

Rahmenbedingungen erfolgreicher Kompensation

FA 2.365

Forschungsstelle: Bosch & Partner GmbH – Planen Beraten
Forschen, Herne

Bearbeiter: Fischer, S. / Pieck, S.

Auftraggeber: Bundesministerium für Verkehr und digitale
Infrastruktur, Bonn

Abschluss: Mai 2017

1 Aufgabenstellung

Trotz klarer Regelwerke und langjähriger Erfahrung zeigt sich, dass landschaftspflegerische Maßnahmen¹ (LPM) nicht immer den beabsichtigten Zustand erreichen. Die Ursachen sind vielfältig und reichen von Fehlern in der Planungs-, Ausführungs- oder Unterhaltungsphase über Vollzugsdefizite bis zu unvorhergesehenen Störungen, Vandalismus und Sabotage.

Zahlreiche Arbeiten zur Wirksamkeit von Kompensationsmaßnahmen zeigen zum Teil deutliche Defizite in der Planung, Herstellung, Unterhaltung und Kontrolle von landschaftspflegerischen Maßnahmen auf.

Mit den Regelwerken des Bundesverkehrsministeriums (RLBP) und der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (ELA) existieren aktuelle und fundierte Vorgaben für die Planung und Ausführung von LPM.

Das Forschungsvorhaben widmet sich daher weniger den fachlich-inhaltlichen Rahmenbedingungen einer erfolgreichen Kompensation, die durch die o. g. Regelwerke und Länderregelungen abgedeckt sind, sondern beleuchtet Problemfelder, die bisher wenig bis gar nicht im Fokus der Betrachtungen gestanden haben und für die vertieft nach Lösungsansätzen gesucht wurde. Die entwickelten Empfehlungen bauen dabei auf einer Analyse der in "Hinweise zur Wirksamkeit landschaftspflegerischer Maßnahmen im Straßenbau" (H LPM) (FGSV 2013) entwickelten Strategien und Empfehlungen auf.

Im Schwerpunkt werden die drei Themenbereiche "maßnahmenbezogene Erfolgsfaktoren", "Managementprozesse und Organisationsstruktur" sowie "Beteiligung und Akzeptanz" betrachtet. Die dort formulierten Empfehlungen werden nach den Phasen der Planung, Ausführung, Unterhaltung und Kontrolle differenziert.

2 Untersuchungsmethodik

Die Empfehlungen basieren einerseits auf einer Auswertung von Literatur und Best-Practice-Beispielen (Postersammlung der FGSV), andererseits wurden durch Abstimmungen in zwei Arbeitskreisen (PAG, FGSV-AK 2.9.6: Landschaftspflegerische Kompensationsmaßnahmen) und einer Vielzahl von weiteren Gesprächen und Befragungen Expertenwissen, insbesondere

¹ Landschaftspflegerische Maßnahmen im Straßenbau werden auf Grundlage der Eingriffsregelung, des Natura-2000-Gebietsschutzes und des Artenschutzes gemäß Bundesnaturschutzgesetz entwickelt. Sie umfassen Vermeidungs-, Ausgleichs-, Ersatz-, Gestaltungs-, Kohärenzsicherungs-, CEF- und FCS-Maßnahmen.

zu verwaltungsinternen Strukturen, Abläufen, Problemen und Lösungsansätzen einbezogen.

Durchgeführt wurden zudem eine schriftliche Befragung der Straßenbauverwaltungen der Länder, Telefoninterviews mit ausgewählten Straßenbauverwaltungen, Telefoninterviews zu den Best-practice-Beispielen mit den Projektverantwortlichen beziehungsweise -beteiligten sowie ein Expertenworkshop.

3 Untersuchungsergebnisse

Eine erfolgreiche Kompensation ist abhängig von verschiedenen Faktoren, die an verschiedenen Stellen im Prozess der Planung, Ausführung, Unterhaltung und Kontrolle von LPM relevant sind. Neben den fachlich-inhaltlichen Erfolgsfaktoren, die von anderen Richtlinien, Leitfäden oder Empfehlungen abgedeckt werden, wurden drei Rahmenbedingungen einer erfolgreichen Kompensation beschrieben und Empfehlungen abgeleitet.

Im Anhang des Forschungsberichts finden sich Materialien, die in Form von Steckbriefen die wesentlichen Ergebnisse des Forschungsvorhabens zusammenfassen. Die Steckbriefe sind als Arbeitshilfen konzipiert, die auch unabhängig vom Text des Forschungsberichts verwendet werden können.

3.1 Themenbereich "maßnahmenbezogene Erfolgsfaktoren"

Auch eine LPM, die fachlich-inhaltlich "richtig" geplant wurde, kann an Faktoren wie beispielsweise mangelnder Akzeptanz und dadurch bedingt fehlender Flächenverfügbarkeit oder Störungen der umgesetzten Maßnahme scheitern. Da sich die hemmenden und fördernden Faktoren bei den jeweiligen Maßnahmentypen sehr unterschiedlich darstellen können, werden im Themenbereich "maßnahmenbezogene Erfolgsfaktoren" die jeweils zu berücksichtigenden Aspekte bezogen auf einzelne Zielbiotope betrachtet.

Zielsetzung der Steckbriefe ist es, für funktional abgeleitete Zielbiotope Faktoren zu nennen und Empfehlungen zu geben, die den Erfolg der LPM während der Planung, Ausführung, Unterhaltung oder Kontrolle verbessern können. Sie zeigen auf, was in den verschiedenen Phasen zu beachten ist, wenn der jeweilige Zielbiotop hergestellt werden soll beziehungsweise muss.

Weiterhin wird in den Steckbriefen eine Bewertung des Aufwands für die genannten Arbeitsschritte sowie des Aufwands für die Behebung von Störungen vorgenommen. Den Aufwänden zugeordnet sind Faktoren, die den Aufwand minimieren oder rechtfertigen können (unter anderem Möglichkeit der Nutzung von Synergien, Vorteile durch die Einbindung Dritter sowie eine Bewertung der Akzeptanz der LPM).

3.2 Themenbereich "Managementprozesse und Organisationsstruktur"

Neben den maßnahmenbezogenen Erfolgsfaktoren haben vor allem das Kompensationsflächenmanagement und verwaltungsinterne Strukturen beziehungsweise Abläufe wesentlichen

Einfluss auf den dauerhaften Erfolg von LPM. Die Befragung der Straßenbauverwaltungen der Länder hat gezeigt, dass insbesondere bei der Organisation der dauerhaften Unterhaltung von Maßnahmen zur Sicherstellung des Maßnahmenerfolgs sowie der regelmäßigen Kontrolle Defizite gesehen werden. Als Gründe dafür werden vor allem fehlende personelle und zeitliche Ressourcen genannt. Auch wird es als problematisch angesehen, dass in den meisten Fällen die Zuständigkeit für LPM nach der Herrichtung der Maßnahme wechselt (Schnittstellenproblematik, Informationsverluste) und die für Unterhaltung und Kontrolle zuständigen Stellen in der Regel über kein landschaftspflegerisches Fachpersonal verfügen.

Bei der Frage, ob die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kompensation günstig sind, spielen demnach unter anderem der Stellenwert der Kompensation innerhalb der Straßenbauverwaltung sowie vorhandene Organisationsstrukturen (definierte Zuständigkeiten, Schnittstellen und Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltungseinheiten, Kommunikationsstrukturen, verwaltungsinterne Vorgaben zur Dokumentation (Kataster), Budgets etc.) eine entscheidende Rolle.

Unabhängig von der jeweiligen Verwaltungsstruktur muss die Straßenbauverwaltung ein erfolgreiches Kompensationsflächenmanagement gewährleisten (vgl. Bild 1). Dazu gehören neben der Planung und Ausführung von LPM insbesondere die Organisation der dauerhaften Unterhaltung von LPM und eine regelmäßige Kontrolle.

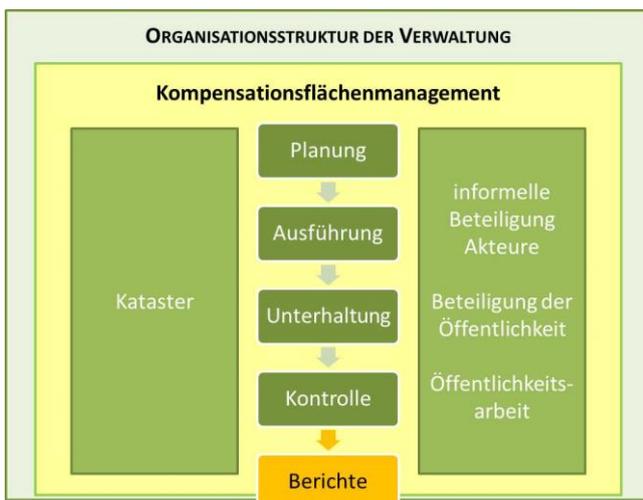


Bild 1: Schematische Abbildung zum Kompensationsflächenmanagement

Außerdem ist ein Kompensationsflächenkataster ein wesentliches Hilfsmittel zur Gewährleistung einer erfolgreichen Kompensation. Es sollte so angelegt sein, dass es alle Phasen von der Planung bis zur Kontrolle von LPM effektiv unterstützt. Einerseits sollte das Kataster Flächen und Kompensationsverpflichtungen dokumentieren und für jedermann innerhalb der Straßenbauverwaltung zugänglich sein, sodass Informationen auch bei einem Personal- oder Zuständigkeitswechsel erhalten bleiben. Andererseits sollte es als Instrument im Rahmen des Kompensationsflächenmanagements eingesetzt werden können, um die Unterhaltung und Kontrolle von LPM effizient zu organisieren. Auch sollte es dazu dienen, Berichtspflichten zum Beispiel nach § 17 Abs. 7 BNatSchG zu erfüllen.

3.3 Themenbereich "Beteiligung und Akzeptanz"

In diesem Themenbereich werden die Bedeutung der Akzeptanz für eine erfolgreiche Kompensation und der Beitrag, den eine Beteiligung von Betroffenen, der Öffentlichkeit und von relevanten Akteuren dazu leisten kann, untersucht. Fehlende Akzeptanz von LPM ist häufig ein wesentlicher Faktor, der den Erfolg von LPM negativ beeinflussen kann.

Hinsichtlich der Beteiligung wird unterschieden, ob es sich um eine Beteiligung von relevanten Akteuren (zum Beispiel Behörden, Verbände, betroffene Grundstückseigentümer und Flächenbewirtschafter) oder der interessierten Öffentlichkeit handelt. In beiden Fällen kann Öffentlichkeitsarbeit die Beteiligungsprozesse unterstützen und zu einer größeren Akzeptanz beitragen (vgl. Bild 1).

Wesentliche Ergebnisse dieses Themenbereichs sind:

- Empfehlungen für eine informelle Beteiligung relevanter Akteure,
- Akteurs-Steckbriefe,
- Empfehlungen für eine Beteiligung der Öffentlichkeit, insbesondere für eine Integration der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Planungs-, Ausführungs- und Unterhaltungsprozess von LPM,
- Steckbriefe Öffentlichkeitsarbeit,
- Empfehlungen zur Öffentlichkeitsarbeit im Zuge der Planung sowie während der Ausführung und Unterhaltung von LPM.

3.4 Schnittstellen zwischen den Themenbereichen

Die drei Themenbereiche des Forschungsvorhabens weisen zahlreiche Berührungspunkte oder Schnittstellen auf. Auch die entwickelten Materialien (Zielbiotop-Steckbriefe, Akteurs-Steckbriefe und Steckbriefe zur Öffentlichkeitsarbeit) ergänzen sich gegenseitig.

Um diese Schnittstellen aufzuzeigen, wurde eine Übersichtstabelle zu Prozessen/Arbeitsschritten erstellt. Hier werden die Arbeitsschritte der Planung, Ausführung, Unterhaltung und Kontrolle von LPM im Zeitverlauf dargestellt. Gleichzeitig wird auf Beteiligungsmöglichkeiten Dritter und auf Materialien verwiesen, die an entsprechender Stelle unterstützen können.

4 Folgerungen für die Praxis

In den einzelnen Bundesländern sind die Herangehensweisen beim Kompensationsflächenmanagement und die Organisationsstrukturen der Straßenbauverwaltungen sowie die damit verbundenen positiven oder negativen Zustände sehr heterogen. Auch die Herangehensweisen bei der Beteiligung von Akteuren oder der Öffentlichkeit sind sehr unterschiedlich. Dies wurde sowohl bei der Befragung der Straßenbauverwaltungen der Länder und den vertiefenden Telefoninterviews als auch im Rahmen der Diskussionen innerhalb der PAG, des FGSV-AK 2.9.6 und beim Expertenworkshop deutlich.

Die Empfehlungen in drei Themenbereichen können daher keine "allgemeingültigen" Vorschläge für ein optimales Kom-

pensionsflächenmanagement, eine ideale Organisationsstruktur oder einen festen Fahrplan für eine Beteiligung geben, da sie zwangsläufig nicht die regionalen Besonderheiten, Traditionen und etablierten (funktionierenden) Prozesse berücksichtigen würden. Vielmehr werden in Baukastenform Ansatzpunkte für verschiedene Bereiche (unter anderem Öffentlichkeitsbeteiligung, Organisationsstruktur, Maßnahmenmanagement, Berichtswesen und Kataster) vorgestellt, die in einigen Bundesländern oder von anderen Planungsträgern (insb. DB) erfolgreich praktiziert werden (Best Practice).

Darauf aufbauend werden Empfehlungen gegeben, die vor dem Hintergrund der jeweiligen Situation innerhalb des Bundeslandes beziehungsweise der Straßenbauverwaltung vor Ort herangezogen werden können, wenn in diesen Bereichen Defizite gesehen werden. Die entwickelten Materialien (Zielbiotop-Steckbriefe, Akteurs-Steckbriefe und Steckbriefe zur Öffentlichkeitsarbeit) können darüber hinaus bei der konkreten Planung, Ausführung, Unterhaltung und Kontrolle von LPM unterstützen.

Das Forschungsvorhaben basiert auf den "Hinweisen zur Wirksamkeit landschaftspflegerischer Maßnahmen im Straßenbau" (H LPM). Die im Rahmen des Forschungsvorhabens entwickelten Materialien und Empfehlungen sollten vom FGSV-AK 2.9.6 bei der geplanten Novellierung der H LPM berücksichtigt werden.