobachtungsprogramme (Monitoring) erforderlich sein (z. B. Arterfassungen zur Bestimmung des Erhaltungszustands lokaler Populationen).

Erfüllen Kompensationsmaßnahmen die zugesagte Funktion durch mangelnde oder unsachgerechte Pflege nicht, ist das Land als Straßenbaulastträger verpflichtet, Kompensationsmaßnahmen nachzubessern oder neu herzustellen. Dafür können erhebliche Kosten entstehen.

Die Aufgabe, Kompensationsmaßnahmen zu pflegen und zu unterhalten, hat das Land den unteren Verwaltungsbehörden (Straßenmeistereien/Betriebsdienste) übertragen. Diese sind auch für die Durchführung der Pflege- und Funktionskontrollen zuständig⁶⁹.

Derzeit finden Pflege- und Funktionskontrollen durch die Unteren Verwaltungsbehörden (Straßenbaubehörden/Betriebsdienst) kaum statt. Die Dokumentation durchgeföhrter Kontrollen ist unzureichend. Oft sind Pflege- und Funktionskontrollen gar nicht möglich, da den Unteren Verwaltungsbehörden (Straßenbaubehörde/Betriebsdienst) die dafür erforderlichen Unterlagen (Lagepläne, Pflegehinweise) nicht vorliegen.

Im Rahmen der Herstellungskontrollen müssen die Unteren Verwaltungsbehörden kontrollieren, ob bei der Übertragung der Pflege auf Dritte die getroffenen Pflegevereinbarungen eingehalten werden. Wenn sie die Pflege selbst durchführen, müssen sie durch betriebsinterne Kontrollen gewährleisten, dass die Pflege auch tatsächlich entsprechend den Pflegevorgaben erfolgt.

4.3 Die Übergabe der Kompensationsmaßnahmen ist unzureichend

4.3.1 Kompensationsmaßnahmen werden nicht übergeben

Werden die Kompensationsflächen für ein Straßenbauvorhaben dem Betriebsdienst nicht übergeben, können Pflege und Unterhalt durch den Betriebsdienst nicht erfolgen. Die Flächen geraten aus dem Focus und werden bei der Straßenbauverwaltung mit der Zeit vergessen.

So war bei 21 der untersuchten 26 in Betrieb genommenen Einzelvorhaben die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege abgeschlossen. Bei der Hälfte der Vorhaben ist eine vollständige Übergabe der Kompensationsflächen an den Betriebsdienst jedoch nicht erfolgt.

⁶⁹ Ergebnisniederschrift der Dienstbesprechung des Innenministeriums mit den Abteilungen 4 der Regierungspräsidien und der Abteilung 9 (Landesstelle für Straßentechnik) des Regierungspräsidiums Tübingen am 17. und 18.04.2007 in Ettenheim, TOP 10 „Zuständigkeit für die Pflege von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Kompensationskataster.

Tabelle 3: Fehlende Übergabe von Kompensationsmaßnahmen bei den geprüften Einzelvorhaben

Regierungsbezirk	Anzahl der untersuchten in Betrieb genommenen Einzelvorhaben	Anzahl der Vorhaben mit abgeschlossener Fertigstellungs- und Entwicklungspflege	Anzahl der dem Betriebsdienst vollständig übergebenen Vorhaben
Freiburg	8	7	3
Karlsruhe	6	4	1
Stuttgart	6	5	4
Tübingen	6	5	3
Summe	26	21	11

Beispiel:

Ortenaukreis (Regierungsbezirk Freiburg)

L 94 Neubau Geh- und Radweg zwischen Unterharmersbach und Oberharmersbach

Das Vorhaben wurde 2006 für den Verkehr freigegeben, die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege ist abgeschlossen. Als Kompensationsmaßnahmen wurden auf Grundstücken der Straßenbauverwaltung und auf einem Privatgrundstück hochstämmige Laub- und Obstbäume angepflanzt. Für die im Eigentum der Straßenbauverwaltung stehenden Grundstücke liegt eine dingliche Sicherung vor, für das Privatgrundstück nicht. Am Harmersbach wurde auf Grundstücken der Stadt Zell am Harmersbach eine Gewässerentwicklungsmaßnahme umgesetzt. Eine Übergabe der Kompensationsmaßnahmen an den Betriebsdienst (Landratsamt Ortenaukreis) fand nicht statt. Der Betriebsdienst hat von den Kompensationsmaßnahmen keine Kenntnis. Die Gewässerentwicklungsmaßnahme wird von der Stadt Zell am Harmersbach unterhalten, die Laub- bzw. Obstbaumgrundstücke werden von der Gemeinde Oberharmersbach und dem privaten Grundstückseigentümer gepflegt. Die Gemeinde Oberharmersbach hat Interesse am Abschluss einer Pflegevereinbarung mit der Straßenbauverwaltung. Diese kam bis zum Zeitpunkt der Erhebungen nicht zustande. Für die beiden Kommunen und den privaten Grundstückseigentümer besteht keine Verpflichtung, die Kompensationsmaßnahmen zu unterhalten, sie können die Pflege jederzeit einstellen.

Abbildung 1: Anpflanzung von hochstämmigen Obstbäumen (Privatgrundstück)



Abbildung 2: Gewässerentwicklungsmaßnahme am Harmersbach



4.3.2 Kompensationsmaßnahmen werden unvollständig übergeben

Der Betriebsdienst kann Kompensationsmaßnahmen nur dann entsprechend den Vorgaben der Zulassungsentscheidung unterhalten, wenn er die jeweiligen Maßnahmen, Flächen und die einzuhaltenden Pflegevorgaben kennt. Dies setzt voraus, dass die Übergabe mit allen erforderlichen Unterlagen und Informationen erfolgt. Werden Lagepläne, Maßnahmenblätter und Pflegehinweise nicht übergeben, kann der Betriebsdienst die Pflegevorgaben nicht einhalten.

Beispiel:

Landkreis Rastatt (Regierungsbezirk Karlsruhe)

L 78a Ausbau zwischen Elchesheim-Illingen und Au am Rhein

Das Vorhaben wurde 2001 für den Verkehr freigegeben. Die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege war 2005 abgeschlossen. Der landschaftspflegerische Ausführungsplan enthält als Kompensationsmaßnahmen die Anlage von Streuobstwiesen, die Umwandlung von Acker in extensiv gepflegte Feuchtwiesen sowie die Aufwertung einer bestehenden Feuchtfläche durch biotopgerechte Pflege vor. Ein Teil der Streuobstwiesen wurde auf zwei Grundstücken der Gemeinde Au am Rhein angelegt, nachdem die ursprünglich vorgesehene und planfestgestellte Fläche nicht erworben werden konnte. Der landschaftspflegerische Begleitplan sieht eine Mahd der Wiesen zweimal jährlich und eine Pflege der Obstbäume in Abhängigkeit von der Entwicklung nach den einschlägigen Richtlinien vor. Die Übergabe der Kompensationsmaßnahmen an die Straßenmeisterei Gernsbach erfolgte 2005 bei einem Ortstermin. An dem Termin nahmen u. a. das mit der Herstellung der Kompensationsmaßnahmen beauftragte Planungsbüro, das Regierungspräsidium (Baureferat) sowie die Gemeinde Elchesheim teil. Über den Termin fertigte das beauftragte Planungsbüro am 04.08.2005 einen Aktenvermerk. Darin ist festgehalten, dass die Zuständigkeit für Bäume und Ausgleichsflächen auf die Straßenmeisterei übergeht. Näheres zur Lage der Kompensationsflächen und künftigen Pflege geht aus dem Vermerk nicht hervor. Nach Auskunft der Straßenmeisterei Gernsbach gingen dieser bis heute keine Unterlagen zu den Kompensationsflächen (Lagepläne, Maßnahmen- und Pflegeblätter) zu. Im Dezember 2007 stellte das Regierungspräsidium in einem Vermerk fest, dass die Kompensationsmaßnahmen für das Vorhaben der Straßenmeisterei Gernsbach übergeben wurden und es beim Landratsamt Rastatt als zuständiger unterer Verwaltungsbehörde liege, die dauerhafte Pflege der beiden Grundstücke der Gemeinde Au am Rhein sicherzustellen. Der Landkreis müsse sich mit der Gemeinde über die Abwicklung der Pflege einigen⁷⁰.

Eine Pflegevereinbarung mit der Gemeinde Au am Rhein liegt nicht vor. Die Straßenmeisterei Gernsbach hat bisher auf den Kompensationsflächen keine Pflege durchgeführt. Die Nutzung der Grundstücke entspricht nicht den Vorgaben des landschaftspflegerischen Begleitplans, Teilflächen werden aktuell als Wildacker genutzt. Die angepflanzten Streuobstbäume sind stark verwildert und teilweise abgestorben, die extensivierte Feuchtwiese wird tatsächlich als Acker genutzt. Die planfestgestellten Kompensationsmaßnahmen erfüllen die zugedachte Funktion nicht. Um einen rechtmäßigen Zustand herzustellen, müssten die Maßnahmen neu hergestellt und erheblich nachgebessert werden. Das Regierungspräsidium wird lenkend eingreifen und für eine Wiederherstellung der Kompensationsmaßnahmen entsprechend dem ursprünglich geplanten Kompensationszweck sorgen.

⁷⁰ Aktenvermerk des Regierungspräsidiums Karlsruhe, Referat 44 vom 04.12.2007.

Abbildung 3: Anlage von Streuobstwiesen



Abbildung 4: Umwandlung von Acker in extensiv gepflegte Feuchtwiese



4.3.3 Die Übergabe der Kompensationsmaßnahmen findet nicht zeitnah statt

Kompensationsflächen sind dem Betriebsdienst mit Abschluss der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege zu übergeben. Eine zeitnahe Übergabe ist nicht immer gewährleistet.

Beispiel:

*Landkreis Ravensburg (Regierungsbezirk Tübingen)
L 325 Ausbau Fenken-Schlier*

Das Vorhaben wurde 2007 für den Verkehr freigegeben. Die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege für die Kompensationsmaßnahmen war im Oktober 2012 abgeschlossen. Das Referat Straßenbetrieb des Regierungspräsidiums hat dem Baureferat die Unterlagen für die Übergabe an die untere Verwaltungsbehörde im Oktober 2012 übersandt. Bis Ende Juli 2104 waren die Kompensationsflächen dem Landratsamt nicht übergeben.

Wenn der aktuelle Zustand der Kompensationsmaßnahmen nicht bekannt ist oder jahrelang keine Pflege erfolgte, ist die Übergabe von Kompensationsmaßnahmen an die untere Verwaltungsbehörde nicht zumutbar.

Beispiel:

*Ortenaukreis (Regierungsbezirk Freiburg)
L 98 Neubau Rheinübergang Altenheim - Eschau*

Das Vorhaben wurde 2005 für den Verkehr freigegeben. Die Zulassung erfolgte mit Planfeststellungsbeschluss vom Juli 1997. Der planfestgestellte landschaftspflegerische Begleitplan wurde 2001, 2006 und zuletzt 2012 geändert und ergänzt. Als Kompensationsmaßnahmen sind u. a. Umwandlung von Acker in Grünland, Aufforstung mit Auwald, Pflanzung von Hecken, Herstellung eines Laichgewässers und Anlage von Mulden als Laichbiotop festgelegt. Die Kompensationsflächen von 10 ha liegen überwiegend im Bereich des Polders Altenheim. Die Maßnahmen sind bis auf die mit der Änderung des landschaftspflegerischen Begleitplans 2006 und 2012 festgesetzten Maßnahmen umgesetzt. Über Planung, Baudurchführung sowie Unterhalt des Laichgewässers schlossen die Straßenbauverwaltung und die Wasserwirtschaftsverwaltung (Regierungspräsidium Freiburg, früher Gewässerdirektion Südlicher Oberrhein) 2000 eine Vereinbarung ab. Ein großer Teil der Kompensationsflächen wurde 2004 bzw. 2010 durch Grundüberweisungsvereinbarung der Wasserwirtschaftsverwaltung übertragen. Alle Grundüberweisungsvereinbarungen regeln, dass zu den Unterhalts- und Pflegeaufwendungen eine gesonderte Vereinbarung zwischen der Wasserwirtschafts- und der Straßenbauverwaltung abzuschließen ist. Die Wasserwirtschaftsverwaltung hat nach der Übertragung des Grundeigentums wiederholt den Abschluss einer Pflegevereinbarung gefordert. Diese liegt bis heute nicht vor. Teilweise hat die Wasserwirtschaftsverwaltung die Pflege der Flächen übernommen. Andere Flächen wurden nach der Herstellung sich selbst überlassen⁷¹.

Im Februar 2013 übersandte das Regierungspräsidium dem Straßenbauamt des Ortenaukreises die Änderungsentscheidungen von 2006 und 2012 zum landschaftspflegerischen Begleitplan einschließlich der Planunterlagen. Das Regierungspräsidium forderte das Landratsamt auf, mit der Wasserwirtschaftsverwaltung die ausstehende Pflegevereinbarung abzuschließen, nachdem aufgrund der Verwaltungsreform die unteren Verwaltungsbehörden zuständig seien.

⁷¹ Aktenvermerk des Regierungspräsidiums Freiburg Referat 41 vom 26.11.2007 über einen Ortstermin am 08.10.2007. „Vor Ort zeigte sich eine einzige Wildnis.....Es sieht so aus, dass eine Fremdfirma die Anlage (Anmerkung: Aufforstung, Maßnahme Nr. 19) vorgenommen hat und seither nichts mehr passiert ist. Ein ausgebaggerter Teich wird wieder verlanden“.

Das Landratsamt kann aus den vom Regierungspräsidium übersandten Unterlagen nicht bzw. nur mit ganz erheblichem Aufwand die notwendigen Informationen für den Abschluss einer Pflegevereinbarung bzw. die erforderlichen Pflegemaßnahmen entnehmen. Beispielsweise wurde die mit der Änderung des landschaftspflegerischen Begleitplans 2006 festgesetzte Kompensationsmaßnahme (Umwandlung von Acker in Feuchtwiesen) nicht der Wasserwirtschaftsverwaltung übertragen. Die Grundstücke stehen im Eigentum des Landes vertreten durch die Straßenbauverwaltung.

Das Straßenbauamt des Ortenaukreises beabsichtigt, die vom Regierungspräsidium im Februar 2013 übersandten Unterlagen zurückzugeben und die Kompensationsflächen bzw. den Abschluss von Pflegevereinbarungen nicht zu übernehmen.

Um Pflege und Unterhalt der Kompensationsflächen für das Vorhaben L 98 zu regeln und sicherzustellen, muss vom Regierungspräsidium für jede einzelne Maßnahme erhoben werden, ob diese entsprechend dem Planfeststellungsbeschluss bzw. der Änderungsent-scheidungen hergestellt wurde, wo es Abweichungen gibt, ob die Flächen bisher gepflegt wurden, ob Nachbesserungen erforderlich sind, wie die Eigentumsverhältnisse sind und welche Pflegemaßnahmen künftig notwendig sind.

4.3.4 Bei Übergabe an mehrere Betriebsdienste ist der Verwaltungsaufwand hoch

Kompensationsmaßnahmen für ein Vorhaben können sich über mehrere Stadt- oder Landkreise erstrecken, sodass für Pflege und Unterhalt einer Kompensationsmaßnahme mehrere untere Verwaltungsbehörden und Betriebsdienste verantwortlich sind.

Beispiel:

Landkreise Böblingen, Calw, Tübingen (Regierungsbezirke Karlsruhe, Stuttgart, Tübingen)

L 1361 Umgehung Mözingen-Bondorf

Das Vorhaben wurde 2007 für den Verkehr freigegeben, die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege war 2011 abgeschlossen. Einige Kompensationsmaßnahmen (Umwandlung von Acker in Grünland, Anpflanzung von hochstämmigen Obstbäumen, Entwicklung von Feldgehölzen und Feldhecken, Pflanzung Grabenrandstreifen mit Hochstaudenflur) erstrecken sich über die Kreise Böblingen, Calw und Tübingen und die Regierungsbezirke Stuttgart, Karlsruhe und Tübingen. Auf den Kreis Böblingen entfallen 0,3 ha, auf den Kreis Calw 1,6 ha und auf den Kreis Tübingen 8,5 ha. Die Maßnahme A2 liegt auf dem Gebiet aller drei Kreise. Vom federführenden Regierungspräsidium Stuttgart wurde vorgeschlagen, dass die Maßnahme zur Vereinfachung von einem Landkreis unterhalten wird. Diesem Vorschlag stimmten die drei Kreise nicht zu.

Für die Übergabe der Kompensationsmaßnahmen führte das Regierungspräsidium mit jedem Kreis einzeln einen Ortstermin durch. Jeder Kreis erhielt eine Mehrfertigung des landschaftspflegerischen Ausführungsplans mit Darstellung der Kreisgrenzen sowie eine Zusammenstellung der auf den Kreis entfallenden Maßnahmen mit Maßnahmenbeschreibung, Pflegeauflagen und Umfang der Maßnahmen.

4.3.5 Kompensationsmaßnahmen werden der Naturschutzbehörde übergeben

Die Regierungspräsidien setzen Planung und Herstellung von Kompensationsmaßnahmen häufig in enger Abstimmung mit den unteren Naturschutzbehörden der Land- und Stadtkreise um. Diese Vorgehensweise ist sinnvoll, da die Naturschutzbehörden oft Anregungen für geeignete Kompensationsmaßnahmen (z. B. Maßnahmen aus Fachplanungen oder naturschutzfachlichen Konzepten) und detaillierte Ortskenntnis haben. Die Kompensationsmaßnahmen und die entsprechenden Unterlagen (Lagepläne, Maßnahmenblätter, Pflegehinweise) werden nach Abschluss der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege dann manchmal der Naturschutzbehörde übergeben. Die Straßenbauämter bzw. der Betriebsdienst haben abhängig davon, ob die untere Naturschutzbehörde sie einbezieht und informiert, keine oder nur eingeschränkt Kenntnisse über die Kompensationsflächen. Sie können ihrer Unterhaltspflicht nicht oder nur teilweise nachkommen.

Beispiel:

*Landkreis Freudenstadt (Regierungsbezirk Karlsruhe)
L 412 Teilumgehung und Ausbau der Ortsdurchfahrt Wälde*

Das Vorhaben wurde 2004 für den Verkehr freigegeben. Die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege war 2009 abgeschlossen. Als Kompensationsmaßnahmen wurden Streuobstwiesen und eine extensiv zu pflegende Feuchtwiese geschaffen. Ein Fichtensaum wurde durch einen standortgerechten Gehölzsaum ersetzt. Die Streuobstwiesen und die Feuchtwiese sind nach dem landschaftspflegerischen Ausführungsplan ein bis zweimal jährlich zu mähen, das Mähgut ist abzufahren, Obstbäume und Gehölze sind zu pflegen. Die Maßnahmen wurden in Abstimmung mit der unteren Naturschutzbehörde des Landratsamtes Freudenstadt umgesetzt. Im Oktober 2008 fand ein Ortstermin zur Abnahme und Übergabe der landschaftspflegerischen Maßnahmen statt. An dem Termin nahmen das Regierungspräsidium Karlsruhe (Baureferat), das mit der Herstellung der Kompensationsmaßnahmen beauftragte Büro, die untere Naturschutzbehörde, die Gemeinde Loßburg und die Straßenmeisterei Freudenstadt teil. Die Gemeinde Loßburg erklärte sich bereit, eine der Streuobstwiesen künftig zu pflegen. Die Straßenmeisterei und die Gemeinde Loßburg wurden vor Ort in die zu unterhaltenden Flächen eingewiesen. Im Juni 2009 übersandte das Regierungspräsidium (Baureferat) dem Landratsamt den Landschaftspflegerischen Ausführungsplan und teilte mit, dass nach Abschluss der Straßenbaumaßnahme die weitere Pflege der landschaftspflegerischen Maßnahmen übergeben werde. Die Gemeinde Loßburg erhielt das Schreiben mit den Planunterlagen nachrichtlich.

Dem Straßenbauamt des Landratsamtes Freudenstadt und der Straßenmeisterei lagen bis im Frühjahr 2014 keine Pläne und Pflegehinweise zu den Kompensationsmaßnahmen vor. Die von der Gemeinde Loßburg unterhaltenen Flächen werden beweidet und gemulcht, eine Gehölzpflege fand bisher nicht statt. Die Straßenmeisterei mulcht die von ihr zu pflegenden Flächen, das Mähgut wird nicht abtransportiert. Eine Vereinbarung mit der Gemeinde Loßburg über die Pflege der Streuobstwiese wurde nicht abgeschlossen. Auf dem Streuobstwiesengrundstück, das die Straßenmeisterei pflegt, wurden 21 hochstämmige Obstbäume angepflanzt. Derzeit sind noch 16 Obstbäume vorhanden, 5 davon sind abgängig. Ein Teil der Obstbäume wurde so dicht an den angrenzenden Gehölzstreifen gepflanzt, dass sie von den Gehölzen verdrängt werden bzw. wurden. Um den Obstbäumen eine Entwicklungschance zu geben, hätte der Gehölzstreifen durch eine regelmäßige Pflege zurückgedrängt werden müssen. Das Regierungspräsidium (Baureferat) hat inzwischen Pläne und Pflegehinweise zu den Kompensationsmaßnahmen dem Straßenbauamt

des Landratsamtes Freudenstadt übergeben. Das Straßenbauamt hat zugesichert, mit der Gemeinde Loßburg eine Vereinbarung über die Pflege der Streuobstwiese abzuschließen.

Abbildung 5: Anlage von Streuobstwiesen (Unterhalt durch die Straßenmeisterei)



Abbildung 6: Anlage von Streuobstwiesen (Unterhalt durch die Straßenmeisterei)



Abbildung 7: Anlage von Streuobstwiesen (Unterhalt durch die Gemeinde Loßburg)



4.4 Die Pflege ist fehlerbehaftet

4.4.1 Kompensationsmaßnahmen werden unzulässig mit Fördermitteln gepflegt

Die im Planfeststellungsbeschluss oder der Zulassungsentscheidung festgesetzten Kompensationsmaßnahmen müssen mit Mitteln des Straßenbaus hergestellt und langfristig unterhalten werden. Öffentliche Fördermittel dürfen dafür nicht in Anspruch genommen werden, da eine rechtliche Verpflichtung besteht.

Beispiel:

Enzkreis (Regierungsbezirk Karlsruhe)

L 1177 Ausbau zwischen Mönsheim und Weisach, 1. Bauabschnitt

Das Vorhaben wurde 2008 für den Verkehr freigegeben. Die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege war 2011 abgeschlossen. Als Kompensationsmaßnahme wurden auf Gemarkung Mönsheim auf einer Fläche von 1,7 ha Kalkmagerrasen und -wiesen durch Rödung wiederhergestellt. Die Flächen liegen in dem Fauna-Flora-Habitat (FFH) Gebiet „Strohgäu und unteres Enztal“ und in dem 2012 ausgewiesenen Naturschutzgebiet „Kalkofen“. Mit der Herstellung der Kompensationsmaßnahmen hatte das Regierungspräsidium Karlsruhe ein Planungsbüro beauftragt, das die Maßnahmen in Abstimmung mit der unteren Naturschutzbehörde des Landratsamtes umsetzte. Um die Flächen zu erhalten, sind dauerhaft eine gelenkte Beweidung mit Schafen und eine Nachmahl der beweideten Flächen erforderlich. Die Kosten dafür betragen 6.500 Euro jährlich.

Die Übergabe an das Landratsamt erfolgte bei einem Ortstermin im November 2011. An diesem nahmen das Planungsbüro, eine Schäfereigemeinschaft sowie die Forstgemeinschaft Heckengäu teil. Im Anschluss übersandte das Planungsbüro dem Landratsamt ein Übergabeprotokoll, dem ein Planordner mit den Ausführungsplänen beigefügt war. Das

Übergabeprotokoll unterzeichneten das Planungsbüro, das Regierungspräsidium Karlsruhe sowie das Landratsamt Enzkreis (Amt für Baurecht und Naturschutz).

2012 und 2013 wurden die Flächen von der Schäfereigemeinschaft und der Forstgemeinschaft Heckengäu unterhalten. Sie haben dafür Fördermittel nach der Landschaftspflegerichtlinie (LPR) ⁷² erhalten. Bewilligungsbehörde war das Landratsamt Enzkreis (Amt für Baurecht und Naturschutz). Nach der LPR ist eine Förderung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem Naturschutzgesetz bzw. Bundesnaturschutzgesetz sowie von Maßnahmen, die auf anderen gesetzlichen Vorgaben beruhen, ausgeschlossen⁷³.

Im Oktober 2013 wies der Rechnungshof das Landratsamt darauf hin, dass die Förderung unzulässig ist. Im November 2013 teilte das Verkehrsamt des Landratsamtes Enzkreis dem Rechnungshof mit, dass die Pflege ab 2014 aus den Betriebsdienstmitteln für Landesstraßen finanziert werde und die fachliche Betreuung beim Amt für Baurecht und Naturschutz verbleibe. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte der Betriebsdienst des Landratsamtes keine Kenntnis von der Kompensationsmaßnahme.

4.4.2 Bei der Übertragung der Pflege auf Dritte gibt es Mängel

Die öffentlich-rechtliche Verantwortung für die Kompensationsmaßnahme verbleibt immer beim Land als Straßenbaulastträger und die Zuständigkeit für die ordnungsgemäße Pflege bei der unteren Verwaltungsbehörde (Straßenbaubehörde/Betriebsdienst). Bei der Übertragung der Pflege auf Dritte müssen deshalb die Einzelheiten der Pflege in einer Vereinbarung zwischen dem Betriebsdienst und dem beauftragten Dritten (Stadt, Gemeinde, Landwirt) geregelt werden. Voraussetzung ist, dass dem Betriebsdienst alle dafür erforderlichen Unterlagen (Lagepläne, Maßnahmenblätter, Pflegehinweise) vorliegen.

Beispiel:

*Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald (Regierungsbezirk Freiburg)
L 125 Ausbau zwischen Kirchhofen und Schallstadt*

Das Vorhaben wurde in zwei Bauabschnitten realisiert. Die Abnahme des ersten Bauabschnitts fand im August 2007, die Abnahme des zweiten Bauabschnitts im Oktober 2009 statt. An den Abnahmeterminen nahmen das Regierungspräsidium und die Straßenmeisterei teil. Bei den Kompensationsmaßnahmen handelt es sich überwiegend um straßennahe Maßnahmen (Bachrenaturierung, Pflanzung von Einzelbäumen und Sträuchern, Anlagen von Mulden und Tümpel, ökologische Aufwertung eines Grabens). Die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege war 2012 abgeschlossen. Eine förmliche Übergabe an den Betriebsdienst erfolgte nicht, Maßnahmen- und Pflegeblätter wurden dem Betriebsdienst nicht ausgehändigt. Konkrete Pflegevorgaben der landschaftspflegerischen Begleit- und Ausführungsplanung sind dem Betriebsdienst nicht bekannt (z. B. Mahd von Grünlandflächen mit Abtransport des Mähguts, Mahd von Schilfflächen im zweijährigem Rhythmus im Spätjahr). Pflegevereinbarungen zwischen dem Betriebsdienst und den betroffenen Gemeinden über die Pflege der Kompensationsflächen liegen nicht vor

⁷² Richtlinie des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum zur Förderung und Entwicklung des Naturschutzes, der Landschaftspflege und Landeskultur (LPR 2007).

⁷³ Nr. 4.8 LPR.

Werden Pflegevereinbarungen nicht schriftlich abgeschlossen und dokumentiert, ist es schwierig, die Einhaltung der detaillierten Pflegevorgaben sicherzustellen. Auch besteht die Gefahr, dass Kompensationsmaßnahmen im Laufe der Zeit „untergehen“, wenn beispielsweise der bisherige Bewirtschafter die Pflege aufgibt oder Mitarbeiter und Zuständigkeiten wechseln. Wenn die Pflege Dritten übertragen wird, geht der Betriebsdienst teilweise davon aus, dass er dann keine Verantwortung für die ordnungsgemäße Pflege der Flächen mehr hat.

*Beispiel: Landratsamt Ravensburg (Regierungsbezirk Tübingen)
L 288 Verlegung zwischen Hübscher und der B 33*

Das Vorhaben wurde bereits 1996 für den Verkehr freigegeben. Als Kompensationsmaßnahme ist u. a. die Extensivierung von bestehendem Grünland vorgesehen. Die Fläche soll zweimal jährlich gemäht werden, die erste Mahd hat ab 01. Juni, die zweite Mahd ab Ende August zu erfolgen. Kunst- und Güssedüngung ist unzulässig, eine geringe Erhaltungsdüngung mit Festmist möglich. Alternativ kommt eine extensive Beweidung in Betracht. Im rollierenden System sollen ungemähte Grünlandstreifen auf 1 bis 5 Prozent der Fläche belassen werden.

Im Februar 2011 ging beim Regierungspräsidium Tübingen eine Anzeige ein, wonach auf der Fläche eine Güssedüngung vorgenommen wurde. Daraufhin recherchierte das Regierungspräsidium zu der Kompensationsfläche. Über das Landratsamt wurde in Erfahrung gebracht, dass die Pflege der Fläche ursprünglich vom Regierungspräsidium organisiert wurde. Das Landratsamt teilte mit, dass die Straßenmeisterei nichts damit zu tun habe. Erst im Zuge der Prüfung des Rechnungshofs ermittelte das Baureferat des Regierungspräsidiums im Oktober 2013, dass ein Landwirt aus Wilhelmsdorf die Fläche vermutlich seit 1997 aufgrund einer mündlichen Vereinbarung mit dem Baureferat bewirtschaftet und zweimal jährlich mäht. Inzwischen hat das Landratsamt Ravensburg eine schriftliche Nutzungs-/Pflegevereinbarung unter Einhaltung der Auflagen geschlossen.

Das nachfolgende Beispiel zeigt, dass die Übertragung der Pflege auf Dritte gelingen und funktionieren kann.

*Beispiel:
Landkreis Tübingen (Regierungsbezirk Tübingen)
L 1361 Umgehung Mözingen-Bondorf*

Das Vorhaben wurde 2007 für den Verkehr freigegeben, die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege war 2011 abgeschlossen. Als Kompensationsmaßnahme wurde u. a. die Umwandlung von Ackerflächen in extensiv zu nutzendes Grünland und die Anpflanzung hochstämmiger Obstbäume umgesetzt. Entsprechend dem landschaftspflegerischen Ausführungsplan ist, das Grünland zweimal jährlich zu mähen, der erste Schnitt darf nicht vor Mitte Juni erfolgen. Das Mähgut ist abzufahren. An den Obstbäumen ist ein fachgerechter Erhaltungsschnitt vorzunehmen. Die Flächen (rd. 6,4 ha) wurden im November 2011 vom federführenden Regierungspräsidium Stuttgart dem Landratsamt übergeben. Das Landratsamt hat mit einer Firma für Landschaftspflege einen schriftlichen Pachtvertrag über die Bewirtschaftung der Wiesen nach den Vorgaben des landschaftspflegerischen Ausführungsplans abgeschlossen. Ab 2014 besteht ein schriftlicher Pachtvertrag mit einem Landwirt.

Abbildung 8: Umwandlung von Acker in extensiv zu nutzendes Grünland, Anpflanzung von hochstämmigen Obstbäumen



4.4.3 Pflegevorgaben berücksichtigen die Ausstattung des Betriebsdienstes nicht

Der landschaftspflegerische Ausführungsplan enthält genaue Vorgaben, wie Kompensationsmaßnahmen zu pflegen sind. Nur wenn die Vorgaben eingehalten werden, ist gewährleistet, dass die Maßnahmen die nach der Zulassungsentscheidung vorgesehene Funktion übernehmen können. Die Planung von Kompensationsmaßnahmen und die Pflegevorgaben berücksichtigen die Belange des Betriebsdienstes oft nicht ausreichend. Dies gilt vor allem für Kompensationsmaßnahmen, die unmittelbar an der Straße liegen und vom Betriebsdienst aus Kostengründen in der Regel selbst unterhalten werden. Der Betriebsdienst kann die Pflege der Kompensationsflächen oft nur schwer in die auf den Unterhalt der Straßen ausgerichtete Tätigkeit integrieren. Die Pflege erfordert häufig spezielle Fachkenntnisse oder Geräte, über die der Betriebsdienst nicht verfügt.

Beispiel:

Landkreis Heidenheim (Regierungsbezirk Stuttgart)

L 2033 Härtsfeldsee - Neresheim, 1. Bauabschnitt Härtsfeldsee - Iggenhausen

Das Vorhaben wurde 2007 für den Verkehr freigegeben, die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege war 2009 abgeschlossen. Der landschaftspflegerische Ausführungsplan sieht als Kompensationsmaßnahme die Pflanzung von Laubbäumen und Obstbäumen auf Straßennebenflächen vor. Entsprechend dem Pflegeblatt des landschaftspflegerischen Ausführungsplans ist an den Bäumen in mehrjährigem Abstand ein Erhaltungsschnitt vorzunehmen. Im Übrigen sollen die Flächen einmal jährlich gemäht und das Mähgut abgeräumt werden, Mulchen ist nicht erlaubt. Ein 1,50 m breiter Streifen an der Fahrbahn kann mehrmals jährlich gemäht werden. Der Betriebsdienst des Landkreises Heidenheim mäht die Flächen bei der Grünpflege. Ein Ladewagen, der für den Abtransport des Mähgutes erforderlich ist, gehört nicht zur Geräteausstattung der Betriebsdienste, sodass entsprechende Pflegevorgaben nicht oder nur mit hohem Aufwand umgesetzt werden können.

4.5 Die Kosten für Pflege und Unterhalt lassen sich nicht ermitteln

Die Kosten für Pflege und Unterhalt der Kompensationsmaßnahmen können die Land- und Stadtkreise nicht oder nur mit großem Zeitaufwand ermitteln. Die Kosten werden zwar im Leistungs- und Kostenabrechnungssystem LUKAS unter der Leistung „Grasflächen außerhalb des Straßenrandbereichs mähen“ bzw. unter der Leistung „Gehölze außerhalb des Straßenrandbereichs pflegen“ erfasst. Neben den Kompensationsflächen gehören dazu u. a. auch Böschungen, Grünflächen außerhalb von Sichtflächen, Verkehrsinseln oder Abstandsflächen zu Nachbargrundstücken. Der Aufwand für Pflege und Unterhalt von Kompensationsflächen geht „unter“⁷⁴.

4.6 Im Straßenkompensationsflächenkataster erfasste Daten sind unvollständig oder fehlerhaft

Seit der Einführung des Straßenkompensationsflächenkatasters - SKOKA im Dezember 2008 wurden 95 Vorhaben erfasst. Darunter sind

- 30 Vorhaben, die nach der Verwaltungsstrukturreform 2005,
- 16 Vorhaben, die zwischen 2000 und 2005 und
- 20 Vorhaben, die vor 2000

zugelassen wurden. Zu 29 Vorhaben liegen keine Angaben zum Zulassungsdatum vor.

Tabelle 3: Übersicht der im Straßenkompensationsflächenkataster erfassten Vorhaben*
(Stand 21.01.2014)

Regierungsbezirk	Anzahl der im SKOKA erfassten Vorhaben	Anzahl der Vorhaben mit Zulassung ab 2005	Anzahl der Vorhaben mit Zulassung zwischen 2000 und 2005	Anzahl der Vorhaben mit Zulassung vor 2000	Anzahl der Vorhaben ohne Angabe des Zulassungsdatum
Freiburg	37	13	6	7	11
Karlsruhe	19	5	4	10	0
Stuttgart	26	8	2	2	14
Tübingen	13	4	4	1	4
Summe	95	30	16	20	29

* Bei Vorhaben mit mehreren Bauabschnitten wird jeder Bauabschnitt getrennt erfasst.

Zu Altfällen werden meist nur lückenhafte Daten in SKOKA eingegeben. Diese lassen keinen Rückschluss darauf zu, ob die Kompensationsmaßnahmen auch tatsächlich umgesetzt wurden. Auch Kompensationsflächen, die vor der Verwaltungsstrukturreform hergestellt wurden, müssen vom Straßenbetriebsdienst gepflegt und unterhalten werden. Tatsächlich hat die Straßenbauverwaltung nach wie vor keinen Überblick über entsprechende Flächen⁷⁵.

⁷⁴ Prüfungsmitteilung „Pflege und Unterhalt von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen“ vom Juli 2009.

⁷⁵ Prüfungsmitteilung „Pflege und Unterhalt von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen“ vom Juli 2009, Pkt. 5.2.

Der Betriebsdienst kann nur Flächen pflegen, die ihm bekannt sind und über die ihm ausreichend Informationen vorliegen. Eine gezielte Aufarbeitung der Altfälle, bei der auch überprüft wird, ob die festgesetzten Kompensationsmaßnahmen hergestellt wurden, fand zum Zeitpunkt der Erhebungen nur im Regierungsbezirk Karlsruhe statt.

Die Erhebung und Erfassung der Daten für die Altfälle ist mit großem Aufwand verbunden. Pläne liegen nicht digital vor, sodass die Kompensationsflächen zuerst digitalisiert werden müssen. Stellt sich heraus, dass Maßnahmen nicht oder mangelhaft umgesetzt wurden, sind Nachbesserungen erforderlich, um einen rechtmäßigen Zustand herzustellen. Dies kann bedeuten, dass Kompensationsmaßnahmen neu geplant, Planfeststellungsbeschlüsse geändert und Grunderwerbe getätigt werden müssen. Es entstehen nicht nur Personal- und Zeitaufwand, sondern auch Kosten für die Planung und gegebenenfalls Herstellung oder Nachbesserung der Kompensationsmaßnahmen.

Für die Aufnahme von Daten in das SKOKA gibt es keine einheitliche Vorgehensweise. Zum Teil werden Vorhaben und die dazugehörigen Kompensationsmaßnahmen nach Bestandskraft der Zulassungsentscheidung erfasst. Teilweise erfolgt die Erfassung erst mit Abschluss der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege. Zu den Liegenschaftsdaten (Eigentümer/Regelung - künftiger Eigentümer, Unterhaltpflichtiger, Flächensicherung) werden oft keine Angaben gemacht oder es wird der Planungsstand eingepflegt, der nach der Herstellung der Maßnahmen häufig von dem tatsächlichen Stand abweicht. Eine Aktualisierung erfolgt nicht. Auch die Daten zu den übrigen Punkten (Ausführungs- und Pflegedaten) sind fast immer unvollständig. Angaben zur Unterhaltpflege (Funktionskontrollen) sowie zu den maßnahmenbezogenen Kosten fehlen immer.

Die unteren Verwaltungsbehörden können das SKOKA erst seit Ende Dezember 2013 nutzen. Für Bundes- und Landesstraßen sollen die Land- und Stadtkreise mit der Übergabe der Kompensationsmaßnahmen die von den Regierungspräsidien erfassten Daten übernehmen und fortführen. Außerdem haben sie die Möglichkeit, Daten zu Vorhaben an Kreisstraßen und die dazugehörigen Kompensationsmaßnahmen zu erfassen.

Neben dem SKOKA führen die unteren Naturschutzbehörden der Land- und Stadtkreise eigene Kompensationsverzeichnisse. Über eine Schnittstelle werden die Daten für Straßenbauvorhaben mit Zulassungsdatum nach dem Inkrafttreten der Kompensationsverzeichnis-Verordnung (01.04.2011) aus dem SKOKA in die Kompensationsverzeichnisse übernommen.

4.7 Das Ministerium steuert Pflege und Unterhalt nicht

Das Ministerium hat keine Kenntnis darüber, in welchem Umfang dem Betriebsdienst seit der Verwaltungsstrukturreform 2005 Kompensationsflächen übertragen wurden, wie diese unterhalten werden oder was deren Pflege und Unterhalt kosten.

Der Umfang der seit der Verwaltungsstrukturreform an den Betriebsdienst zum Unterhalt übergebenen Kompensationsmaßnahmen für Landesstraßen ist mit 120 ha⁷⁶ derzeit noch überschaubar. Ein großer Teil der übertragenen Flächen liegt im Landkreis Calw und im Landkreis Ludwigsburg (41 ha bzw. 31 ha). Vielen Land- und Stadtkreisen wurden seit der Verwaltungsstrukturreform noch keine Kompensationsmaßnahmen für Landesstraßen übertragen. Der Umfang der

⁷⁶ Angaben der 29 Land- und Stadtkreise, die an der Umfrage des Rechnungshofs teilgenommen haben.

zu unterhaltenden Kompensationsflächen wird kontinuierlich zunehmen⁷⁷, da für den Aus- und Neubau von Landesstraßen, die Sanierung von Ingenieurbauwerken oder den Neubau von Radwegen Kompensationsmaßnahmen erforderlich werden können.

Bei den Regierungspräsidien besteht Unklarheit darüber, ob sie den kommunalisierten Betriebsdienst im Rahmen der Fachaufsicht anweisen können. Dies gilt für Fälle, wenn bei übergebenen Kompensationsmaßnahmen Mängel bei der Pflege festgestellt werden oder, wenn Land- und Stadtkreise auf gelungene Pflegebeispiele mit Vorbildcharakter hinzuweisen sind.

Beispiel:

Landratsamt Reutlingen (Regierungsbezirk Tübingen)

B 28 Ortsumfahrung Metzingen-Neuhausen

Als Kompensationsmaßnahmen wurden im Tobelbachtal auf 2,25 ha (53 Grundstücke) Streuobstwiesen angelegt bzw. wieder hergestellt. Die Flächen sind teilweise sehr steil. Die Kompensationsmaßnahmen wurden dem Landratsamt im Mai 2011 übergeben. Entsprechend den Pflegeblättern zum landschaftspflegerischen Ausführungsplan ist an den Obstbäumen regelmäßig ein Erhaltungsschnitt vorzunehmen, die Wiesenflächen sind zwei- bis dreimal jährlich zu mähen. Das Landratsamt (Straßenbauamt) und der im Betriebsdienst (Straßenmeisterei Eningen) beschäftigte Landschaftsgärtnermeister haben gemeinsam mit der Stadt Metzingen für alle Grundstücke Personen gefunden, die die Flächen kostenlos bewirtschaften. Der Landkreis hat mit allen Bewirtschaftern eine schriftliche Vereinbarung abgeschlossen, in denen die Einzelheiten der Pflege geregelt sind. Der Landschaftsgärtnermeister kontrolliert die Flächen.

Abbildung 9: Streuobstwiesen im Tobelbachtal



⁷⁷ Prüfungsmittelung „Pflege und Unterhalt von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen“ vom Juli 2009, Pkt. 5.3 Flächenzunahme.

5 Empfehlungen

Das Land als Straßenbaulastträger für Landesstraßen muss sicherstellen, dass die Aufgaben mit maßvollem Aufwand und entsprechend den rechtlichen Vorgaben erfüllt werden.

5.1 Planung und Herstellung von Kompensationsmaßnahmen

5.1.1 Straßenbauvorhaben müssen zügig geplant und zeitnah umgesetzt werden

Straßenbauvorhaben (ob Aus-, Neubau oder Erhalt) müssen zügig geplant und anschließend so schnell wie möglich umgesetzt werden. Je mehr Zeit zwischen dem Beginn der Planung und dem Bau liegt, umso größer ist der zusätzliche Planungsaufwand, da vor allem die umweltfachlichen Planungsgrundlagen nur eine begrenzte Zeit Gültigkeit haben. Hinzu kommt, dass lange Planungsphasen und die damit verbundenen häufigen Überarbeitungen eine sichere und verlässliche Kostenberechnung für die betroffenen Vorhaben unmöglich machen.

Der von der Landesregierung vorgelegte Maßnahmenplan mit den in den nächsten 10 Jahren finanziierbaren und ökologisch vertretbaren Maßnahmen ist ein Schritt in diese Richtung.

5.1.2 Ein ressortübergreifender Austausch ist unerlässlich

Die umweltfachlichen und rechtlichen Sachverhalte bestimmen heute maßgeblich eine Straßenplanung. Ein Austausch und eine intensive Zusammenarbeit mit den betroffenen Fachressorts (Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz, Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft) sind unerlässlich. Im konzeptionellen Bereich bringt eine enge Verzahnung der Ressorts für beide Seiten Vorteile. Dies gilt beispielsweise bei der Erstellung und Umsetzung von Fachplanungen im Zuge von Straßenbauvorhaben oder bei der Festlegung von Standards im Artenschutz und im NATURA 2000-Gebietsschutz.

Für grundsätzliche Fragestellungen, die sich aus den Schnittstellen zwischen den Fachressorts ergeben, müssen Regelungen getroffen werden, damit nicht in jedem Einzelfall Lösungen gesucht werden müssen. Der Arbeits- und Abstimmungsaufwand würde dadurch reduziert und die Abwicklung der Vorhaben beschleunigt.

5.1.3 Kompensationsflächen müssen rechtlich gesichert werden

Es muss gewährleistet sein, dass Kompensationsflächen und Kompensationsmaßnahmen für Straßenbauvorhaben rechtlich ausreichend gesichert werden, sodass die naturschutzrechtliche Zweckbestimmung auch gegen künftige Eigentümer oder Besitzer durchsetzbar ist. Werden Kompensationsflächen nicht von der Straßenbauverwaltung erworben, ist eine Sicherung durch die Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit oder einer Reallast im Grundbuch zwingend erforderlich. Ein landeseinheitliches Vorgehen bei allen vier Regierungspräsidien ist durch das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur sicherzustellen⁷⁸.

⁷⁸ Prüfungsmitteilung Grundstücksverkehr für Straßenbauvorhaben vom Juli 2013, Pkt. 5.6.

5.1.4 Der Verfahrensablauf bei Straßenbauvorhaben mit Flurneuordnungsverfahren ist zu optimieren

Um zeitliche Verzögerungen bei Straßenbauvorhaben, die im Rahmen von Flurneuordnungsverfahren umgesetzt werden sollen, zu vermeiden, muss die Straßenbauverwaltung die Planung frühzeitig mit der Flurneuordnungsbehörde abstimmen. Es ist zu prüfen, wie die Verfahrensabläufe optimiert werden können.

5.1.5 Kompensationsplanungen sind stärker in Fachplanungen einzubinden

Kompensationsplanungen sind stärker in fachliche Konzepte einzubinden. Vorhandene naturschutzfachliche Planungen sind umzusetzen, übergeordnete Konzepte wie das Biotoptverbundkonzept Offenland sind zu nutzen. Da Ausgleich und Ersatz seit der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes 2010 gleichrangig sind, ist der räumliche Zusammenhang zum Eingriff nicht mehr zwingend erforderlich⁷⁹. Außerdem stellt die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes klar, dass Entwicklungsmaßnahmen in naturschutzfachlichen Schutzgebieten, in Managementplänen für NATURA 2000 Gebieten sowie Maßnahmen in Programmen nach der Wasserrahmenrichtlinie als Kompensationsmaßnahmen herangezogen werden können⁸⁰. Der Spielraum, auf naturschutzfachliche Konzepte zurückzugreifen, ist dadurch größer.

5.1.6 Die Pilotphase für die Umsetzung des Ökokontos ist fortzuführen

Mit dem Haushaltstitel „Ökokonto“ hat die Straßenbauverwaltung die Option, in die Nutzung des Ökokontos einzusteigen. Die Kooperation mit der Flächenagentur als Dienstleister bietet die Chance, den Aufwand für Planung und Herstellung von Kompensationsmaßnahmen zu reduzieren.

Die Kooperation mit der Flächenagentur bringt nicht nur der Straßenbauverwaltung Vorteile. Die Flächenagentur kann regionale, lokale und landesweite Naturschutzkonzepte in Abstimmung mit den Flächennutzern umsetzen und Maßnahmen in der Fläche steuern. Vor allem, wenn die Kompensationsverpflichtung verschiedener Eingriffsverursacher zusammenführt, können großräumige Naturschutzkonzeptionen umgesetzt und über das Ökokonto finanziert werden.

Bislang wurden die von der Straßenbauverwaltung umgesetzten Ökokontomaßnahmen und die bei der Flächenagentur erworbenen Ökopunkte noch nicht konkreten Straßenbauvorhaben als Kompensationsmaßnahme zugeordnet. Erst wenn die Zuordnung erfolgt ist, können die ersten Erfahrungen der Straßenbauverwaltung mit dem Ökokonto beurteilt werden. Diese sind auch für die in zwei bis drei Jahren geplante Evaluierung der Ökokontoverordnung wichtig.

5.1.7 Das Land muss sicherstellen, dass Pflege und Funktionskontrollen stattfinden

Die Aufgabe, Kompensationsmaßnahmen zu pflegen und zu unterhalten und die damit verbundenen Kontrollaufgaben hat das Land den unteren Verwaltungsbehörden (Straßenmeistereien/Betriebsdienste) übertragen.

⁷⁹ Die Kompensation muss bei Ersatzmaßnahmen im gleichen Naturraum stattfinden.

⁸⁰ § 15 Absatz 2 BNatSchG.

Das Land muss im Rahmen seiner Fachaufsicht sicherstellen, dass die Unteren Verwaltungsbehörden Pflege- und Funktionskontrollen für alle Kompensationsmaßnahmen nach Vorgaben des landschaftspflegerischen Ausführungsplans oder des Planfeststellungsbeschlusses systematisch durchführen. Weiter muss das Land überwachen, dass das Ergebnis der Kontrollen im SKOKA zu dokumentiert wird. Nur dann kann das Land feststellen, ob die Pflege mangelhaft oder nicht sachgerecht erfolgt ist und die erforderlichen Maßnahmen ergreifen.

5.1.8 Die Übergabe muss zeitnah und vollständig erfolgen

Kompensationsflächen müssen nach Abschluss der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege zeitnah und mit allen erforderlichen Unterlagen (Lagepläne, Maßnahmenblätter, Pflegeblätter usw.) der Straßenbauverwaltung (Straßenbaubehörde/Betriebsdienst) der zuständigen unteren Verwaltungsbehörde übergeben werden.

Die Übertragung der Zuständigkeit für die Pflege an eine andere Organisationseinheit innerhalb der unteren Verwaltungsbehörde (z. B. Naturschutzbehörde) ist Sache des jeweiligen Land- oder Stadtkreises.

Es müssen alle Kompensationsmaßnahmen übergeben werden, vor allem wenn spezielle Pflegevorgaben einzuhalten sind. Die Vorgaben der Arbeitshinweise für die Bauabwicklung sind zu beachten. Die Regierungspräsidien müssen die Zuständigkeit für die Übergabe verbindlich regeln.

5.1.9 Pflegevereinbarungen mit Dritten sind schriftlich abzuschließen

Die Straßenbauverwaltung muss den unteren Verwaltungsbehörden (Straßenbaubehörden/Betriebsdienste) nachdrücklich vermitteln, dass sie durch die gesetzliche Übertragung des Betriebsdienstes für die ordnungsgemäße Pflege der Kompensationsmaßnahmen zuständig sind.

Dies gilt auch dann, wenn Dritte (z. B. Städte, Gemeinden, Landwirte, Forstverwaltung) die Pflege übernehmen. Die Einzelheiten der Pflege müssen bei einer Übertragung der Pflege auf Dritte in einer schriftlichen Vereinbarung geregelt werden. Die Land- und Stadtkreise müssen entsprechende Vereinbarungen vorbereiten und abschließen.

5.1.10 Pflegevorgaben müssen die Ausstattung des Betriebsdienstes berücksichtigen

Bei der Planung von Kompensationsmaßnahmen ist soweit naturschutzfachlich vertretbar, die künftige Pflege stärker zu berücksichtigen. Maßnahmen sind so zu planen, dass straßennahe oder straßenbegleitende Kompensationsflächen vom Betriebsdienst mit der vorhandenen Geräteausstattung unterhalten werden können (z. B. keine Auflagen zur Abfuhr von Mähgut, keine zu steilen Böschungen). Bei Flächen fernab der Straße muss gewährleistet sein, dass eine Bewirtschaftung mit verhältnismäßigem Aufwand möglich ist bzw. geeignete Bewirtschafter zur Verfügung stehen. Es ist darauf zu achten, dass die Flächen räumlich konzentriert liegen und nicht weit verstreut liegende Einzelflächen zur Kompensation herangezogen werden.

5.1.11 Kosten für Pflege und Unterhalt sind zu erfassen und zu dokumentieren

Die Kosten für Pflege und Unterhalt der Kompensationsmaßnahmen (Kosten des Betriebsdienstes und Kosten für beauftragte Dritte) müssen erfasst und so dokumentiert werden, dass die Aufwendungen für Pflege und Unterhalt der einzelnen Kompensationsmaßnahmen genau ermittelt werden können. Dafür ist im Zug der geplanten Einführung eines neuen betriebswirtschaftlichen Datensystems, das ab 2016 das bisherige Verfahren LUKAS ersetzen soll, eine Leistungsposition „Pflege und Unterhalt von Kompensationsmaßnahmen“ einzurichten.

Auf der Grundlage sorgfältig ermittelter Pflege- und Unterhaltkosten wäre es dann möglich, zweckgebunden Teilbudgets für Pflege und Unterhalt einzurichten. Diese könnten künftig notwendig werden, da die unteren Verwaltungsbehörden hinsichtlich des Umfangs der zu unterhaltenden Flächen und den Kosten der Pflege unterschiedlich stark betroffen sind.

5.1.12 Daten im Straßenkompensationsflächenkataster müssen vollständig erfasst werden

Das Ministerium muss Vorgaben machen, in welcher Form Daten im SKOKA zu erfassen sind. Dabei ist zwischen neuen Vorhaben und Altfällen zu unterscheiden. Ferner muss geregelt werden, welche Zuständigkeit die Regierungspräsidien und welche die unteren Verwaltungsbehörden bei der Erfassung von Daten haben. Dies gilt vor allem für die Pflege- und Funktionskontrollen, die den unteren Verwaltungsbehörden nicht übertragen werden können.

Altfälle sind durch die Regierungspräsidien systematisch in Zusammenarbeit mit den unteren Verwaltungsbehörden aufzuarbeiten. Bei Altfällen, die in das SKOKA aufgenommen werden, sind Angaben zum Umsetzungsstand der einzelnen Maßnahmen zwingend erforderlich.

Bei der Übergabe an die unteren Verwaltungsbehörden muss der Ist-Zustand (Maßnahmenangaben, Grundstücke, Eigentumsverhältnisse, Flächensicherung) erfasst sein. Nur dann kann das SKOKA die Arbeit des Betriebsdienstes erleichtern und unterstützen.

Daten zu Straßenbauvorhaben und den dazugehörigen Kompensationsmaßnahmen müssen im SKOKA vollständig eingegeben werden. Dies ist auch wegen des öffentlichen Zugriffs auf das Kompensationsverzeichnis unerlässlich.

5.2 Steuerung durch das Ministerium

Mit Planung, Herstellung, Pflege und Unterhalt von Kompensationsmaßnahmen sind landesweit zahlreiche Referate bei den Regierungspräsidien und die 44 Land- und Stadtkreise befasst. Die einzelnen Arbeitsschritte sind eng miteinander verzahnt und bauen aufeinander auf. Die Aufgabenbereiche können nicht isoliert betrachtet werden, sondern es muss immer die Gesamtmaßnahme im Vordergrund stehen.

Angesichts der zahlreichen Schnittstellen zwischen Planung, Herstellung und Unterhalt von Kompensationsmaßnahmen und der engen Verzahnung der Aufgabenbereiche ist eine gezielte Steuerung durch das Ministerium zwingend erforderlich. Es muss die Fachaufsicht gegenüber den Regierungspräsidien und dem Betriebsdienst wahrnehmen. Durch die Schnittstellen dürfen keine Informationen verloren gehen. Die wichtigsten Abläufe sind in den Arbeitshinweisen für die Bauabwicklung in der Straßenbauverwaltung geregelt. Diese müssen eingehalten werden.

6 Stellungnahme des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur stimmt den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs im Wesentlichen zu. Es sagt zu, die Empfehlungen - soweit noch nicht geschehen - im Rahmen seiner Möglichkeiten umzusetzen. Hierzu trage u. a. ein Schreiben des Ministeriums an die Regierungspräsidien bei, das Maßgaben zu Pflege und Unterhalt von Kompensationsmaßnahmen enthalte⁸¹.

Das Ministerium weist darauf hin, dass es zu den beiden Prüfungsmitteilungen, die Grundlage der Beratenden Äußerung sind, bereits ausführlich Stellung genommen habe⁸².

Im Einzelnen äußerst sich das Ministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz und dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft zu den Feststellungen und Empfehlungen der Beratenden Äußerung wie folgt:

6.1 Lange Planungsphasen

Die Landesregierung habe die Priorisierung aller Bundes- und Landesstraßenbauvorhaben vorgenommen. Auf der Grundlage des Generalverkehrsplans 2010 sei der Maßnahmenplan „Landesstraßen“ erarbeitet worden. Oberste Priorität bei Erhaltungsmaßnahmen habe die Erhaltung der Gebrauchstauglichkeit der Brückenbauwerke. Für fast alle Generalinstandsetzungsmaßnahmen im Brückenbau seien Planfeststellungsverfahren durchzuführen, Bei größeren Maßnahmen vergingen i.d.R. vier bis fünf Jahre bis zum Baubeginn.

Straßenbauvorhaben, die in der Vergangenheit zugelassen wurden, entsprechen häufig der heutigen artenschutzrechtlichen und umweltschadensrechtlichen Rechtslage nicht mehr. Unter Federführung des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur werde derzeit ein Leitfaden erarbeitet, der die erforderlichen Arbeitsschritte zur Vermeidung rechtlicher und fachlicher Defizite behandle.

6.2 Ressortübergreifender Austausch

Mit der Einrichtung des Referats „Verkehrsökologie und Naturschutz“ im Ministerium zum 01.03.2012 werde die Berücksichtigung der Naturschutzbelaenge sowohl ressortübergreifend als auch innerhalb des Ministeriums gewährleistet. Um Synergien zu nutzen und Zuständigkeiten abzugrenzen, habe im April 2013 eine Besprechung der zuständigen Referate des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur und des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz stattgefunden. Darüber hinaus erfolge ein intensiver Fachaustausch zu verschiedenen Themenfeldern, mit dem Ziel, den Arbeits- und Abstimmungsaufwand zu verringern.

6.3 Rechtliche Sicherung von Kompensationsflächen

Das Ministerium teilt mit, es habe die Regierungspräsidien gebeten, sicherzustellen, dass die rechtliche Sicherung von Kompensationsflächen, die nicht von der Straßenbauverwaltung erworben werden, in ausreichendem Maß vorgenommen wird.

⁸¹ Schreiben des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur vom 31.07.2014, Az.: 2-0451.3/125 an die Regierungspräsidien

⁸² Schreiben des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur vom 12.03.2013 (Az.: 54-8872.00/5/8) sowie vom 31.07.2014 (Az.: 2-0451.3/125) jeweils an den Rechnungshof

6.4 Straßenbauvorhaben mit Flurneuordnungsverfahren

Ein gemeinsames Schreiben des Ministeriums und des Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung an die nachgeordneten Behörden sei vorgesehen. Eine ressortübergreifende Regelung sei insbesondere dann erforderlich, wenn in einem Flurneuordnungsverfahren ein straßenrechtlich planfestgestelltes Kompensationskonzept nachträglich geändert werden solle.

6.5 Einbindung von Kompensationsplanungen in Fachplanungen

Die erweiterten Möglichkeiten der Eingriffskompensation würden von den Regierungspräsidien verstärkt genutzt und Fachplanungen des Naturschutzes in Kompensationskonzepte einbezogen. Voraussetzung sei, dass die in naturschutzfachlichen Planungen und Konzepten enthaltenen Maßnahmen dem Kompensationskonzept entsprechen. Weiter seien die Regierungspräsidien gebeten worden, bei der Planung von Kompensationsmaßnahmen den Biotopverbund besonders zu berücksichtigen. Vor allem bei Gewässerentwicklungs- und Entsiegelungsmaßnahmen gebe es ein großes Potenzial, diese Maßnahmen noch stärker in Kompensationskonzepte der Straßenbauverwaltung einzubinden.

6.6 Ökokonto

Der Schwerpunkt zur Optimierung der Eingriffskompensation im Straßenbau liege seit Verabschiedung der Kabinettsvorlage des Ministeriums vom 11.04.2013 zum Thema „Naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen im Straßenbau“ in der Nutzung des Ökokontos als Instrument zur Eingriffskompensation. Die drei Wege zur Nutzung des Ökokontos, die die Straßenbauverwaltung eingeschlagen habe, seien vom Rechnungshof aufgezeigt worden. Die bisher von der Straßenbauverwaltung generierten bzw. erworbenen Ökopunkte seien aus den folgenden nicht vorhersehbaren Gründen für eine konkrete Eingriffskompensation noch nicht unmittelbar verwendbar:

- Straßenbauprojekte, für die eine Anwendung der Ökopunkte in Frage käme, liegen nicht in denselben Naturräumen der dritten Ordnung, in denen Ökokontomaßnahmen umgesetzt werden sind.
- Ökokontomaßnahmen können nicht ohne weiteres zur Kompensation von Beeinträchtigungen aufgrund des Artenschutzes und Habitatschutzes herangezogen werden.
- Derzeit steht überwiegend noch die Abarbeitung von Straßenprojekten an, für die bereits abgestimmte Kompensationskonzepte vorliegen.

6.7 Pflege- und Funktionskontrollen

Das Ministerium erläutert, dass die Durchführung durchgängiger Pflege- und Funktionskontrollen mit den derzeitigen personellen Ressourcen nur schwierig bzw. nicht umzusetzen sei. Pflege- und Funktionskontrollen würden daher derzeit lediglich stichpunktmaßig vorgenommen. Es sei jedoch davon auszugehen, dass im Rahmen der Planfeststellungsbeschlüsse künftig vom Eingriffsverursacher in verstärktem Maß Berichte über die Einhaltung der naturschutzrechtlichen Maßnahmen verlangt würden. Unabhängig davon werde sich das Ministerium dafür einsetzen,

dass Pflege- und Funktionskontrollen flächendeckend durchgeführt werden. Weiterhin werde das Ministerium eine Handreichung zur Durchführung von Pflege- und Funktionskontrollen erstellen.

6.8 Ausstattung des Betriebsdienstes

Der Empfehlung, dass Pflegevorgaben die Ausstattung des Betriebsdiensts berücksichtigen müssen, könne nur teilweise gefolgt werden, da bei der Planung von Kompensationsmaßnahmen naturschutzrechtliche- und fachliche Erfordernisse im Vordergrund stehen. Dennoch habe das Ministerium die Regierungspräsidien gebeten, bei der Planung von Kompensationskonzepten in verstärktem Maße die Pflegeaspekte zu beachten.

6.9 Straßenkompensationsflächenkataster

Vorgaben zur Erfassung der straßen- und maßnahmenbezogenen Daten seien bereits seit der Einführung des Straßenkompensationsflächenkatasters vorhanden und würden parallel zu Änderungen an dem EDV-System aktualisiert. Das Ministerium werde prüfen, ob ergänzende Regelungen zur Erfassung der Altfälle getroffen werden müssen.

Um sukzessive auch ältere straßen- und maßnahmenbezogene Daten im Straßenkompensationsflächenkataster zu erfassen, sei vorgesehen die rückwirkende Einpflege der Daten zu älteren Straßenbauvorhaben zum zweiten Mal zu einem Bestandteil der Zielvereinbarungen zwischen dem Ministerium und den Regierungspräsidien zu machen. Der Fokus für die derzeit in Abstimmung befindlichen Zielvereinbarungen für das Jahr 2015 liege auf der Einpflege der entsprechenden Datensätze aus den Jahren 2006 und 2007.

6.10 Steuerung durch das Ministerium

Mit den Arbeitshinweisen für die Bauabwicklung in der Straßenbauverwaltung seien die erforderlichen Vorgaben zu Zuständigkeiten und zur Übergabe von Kompensationsmaßnahmen an den Straßenbetriebsdienst festgelegt. Das Ministerium habe die Regierungspräsidien gebeten, die festgelegten Abläufe zu beachten.

Um Informationsverluste aufgrund der zahlreichen Schnittstellen so gering wie möglich zu halten, habe das Ministerium den Regierungspräsidien empfohlen, in regelmäßig stattfindenden Gesprächen mit allen Beteiligten die mit Kompensationsmaßnahmen verbundenen Fragestellungen zu besprechen. Dazu sollten die fachlich zuständigen Vertreterinnen und Vertreter der Landratsämter und Stadtkreise hinzugezogen werden.

Weiter sei das Ministerium damit betraut, ein Konzept zur Optimierung der Planung, Umsetzung und dauerhaften Erhaltung von Kompensationsmaßnahmen im Straßenbau zu erstellen.

7 Schlussbemerkung

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur stimmt den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs im Wesentlichen zu. Die ausführlichen Stellungnahmen des Ministeriums zeigen, dass das Ministerium bereits vieles veranlasst und geregelt hat oder künftig im Rahmen seiner Möglichkeiten noch umsetzen wird.

Die Straßenbauverwaltung muss gewährleisten, dass Kompensationsmaßnahmen ihre Funktion erfüllen und unterhalten werden. Es ist wirtschaftlich nicht zu vertreten, dass Kompensationsmaßnahmen mit großem Aufwand hergestellt werden und durch mangelnde oder nicht fachgerechte Pflege untergehen. Das Land ist zur Wiederherstellung verpflichtet.

gez. Günter Kunz

gez. Armin-Hagen Berberich

Aufstellung der untersuchten Vorhaben

Regierungsbezirk Freiburg

- L 94 Geh- und Radweg zwischen Unterharmersbach und Oberharmersbach.
- L 98 Neubau Rheinübergang Altenheim-Eschau.
- L 101 Ausbau zwischen Biederbach und Schweighausen.
- L 104 Kurvenbegradiung und Neubau eines Geh- und Radwegs zwischen Weisweil und Oberhausen, 1. Bauabschnitt.
- L 110 Ausbau zwischen Sexau - Keppenbach mit Neubau eines Geh- und Radweges, Bauabschnitt IIB.
- L 114/L116 Ortsumgehung Bötzingen und Eichstetten.
- L 114 Teningen - Beseitigung des Bahnübergangs - Änderung der strassenbauseitigen Planungen.
- L 124 Neubau eines Radweges zwischen Günterstal und Horben.
- L 125 Ausbau zwischen Kirchhofen und Schallstadt.
- L 131 Neubau eines Radwegs entlang der L 131 zwischen Oberweiler und Schweighof, 1. Bauabschnitt.
- L 133/L 127 Neubau eines Geh- und Radweges einschließlich Kreisverkehrsplatz in Stegen, 2. Bauabschnitt.
- L 226 Neubau eines Radwegs zwischen Radolfzell und Steißlingen und teilweiser Ausbau der L 226 zwischen Radolfzell und Steißlingen (Bauabschnitt 1 bis 3).

Regierungsbezirk Karlsruhe

- L 78a Ausbau zwischen Elchesheim-Illingen und Au am Rhein.
- L 412 Teilumgehung und Ausbau der Ortsdurchfahrt Wälde.
- L 536 Umgehung Schriesheim.
- L 546 Neubau Ortsumfahrung Rot.
- Verlegung der L 589 Weisbach bis L 524.
- L 602 Neubau zwischen Rußheim und Huttenheim.
- L 1103 Ausbau zwischen Sternenfels und Regierungsbezirksgrenze.
- L 1177 Ausbau zwischen Mönshausen und Weissach, 1. Bauabschnitt.

Regierungsbezirk Stuttgart

- L 1141 Westumfahrung Korntal-Münchingen.
- L 1151 Ausbau zwischen Schlichten und Schorndorf.
- L 1182 Nordumfahrung Därmsheim.
- L 1207 Ausbau Wernau-Kirchheim (1. und 2. Bauabschnitt).
- L 1214 Westumfahrung Jebenhausen.
- L 1359 Ausbau zwischen L 1184 und Ortsdurchfahrt Tailfingen.
- L 1361 Neubau zwischen Mötzingen und Bondorf.
- L 2033 Härtsfeldsee-Neresheim, 1. Bauabschnitt Härtsfeldsee-Iggenhausen.

Regierungsbezirk Tübingen

- L 194 Ortsumfahrung Pfullendorf zwischen L 456 und L 194, Bauabschnitt 1.
- L 205 Neubau der Südumgehung Salem-Neufrach.
- L 205 Neubau der Ortsumfahrung Bermatingen.
- L 230 Verlegung zwischen Auingen und Böttingen.
- L 259 Ausbau zwischen Kreisgrenze und Laupheim.
- L 265 Neubau der Ortsumfahrung Kißleg.
- L 268 Ortsumfahrung Pfullendorf zwischen L 194 und L 268, Bauabschnitt 2.
- L 288 Ausbau mit Verlegung bei Esenhausen.
- L 288 Verlegung zwischen Hübscher und der B 33.
- L 325 Ausbau Fenken-Schlier.
- L 333 einfacher Ausbau zwischen Neukirch und Goppertsweiler.
- L 384 Ortsumfahrung Ohmenhausen.
- B 311 Neubau als Querspange zur B 30.
- A 8 Ausbau der Anschlussstelle Ulm West bis Autobahnkreuz Ulm/Elchingen.