

Christa Böhme Arno Bunzel
Britta Deiwick Alfred Herberg Johann Köppel

Statuskonferenz

Flächen- und Maßnahmenpools



Aktenzeichen der Umweltstiftung: 18873
Projektbeginn: 20.11.2001
Projektlaufzeit: 20.11.2001 – 31.01.2003

Berlin 2003

Gefördert durch die

**Deutsche
Bundesstiftung
Umwelt**

Postfach 17 05 · 49007 Osnabrück



Bearbeitung:



Technische Universität Berlin
Fakultät VII – Architektur Umwelt Gesellschaft
Institut für Landschafts- und Umweltplanung
Fachgebiet Landschaftsplanung, insbesondere
Landschaftspflegerische Begleitplanung /
Umweltverträglichkeitsprüfung
Franklinstraße 28/29
10587 Berlin

Prof. Dr. Johann Köppel
Dr. Alfred Herberg
Dipl.-Ing. Britta Deiwick

Redaktionelle Mitwirkung / Grafikbearbeitung:
Norbert Reinsch



Deutsches Institut für Urbanistik (difu)
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin

Dipl.-Ing. Christa Böhme
Dr. Arno Bunzel

Förderung:



Deutsche Bundesstiftung Umwelt (DBU)
An der Bornau 2
49090 Osnabrück

Teil A

Statusbericht

Inhaltsverzeichnis (Teil A)

1	EINLEITUNG.....	17
2	BEITRAG VON FLÄCHEN- UND MAßNAHMENPOOLS ZUM ERREICHEN DER ZIELE DER EINGRIFFSREGELUNG.....	20
2.1	Grundlagen.....	20
2.2	Vermeidungsgebot.....	21
2.3	Funktionaler und räumlicher Ableitungszusammenhang.....	22
2.4	Vollkompensation.....	24
2.5	Flächenbevorratung.....	25
2.6	Maßnahmenbevorratung.....	26
2.7	Dauerhafte Unterhaltung.....	26
2.8	Bündelung von Kompensationsmaßnahmen.....	28
2.9	Nachkontrollen.....	28
2.10	Zertifizierung.....	29
3	BEITRAG VON FLÄCHEN- UND MAßNAHMENPOOLS ZU EINER FLÄCHENSPPARENDE NACHHALTIGEN SIEDLUNGSENTWICKLUNG.....	30
3.1	Kompaktere Siedlungsstrukturen durch planexternen Ausgleich.....	32
3.2	Geringerer Kompensationsflächenbedarf.....	34
3.3	Chance für die Qualifizierung der Freiraumstrukturen im Siedlungsbestand.....	34
3.4	Beseitigung eines Investitionshindernisses. Ein Grund für mehr Eingriffe?.....	36
4	AUSWIRKUNGEN VON FLÄCHEN- UND MAßNAHMENPOOLS AUF DIE BODENPREISE VON KOMPENSATIONSFLÄCHEN.....	38
4.1	Bodenpreisbildung am Markt.....	38
4.2	Preisdämpfung durch Flächenbevorratung.....	39
4.3	Poolträger als Marktteilnehmer auf der Angebotsseite.....	40
4.4	Wertermittlungsrechtlicher Entwicklungszustand.....	41
4.5	Darstellung von Kompensationsflächen im Flächennutzungsplan.....	44
5	WIRTSCHAFTLICHKEIT VON FLÄCHEN- UND MAßNAHMENPOOLS.....	46
5.1	Problempunkt 1 – Startkapital.....	47

5.2	Problempunkt 2 – Refinanzierung der Durchführungskosten.....	48
5.3	Problempunkt 3 – Refinanzierung der dauerhaften Pflegekosten.....	49
5.4	Sind Flächen- und Maßnahmenpools wirtschaftlich interessante Alternativen zu Einzelfalllösungen?	50
6	BEDEUTUNG DER FLÄCHEN- UND MAßNAHMENPOOLS FÜR DIE KOMMUNALE UND REGIONALE GRÜN- UND FREIFLÄCHENENTWICKLUNG UND ERHOLUNGSVORSORGE	53
6.1	Bündelung von Kompensationsmaßnahmen und Kofinanzierung.....	53
6.2	Impulse für die kommunale Grün- und Freiflächenentwicklung.....	54
6.3	Nutzung kommunaler Grün- und Freiflächen für Kompensationszwecke.....	55
6.4	Qualitative Veränderungen kommunaler Grünflächen	56
6.5	Verringerung öffentlich nutzbarer Grün- und Freiflächen in Neubaugebieten?.....	57
6.6	Wachsende Unterhaltungslasten für Kompensationsflächen stärker beachten	58
6.7	Lösungsansätze zur Finanzierung der dauerhaften Pflege	58
6.8	Flächen- und Maßnahmenpools – ein Bestandteil der Neuorientierung der kommunalen Freiflächenpolitik?.....	61
7	LANDWIRTSCHAFT UND KOMPENSATIONSAUFGABE	62
7.1	Entwicklungstrends in der Landwirtschaft	62
7.2	Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Interessen bei der Entwicklung und Umsetzung von Flächen- und Maßnahmenpools	63
7.3	Erfassung und Auswertung landwirtschaftlicher Daten	64
7.4	Kompensationsaufgabe in Regionen mit schlechten Produktionsbedingungen	65
7.5	Kompensationsaufgabe in Regionen mit guten Produktionsbedingungen.....	66
7.6	Abgestufte Kompensationskonzepte.....	66
7.7	Ökologischer Landbau und Kompensation	67
8	AKZEPTANZ VON FLÄCHEN- UND MAßNAHMENPOOLS BEI DEN BETEILIGTEN AKTEURSGRUPPEN	68
8.1	Naturschutzverwaltungen und Naturschutzverbände.....	68
8.2	Städte und Gemeinden.....	69
8.3	Träger der Regionalplanung	70
8.4	Landwirtschaft	70

8.5	Vorhabens- und Fachplanungsträger	71
8.6	Interessenermittlung und Schaffung von Kooperationsstrukturen	71
9	ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT	74
10	AUSBLICK.....	79

Abbildungsverzeichnis (Teil A)

Abbildung 9-1:	Teilnehmer der Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools nach ihrer Herkunft.....	78
Abbildung 10-1:	Aufteilung der Befragten auf die unterschiedlichen Befragungen	80
Abbildung 10-2:	Grundsätzliches Interesse am Netzwerk.....	81
Abbildung 10-3:	Interesse an einem bundesweiten bzw. landesweiten Austausch	81
Abbildung 10-4:	Verfügbarkeit eines Internetanschlusses	82

Abkürzungsverzeichnis

Anm.	Anmerkung
BArtSchV	Bundesartenschutzverordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
ebd.	ebenda
Drs.	Drucksache
E+E-Vorhaben	Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben
F+E-Vorhaben	Forschungs- und Entwicklungsvorhaben
FFH-RL	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (EG 92/43/EWG)
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
GALK	Gartenamtsleiterkonferenz beim Deutschen Städtetag
ggf.	gegebenenfalls
GLB	Geschützter Landschaftsbestandteil
GRZ	Grundflächenzahl
HENatG	Hessisches Naturschutzgesetz
i. d. R.	in der Regel
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
LBP	Landschaftspflegerischer Begleitplan
LG NW	Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen
LSG	Landschaftsschutzgebiet
ND	Naturdenkmal
NNatG	Niedersächsisches Naturschutzgesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiet
ThürNatG	Thüringer Naturschutzgesetz
v. a.	vor allem
V+E-Plan	Vorhaben- und Erschließungsplan
VO	Verordnung
VS-RL	Vogelschutzrichtlinie (EG 79/409/EWG)
WertV	Wertverordnung
WSG	Wasserschutzgebiet

1 EINLEITUNG

ARNO BUNZEL

Die einzelfallbezogene Praxis bei der Festlegung und Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich oder Ersatz bei Eingriffen in die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild ist nach Einschätzung vieler Vertreter des Naturschutzes nicht zufrieden stellend (stellvertretend MEYHÖFER 2000, 325ff.). Dies gilt für den Bereich der fachplanungsbedingten Eingriffe genauso wie für die durch Bebauungspläne ausgelösten Eingriffe. Planungsträger bevorzugen regelmäßig Lösungen, die verfahrenstechnisch möglichst unaufwändig und preislich möglichst günstig sind. Resultat dieser Praxis scheint eine relativ beliebige, nicht aufeinander abgestimmte Auswahl von Kompensationsmaßnahmen zu sein, die in ihrer räumlichen Verteilung einem Flickenteppich gleichen. Chancen (WOLF 1998, 192ff.), die in einer konzeptionellen Bündelung von Maßnahmen liegen, werden vertan.

Mit der Baurechtsnovelle zum 1. Januar 1998 wurden die Möglichkeiten zur Gestaltung von Kompensationserfordernissen in räumlicher und zeitlicher Hinsicht erheblich erweitert und Vorstellungen, wie sie vor allem in Rheinland-Pfalz mit dem Ökokonto entwickelt wurden, bundesrechtlich aufgegriffen. In der Folge haben auch die Länder – zumindest teilweise – den ihnen bundesrechtlich eingeräumten Gestaltungsspielraum dazu genutzt, z. B. durch die explizite Einführung der Möglichkeit „Ökokontos“ einzurichten, die Eingriffsregelung auf der Rechtsfolgenseite zu flexibilisieren. Das neu geregelte BNatSchG bestätigt diese landesrechtliche Entwicklung. Die Länderermächtigung zum Erlass weitergehender Regelungen ist durch den expliziten Hinweis ergänzt worden, dass auch „Vorgaben zur Anrechnung von Kompensationsmaßnahmen“ getroffen und vorgesehen werden können (§ 19 Abs. 4 BNatSchG¹).

Die Ausweitung des Suchradius für geeignete Kompensationsmaßnahmen ist Grundlage für eine planmäßige über den Einzelfall hinaus reichende Kompensationspraxis und damit für die Einrichtung von Flächen- und Maßnahmenpools. In den letzten Jahren haben sich dementsprechend sehr vielfältige Ansätze zur Einrichtung von Flächen- und Maßnahmenpools eingestellt. Vor diesem Hintergrund führten die TU Berlin und das Deutsche Institut für Urbanistik gefördert von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt am 16. September 2002 eine Statuskonferenz und am Folgetag einen Expertenworkshop durch. Bereits die Teilnehmerzahl der Statuskonferenz von mehr als 200 Personen aus dem gesamten Bundesgebiet macht das große Interesse an der Thematik deutlich. Die Veranstaltungen dienten der Klärung folgender Fragen:

¹ BGBl. I, 2002, Nr. 22

1. Die Pools sind zuerst Umsetzungsinstrumente der Eingriffsregelung. Deshalb muss geklärt werden, wie effektiv sie im Hinblick auf das Erreichen fachlicher Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind. Dabei soll insbesondere auch der Frage nachgegangen werden, inwieweit und auf welche Weise Poolösungen zu einer flächensparenderen Siedlungsentwicklung beitragen können.
2. Mit den Pools treten neue Nutzer auf dem Bodenmarkt auf. Befürchtet wird unter anderem eine Veränderung der Bodenpreise. Es soll deshalb gefragt werden, ob und ggf. welche Auswirkungen von diesen Poolmodellen auf die kommunale oder regionale Bodenpolitik ausgehen (Nutzungskonkurrenzen, Bodenpreise, kommunale Flächenpolitik etc.), mit welchen Strategien darauf reagiert wird und wie sich das in der Konzeption der Poolmodelle niederschlägt.
3. Die Wirtschaftlichkeit von Pool-Konzepten ist eine wichtige Voraussetzung bei den Kosten-Nutzen Überlegungen der Vorhabensträger. Dazu sollen die Kosten- und Einnahmestruktur verschiedener Modelle betrachtet und nach Effektivitäts- und Effizienz Gesichtspunkten verglichen werden.
4. Mit der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen werden in erheblichem Maße Grünflächen im weitesten Sinne neu geschaffen oder verändert. Dem stehen geringe Finanzmittel für das öffentliche Grün gegenüber. Es ist zu klären welche Bedeutung die Pools für die kommunale Freiraumversorgung und Grüngestaltung haben (KÖPPEL 2000, 34).
5. Die Agrarwirtschaft gehört zu den Hauptbetroffenen der Flächenumwandlungen. Zur Bestimmung und Eingrenzung von Nutzungskonkurrenzen muss deshalb den Fragen nachgegangen werden, ob und welche Auswirkungen auf die Agrarstruktur feststellbar sind, wie damit bisher umgegangen wird und welche Alternativen denkbar sind.
6. Mit der Implementierung der Pool-Konzepte trifft man auf unterschiedliche Akteure aus der Politik, der beteiligten Verwaltung und der betroffenen Öffentlichkeit. Hier interessiert u. a. wie es um die Akzeptanz solcher Konzepte steht und wie die Betroffenen die daraus erwachsenden Handlungsoptionen beurteilen.

Eine Bewertung der Potenziale von Flächen- und Maßnahmenpools kann nur gelingen, wenn ein Vergleich mit der Anwendungspraxis ohne entsprechende Pools vorgenommen wird. Als übergeordnet galten deshalb folgende Leitfragen:

- Welche Vor- und welche Nachteile ergeben sich bei Flächen- und Maßnahmenpools gegenüber einer Kompensationspraxis ohne solche Pools?

- Wie sollten Flächen- und Maßnahmenpools im Kontext der jeweiligen Fragestellungen ausgestaltet sein (Konzept, Verfahren und Organisation etc.) und welche Ausgestaltungen sind weniger vorteilhaft?

Die im Folgenden dokumentierten Ergebnisse berücksichtigen die Referate und Statements im Rahmen der Statuskonferenz und des Expertenworkshops. Sie nehmen damit Bezug auf die Dokumentation der Statuskonferenz, die im Internet unter <http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm> veröffentlicht ist.

Um ein einheitliches Begriffsverständnis sicherzustellen, erscheint es zweckmäßig, vorab einige im Folgenden verwendete Begriffe kurz zu erläutern:

- Der Begriff Kompensationsmaßnahmen wird im Folgenden als Sammelbegriff für Ausgleichsmaßnahmen und Ersatzmaßnahmen im Sinne von § 19 Abs. 2 BNatSchG verwendet. Obwohl Ausgleichsmaßnahmen im Sinne des BauGB bereits Ersatzmaßnahmen nach den Landesnaturschutzgesetzen einschließen (§ 200a BauGB), wird auch hier von Kompensationsmaßnahmen gesprochen, um nicht als weiteren Begriff den der „Ausgleichsmaßnahme im Sinne des BauGB“ einführen zu müssen.
- Der Begriff „Flächen- und Maßnahmenpool“ umfasst zum einen die auf einer vorlaufenden planerischen Erfassung geeigneter Flächen zur Kompensation aufbauende Sicherung der Verfügbarkeit über diese Flächen durch Grunderwerb oder auf andere Weise (Flächenbevorratung). Zum anderen wird auch die Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen, d. h. deren vorlaufende Durchführung zur Zuordnung bei späteren Eingriffen erfasst. In der Praxis wird hier häufig auch von einem „Ökokonto“ gesprochen².
- Der Begriff „Pool“ steht für die Zusammenfassung einer Mehrzahl von Flächen bzw. von Flächen und Maßnahmen. Ein Pool kann einerseits durch weitere Flächen oder Maßnahmen ergänzt werden andererseits können aber auch Flächen und Maßnahmen ausgegliedert werden.
- Als Poolnutzer wird der Planungsträger des kompensationspflichtigen Vorhabens (z. B. Gemeinden, Fachplanungsbehörden, private Bauherren) bezeichnet.
- Die Institution, die den Flächenpool in eigener Verantwortung verwaltet (z. B. Gemeinde, Kreis, Planungs- oder Zweckverband, GmbH, Stiftung, Verein etc.), soll im Folgenden Poolträger genannt werden.

² Dieser Begriff trifft den damit bezeichneten Sachverhalt allerdings nur unzureichend und ist missverständlich, vgl. RAT DER SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (2000, 216); AMMERMAN et al. (1998, 163ff.); WILKE (2001, 5ff.).

2 BEITRAG VON FLÄCHEN- UND MAßNAHMENPOOLS ZUM ERREICHEN DER ZIELE DER EINGRIFFSREGELUNG

BRITTA DEIWICK / ALFRED HERBERG / JOHANN KÖPPEL

2.1 Grundlagen

Mit der Einführung von Flächen- und Maßnahmenpools ist aus naturschutzfachlicher Sicht die Hoffnung verbunden, die herkömmliche, oftmals ungenügende Vollzugspraxis der Eingriffsregelung zu verbessern (vgl. BRUNS, HERBERG & KÖPPEL 2000a, 19). Als Vorteile gegenüber einer einzelfallbezogenen Kompensation werden die rechtzeitige Bereitstellung von Kompensationsflächen und die frühzeitige oder sogar vorgezogene Realisierung von Kompensationsmaßnahmen betrachtet. Naturschutzbehörden versprechen sich häufig einen größeren Spielraum für die konzeptionelle Entwicklung der Landschaft und die Finanzierung von landschaftspflegerischen Projekten, die sonst nicht umgesetzt werden könnten (vgl. z. B. BRANDL 2000 und STEFFEN 2000).

In der Fachdiskussion werden aber nicht nur Möglichkeiten sondern auch Risiken, die mit der Bevorratung von Flächen und Maßnahmen verbunden sind, gesehen (BREUER 2001; WILKE 2001). Kritiker befürchten, dass die Lockerung des räumlichen und zeitlichen Zusammenhangs zwischen Ausgleich und Ersatz und die mit den Pools geschaffenen finanziellen und organisatorischen Zwänge zu einer Absenkung naturschutzfachlicher Standards führen könnten. Diese Standards sind sowohl für eine einzelfallbezogene Kompensation als auch für eine Kompensationspraxis im Rahmen eines Pools gültig. Sie ergeben sich einerseits aus der Schutzfunktion der Eingriffsregelung, die im Vermeidungsgebot zum Ausdruck kommt, und andererseits aus der Wiedergutmachungsfunktion, die das Kompensationserfordernis begründet:

1. Beachten der Stufenfolge der Eingriffsregelung:

Die Vermeidung hat Vorrang vor dem Ausgleich (Ausgleichsmaßnahmen) oder einer Kompensation in sonstiger Weise (Ersatzmaßnahmen) (vgl. § 19 BNatSchG).

2. Beachten der fachlichen Eignung der Kompensationsflächen und -maßnahmen:

Es muss prinzipiell eine Aufwertung der naturschutzfachlichen Qualität der ausgewählten Flächen möglich sein. Die Maßnahme selbst muss den beeinträchtigen Funktionen und Werten entsprechen oder ihnen möglichst ähnlich sein. Gleichzeitig wird ein räumlicher Bezug zum Eingriffsort erwartet.

3. Sicherstellen einer engen zeitlichen Bindung zwischen dem Eintreten der Beeinträchtigungen und dem Durchführen der Kompensation:

Um die Beeinträchtigungen möglichst gering zu halten, wäre in vielen Fällen die

Durchführung von Kompensationsmaßnahmen bereits vor dem Eintritt der Beeinträchtigungen erforderlich. Wenn dies nicht erfolgen kann, ist zumindest eine zeitnahe Realisierung der Kompensationsmaßnahmen zum Eingriffsvorhaben notwendig.

4. Dauerhafte Sicherung der Flächen und Maßnahmen:

Die Kompensationsmaßnahmen müssen nicht nur hergestellt werden, auch ihr Erhalt muss dauerhaft gewährleistet sein.

Ob die Stufenfolge der Eingriffsregelung genügend beachtet wird, die Flächen fachlich geeignet und die Kompensationsmaßnahmen dauerhaft gesichert sind, wird von einigen Kritikern von Flächen- und Maßnahmenpools angezweifelt. Welche Tendenzen sich in der bisherigen Umsetzung der Flächen- und Maßnahmenpools abzeichnen oder vermutet werden, wird im Folgenden dargestellt.

2.2 Vermeidungsgebot

Die Wirksamkeit des Vermeidungsgebotes in der Praxis ist schwer nachzuweisen. Zumindest in der Bauleitplanung besteht nicht die Verpflichtung alle möglichen Vermeidungsmaßnahmen auch durchzuführen, da die Vermeidungsmaßnahmen in die Abwägung eingestellt und überwunden werden können (HERBERG 2002, 129). Dennoch besteht gerade im Zusammenhang mit Flächen- und Maßnahmenpools die Befürchtung, dass das Angebot und die Bevorratung von Kompensationsflächen dazu führen können, dass die vorrangige Berücksichtigung von Vermeidungsmaßnahmen unterlaufen wird. Planer und Vorhabensträger könnten dazu verleitet werden, weniger intensiv potenzielle Vermeidungsmaßnahmen in ihre planerischen Erwägungen mit einzubeziehen³. Forciert wird diese Entwicklung dann, wenn die Naturschutzverwaltung ein Interesse daran hat, über den Flächen- und Maßnahmenpool Maßnahmen für Naturschutz und Landschaftspflege umzusetzen.

Das Vermeidungsgebot hat beim Ausgleichsflächenkonzept in Berlin nachrangige Bedeutung. Diese Vermutung stützt sich darauf, dass Berlin vorwiegend versucht das Kompensationserfordernis zu nutzen, um den Erholungswert städtischer Grünflächen zu erhöhen (MARTICKE 2000). Dabei werden teilweise auch Maßnahmen umgesetzt, die ausschließlich dazu dienen, den Zugang zu Flächen durch Anlage von Wegen oder Brücken zu erleichtern ohne den ökologischen Wert der Flächen zu erhöhen.

Die Vernachlässigung des Vermeidungsgebotes zugunsten der reparierenden Instrumente ist kein spezifisches Problem von Flächen- und Maßnahmenpools sondern

³ Die These geht davon aus, dass durch die Bereitstellung eines ausreichend großen Angebots an Kompensationsflächen der äußere Druck zur Durchführung von Vermeidungsmaßnahmen abnimmt. Sie unterstellt, dass es in der bisherigen Praxis nachweislich einen solchen Zusammenhang gab.

ist eine Tendenz, die auch bei der einzelfallbezogenen Kompensation zu beobachten ist (BURMEISTER 1988, 77). Dennoch besteht die Gefahr, dass durch die Flächen- und Maßnahmenpools diese allgemeine Entwicklung verstärkt wird. Einzelne Untersuchungen, z. B. aus Rheinland-Pfalz, scheinen dies zu belegen (LANDTAG RHEINLAND-PFALZ 1998).

2.3 Funktionaler und räumlicher Ableitungszusammenhang

Die Befürchtung, dass der notwendige funktionale und naturräumliche Ableitungszusammenhang im Rahmen von einer poolbezogenen Kompensationspraxis vernachlässigt wird, kann vor allem dann zutreffen, wenn der Poolnutzer gleichzeitig auch der Poolträger ist. Die Motivation, die erforderlichen Kompensationsmaßnahmen dort zu bündeln, wo bereits finanzielle Vorleistungen erbracht wurden, ist in diesem Fall besonders hoch. Wenn Poolbetreiber und Poolnutzer nicht identisch sind, werden diese ökonomischen Erwägungen keine so große Rolle spielen. Der Poolnutzer wird bei gleichen Kosten an erster Stelle an der Akzeptanz seiner Kompensationsmaßnahmen interessiert sein. Dies schließt die fachliche Eignung der Flächen ein. Bei dieser Konstellation ist eine Vernachlässigung des funktionalen und räumlichen Ableitungszusammenhangs unwahrscheinlicher.

Die Herstellung eines funktionalen Zusammenhangs zwischen Eingriff und Ausgleich bei vorgezogenen Maßnahmen ist z. T. erschwert, da im Vorfeld keine genügenden Kenntnisse über die Art des Eingriffs vorliegen. Wichtig ist daher, dass der Poolträger den Kompensationsbedarf vorher abschätzt und die wahrscheinlich beeinträchtigten Funktionen und Schutzgüter ermittelt. Auch wenn diese Vorgehensweise gute Voraussetzungen schafft, bei der Auswahl der Flächen und Maßnahmen den räumlichen und funktionalen Zusammenhang zu berücksichtigen (vgl. BÖHME & BUNZEL 2002), ist die Befürchtung, dass der Ableitungszusammenhang zwischen Eingriffsfolgen und Ausgleich und Ersatz zunehmend vernachlässigt wird, nicht unberechtigt. Die Überlegungen, Maßnahmen des Ökologischen Landbaus, Energiesparmaßnahmen und Abrissmaßnahmen von Gebäuden auf das Kompensationserfordernis anrechnen zu lassen, zeigen, dass es Tendenzen gibt, jedwede ökologische Maßnahme als Kompensation anerkennen zu lassen, unabhängig von funktionalen Bezügen. Teilweise werden Landwirte von den Poolträgern unterstützt, um bestimmte Geräte für eine ökologische Bewirtschaftung anzuschaffen. Die Rheinisch Westfälische Wasserwerksgesellschaft hat z. B. einen Gleitfußverteiler angeschafft, mit dem man Gülle im Grünland optimal verteilen kann. Auf diese Weise unterstützt die Rheinisch Westfälische Wasserwerksgesellschaft eine Reduzierung des Mineraldüngereinsatzes (HERZBERG 2001). Einige der im Rahmen von Pools durchgeführten Maßnahmen sind aus naturschutzfachlicher Sicht nicht geeignet. Dies trifft zum Beispiel bei Maßnahmen des Ökologischen Landbaus, Aufforstungen im Wald,

Pflegemaßnahmen und anderen Maßnahmen zu, die auf der Basis anderer Rechtsvorschriften ohnehin durchgeführt werden müssten oder keine „messbare“ Aufwertung gegenüber den gesetzlich vorgeschriebenen Standards erwarten lassen.

Ähnlich wie beim Ökologischen Landbau ist eine ökologische Verbesserung von Wald als Kompensationsmaßnahme begrenzt geeignet (BREUER 2002). Die Verbesserungen, die durch den Umbau von Waldbeständen, längere Umtriebszeiten, oder durch den dauerhaften oder befristeten Verzicht auf die Nutzung von Waldflächen oder Altholz erzielt werden können, erfüllen nur bedingt die Anforderungen an Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Die Differenz zwischen der gesetzlich vorgeschriebenen guten fachlichen Praxis (§ 5 Abs. 5 BNatSchG) und der tatsächlichen darüber hinausgehenden Aufwertung ist gering, denn „bei der forstlichen Nutzung des Waldes ist das Ziel zu verfolgen, naturnahe Wälder aufzubauen und diese ohne Kahlschläge nachhaltig zu bewirtschaften. Ein hinreichender Anteil standortheimischer Forstpflanzen ist einzuhalten.“ Es ist davon auszugehen, dass teilweise höchstens eine Sicherung, nicht aber eine naturschutzfachliche Aufwertung der Flächen möglich ist. Ein Ableitungszusammenhang lässt sich nur begrenzt herstellen. Verbesserungen des ökologischen Zustandes von Waldflächen sind nur für Eingriffe in Waldbestände von Bedeutung. Allerdings ist bei einem Verlust an Waldflächen durch Eingriffe regelmäßig eine Neuentwicklung von Wald erforderlich (BREUER 2002).

Die Nutzung der Eingriffsregelung als Finanzierungsinstrument ist insbesondere dann wahrscheinlich, wenn Ausgleichsabgaben entrichtet werden. In Sachsen werden die Mittel der Eingriffsregelung genutzt um Abrissmaßnahmen zu finanzieren. Dabei wird auch die Höhe der Gebäude, die zu einer entsprechenden Erhöhung der Kosten führt, auf das Kompensationserfordernis angerechnet (SMUL 2000). Dass Berlin Mittel der Eingriffsregelung auch für weitere Eingriffe in Form von Brückenbauten verwendet, wurde bereits ausgeführt. Städte wie Bocholt hingegen zeigen, dass sehr wohl der funktionale Ableitungszusammenhang auch in Rahmen von Poolkonzepten gewahrt werden kann.

Die Befürchtungen, dass dieser Ableitungszusammenhang in den Hintergrund gerät, werden dadurch verstärkt, dass die Bilanzierung von Beeinträchtigungen und Kompensationsmaßnahmen sowie die Umlegung der Kosten für die Flächen und Maßnahmen häufig durch stark formalisierte Verfahren erfolgt, die einer notwendigen einzelfallgerechten Bestimmung der Beeinträchtigungen entgegenstehen. Von fachwissenschaftlicher Seite wird diesen Verfahren mit gewissen Vorbehalten begegnet, weil sie nur bestimmte naturhaushaltliche Aspekte, im Wesentlichen die Biotope, erfassen und andere, qualitativ relevante Beeinträchtigungswirkungen nicht oder unzureichend berücksichtigen (vgl. KIEMSTEDT, MÖNNECKE & OTT 1996a, 66ff.). Diese Entwicklung, möglichst standardisierte Verfahren zu verwenden, ist allerdings für die

gesamte Praxis der Eingriffsregelung typisch (FORSCHUNGSGRUPPE STADT + DORF 1996, 85ff.) und kann nicht allein den Flächen- und Maßnahmenpools angelastet werden. Dennoch legen die stärkeren formalen Anforderungen, wie das Ein- und Abbuchen von Flächen und Maßnahmen ggf. unter Berücksichtigung von Abschlägen (Bonus), nahe, dass diese Entwicklung von Flächen- und Maßnahmenpools forciert wird. Es entsteht ein relativ umfangreiches Verrechnungserfordernis, das am einfachsten durch standardisierte Verfahren gelöst werden kann.

Um zu gewährleisten, dass der funktionale Ableitungszusammenhang bei der Einrichtung von Flächen- und Maßnahmenpools gewahrt wird, ist eine vorbereitende fachliche Konzeption zur Auswahl der geeigneten Flächen erforderlich. Der Landschaftsplanung kommt in diesem Zusammenhang große Bedeutung zu. Für kommunale Ausgleichsflächenkonzeptionen wird der Landschaftsplan, für interkommunale Poolkonzepte wird der Landschaftsrahmenplan herangezogen. In der Vergangenheit konnte die Landschaftsplanung den an sie gestellten Ansprüchen häufig nicht gerecht werden. Die Planwerke blieben oftmals hinter der gesetzlich geforderten fachlich-inhaltlichen Qualität zurück (GRUEHN 1999, 75). Durch die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (2002) sind gute Voraussetzungen geschaffen worden, um die Abstimmung mit der Landschaftsplanung zu verbessern (LANA 2002). Die Landschaftsplanung soll Maßnahmen und Erfordernisse zur Vermeidung, Minderung oder Beseitigung von Eingriffen in Natur und Landschaft darstellen (§ 14 BNatSchG 2002). Allerdings können nur solche Maßnahmen der Landschaftsplanung als Kompensationsmaßnahme anerkannt werden, die auch als Kompensation für die relevanten Beeinträchtigungen geeignet sind.

2.4 Vollkompensation

Durch eine Bevorratung von Flächen- und ggf. Maßnahmen werden prinzipiell Gründe, die bisher für eine mangelhafte Kompensation verantwortlich waren, aufgefangen:

- Flächennachweis für das Kompensationskonzept eines Vorhabens:
Bereits zum Zeitpunkt der Planung können ausreichend qualifizierte Flächen für die Kompensation nachgewiesen werden. Dies erleichtert die Bewältigung der Kompensationserfordernisse bereits im Planerstellungs- und Abwägungsprozess.
- Flächenverfügbarkeit für eine zeitnahe Realisierung der Kompensationsmaßnahmen:
Mit der frühzeitigen Verfügbarkeit von ausreichenden Flächen für die Kompensation, wird die zügige Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen erleichtert. Der Aufwand für Verhandlungen zur Flächenbereitstellung nach Fertigstellung der Planung entfällt oder verringert sich.

- Zeitnahe Fertigstellung der Kompensationsmaßnahmen mit dem Abschluss des Vorhabens:

Vorzeitig umgesetzte Maßnahmen stellen für einen Teil der Kompensationsmaßnahmen die Realisierung bereits im Vorfeld sicher und verringern den Aufwand für die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen im Verlauf der Projektrealisierung.

Geht man davon aus, dass diese Punkte die eigentlichen Hindernisse für die bisher mangelhafte Kompensation darstellen, muss man konsequenterweise auch eine vollständigere Berücksichtigung und Realisierung der Kompensationsmaßnahmen annehmen. In Bocholt und im Landkreis Wesermarsch wird nach eigenen Angaben eine Vollkompensation erreicht. In Hamburg und Leipzig wird eine Vollkompensation zumindest in die Abwägung eingestellt. Laut den Angaben aus Hamburg wird diese dann häufig durch Abwägung überwunden. Dennoch zeigen die Beispiele, dass Pools insgesamt die Vollkompensation erleichtern.

2.5 Flächenbevorratung

Die mangelnde Flächenverfügbarkeit war in der einzelfallbezogenen Kompensationspraxis ein häufig genannter Grund für Defizite in der Vollzugspraxis. Durch eine fortwährende und kontinuierliche Flächenbevorratung im Rahmen von Flächen- und Maßnahmenpools können die für eine Kompensation erforderlichen Flächen ohne projektbedingten Zeitdruck ausgewählt und ihre Verfügbarkeit schrittweise gesichert werden. Im Falle eines Eingriffs können diese Flächen dann zur Wahrnehmung der Kompensationsverpflichtungen eingesetzt werden. Dass alle erforderlichen Flächen dann bedarfsgerecht für laufende Planungsverfahren bereitgestellt werden können, wird sicherlich der Idealfall sein. Dennoch, so die Erwartung, kann das einzelne Planungsverfahren allein schon durch eine Verringerung des Suchaufwandes eine zeitliche Entlastung erfahren. Mit dieser Entlastungswirkung wird auch die Erwartung verbunden, dass Vollzugsdefizite, die auf eine verspätete oder unzureichende Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen zurückzuführen sind, verringert werden können. Die Bevorratung von Flächen stößt in der Praxis dann auf Probleme, wenn die Kommunen nicht über genügend Mittel verfügen die Flächen zu erwerben oder die Grundstückseigentümer nicht bereit sind zu verkaufen oder zur Verfügung zu stellen.

Die Stadt Bocholt begegnet diesen Problemen durch ein gezieltes Flächenmanagement. Sie kauft gezielt Poolflächen an und widmet geeignete eigene Flächen um oder kauft Flächen (i. d. R. landwirtschaftliche Flächen) auf, die nicht als Poolflächen geeignet sind, um sie später den Landwirten im Tausch gegen geeignetere Flächen anzubieten. Auch im Landkreis Altenburg wird ein gut funktionierendes Flächenmanagement im freien Grundstücksverkehr bzw. im Tauschverfahren betrieben.

2.6 Maßnahmenbevorratung

Mit der vorgezogenen Durchführung von Maßnahmen wird eine bessere ökologische Wirksamkeit von Kompensationsmaßnahmen durch eine Verringerung des Time-lag-Effektes erwartet. Dafür sind aber teilweise lange im Voraus finanzielle Aufwendungen notwendig, für die teilweise die Mittel oder die Bereitschaft zur Vorfinanzierung seitens der Vorhaben- bzw. Poolträger fehlen. Um diese Bereitschaft zu fördern versucht man Anreize zu schaffen. Eine Form eines solchen Anreizes sind so genannte Bonussysteme („Ökologische Verzinsung“)⁴. Sies sollen bei im Vorfeld eines Eingriffs durchgeführten Kompensationsmaßnahmen einen Nachlass gegenüber dem ermittelten Kompensationsumfang gewähren. Poolbetreiber, die nicht zugleich Poolnutzer sind, können einen solchen Vorteil nur realisieren, wenn sie selbst für eigene Vorleistungen einen solchen Bonus verbuchen können. Dies versetzt sie in die Lage, dem Vorhabensträger ein günstiges Angebot zu unterbreiten, das die Vorleistungen des Poolträgers durch einen geringeren Flächenbedarf „kapitalisiert“.

Ob sich ein potenzieller Poolnutzer allein durch eine solche Vorteilsgewährung zu einer vorgezogenen Durchführung von Maßnahmen animieren lässt, hängt von seiner internen Kosten-Nutzen-Abwägung ab. Im Normalfall wird man davon ausgehen dürfen, dass eine vorgezogene Durchführung von Maßnahmen, selbst bei Bonussystemen, eher selten erfolgt. Erfolgt eine Maßnahmenbevorratung, wie z. B. bei den Fallbeispielen RWW Rheinisch-Westfälische Wasserwerkgesellschaft, Regionalpark Rhein-Main und Stadt Hannover, geschieht dies unabhängig davon, ob eine Bonusvergabe erfolgt oder nicht.

2.7 Dauerhafte Unterhaltung

Die Kompensationsmaßnahmen und deren positive Wirkung auf Natur und Landschaft müssen dauerhaft angelegt sein. Dauerhaftigkeit meint in diesem Zusammenhang, dass die Maßnahme und somit auch die Verfügungsberechtigung über die Fläche mindestens den Zeitraum umfassen muss, den der Eingriff bzw. die Beeinträchtigung voraussichtlich andauern wird (KIEMSTEDT, MÖNNECKE & OTT 1996b, 101). Da zum Beispiel Versiegelungsmaßnahmen und die daraus resultierenden Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft praktisch unbegrenzt andauern, muss die Kompensation auch unbegrenzt wirken.

Weiterhin wird mit Flächen- und Maßnahmenpools die Erwartung verbunden, dass die dauerhafte Unterhaltung der Kompensationsflächen besser gewährleistet ist, als bei einer einzelfallbezogenen Kompensationspraxis. Diese Vermutung ist darauf zurückzuführen, dass es innerhalb eines Poolmanagements einen Ansprechpartner für

⁴ Zum bayerischen und baden-württembergischen Bonussystem vgl. BRUNS, HERBERG & KÖPPEL 2000b, 71).

die Durchführung der Pflegemaßnahmen gibt. Der Poolträger übernimmt vom Vorhabensträger die Verpflichtung, den Erfolg der Maßnahmen sicherzustellen. Wird eine fehlende Umsetzung der Maßnahmen gerügt, z. B. von der Naturschutzverwaltung, kann der Vorhabensträger dies vom Poolbetreiber einfordern. Das Interesse eines Poolbetreibers am Erfolg der Maßnahmen dürfte deshalb schon aus Gewährleistungsgründen größer sein als dies gemeinhin der Fall ist. Da er für die Sicherstellung der Pflege Geld benötigt, wird er dafür Sorge tragen, dass auch eine entsprechende Refinanzierung dieser Aufwendungen erfolgt. Allerdings trifft dies wahrscheinlich nicht gleichermaßen zu, wenn der Vorhabensträger gleichzeitig auch Poolbetreiber ist. Sind darüber hinaus die Konventionen über die Dauer der Pflege unzureichend, wie dies gegenwärtig noch der Fall ist, wird ein Poolbetreiber die Kosten gegenüber einem Vorhabensträger nur in dem Umfang durchsetzen können, wie dieser selber zur Durchführung von Pflegemaßnahmen verpflichtet ist. Dies zeigt sich auch in der Praxis. Die dauerhafte Unterhaltung und Pflege stellt die Kommunen z. T. vor erhebliche Probleme. Dies bestätigten die Erfahrungen der Fallbeispiele Stadt Hannover und Leipzig. Mit der Kostenerstattungssatzung kann dem Eingriffsverursacher nur die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege in Rechnung gestellt werden (SUNDERMEYER 2003), diese umfasst höchstens fünf Jahre (BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE – ARGEBAU 1997). Auch eine Pacht reicht unter Umständen nicht aus, um die Kompensationsmaßnahmen dauerhaft zu sichern. Die Kommunen suchen nach neuen Wegen die Unterhaltungslast nicht aus dem kommunalen Haushalt zu finanzieren. Besonders in Städten sind die Kompensationsflächen meist gleichzeitig öffentliche Grünflächen⁵, so dass die Unterhaltungslast bei der jeweiligen Kommune liegt. In diesem Zusammenhang sind Substitutionseffekte zu beobachten. Hamburg führt daher keine Kompensationsmaßnahmen auf öffentlichen Grünflächen durch, um eine Trennung zwischen kommunaler Pflichtaufgabe und Eingriffsregelung zu vollziehen. In Berlin betrachtet man den „Zuwachs an Grünflächen als problematisch“ und lehnt daher ein weiteres Flächenwachstum ab. Zukünftig könnte in Berlin die Entwicklung dorthin gehen, dass Vorhabensträger die „Pflege von Wiesenflächen übernehmen“ (CLOOS 2003). Offen blieb die Frage, ob denn immer pflegebedürftige Biotop zerstört werden und darum neue pflegebedürftige Biotop geschaffen werden müssen.

Ein Praxisbeispiel verdeutlichte, dass der Grundsatz, Kompensationsmaßnahmen dauerhaft anzulegen unter bestimmten Umständen aufgegeben wird. Im Landkreis Wesermarsch erfolgt die Kompensation im Wesentlichen durch Grünlandextensivierung. Zur Flächenbereitstellung erfolgt neben dem Erwerb oder der Sicherung durch

⁵ vgl. Hannover, Berlin, Leipzig

Grunddienstbarkeit und Reallast unter engen Voraussetzungen auch die Anpachtung einer Fläche für einen Zeitraum von lediglich zehn Jahren. Die Kompensationsflächen, die durch die Landwirte gepflegt werden, wechseln. Die Bilanz der Flächen und Maßnahmen bleibt zwar erhalten, dennoch ist jede einzelne Maßnahme und auch die damit erzielte Aufwertung nicht dauerhaft. Dabei ergibt sich eine Reihe von Fragen zur Sicherung der Bilanz und zur Geeignetheit der Kompensation. Überlegungen zu einem solchen wandernden Ausgleich gibt es auch in Leipzig und Berlin. In Leipzig wird auch diskutiert, ob Kompensationsflächen im Innenbereich künftig wieder baulich in Anspruch genommen werden können. Sind die gegenwärtigen Kompensationsflächen also die Bauflächen für morgen?

2.8 Bündelung von Kompensationsmaßnahmen

Mit dem Begriff „Flächen- und Maßnahmenpool“ verbindet man die Vorstellung, dass es sich um größere, miteinander zusammenhängende Flächen handelt. Dies ist jedoch keineswegs selbstverständlich. Es ist im Gegenteil sogar für eine ganze Reihe von Pools bekannt⁶, dass sie letztlich nur eine formalisierte, katasterartige Zusammenstellung von kleinen Einzelflächen darstellen. Große zusammenhängende Flächen zur Realisierung von größeren Zielstellungen sind dabei nicht immer vorhanden. Damit wird aber der erwartete naturschutzfachliche Effekt, der durch die sinnvolle Bündelung von ökologisch bisher weniger wirksamen Einzelmaßnahmen erwartet wird, nur in bestimmten Fällen erreicht. In Bocholt ist man bemüht, die Bündelung von Maßnahmen zu erreichen. Anhand eines Grünordnungsrahmenplanes werden in Suchräumen größere und zusammenhängende Flächen mit erkennbaren ökologischen Aufwertungspotenzialen dargestellt.

2.9 Nachkontrollen⁷

Ein Pool wird in der Regel einheitlich verwaltet und die Flächen sind in vielen Fällen katastermäßig erfasst. Es ist also davon auszugehen, dass die Übersicht über die durchgeführten Kompensationsmaßnahmen, und die gewünschten Kompensationszielstellungen erhalten bleibt, selbst wenn die Kompensationsmaßnahmen von ganz unterschiedlichen Vorhabensträgern stammen. Dies erleichtert eine Überprüfung des Entwicklungszustandes der Maßnahmen erheblich (Nachkontrollen). Die Bündelung von Kompensationsmaßnahmen gewährleistet darüber hinaus, dass die Maßnahmen mit geringerem Aufwand kontrolliert werden können. Die Erkenntnisse aus solchen Kontrollen können auch Rückschlüsse auf die künftige Auswahl und Festsetzung

⁶ U.a. Städtequartett Damme, Diepholz, Lohne und Vechta, Berliner Ausgleichsflächenkonzept, Leipzig

⁷ Relevant sind hier vor allem die sogenannten Funktionskontrollen, auch als Wirkungskontrollen bezeichnet, mit denen überprüft werden soll, inwieweit das Kompensationsziel erreicht wurde.

geeigneter Kompensationsmaßnahmen erlauben und bei der regelmäßigen Überprüfung einer einmal ausgesprochenen Zertifizierung eines Flächen- und Maßnahmenpools hilfreich sein.

Andererseits kann man nicht selbstverständlich davon ausgehen, dass Kontrollen zur Realisierung der Maßnahmen und zum Erfolg der Umsetzung der Maßnahmen durchgeführt werden. Wenn der Vorhabensträger nicht zur Durchführung solcher Kontrollen verpflichtet ist, wird seine Bereitschaft, sich an den Kosten dieser Kontrollen zu beteiligen, nicht groß sein. Fehlen diese Mittel aber, erschwert dies auch den Poolbetreibern die Durchführung von Nachkontrollen, weil sie nur einen geringen Aufwand dafür betreiben können.

2.10 Zertifizierung

Die Einhaltung naturschutzfachlicher Mindestanforderungen könnte durch eine Zertifizierung sichergestellt werden. Zertifizierung meint in diesem Zusammenhang, dass Flächen- und Maßnahmenpools, soweit sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen, ein Zertifikat erhalten. Ein solches Zertifikat kann, dahin gehen z. B. die Überlegungen in Brandenburg, einen pauschalen Bonus dafür zu vergeben. Die Vorteile einer solchen Zertifizierung werden in Brandenburg v. a. darin gesehen, auf diese Weise eine fachliche Qualität sicherzustellen. Das heißt, nicht alles was man sich unter einem Poolansatz vorstellen kann, soll als Pool geführt werden, sondern eben nur solche, die die fachlichen Mindestanforderungen erfüllen (STEFFEN 2003). Darüber hinaus soll durch die Zertifizierung Werbung für Flächen- und Maßnahmenpools gemacht werden. Eine Zertifizierung, und damit eine erhöhte Kontrolle, bietet auch die Möglichkeit zur Überprüfung, ob die Poolträger überhaupt in der Lage wären, alle fachlichen Standards einzuhalten. Die unteren Naturschutzbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte könnten eine solche Zertifizierung von Poolansätzen überwachen. Ist dies dort nicht möglich, könnten diese Aufgabe auch die Naturschutzverwaltungen bei den staatlichen Umweltfachämtern, den Regierungspräsidien oder den Landesämtern / -anstalten für Umweltschutz übernehmen. Die U.S.A. sind auf dem Gebiet der Zertifizierung und Lizenzierung wesentlich weiter als Deutschland. In Deutschland ist zumindest eine Lizenzierung aus rechtlichen Gründen zurzeit nicht zulässig. Im Rahmen der Mitigation Banks (vgl. KOPKASH 2003; BUTZKE et al. 2002) wird die Realisierung von Kompensationsmaßnahmen durch die Behörde überprüft.

3 BEITRAG VON FLÄCHEN- UND MAßNAHMENPOOLS ZU EINER FLÄCHENSPARENDE NACHHALTIGEN SIEDLUNGSENTWICKLUNG

CHRISTA BÖHME / ARNO BUNZEL

Wesentliches Ziel einer flächensparenden nachhaltigen Siedlungsentwicklung ist der dauerhafte Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, also der sparsame und nachhaltige Umgang mit den begrenzten Ressourcen. Strategien einer flächensparenden nachhaltigen Siedlungsentwicklung sind daher unter anderem:

Siedlungswachstum bremsen: Die räumliche Entwicklung ist in Deutschland geprägt durch anhaltende Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Im Jahr 1999 betrug die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke nach Erhebungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) täglich 129 Hektar (PREUß & TOMERIUS 2001, 9). Dabei werden nach der amtlichen Flächenstatistik folgende Nutzungsarten zur Siedlungs- und Verkehrsfläche gezählt:

- Gebäude- und Freiflächen (Grundflächen der bebauten Grundstücke),
- Betriebsflächen,
- Erholungsflächen (städtische Grün-, Spiel- und Sportanlagen),
- Verkehrsflächen (Straßen, Wege, Plätze, Eisenbahn- und Flughafenfläche) (vgl. APEL et al. 2001, 87).

Obwohl Fläche nicht „verbraucht“, sondern für unterschiedliche Zwecke wie Landwirtschaft, Gewerbe- oder Wohngebiete, Infrastruktureinrichtungen, öffentliche Grünflächen, Rohstoffabbau, Forstwirtschaft und vieles mehr genutzt wird und auch wieder umgenutzt, rekultiviert oder recycelt werden kann, hat sich in der Fachdiskussion als Kurzform für die Inanspruchnahme von Bodenflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke der Begriff „Flächenverbrauch“ durchgesetzt. Die Reduzierung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums hat eine wichtige programmatische Funktion für eine nachhaltige Flächenhaushaltspolitik.

Siedlungswachstum schonend gestalten: Der quantitative Maßstab muss jedoch aus mehreren Gründen um qualitative Kriterien ergänzt werden. Zum einen hängt der Grad der Umweltbelastungen bei Siedlungserweiterungen in starkem Maße von der Lage der Erweiterungsfläche ab. Dispers verlaufende Suburbanisierungsprozesse haben erheblich gravierendere Umweltbelastungen als konzentrierte Siedlungserweiterungen an bereits vorhandenen Erschließungssystemen. Zum Zweiten variiert die Empfindlichkeit und Schutzwürdigkeit der Landschaftsteilräume, so dass Siedlungserweiterungen in Abhängigkeit von der Qualität des betroffenen Landschaftsteilraums mehr oder weniger

belastend für die Umwelt sind. Schließlich kann auch die Siedlungserweiterung nach Art und Maß der baulichen Nutzungen sowie der Grünflächenanteile ganz unterschiedliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Es geht also um eine sparsame und zugleich um eine schonende Entwicklung der Flächennutzungen.

Bodenversiegelung vermeiden und abbauen: Negative Effekte der Flächeninanspruchnahme für den Boden resultieren in erster Linie aus der mit der Siedlungstätigkeit einhergehenden Versiegelung. Vermeidung von zusätzlichen Versiegelungen sowie Entsiegelung geschlossener Oberflächen sind daher wesentliche Strategie einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung.

Grün in der Stadt fördern: Eine wesentliche Voraussetzung und damit wichtiger Bestandteil einer flächensparenden nachhaltigen Siedlungsentwicklung ist die quantitative und qualitative Verbesserung der innerstädtischen Grün- und Freiflächen-situation. Der Mangel an qualifiziertem wohnungsnahen und inner-städtischen Grün- und Freiflächen verstärkt die Stadtflucht und den Freizeitverkehr. Bei der im Zentrum einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik stehenden Forderung nach Innenentwicklung darf es beispielsweise nicht nur um die Bebauung von Brachen und Baulücken, sondern muss es auch um „Wiedergewinnung von Landschaft in der Stadt“ (SELLE 1999, A 30) und die Qualifizierung innerstädtischer Grün- und Freiflächen gehen. Auch bei Siedlungserweiterungen ist eine qualifizierte Ausstattung mit Grün- und Freiflächen sicher zu stellen.

Erhalt biologischer Vielfalt in der Stadt: „Natur in der Stadt“ sichert einerseits wichtige Lebensräume für Tiere und Pflanzen. Andererseits dient sie dem körperlichen und geistigen Wohlbefinden der Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt. Der Erhalt und der Ausbau von Funktionen der Natur, insbesondere für das „Naturerleben“, sind daher seit langem als eine Hauptaufgabe des städtischen Naturschutzes und als wesentlich für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung anerkannt (COOLS & KOWARIK 2001, 38).

Die genannten Strategien einer flächensparenden nachhaltigen Siedlungsentwicklung sind untereinander allerdings nicht immer widerspruchsfrei. So können die Schaffung neuer Grünflächen oder aber der Erhalt von innerstädtischen naturbelassenen Flächen einer flächensparenden baulichen Innenentwicklung entgegenstehen. Es ist daher in der Regel notwendig, einzelfallbezogen einen angemessenen Ausgleich zwischen den Zielen der einzelnen Strategien herzustellen und insbesondere die Grenzen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung unter ökologischen und sozialen Aspekten auszuloten.

Auch die Eingriffsregelung zielt mit ihrem Vermeidungs- und Kompensationsgebot im Kern auf einen nachhaltigen Ressourcenschutz. Ziel ist es, die Leistungsfähigkeit des

Naturhaushaltes auf dem bestehenden Niveau zu erhalten. Insofern gibt es Überschneidungen mit dem Ziel einer flächensparenden nachhaltigen Siedlungsentwicklung, wobei sich die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts nicht allein nach der Größe der jeweiligen Fläche bemisst. Es können aber auch Wertungsunterschiede zwischen den Zielen der Eingriffsregelung und einer flächensparenden nachhaltigen Siedlungsentwicklung auftreten. Dies trifft beispielsweise zu, wenn die städtebauliche Überplanung von innerstädtischen Brachen im Rahmen der Innenentwicklung zu neuen oder intensiveren Eingriffen als bisher zulässig führt, in diesem Fall aber die Siedlungs- und Verkehrsfläche rechnerisch unverändert bleibt. Gleichwohl besteht eine partielle Zielkongruenz, die noch stärker ausgeprägt sein könnte, wenn durch Flächen- und Maßnahmenpools eine konzeptionell basierte, ökologische aber auch soziale und ökonomische Belange berücksichtigende koordinierte Bereitstellung von Kompensationsflächen erfolgt. Fraglich ist damit, ob Flächen- und Maßnahmenpools in größerem Maße als bisher zur Reduzierung des Flächenverbrauchs sowie zu einer nachhaltigen Entwicklung der Flächennutzungen beitragen oder beitragen können.

3.1 Kompaktere Siedlungsstrukturen durch planexternen Ausgleich

Nachdem durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466) die Verpflichtung eingeführt wurde, über Vermeidung, Minderung von Eingriffen in Natur und Landschaft sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen abschließend im Rahmen der Bauleitplanung zu entscheiden, führte dies zunächst in den meisten Fällen dazu, dass Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf den Baugrundstücken oder im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans festgesetzt wurden. Die planexterne Kompensation durch Festsetzung in einem anderen Bebauungsplan, auf der Grundlage eines städtebaulichen Vertrags oder auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen sah das Gesetz nicht vor⁸. Die Flächenbilanz der Bebauungspläne veränderte sich infolge dessen erheblich. Zwar wurde in vielen Fällen versucht, Kompensationsmaßnahmen auf den Baugrundstücken oder im Rahmen der öffentlichen Grünflächen unterzubringen. Die Regel war gleichwohl, dass darüber hinaus Flächen für Kompensationsmaßnahmen bereitgestellt werden mussten, die den Anteil der Baugrundstücke (Nettobauland) an der Gesamtfläche des Plangebiets (Bruttobauland) deutlich reduzierte.

Bezogen auf die Siedlungsstruktur bedeutete dies, dass der Siedlungsbereich in stärkerer Weise durchgrünt wurde und dass die Chance für eine sinnvolle Vernetzung mit der vorhandenen Freiraumstruktur bestand und zum Teil auch genutzt wurde. So konnten z. B. in der Stadt Bocholt bei größeren Siedlungserweiterungen „kosten-

⁸ Erst im Mai 1997 entschied das BVerwG, dass eine planexterne Kompensation z. B. auf der Grundlage eines städtebaulichen Vertrags dennoch nicht ausgeschlossen war.

intensive Eingrünungsmaßnahmen“ realisiert werden, was vor In-Kraft-Treten der gesetzlichen Anforderungen des alten § 8a BNatSchG (in der Fassung vom 22. April 1993) im politischen Raum nur schwer durchsetzbar war (PABLICK 2002). Siedlungsnaher Grünflächen müssen allerdings in der Regel neben der Kompensationsfunktion weitere Funktionen erfüllen wie z. B. im Hinblick auf Naherholung sowie Spiel- und Freizeitflächen, mit der Folge, dass das Aufwertungspotenzial aufgrund der beschriebenen Nutzungsüberlagerungen geringer ist als auf Flächen in der freien Landschaft.

Bei kleineren Baugebieten führte die Verpflichtung, die Kompensation im Plangebiet vorzusehen, demgegenüber dazu, dass eher isolierte, konzeptionell nicht in ein Gesamtkonzept eingebundene und weniger wirksame Maßnahmen durchgeführt wurden, wie z. B. Dach- und Fassadenbegrünungen. Soweit damit die Umsetzung durch den einzelnen Bauherrn verlangt war, war das Vollzugsdefizit vorprogrammiert (PABLICK 2002).

Insgesamt führte die skizzierte Entwicklung der Kompensationspraxis in dieser ersten Phase der bauplanungsrechtlichen Eingriff-Ausgleich-Regelung zu einer Zunahme der Siedlungsfläche, da für die Schaffung der gleichen Anzahl an Wohneinheiten durchschnittlich mehr Bruttobauland benötigt wurde, als vor In-Kraft-Treten der gesetzlichen Anforderungen am 1. Mai 1993. Andererseits darf nicht verkannt werden, dass die „planinterne“ Kompensation zumindest bei größeren Siedlungserweiterungen die Chance für eine Verbesserung der Grünausstattung und für eine Weiterentwicklung der Freiraumstrukturen geboten hat.

Nach In-Kraft-Treten des BauROG am 1. Januar 1998 wurde explizit die Möglichkeit der planexternen Kompensation eröffnet. Der Bedarf an Kompensationsflächen kann nun vollständig außerhalb der Plangebiete gedeckt werden. Diese Möglichkeiten können besonders effektiv genutzt werden, wenn auf einen Flächenpool zugegriffen werden kann. In der Folge besteht heute häufig kein zusätzlicher Flächenbedarf für Kompensationsflächen im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans, so dass das Plangebiet einen vergleichsweise kleineren Zuschnitt haben kann und sich damit die Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke verringert. Ferner ist eine höhere bauliche Ausnutzung der Plangebiete und damit eine dichtere und flächensparendere Bebauung möglich, da keine Kompensationsmaßnahmen auf den Baugrundstücken vorzusehen sind. Statistisch belegt ist der durch Kompensationsflächenpools bewirkte Rückgang der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke allerdings nicht.

In den meisten Fällen der Bebauungsplanung handelt es sich um eher kleine oder mittelgroße Baugebiete. Bei diesen (aber nicht nur dort) ist der ökologische Ertrag der Kompensationsmaßnahmen bei nun weitgehend externer Kompensation im Rahmen eines Flächenpools deutlich höher (PABLICK 2002). Dies gilt insbesondere dann, wenn die

Kompensationsmaßnahmen aus einem gesamtstädtischen Kompensationsflächenkonzept entwickelt und nicht lediglich punktuell und zusammenhanglos erfolgen.

Bei größeren Siedlungserweiterungen besteht allerdings die Gefahr, dass die durch die früher gesetzlich gebotene planinterne Kompensation erleichterte Umsetzung landschaftsplanerischer Ziele innerhalb der Siedlungsbereiche politisch weniger leicht durchzusetzen sein wird. Hier wird es darauf ankommen, Kompensationsflächenkonzepte mit den landschaftspflegerischen Zielen innerhalb der Siedlungsbereiche zu verschneiden. Dies stellt auch neue Anforderungen an die Grünordnungsplanung.

3.2 Geringerer Kompensationsflächenbedarf

Flächen- und Maßnahmenpools erlauben qualifiziertere Kompensationsmaßnahmen, die auf gleich großen Flächen eine höhere ökologische Aufwertung ermöglichen als in der Regel weniger qualifizierte Maßnahmen in den Plangebieten. Der in der Folge verringerte Kompensationsflächenbedarf wird sich in der Regel jedoch nicht über die bereits beschriebenen Effekte hinaus reduzierend auf den Zuwachs von Siedlungs- und Verkehrsflächen auswirken, da der Kompensationsflächenbedarf im Rahmen von Pools überwiegend auf Landwirtschafts- und Waldflächen und nicht in Siedlungs- und Verkehrsflächenbereichen realisiert wird. Wichtig könnten hier aber die mittelbaren Effekte sein, da die Nutzungskonkurrenzen zwischen Siedlungstätigkeit, Landwirtschaft und Naturschutz auf diese Weise tendenziell entschärft werden. Hiervon werden angesichts der ökonomisch bedingten Dominanz der Siedlungsentwicklung vor allem Landwirtschaft und Naturschutz profitieren. Inwieweit sich dies quantitativ auswirkt, ist bislang allerdings nicht bekannt. Auch die Statuskonferenz hat lediglich die Grundaussage in der Tendenz bestätigt.

3.3 Chance für die Qualifizierung der Freiraumstrukturen im Siedlungsbestand

Auf Grundlage einer landschaftspflegerischen Entwicklungsplanung für den Siedlungsbestand besteht die Möglichkeit, Maßnahmen zur Qualifizierung innerstädtischer Freiraumstrukturen unter anderem im Rahmen von Flächen- und Maßnahmenpools durch die Zuordnung von Kompensationsmaßnahmen umzusetzen (PABLICK 2002). So können im Rahmen des Stadtumbaus Siedlungs- und Verkehrsflächen zurückgebaut, entsiegelt und anschließend einer naturschutzorientierten und/oder freiraumbezogenen Nutzung zugeführt werden. Vor allem in den Städten der östlichen Bundesländer und in den durch Strukturwandel geprägten ehemaligen Industrievierteln (z. B. Ruhrgebiet) führen demographisch bedingte Schrumpfungsprozesse zu erheblichem Wohnungsleerstand und einem beträchtlichen Anteil innerstädtischer Brachflächen. Vielfach wird hier eine bauliche Wieder- oder

Umnutzung der Gebäude und Flächen aufgrund des fehlenden Bedarfs nicht in Frage kommen. Eine Alternative stellt daher der Rückbau mit anschließender Renaturierung der Fläche oder Anlage von Grünflächen wie z. B. Stadtteilparks dar. Dabei liegen die Potenziale dieser Maßnahmen gleichermaßen in der ökologischen Aufwertung von stark anthropogen überformten Biotopstrukturen im Siedlungsbestand wie auch in der Verbesserung der innerstädtischen Wohn- und Lebensqualität.

Ein Problem bilden dabei allerdings die in der Regel erheblichen Kosten für Abriss- und Abräumung der Flächen, die schon aus naturschutzfachlichen Gründen nicht allein durch die Eingriffsregelung finanziert werden können (DEIWICK 2002, 117f.). Der Abriss von Hochbauten kann allenfalls unter dem Gesichtspunkt der Neugestaltung eines gleichwertigen Landschaftsbildes in Betracht kommen. In Brandenburg wird z. B. der Abriss ehemaliger LPG-Gebäude nur anerkannt, wenn die Gebäude sich in einem Landschaftsschutzgebiet befinden und die Schutzverordnung entsprechende Entwicklungsziele für das Landschaftsbild enthält. Weniger problematisch, sondern häufig unter dem Gesichtspunkt funktionaler Äquivalenz der Kompensation besonders geeignet ist dagegen die Entsiegelung, d. h. die Beseitigung von Asphalt-, Betondecken oder ähnlichen versiegelnden Bodenbelägen, da hiermit unmittelbar die Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen angestrebt werden kann. Wegen der hohen Kosten für Abriss und Entsiegelung ist eine zusätzliche Finanzierung aus Förderprogrammen häufig notwendige Voraussetzung für die Durchführung dieser Maßnahmen (z. B. EFRE (Europäischer Fond für regionale Entwicklung, Stadtumbau Ost, Landesförderprogramme zur Revitalisierung von Brachen) (FRITSCH 2003).

In prosperierenden Regionen sind die Chancen für eine quantitative Erweiterung und Verbesserung von Grün- und sonstigen Freiflächen im Siedlungsbestand demgegenüber eher gering. Hier erzeugt die Nachfrage nach Baugrund eine Konkurrenz um vorhandene innerstädtische Brachflächenpotenziale. Der ökonomische Druck wird hier tendenziell zu einer Bevorzugung baulicher Nutzungsoptionen gegenüber einer Nutzung als Grünfläche bewirken. Die Umsetzungschancen von landschaftsplanerischen Zielen für den Siedlungsbestand unter diesen Rahmenbedingungen werden entscheidend von der Tragfähigkeit der landschaftspflegerischen Konzeption und ihrer Vermittlung in die Öffentlichkeit und in den politischen Raum abhängen. Auch naturschutzfachlich stellt sich hier die schwierige Frage, ob im Einzelfall anstelle der baulichen Wiedernutzung von Flächen im Siedlungsbestand Flächen im bisherigen Außenbereich erstmals baulich genutzt werden sollen und damit der Zunahme der Siedlungsfläche Vorschub geleistet werden soll. Im Einzelfall sollte allerdings unter Beachtung von Gründefiziten im Siedlungsbestand sowie der Entwicklungspotenziale der konkreten Fläche ein Abweichen von dem Nachhaltigkeitsgrundsatz „Innen- vor Außenentwicklung“ möglich sein.

Neben Rückbau und Renaturierung innerstädtischer Brachflächen kann die ökologische Qualifizierung vorhandener innerstädtischer Grün- und Freiflächen Bestandteil eines Poolkonzepts sein. Auch wenn diese Qualifizierung vorrangig unter naturschutzfachlichen, durch die Eingriffsregelung vorgegebenen Aspekten erfolgt, werden die Flächen in der Regel durch diese Maßnahmen auch für die Erholungsnutzung aufgewertet. Dies kann die Anziehungskraft der Städte stärken. Qualifizierte Grün- und Freiflächen sind Grundpfeiler attraktiver innerstädtischer Wohnlagen, die vor allem auch für das Wohnen von Familien geeignet sind. Nicht zuletzt kann ein attraktives innerstädtisches Wohnumfeld (in Ergänzung zu anderen, vor allem ökonomisch ausgerichteten Maßnahmen) dazu beitragen der Abwanderung und zunehmenden Zahl an Wochenendausflüglern ins Umland sowie der Verlagerung von Flächenansprüchen für Freizeitnutzungen in den Außenbereich mit entsprechend erhöhtem Flächenverbrauch entgegen zu wirken. Dabei darf der mengenmäßige Aspekt allerdings nicht überschätzt werden. Die skizzierte Wirkung lässt sich quantitativ auch nicht belegen.

3.4 Beseitigung eines Investitionshindernisses. Ein Grund für mehr Eingriffe?

Zum Teil wird in der naturschutzfachlichen Diskussion um die Vor- und Nachteile von Flächen- und Maßnahmenpools die Auffassung vertreten, dass die im Rahmen eines Flächenpools geleistete Vorfinanzierung des Poolträgers die ökonomische Notwendigkeit zur (möglichst zeitnahen) Refinanzierung bedinge (BREUER 2001, 116; RAT DER SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN 2000, 216; OTT 1999, 21). Jeder Pool brauche einen Flächenumsatz in bestimmten Umfang, das heißt Eingriffe mit einem entsprechenden Kompensationsbedarf. Es wird deshalb von einem „Pusch-Effekt“ für Eingriffe gesprochen, um die bereits entstanden Kosten möglichst schnell refinanzieren zu können (OTT 1999, 20f.). Darüber hinaus werde insbesondere in Regionen mit geringer Investitionstätigkeit oftmals ein Eingriff geradezu benötigt, um die Kompensationserfordernisse zur Umsetzung landschafts-pflegerischer Projekte nutzen zu können.

Im Rahmen der Statuskonferenz wurden jedoch keine Beispiele offenbar, bei denen sich die vorgenannte These bestätigt hat. Plausibilitätserwägungen sprechen vielmehr dafür, dass ein Investitionsvorhaben durch das Angebot von Kompensationsmöglichkeiten im Flächenpool zwar erleichtert wird, jedoch die Frage des „Ob“ nicht von diesem Angebot abhängt. Flächen- und Maßnahmenpools führen offenbar nicht zu vergleichsweise mehr Investitionsvorhaben bzw. Eingriffen. Allerdings könnte das vorhandene Angebot an Kompensationsflächen und -maßnahmen dazu führen, dass das Bemühen um die Vermeidung von Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes vernachlässigt wird (vgl. hierzu Kapitel 2). Insoweit könnten sich die ökonomischen Interessen des Poolträgers und des Vorhabensträgers im Einzelfall treffen, wenn die Vermeidung für den

Vorhabensträger teurer ist als die Kompensation. Den Naturschutzbehörden kommt insoweit die wichtige Funktion zu, im Rahmen der notwendigen Beteiligung im Planungs- oder Zulassungsverfahren auf die Einhaltung des Vermeidungsgebots zu dringen.

4 AUSWIRKUNGEN VON FLÄCHEN- UND MAßNAHMENPOOLS AUF DIE BODENPREISE VON KOMPENSATIONSFLÄCHEN

ARNO BUNZEL / ALFRED HERBERG

Zu den Kosten der Kompensation zählen neben den Kosten für die Durchführung der Kompensationsmaßnahmen auch die mit der Bereitstellung der Kompensationsfläche verbundenen Kosten. In den Fällen, in denen die Flächen gekauft werden, ist das der Kaufpreis oder der Wert des Grundstücks. Das Preisniveau für Kompensationsflächen ist deshalb für die Wirtschaftlichkeit der durchzuführenden Kompensation von großer Bedeutung.

Relevant wird die Frage des Wertes einer Kompensationsfläche

- beim freihändigen Erwerb von Flächen,
- bei der Berechnung des Pachtzinses bei Pacht der Flächen,
- bei Enteignung und bei Ausübung des Vorkaufsrechts,
- im Rahmen der Umlegung sowie
- als Grundlage für Kostenerstattungsbescheide, Ablösevereinbarungen und
- die vertragliche Übernahme von Kosten der Kompensation.

4.1 Bodenpreisbildung am Markt

Beim freihändigen Erwerb und bei der Pacht sind Kaufpreis und Pachtzins grundsätzlich frei aushandelbar. Unter den Bedingungen eines freien Bodenmarktes wird der Bodenpreis durch die Faktoren Angebot und Nachfrage gebildet. Dies hat insbesondere folgende Auswirkungen: Ist das Angebot an geeigneten Kompensationsflächen geringer als die Nachfrage bzw. der Bedarf, wirkt sich dies tendenziell preissteigernd aus. Übersteigt das Angebot an geeigneten Kompensationsflächen demgegenüber die Nachfrage bzw. den Bedarf, wirkt sich dies tendenziell preissenkend aus. Diese Tendenzen sind umso stärker, je größer das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage ist.

Angebot und Nachfrage werden durch die Interessen der Eigentümer und Nutzer an den potenziellen Kompensationsflächen bestimmt. Insofern ist von Bedeutung, welche grundsätzlichen Wertschöpfungsmöglichkeiten Eigentümer von Flächen haben. Dies sind

- die Veräußerung landwirtschaftlicher Grundstücke, z. B. wenn der Eigentümer nicht selbst bewirtschaftet oder seinen landwirtschaftlichen Betrieb aufgibt,

- die Verpachtung von Grundstücken an landwirtschaftliche Betriebe oder andere Nutzer sowie
- die Bewirtschaftung der Fläche durch den Eigentümer.

Die unterschiedlichen Wertschöpfungsmöglichkeiten konkurrieren miteinander. Vor allem für selbst nutzende Eigentümer kommen dabei häufig neben den ökonomischen auch soziale und andere immaterielle Gesichtspunkte (z. B. Tradition, Bindung an den Ort) zum Tragen. Gleichwohl ist es von grundlegender Bedeutung, welcher Wertschöpfungsweg den größten Ertrag verspricht.

Insoweit kommt es einerseits auf die Agrarstruktur und insoweit vor allem auf die Bodengüte und Betriebsstruktur an und andererseits auf den Preis, der für die alternative Nutzungsmöglichkeit zur Kompensation von Eingriffen am Markt erzielt werden kann. Landwirte, die zum Erhalt eines konkurrenzfähigen Betriebs darauf angewiesen sind, neue Flächen zu erwerben oder zu pachten, konkurrieren mit Kompensationspflichtigen um landwirtschaftliche Flächen am Markt. Die Landwirtschaft als Berufsstand hat deshalb prinzipiell ein Interesse daran, dass der Preis für potenzielle Kompensationsflächen den für landwirtschaftliche Flächen sonst üblichen Preis nicht übersteigt. Es besteht hier eine Interessenkongruenz zwischen dem Träger von Flächenpools, der Landwirtschaft aber auch den Naturschutzbehörden. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass Naturschutzbehörden z. B. zur Entwicklung von Schutzgebieten selbst am Bodenmarkt teilnehmen. Zudem reduzieren geringe Bodenpreise die Kosten der Kompensation. Sie entlasten einerseits die Poolnutzer und erhöhen andererseits den ökonomischen Spielraum für die Verbesserung der Qualität von Kompensationsmaßnahmen. Entscheidend ist also, ob und in welchem Maße der Wert reiner landwirtschaftlicher Flächen vom Wert für solche landwirtschaftliche Flächen abweicht, die sich als Kompensationsflächen für einen Flächen- und Maßnahmenpools eignen.

4.2 Preisdämpfung durch Flächenbevorratung

Bei der Preisbildung für potenzielle Kompensationsflächen kommt dem Faktor Dringlichkeit des Flächenerwerbs eine wichtige Bedeutung zu. Der Flächenerwerb ist immer dann besonders dringlich, wenn aus Anlass einer konkreten Planung (Bebauungsplan, Straßenplanung etc.) Kompensationsflächen noch nicht in dem erforderlichen Umfang vorhanden sind, und deshalb erworben werden müssen. Der Planungs- oder Vorhabensträger befindet sich dann in einer Zwangslage, welche die Verhandlungsposition des Verkäufers verbessert und die in der Regel dazu führen wird, dass ein tendenziell höherer Kaufpreis akzeptiert wird, als bei Verkaufsverhandlungen ohne eine entsprechende Dringlichkeit des Flächenerwerbs.

Durch Flächen- und Maßnahmenpools und der damit verbundenen Flächenbevorratung kann diesem preistreibenden Mechanismus tendenziell entgegengewirkt werden (PABLICK 2003). Ein wesentlicher Vorteil eines vorausschauenden Erwerbs geeigneter Flächen besteht darin, dass der Ankauf unabhängig von einer aktuell anstehenden Kompensationspflicht und deshalb frei von dem sich aus der Aktualität ergebenden Zeit- und Erfolgsdruck erfolgen kann. Kaufverhandlungen müssen nicht innerhalb einer kurzen Frist zum Abschluss geführt werden. Der Aufbau des Flächenpools erfolgt kontinuierlich. In der Regel kann der Kauf anderer Flächen vorgezogen werden, wenn an einer Stelle keine Einigung über den Kaufpreis erreicht werden kann. Die Flächenbevorratung wirkt sich deshalb tendenziell preissenkend auf dem Grundstücksmarkt aus. Die Effekte sind umso größer, wenn frühere Engpässe der Flächenbereitstellung durch die Flächenbevorratung überwunden werden.

Neben der zeitlichen ist auch die räumliche Flexibilität von Bedeutung. Je vielfältiger die Optionen für die Entwicklung des Flächenpools in räumlicher Hinsicht sind, desto besser ist die Position des Poolträgers beim Erwerb der Flächen, da er nicht auf eine konkrete Fläche angewiesen ist, sondern sich um den Erwerb eines anderen Grundstücks bemühen kann, soweit kein zufrieden stellendes Verhandlungsergebnis erreicht wird (PABLICK 2003, KÖTTER 2003 und MROS 2003). Der Suchraum für den Erwerb geeigneter Kompensationsflächen sollte deshalb deutlich über den absehbaren Flächenbedarf hinausgehen. Dies kann bei lokalen Flächenengpässen ein Ausweichen in benachbarte Städte und Gemeinden erforderlich machen. Die räumliche Flexibilität bei der Entwicklung des Flächenpools kann allerdings die Bündelung und Konzentration von Kompensationsflächen und -maßnahmen erschweren, womit einige naturschutzfachliche, administrative und finanzielle Vorteile von Flächenpools ebenfalls relativiert würden.

Soweit die im Flächenpool vorgehaltenen Flächen Kompensationspflichtigen am Markt angeboten werden, führt dies zu einer Erhöhung des Angebots geeigneter und am Markt verfügbarer Kompensationsflächen. In der Relation von Angebot und Nachfrage wirkt sich auch dies tendenziell preissenkend aus. Poolträger können damit nicht nur auf der Nachfrage sondern auch auf der Angebotsseite Einfluss auf die Bodenpreisbildung nehmen. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass der Flächenpool nicht nur der Deckung eigener Kompensationspflichten des Poolträgers dient.

4.3 Poolträger als Marktteilnehmer auf der Angebotsseite

Nicht kommunale Poolträger können anders als Kommunen, die im Rahmen ihrer hoheitlichen Tätigkeiten auf die Erstattung der tatsächlichen Kosten festgelegt sind, für ihre Leistungen Marktpreise verlangen. Mit dem Preis für die Leistungen des Poolträgers wird üblicherweise nicht nur der Bodenpreis, sondern eine von Fall zu Fall

unterschiedliche Zahl von Dienstleistungen, wie die konzeptionelle Vorbereitung und Durchführung der Kompensationsmaßnahmen sowie deren dauerhafte Unterhaltung und Pflege, vergütet. Ökonomisch gesehen hat der Poolträger ein Interesse daran, den Preis für den Erwerb potenzieller Kompensationsflächen möglichst gering zu halten (Eingangspreis), für seine wie auch immer gearteten Leistungen demgegenüber einen möglichst hohen Preis zu erreichen (Ausgangspreis). Dies kann ihm gelingen, weil der hierfür verlangte Preis ein Marktpreis und kein Kostenpreis ist. Je nach den am Markt erzielbaren Preisen kann dies aber auch dazu führen, dass ein Poolträger die Kosten reduzieren muss, um kostendeckend zu bleiben. Allein die Erhöhung des Angebots an Kompensationsmöglichkeiten hat aber grundsätzlich tendenziell preissenkende Wirkung.

Dies gilt grundsätzlich auch für kommunale Poolträger. Diese können zwar unabhängig vom Weg der Refinanzierung (Kostenerstattung oder Vertrag) nur die tatsächlichen Kosten und nicht den am Markt erzielbaren Preis verlangen. Aber auch hier gilt, dass das Angebot der konzeptionell vorbereiteten Flächen und gegebenenfalls auch von durchgeführten Maßnahmen tendenziell die Kompensationsmöglichkeiten für Kompensationspflichtige in einem Raum erweitert und damit tendenziell preissenkend wirkt.

Zwar bildet sich für die im Rahmen eines Flächen- und Maßnahmenpools konzeptionell vorbereiteten Kompensationsflächen auf Grund der darin einfließenden wertsteigernden Vorleistungen ein eigener Verkehrswert, der von dem Verkehrswert nicht entwickelter potenzieller Kompensationsflächen abweicht. Die Werterhöhung resultiert aus der planerischen Qualifikation und den sonstigen im Zusammenhang mit dem Flächen- und Maßnahmenpool stehenden Leistungen. Dennoch wirkt sich der Preis für die so qualifizierten Flächen auf die Bodenpreisbildung für potenzielle Kompensationsflächen ohne entsprechende wertsteigernde Vorleistungen aus. Maßgebend ist insoweit die Perspektive der Nachfrageseite. Für Kompensationspflichtige bildet die Summe der Kosten der Kompensation und nicht allein der Bodenpreis den Vergleichsmaßstab. Es kommt also darauf an, ob die Kompensation im Rahmen eines Flächenpools insgesamt billiger ist, als wenn der Kompensationspflichtige eine noch nicht konzeptionell vorbereitete (aber grundsätzlich geeignete) Fläche selbst erwirbt.

4.4 Wertermittlungsrechtlicher Entwicklungszustand

Bei Enteignung, Umlegung und Kostenerstattungsbescheid ist der Bodenwert nicht frei aushandelbar, sondern richtet sich nach dem wertermittlungsrechtlich zu bestimmenden Verkehrswert. Nach § 194 BauGB wird der Verkehrswert durch den Preis bestimmt, der in dem Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften,

der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre. Der Verkehrswert spiegelt insoweit den Marktpreis wider, allerdings bereinigt um ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse des Einzelfalls. Aus diesem Grund ergibt sich für private Erwerber als Poolträger oder Kompensationspflichtige nur der Unterschied, dass diese ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zur Erreichung eines günstigeren Kaufpreises uneingeschränkt nutzen können.

Das Wertermittlungsrecht differenziert hinsichtlich des für die Wertermittlung maßgeblichen Entwicklungszustands zwischen Flächen der Land- und Forstwirtschaft, Bauerwartungsland, Rohbauland und baureifem Land (§ 4 WertV). Wichtigste Grundlage für die Feststellung des Entwicklungszustands ist der Flächennutzungsplan. Die im Flächennutzungsplan als Bauflächen dargestellten Flächen begründen grundsätzlich den Status von Bauerwartungsland. Daneben kann die Gemeinde aber auch auf andere Weise durch entsprechendes Verhalten (z. B. Beschlüsse der Gemeindegremien, Zeitungsartikel etc.) auf dem Bodenmarkt die Erwartung wecken, dass sie auf einer bislang im Außenbereich liegenden Flächen in absehbarer Zeit Baurechte schaffen will. Die aktuell ausgeübte Nutzung spielt dabei keine Rolle.

Sollen Kompensationsflächen auf Flächen mit Bauerwartung erworben werden, ist der Kaufpreis ausgehend von der bestehenden Bauerwartung dementsprechend höher als bei Flächen ohne Bauerwartung. Die Gemeinden können bei entsprechenden Planungsabsichten durch eine Änderung des Flächennutzungsplans Bauerwartungen auch wieder zurücknehmen, und anstelle von Bauflächen z. B. Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft darstellen. Eine solche Umplanung ist entschädigungslos, da die Darstellung im Flächennutzungsplan noch keine eigentumsrechtlich relevante Wirkung entfaltet. Die Konzeption des Flächenpools und die vorbereitende Bauleitplanung sollten deshalb auf einander abgestimmt werden.

Aus den vorgenannten Gründen sollte bei der Bildung eines Flächenpools möglichst ausschließlich auf Flächen zugegriffen werden, bei denen eine Bauerwartung nicht oder nicht mehr besteht. Es handelt sich dabei in den meisten Fällen um Flächen der Land- oder Forstwirtschaft. Für diese Flächen differenziert das Wertermittlungsrecht zwischen folgenden zwei Entwicklungszuständen:

- Flächen, von denen anzunehmen ist, dass sie nach ihrer Eigenschaft, der sonstigen Beschaffenheit und Lage, nach ihren Verwertungsmöglichkeiten oder den sonstigen Umständen in absehbarer Zeit nur land- und forstwirtschaftlichen Zwecken dienen (reine land- und forstwirtschaftliche Flächen) und
- Flächen, die sich, insbesondere durch ihre landschaftliche und verkehrliche Lage, durch ihre Funktion oder durch die Nähe zu Siedlungsgebieten geprägt, auch für

außerlandwirtschaftliche oder außerforstwirtschaftliche Nutzungen eignen, sofern im gewöhnlichen Geschäftsverkehr eine dahin gehende Nachfrage besteht und in absehbarer Zeit keine Entwicklung zu einer Bauerwartung bevorsteht (begünstigtes Agrarland).

Land- oder forstwirtschaftliche Flächen, die als potenzielle Kompensationsflächen auf dem Bodenmarkt gehandelt werden, fallen unter die zweite der genannten Kategorien (BUNZEL 1999, 100). Dies hat zur Folge, dass bei der Wertermittlung ein für diese Flächen geltender spezifischer Verkehrswert zu ermitteln ist, der nicht aus dem Vergleich mit den Preisen für Flächen der ersten zuvor genannten Kategorie abgeleitet werden kann. Der Verkehrswert von potenziellen Kompensationsflächen kann deshalb z. B. nicht generell durch einen bestimmten prozentualen Aufschlag auf den Preis für reine land- und forstwirtschaftliche Flächen ermittelt werden. Vielmehr beurteilt sich der Verkehrswert nach den spezifischen Bedingungen am Markt für potenzielle Kompensationsflächen. Der Verkehrswert kann, er muss aber nicht über dem für reine land- oder forstwirtschaftliche Flächen liegen. Dies bestätigt auch eine Untersuchung der Universität Hannover im Umland von Hannover. Der Kaufpreis für potenzielle Kompensationsflächen lag dort nur zum Teil über dem Bodenrichtwert für reine landwirtschaftliche Flächen. Die dort festgestellte Relation zwischen Bodenrichtwert und Kaufpreis für Kompensationsflächen lag in der Spanne von 1:1 bis 1:2,5. Die Bereitschaft einen höheren Kaufpreis zu zahlen, hängt nach den dortigen Erfahrungen auch davon ab, wie der Verkehrswert der für das Eingriffsvorhaben benötigten Flächen ist. Dementsprechend werde im Zusammenhang mit Verkehrsprojekten häufig nur der dem Bodenrichtwert entsprechende Preis für Kompensationsflächen gezahlt. Demgegenüber werden höhere Preise bei Kompensationsflächen im Zusammenhang mit Bebauungsplänen im Umland von Hannover eher akzeptiert (ZIEGENBEIN 2001).

Der Preis variiert damit offenbar nach dem Verhalten der Käufer. Durch ein langfristig angelegtes Flächenmanagement und die Vergrößerung des Angebots an Kompensationsflächen kann es jedenfalls gelingen, den Preis für Kompensationsflächen auf dem Niveau für reine land- und forstwirtschaftliche Flächen zu halten⁹. Hilfreich kann insoweit auch ein Grundsatzbeschluss der Gemeindevertretung sein, mit dem am Bodenmarkt signalisiert wird, dass die Gemeinde nur zur Zahlung eines dem innerlandwirtschaftlichen Bodenpreis entsprechenden Kaufpreises bereit ist.

⁹ Dies zeigen auch einige Fallbeispiele im Rahmen eines vom Bundesamt für Naturschutz geförderten F+E-Vorhabens zum interkommunalen Kompensationsmanagement (BÖHME & BUNZEL 2002, 198).

4.5 Darstellung von Kompensationsflächen im Flächennutzungsplan

In der Praxis ausgesprochen umstritten ist die Frage, ob Kompensationsflächen im Flächennutzungsplan dargestellt werden sollen (BUNZEL 1999, 100). Das Baugesetzbuch verlangt auch auf der Ebene des Flächennutzungsplans die Berücksichtigung von Vermeidungs- und Ausgleichsmöglichkeiten im Rahmen der Abwägung (BUNZEL & HINZEN 2000, 29ff.). Der Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft erfolgt nach der gesetzlichen Konzeption durch geeignete Darstellungen nach § 5 als Flächen zum Ausgleich (§ 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB) (BUNZEL & HINZEN 2000, 33). Dennoch wird in vielen Gemeinden darauf verzichtet, entsprechende Darstellungen in den Flächennutzungsplan aufzunehmen. Man befürchtet insoweit einerseits, dass mit dieser Darstellung unmittelbar eine Steigerung des Bodenwertes verbunden ist, weil die Gemeinde damit offenbart, dass sie eine bestimmte Fläche im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Baugebiete als Kompensationsfläche benötigt. Die mit der Bauerwartung einher gehenden Bodenpreissteigerungen strahlen nach dieser Auffassung gewissermaßen auf die Kompensationsflächen aus. Andererseits wird darauf hingewiesen, dass die Beleihbarkeit von Grundstücken durch entsprechende Darstellungen verloren gehe oder zumindest eingeschränkt werde, da die Banken aus der Darstellung eine Einschränkung der Ertragsmöglichkeiten ableiteten. Dies könne vermieden werden, wenn das Kompensationskonzept lediglich im Landschaftsplan dargestellt werde.

In welcher Weise sich entsprechende Darstellungen auf den Verkehrswert auswirken, kann verallgemeinernd nicht festgestellt werden, sondern hängt von den sonstigen Bedingungen am örtlichen und gegebenenfalls auch am regionalen Bodenmarkt für Kompensationsflächen ab. Entspricht der Verkehrswert für Kompensationsflächen dem von reinen land- und forstwirtschaftlichen Flächen wird die Darstellung im Flächennutzungsplan hieran nichts ändern. Die Darstellung bewirkt also nicht mehr, als dass die entsprechend qualifizierten Flächen nun den auch sonst für solche Flächen üblichen Verkehrswert erlangen.

Der Verzicht auf die Darstellung der Kompensationsflächen kann deshalb nur dann vorteilhaft sein, wenn es gelingt, das Kompensationskonzept und den Zweck des Flächenerwerbs im Rahmen des Flächenmanagements geheim zu halten und auf diese Weise zu einem reinen landwirtschaftlichen Preis erwerben zu können. Dies allerdings ist nur möglich, wenn ganz auf die Aufstellung eines Flächennutzungsplans verzichtet wird, da das Kompensationskonzept zumindest abwägungsrelevant für den Flächennutzungsplan und deshalb der Öffentlichkeit zugänglich zu machen wäre. Ob ein solches konspiratives Verhalten seitens der Kommunalverwaltungen allerdings empfehlenswert ist, muss bezweifelt werden. Effizientes und effektives Kompensationsmanagement setzt Kooperation mit Eigentümern und Landnutzern

voraus, die wiederum nur auf der Basis von Vertrauen und Transparenz erfolgreich entwickelt werden kann (vgl. hierzu Kapitel 7).

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass mit der Darstellung von Kompensationsflächen Kompensationsmöglichkeiten mengenmäßig und räumlich eingeschränkt werden. Eine quantitativ eng am voraussichtlichen Bedarf ausgerichtete Darstellung von Kompensationsflächen stellt ökonomisch eine (planerische) Verknappung des Angebots möglicher Kompensationsflächen dar und wirkt sich deshalb zwangsläufig preissteigernd aus. Der Umfang der dargestellten Kompensationsflächen sollte also deutlich größer sein, als der prognostizierte Kompensationsflächenbedarf (BUNZEL 1999, 101). Es bietet sich insofern auch an, im Flächennutzungsplan lediglich Such- oder Schwerpunkträume für potenzielle Poolflächen darzustellen (KÖTTER 2003).

5 WIRTSCHAFTLICHKEIT VON FLÄCHEN- UND MAßNAHMENPOOLS

ALFRED HERBERG / JOHANN KÖPPEL

Wirtschaftlichkeitsüberlegungen spielen bei der Einrichtung und Nutzung von Flächen- und Maßnahmenpools eine wichtige Rolle. Maßgeblich für die Beurteilung ihrer Wirtschaftlichkeit ist die Kosten- und Einnahmestruktur der Pools.

Kostenstruktur: Die Kostenstruktur wird im Wesentlichen durch die Erfordernisse des Kompensationsmanagements eines Pools bestimmt. Sie ergibt sich aus

1. den Planungskosten,
2. den Kosten für die Flächenbereitstellung inklusive erforderlichem Grunderwerb,
3. den Managementkosten (Personal und Sachkosten für die Verwaltung des Pools),
4. den Herstellungskosten für die Maßnahmen, inklusive Fertigstellungs- und Entwicklungspflege, und
5. den Kosten für eine dauerhafte Pflege und Unterhaltung der Maßnahmen.

Außerdem können weitere Aufwendungen, z. B. Zinskosten, dazukommen, die im Zusammenhang mit einer erforderlichen Vorfinanzierung bestimmter Teilaufgaben entstehen.

Einnahmestruktur: Diese Kosten müssen auf die Kompensationsflächen und -maßnahmen umgelegt und über ihren Verkauf refinanziert werden. Muss ein Pool ohne ergänzende Einnahmen auskommen, ist dies seine einzige Einnahmequelle.

Erhebungen bei sechs interkommunalen Pools (vgl. BUNZEL & BÖHME 2002) zeigen allerdings, dass die tatsächlichen Einnahmestrukturen von Flächen- und Maßnahmenpools sehr unterschiedlich sind. Zu den vorgefundenen Einnahmen zählen:

1. Nutzungsentgelte, Bereitstellungsgebühren,
2. Kostenerstattungen,
3. Beiträge der beteiligten Kommunen,
4. Fördermittel,
5. Spenden,
6. Gelder von Stiftungen,
7. allgemeine Haushaltsmittel des Trägers.

Nur die ersten beiden Punkte sind Refinanzierungsbeträge, bei denen eine Umlegung entstandener Kosten auf die Kompensationsmaßnahmen erfolgt. In allen übrigen Fällen handelt es sich um eine komplementäre direkte oder indirekte Unterstützung der Pools.

Die Pools müssen sich in diesen Fällen nicht vollständig über die bereitgestellten Kompensationsflächen und -maßnahmen finanzieren, sondern erzielen zusätzliche Einnahmen.

Mit diesen zusätzlichen Einnahmen werden u. a. die Planung und Einrichtung der Pools sowie andere vorbereitende Arbeiten (vor)finanziert. Aus allgemeinen Haushaltsmitteln werden beispielsweise i. d. R. auch anfallende Personalkosten finanziert. Diese Kosten müssen in solchen Fällen nicht refinanziert werden und mindern daher die umzulegenden Kosten für die Pools und damit den Preis für die Kompensationsmaßnahmen.

Kostendeckung: Viele bekannte Beispiele können die ihnen entstehenden Kosten bisher nicht aus eigenen Refinanzierungsbeiträgen decken. Dieses Problem wurde auch auf der Statuskonferenz deutlich. Eine Ausnahme ist hier u. a. das Stiftungsbeispiel „Hof Hasemann“ (HASEMANN 2003) bei Bramsche, Landkreis Osnabrück. Allerdings streben auch andere Pools eine weitgehende Refinanzierung ihrer Kosten an. Bei öffentlichen Pools besteht die Befürchtung, dass eine Dauersubventionierung nicht akzeptiert würde und bei privaten Poolbeispielen, wie der vom Hessischen Bauernverband gegründeten „Hof Graß GmbH“ (HEUSER 2003), will man die vorfinanzierten Kosten wieder erwirtschaften. Im Beispiel des „Mitigation Banking“ (KOPKASH 2003) werden die Pools von privaten Firmen betrieben. Diese stellen, wie bei anderen Investitionen auch, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an, bevor sie sich auf die Neuanlage eines Pools einlassen. Nachfolgend werden die wichtigsten Problempunkte beschrieben sowie ggf. vorhandene Lösungsansätze oder -vorschläge zur Diskussion gestellt.

5.1 Problempunkt 1 – Startkapital

Die eingangs vorgestellte Kostenstruktur verdeutlicht, dass mit der Einrichtung eines Flächen- und Maßnahmenpools bestimmte Kosten für die konzeptionelle Vorbereitung, die Durchführung von vorbereitenden Maßnahmen und vor allem für die Bereitstellung von Flächen anfallen. Die Kosten für die Bereitstellung von Flächen entstehen zwar unabhängig davon, ob ein Flächen- und Maßnahmenpool eingerichtet wird oder nicht. Allerdings fallen die Kosten bei einem Flächen- und Maßnahmenpool aufgrund der vorgesehenen Flächenbevorratung bereits zu einem Zeitpunkt an, wo sie noch nicht refinanzierbar sind.

Diese Notwendigkeit einer Vorfinanzierung ist eine sehr wichtige Voraussetzung für alle Formen des Kompensationsmanagements, die eine Flächenbevorratung zum Ziel haben. Obwohl die Vorfinanzierung mit der Perspektive einer späteren Refinanzierung erfolgen kann, ist erkennbar, dass gerade finanzschwache Gebietskörperschaften Schwierigkeiten haben, diese Vorleistungen zu erbringen. Diesen Vorfinanzierungs-

aufwand kann oder will nicht jeder aus eigener Kraft aufbringen, wobei dies sehr stark von der Höhe der erwarteten Kosten abhängt.

Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Grundlagen der Flächen- und Maßnahmenpools ist in der Anschubphase in der Regel eine komplementäre Finanzierung erforderlich. In der Mehrzahl der bisher bekannten kommunalen Flächen- und Maßnahmenpools werden diese Mittel aus dem eigenen Haushalt aufgebracht. Diese erste Phase bei der Einrichtung von Flächen- und Maßnahmenpools stellt aber gerade für finanzschwache Gebietskörperschaften eine entscheidende Hürde für die Entwicklung von Flächen- und Maßnahmenpools dar. In manchen Bundesländern, wie beispielsweise in Brandenburg, denkt man deshalb darüber nach, ob man dafür auf Mittel des Naturschutzfonds zugreifen soll, um die Anschubfinanzierung für Flächen- und Maßnahmenpools zu erleichtern. Im Falle der brandenburgischen Stadt Frankfurt/Oder erfolgt eine Unterstützung durch das zuständige Städtebauministerium. Dies dürfte sicherlich dazu beitragen, die ersten Hürden zu überwinden. Unklar ist allerdings, ob eine dauerhafte Förderung erforderlich wird, oder ob sich die Poolträger nach erfolgreicher Anschubfinanzierung über den Verkauf ihrer Dienstleistung selber finanzieren können. Eine Dauersubventionierung, dies zeigte die Diskussion auf dem Workshop, wird sehr skeptisch gesehen.

Das „Mitigation Banking“ (KOPKASH 2003) und die Stiftung „Hof Hasemann“ (HASEMANN 2003) zeigen andererseits, dass das erforderliche Anfangskapital auch aus dem Verkauf von Anrechten (Optionen) auf Poolflächen und Maßnahmen bereits vor der Durchführung von Maßnahmen aufgebracht werden kann. Die Anstöße aus New Jersey (USA) sind vor allem für die weitere Entwicklung der Rahmenbedingungen dieses Instruments interessant. Sie lassen sich nicht kurzfristig auf deutsche Verhältnisse übertragen. Das Stiftungsmodell ist jedoch bereits unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen einsetzbar und deshalb durchaus eine überlegenswerte Alternative zu den sonstigen Modellen.

Allerdings muss man davon ausgehen, dass der Erwerb der Anrechte nur unter bestimmten Konditionen für einen Poolnutzer interessant sein wird. Voraussetzung ist in der Regel ein hoher Entwicklungsdruck bei knappem Flächenangebot und dadurch induzierten hohen Bodenpreisen. In diesen Fällen sind allerdings auch die Kommunen häufiger zu den erforderlichen Vorinvestitionen für Flächen- und Maßnahmenpools bereit, sofern sie über entsprechendes Flächenpotenzial verfügen.

5.2 Problempunkt 2 – Refinanzierung der Durchführungskosten

Soweit Kompensationsmaßnahmen über eine Kostenerstattung gemäß §§ 135a-c BauGB refinanziert werden, können nur die Kosten für die Herstellung und die Entwicklung der Kompensationsmaßnahmen (Durchführungskosten) refinanziert werden. Zu den

Durchführungskosten zählen die Kosten für den Grunderwerb sowie der Wert der Kompensationsmaßnahmen einschließlich der damit verbundenen Planungs- und Finanzierungskosten. Dazu zählen nicht die Kosten für das Management der Pools, für vorbereitende Planungen und bisher auch nicht die Kosten für die dauerhafte Pflege und Unterhaltung sowie das Monitoring, die Voraussetzungen oder Folge von Kompensationsmaßnahmen sind. Um solche Finanzierungsprobleme zu vermeiden, werden vorzugsweise vertragliche Lösungsmodelle genutzt, z. B. städtebauliche Verträge im Bereich der Bauleitplanung. Damit kann man dieses Problem prinzipiell umgehen. Dennoch sind diese Kosten auch bei vertraglichen Vereinbarungen verhandelbar und lassen sich nicht in allen Fällen durchsetzen. Das stellt den Poolträger vor das Problem, dass er bestimmte Kosten nicht sicher refinanzieren kann.

Mittelfristige Lösungsansätze liegen in einer Änderung der entsprechenden gesetzlichen Refinanzierungsoptionen. Andere Wege ergeben sich aus der Nutzung vertraglicher Lösungsmodelle, die die Einbeziehung der Kosten für die Anschubfinanzierung prinzipiell ermöglichen. Einen Ausweg bietet hier das Stiftungsmodell. Eine Stiftung kann, wie andere private Anbieter auch, sämtliche Kosten auf die Werteinheit (Fläche, Ökopunkt etc.) umlegen und über den Verkaufspreis erwirtschaften. Die Bewirtschaftung der Flächen erfolgt dauerhaft über die Zinserträge aus dem Kapitalstock, weil dieser Kapitalstock der Stiftung nicht angegriffen wird. Voraussetzung ist ein ausreichend großer Kapitalstock. In diesem Punkt sind auch andere privatrechtliche Institutionen, z. B. eine GmbH, im Refinanzierungsvorteil gegenüber „öffentlichen“ Pools.

5.3 Problempunkt 3 – Refinanzierung der dauerhaften Pflegekosten

Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich aus der Notwendigkeit einer dauerhaften Pflege und Unterhaltung der Kompensationsmaßnahmen. Mit der Durchführung der Maßnahmen und dem Abschluss der Entwicklungspflege ist der Kompensationserfolg noch nicht gewährleistet. Notwendig ist dafür der dauerhafte Erhalt des erwünschten Zielzustands der Kompensationsmaßnahmen. Sobald allerdings nach gängiger Praxis die vereinbarten Pflegezeiträume für die Entwicklungspflege überschritten sind, fehlt vor allem im kommunalen Bereich eine Finanzierungsgrundlage für die weitere Pflege und Unterhaltung dieser Flächen.

Während in einigen Fällen die dafür ermittelten Kosten kalkulatorisch berücksichtigt und dem Eingreifer in Rechnung gestellt werden, besteht in vielen anderen Fällen noch Unsicherheit darüber, ob und wie diese Kosten (re)finanziert werden können. Dabei ergeben sich gerade aus diesem Punkt langfristige Lasten für einen unterhaltungspflichtigen Poolträger.

Es bestand weitgehend Einigkeit darüber, dass die gegenwärtige Refinanzierungsregelung für die Pflege zum dauerhaften Erhalt der Kompensationsmaßnahmen unzureichend ist und eine Klarstellung hinsichtlich einer dauerhaften Pflegepflicht des Vorhabensträgers erfordert, wenn nötig auch eine Erweiterung des bisherigen gesetzlichen Rahmens.

Damit ergibt sich v. a. für die kommunalen Pools mittelfristig ein Problem bei der Finanzierung der Pflege. Eine Möglichkeit dieses Problem zu regeln besteht in einer Kapitalisierung und Umlegung der langfristigen Pflegekosten auf den vom Vorhabensträger zu bezahlenden Preis (vgl. u. a. das Beispiel Mainz in Kapitel 6). Mit vertraglichen Lösungen (städtebauliche Verträge) ist dies ebenfalls möglich und wird auch praktiziert. Privatrechtlich organisierte Pools können die Kosten für die dauerhafte Pflege ebenfalls vollständig umlegen, wenn sie die Preise am Markt durchsetzen können. Besonders günstig ist hier die Situation bei Stiftungen, da sie aus ihrem Stiftungskapital dauerhaft Zinserträge erzielen, die sie für diesen Zweck einsetzen können, sofern der Kapitalstock ausreichend groß ist.

Für die Erhebung von Kostenerstattungsbeträgen auf der Grundlage der §§ 135a-c BauGB hat die Mustersatzung der kommunalen Spitzenverbände (BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE – ARGEBAU 1997) aber andere Maßstäbe gesetzt. Danach werden zu den Kosten für die Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich nicht die Kosten für den dauerhaften Erhalt des mit der Entwicklungspflege erreichten Kompensationszustandes gerechnet. Die Diskussion auf der Statuskonferenz machte deutlich, dass diese Beschränkung auch in die Diskussion zur Preisbildung für Pflegekosten bei städtebaulichen Verträgen ausstrahlt und eine sachgerechte Lösung erschwert.

5.4 Sind Flächen- und Maßnahmenpools wirtschaftlich interessante Alternativen zu Einzelfalllösungen?

Die bisherige Darstellung zeigt, dass mit den Pools durchaus finanzielle Probleme verbunden sind. Diese treten in Abhängigkeit von der Organisation und der Finanzierung und Refinanzierung der Kosten unterschiedlich deutlich hervor. Von wenigen Fällen abgesehen zeigen die Beispiele der Statuskonferenz, dass die Einrichtung und der Betrieb der Flächen- und Maßnahmenpools bei einer ausschließlich auf die Pools bezogenen Betrachtung aller Aufwendungen bisher nicht kostendeckend sind. Welche Argumente sprechen vor diesem Hintergrund dennoch für die Einrichtung von Flächen- und Maßnahmenpools?

Erleichterung des Vollzugs: Entstehen Kompensationsverpflichtungen, fallen die für ihre Bewältigung erforderlichen Aufgaben, auch die entsprechenden Kosten, immer an und der Vorhabensträger hat diese Kosten zu tragen. Dies gilt unabhängig von der

gewählten organisatorischen Form der Aufgabenbewältigung. Die fachliche und organisatorische Vorbereitung der erforderlichen Aufgaben im Rahmen von Flächen- und Maßnahmenpools erleichtert allerdings den Vollzug der Aufgaben. Damit kann der Personal- und Sachkostenaufwand im konkreten Verfahren geringer werden. Dass dies nicht immer so sein muss, sondern bei großen Poolprojekten mit einer Vielzahl unterschiedlichster Akteure und Einzelzielstellungen auch ein erhöhter Aufwand verbunden sein kann, hat der Vertreter des brandenburgischen Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Raumordnung bei der Podiumsdiskussion zum Ausdruck gebracht. Dennoch sieht auch er ganz wesentliche Vollzugserleichterungen v. a. durch die im Vorfeld von Maßnahmen möglichen vorbereitenden, klärenden Gespräche mit den Landwirten aber auch in einer besseren Vollzugskontrolle und -qualität (STEFFEN 2003).

Verringerung der Kosten für den Flächenerwerb: Wirtschaftlich relevante Sparpotenziale lassen sich auch bei der Bereitstellung und beim Erwerb von Kompensationsflächen erzielen (vgl. Kapitel 4). Eine frühzeitige Flächenbevorratung kann in der Regel preisgünstiger erfolgen, weil die Flächen kontinuierlich und ohne Zeitdruck beschafft werden können. Bei unter Zeitdruck geführten Verhandlungen müssen meist höhere Bodenpreise bezahlt werden. Diese kostendämpfende Wirkung bestätigte ein Teilnehmer der Podiumsdiskussion aus seiner kommunalen Erfahrung (PAßLICK 2003). Es ist sogar denkbar, dass diese Preisvorteile den Vorfinanzierungsnachteil mindestens ausgleichen. Um das genauer einschätzen zu können, bedarf es jedoch weiterer Untersuchungen.

Verringerung der Kosten für die Durchführung der Kompensationsmaßnahmen: Erwartet wird bei Pools, dass die Kosten für die Durchführung der Kompensationsmaßnahmen, die Kosten für die anschließende Fertigstellungs- und Entwicklungspflege sowie die Pflege zum dauerhaften Erhalt der Kompensationsmaßnahmen günstiger sind. Bei jeder Kostenkalkulation für die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen oder ihrer Pflege liegen beispielsweise allgemein umzulegende Kosten für die An- und Abfahrt, für das Auf- und Abladen der Geräte und ähnliche Kosten zugrunde. Man kann außerdem davon ausgehen, dass bei der Ermittlung der Kosten für kleinere Flächen oft noch ein Zuschlag kalkuliert wird, weil ein erhöhter Geräteaufwand und ein größerer Anteil an Handarbeiten erforderlich werden. Bei größeren zusammenhängenden Flächen ist der Aufwand für die Durchführung der Kompensationsmaßnahmen und ihre Pflege pro Flächeneinheit geringer, weil sie leichter herzurichten und zu bewirtschaften sind. Auch die Nebenkosten pro Flächeneinheit sind durch die Umlage auf größere Flächen geringer. Die räumliche Bündelung von Kompensationsflächen in Flächen- und Maßnahmenpools lässt deshalb eine kostengünstigere Durchführung und Pflege von Kompensationsmaßnahmen erwarten. Das Zahlenbeispiel der Stadt Hameln belegt dies

besonders eindrücklich. Danach konnten die Kosten gegenüber der bisherigen konventionellen Vorgehensweise etwa halbiert werden (MROS 2003).

Diese Vorteile dürften vor allem dann zutreffen, wenn es sich um größere zusammenhängende Flächen handelt und Poolnutzer und Poolträger identisch sind. Selbst wenn die Kosten- und Einnahmestruktur bei ausschließlicher Betrachtung des Pools nicht kostendeckend ist, ist hier insgesamt gesehen ein wirtschaftlicher Vorteil durch eine Reduzierung des administrativen Aufwands und insgesamt geringere Kompensationskosten zu erwarten.

Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, stellt sich aufgrund der unterschiedlichen Allokation der anfallenden bzw. eingesparten Kosten die Frage, ob der mögliche Kostenvorteil beim Poolnutzer ankommt und dort internalisiert werden kann. Dies wäre z. B. dann der Fall, wenn für die Bewältigung anstehender Kompensationsverpflichtungen auf konventionelle Weise zusätzliches Personal oder einzukaufende Leistungen erforderlich würden, die durch die Nutzung des Poolangebots eingespart werden könnten. Man darf davon ausgehen, dass in den Fällen, wo Poolbetreiber und Poolnutzer nicht identisch sind, die Flächen- und Maßnahmenpools von potenziellen Poolnutzern nur dann angenommen werden, wenn die für sie entstehenden Kosten nicht über den Kosten einer konventionellen Vorgehensweise liegen. Sind die Kosten höher werden sie in der Regel auf die Nutzung von Pools verzichten.

6 BEDEUTUNG DER FLÄCHEN- UND MAßNAHMENPOOLS FÜR DIE KOMMUNALE UND REGIONALE GRÜN- UND FREIFLÄCHEN-ENTWICKLUNG¹⁰ UND ERHOLUNGSVORSORGE

ALFRED HERBERG / JOHANN KÖPPEL

Die Flächenknappheit und der hohe Bevölkerungsdruck in Verdichtungsräumen führen dazu, dass die für Kompensationszwecke ausgewiesenen Flächen zum Teil weitere Aufgaben übernehmen müssen. Sie dienen beispielsweise der Naherholung aus angrenzenden Siedlungsgebieten oder sind gleichzeitig Teil von Parkanlagen oder sonstigen Grünflächen. In anderen Fällen werden Kompensationsmaßnahmen zur Revitalisierung von Industriebrachen oder zur Entwicklung neuer Grüngürtel genutzt.

Ähnliche Überlegungen existieren für die Entwicklung regionaler Grüngürtel, die Revitalisierung von Auebereichen und Konversionsflächen sowie andere größere Projekte. Die dafür notwendigen Veränderungen sind mit Einzelmaßnahmen nicht zu bewältigen. Sie erfordern eine gezielte Lenkung und Bündelung ganz verschiedener Maßnahmen, die vom Abriss alter Anlagen, der Altlastensanierung von Standorten bis zur Neuanlage von Grün- und Freiflächen reichen.

6.1 Bündelung von Kompensationsmaßnahmen und Kofinanzierung

Es gibt Fälle, bei denen Flächen- und Maßnahmenpools zur Realisierung von Grün- und Freiflächen sowie zum Management dieser Flächen genutzt werden. Hier geht es u. a. darum, mit der Nutzung von Pools eine zusätzliche Finanzierungsquelle für die Durchführung von Maßnahmen zu erschließen. Die Mittel aus der Eingriffsregelung können in solchen Fällen ergänzend, z. B. zu Fördergeldern, genutzt werden. So lange dabei fachliche Standards (vgl. Kapitel 2) ausreichend berücksichtigt werden, dürfte von Seiten des Naturschutzes nichts dagegen einzuwenden sein. Für große Projekte sind häufig Akteure oder Institutionen mit überörtlichen Aufgabenzuschnitt und überkommunalen Konzeptionen erforderlich, wie dies beim Regionalpark Rhein-Main, der Flächenagentur Wesermarsch oder auch dem Konzept „Grüner Ring Leipzig“ der Fall ist (vgl. BÖHME et al. 2003, Teil B).

In anderen Kommunen werden mit Kompensationsmaßnahmen kleinere Maßnahmen der kommunalen Grün- und Freiflächenentwicklung umgesetzt. Dies wird dann problematisch, wenn es sich um Maßnahmen handelt, die in den Bereich der kommunalen Pflichtaufgaben fallen oder um solche, die nicht der Aufwertung, sondern dem Erhalt des Zustands bestehender Flächen durch Pflege dienen.

¹⁰ Mit dem Begriffspaar Grün- und Freiflächen werden sowohl Flächen mit einer allgemeinen Bedeutung für die Grünversorgung als auch explizit als Grünflächen festgesetzte Flächen umschrieben.

Anhaltspunkte für die Einschätzung der Bedeutung von Flächen- und Maßnahmenpools für die regionale bzw. kommunale Grün- und Freiflächenentwicklung und Erholungsvorsorge ergeben sich u. a. aus

- den Zielstellungen, die das jeweilige Poolkonzept verfolgt,
- der Art der für die Pools genutzten Flächen, insbesondere ihre Ausgangsqualität,
- dem Grad einer substituierenden Wirkung der eingesetzten Kompensationsmaßnahmen,
- den Möglichkeiten zur Refinanzierung entstehender Kosten bei der Durchführung von Kompensationsmaßnahmen sowie
- den Möglichkeiten auch langfristige Folgekosten zu refinanzieren.

Die Grenzen zwischen einer konventionellen Bearbeitung der Eingriffsregelung und einem Flächen- und Maßnahmenpool sind hier nicht eindeutig zu ziehen. Die nachfolgend besprochenen Themen und Problemstellungen lassen sich deshalb nicht ausschließlich auf Poolflächen beschränken, sondern treffen häufig auch auf die konventionelle Abwicklung der Kompensationspflichten zu.

6.2 Impulse für die kommunale Grün- und Freiflächenentwicklung

Mit der Einrichtung von Flächen- und Maßnahmenpools verbinden sich prinzipiell Chancen, der kommunale Grün- und Freiflächenentwicklung neue Impulse zu geben. Liegt eine gut durchdachte Poolkonzeption vor und werden gezielt zusammenhängende Flächen für die Durchführung der Kompensationsmaßnahmen ausgewählt, können auch größere Bereiche neu- oder umgestaltet werden. Dies kann sich auf den kommunalen Bereich beschränken, bietet aber auch Möglichkeiten für überkommunale Entwicklungen.

Die vielfältigen Interessen an Poolmodellen aus dem kommunalen und überkommunalen Bereich zeigen, dass solche Chancen durchaus gesehen werden. Die Ideen für die Nutzung von Pools reichen von der kommunalen Grünflächenpflege, dem Schaffen städtischer Grünverbindungen, der Entwicklung von Naherholungsräumen, z. B. in Regionalparks, bis hin zur Aufwertung von Konversionsflächen (vgl. BRUNS, HERBERG & KÖPPEL 2000b, 72).

Aufgrund der Fremdfinanzierung (Vorhabensträger) der Kompensationsmaßnahmen, können diese Maßnahmen zudem weitgehend unabhängig von der kommunalen Haushaltslage verwirklicht werden. Die vielfältigen Ideen zur Nutzung dieser Gelder zeigen sehr deutlich, dass zum Teil erhebliche Hoffnungen in die Finanzierungsfunktion der Eingriffsregelung gesetzt werden. Die Stadt Leipzig versucht beispielsweise konsequent ihre Kompensationsmaßnahmen in einem solchen Gesamtkonzept zur

Entwicklung regionaler Grünzüge umzusetzen. Das Beispiel macht gleichzeitig aber auch deutlich, dass die Gelder aus der Eingriffsregelung alleine nicht ausreichen, um die notwendigen Impulse zu setzen (vgl. FRITSCH 2003). In der Regel haben sie eine komplementäre Finanzierungsfunktion. Im Falle Berlins wurden ähnliche Probleme deutlich, die sich u. a. aus ergänzend zu lösenden Problemen wie der Munitionssuche, Altlasten oder auch einem ggf. erforderlichen Bodenaustausch ergeben. Diese Kosten können nicht über die Eingriffsregelung finanziert werden (vgl. CLOOS 2003). In beiden Fällen hemmen solche notwendigen, aber teuren Begleitinvestitionen die Verwirklichung konzeptioneller Zielstellungen mit Kompensationsmaßnahmen.

Auch das auf der Statuskonferenz vorgestellte Beispiel „Regionalpark Rhein-Main“ des Umlandverbandes Frankfurt ist nicht alleine aus Mitteln der Eingriffsregelung zu finanzieren, sondern wird durch erhebliche zusätzliche Investitionsmittel ergänzt (vgl. RAUTENSTRAUCH 2003).

6.3 Nutzung kommunaler Grün- und Freiflächen für Kompensationszwecke

Die Gründe, die zur Nutzung bereits vorhandener kommunaler Grün- oder Freiflächen führen können, sind ganz unterschiedlich. Ein möglicher Grund ist, dass keine oder keine ausreichende Bevorratung zusätzlicher Flächen für die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen möglich ist. Gerade finanzschwache Kommunen sind oft nicht in der Lage, die erforderlichen Mittel für die Beschaffung zusätzlicher Flächen aufzubringen. Ein weiterer Grund kann sein, dass die Flächen sehr schnell bereitgestellt werden müssen. In beiden Fällen trägt die Nutzung vorhandener kommunaler Grün- und Freiflächen zur kurzfristigen Entspannung bei der Beschaffung von Kompensationsflächen bei.

Ein entscheidender Vorteil ist die relativ einfache administrative Abwicklung der Kompensationsverpflichtungen, die das Baugesetzbuch in diesen Fällen ermöglicht. Dort ist vorgesehen, dass „sonstige geeignete Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen getroffen werden“ können (vgl. § 1a Abs. 3 BauGB). Das führt auch dazu, dass finanzstärkere Kommunen zusätzliche Freiflächen erwerben und für ihre eigenen Kompensationsverpflichtungen nutzen. Es handelt sich dann allerdings in der Regel um keine Grünflächen im engeren Sinne, sondern zumeist landwirtschaftlich genutzte Freiflächen.

Ein weiterer Grund für die Zunahme des Anteils von Kompensationsflächen in kommunalem Besitz ergibt sich aus der Tatsache, dass mit Investoren vertraglich vereinbart wird, die von ihnen gekauften Flächen nach der Herstellung der Kompensationsmaßnahmen an die Gemeinden zu übertragen. Manche Kommunen, dies zeigte die Diskussion, stellen Investoren kommunale Flächen zur Durchführung von Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung, wobei unklar blieb, ob und in welchem

Umfang die Flächen dem Investor anschließend in Rechnung gestellt werden. Hier besteht offensichtlich eine gewisse Grauzone.

Mit der Nutzung kommunaler Grün- und Freiflächen für Kompensationsmaßnahmen kann zumindest zeitweise eine Finanzierung der Unterhaltungspflege durch Gelder aus der Eingriffsregelung erfolgen. Gelder, die ansonsten etatmäßig dafür eingesetzt werden müssten, werden so zeitweise eingespart, wie am Beispiel Berlins verdeutlicht wurde (vgl. CLOOS 2003). Dies dürfte allerdings keine Einzelercheinung sein. Eine solche Möglichkeit zur Kompensation geringerer Haushaltsansätze im „Grünbereich“ kann manche Kommunalverwaltungen zusätzlich motivieren, bereits vorhandene Grünflächen und andere von der Kommune zu unterhaltende Freiräume in diese Pools einzuspeisen. Trotz der Zweckgebundenheit der Gelder, kommen solche Begehrlichkeiten auch in kontroversen Standpunkten innerhalb der „Ständigen Konferenz der Gartenamtsleiter beim Deutschen Städtetag“ (GALK) zum Ausdruck (vgl. BAUMGARTEN 2003).

Die Diskussion hat gezeigt, dass ähnliche Vorstellungen auch in anderem Zusammenhang, nämlich der Pflege von Schutzgebieten existieren. So denkt man u. a. im Landkreis Wesermarsch darüber nach, Maßnahmen der Erhaltungspflege als Kompensationsmaßnahmen zu betrachten, um eine Verschlechterung des aktuellen Zustands bestehender Schutzgebiete zu verhindern. Es ist also keine spezifische kommunale Problemstellung, sondern eine allgemeine Folge knapper öffentlicher Kassen und schrumpfender oder gar fehlender Haushaltstitel für solche Aufgaben. Lässt man eine solche Entwicklung zu, muss man damit rechnen, dass mit der Eingriffsregelung vorwiegend noch eine Finanzierungsfunktion verbunden wird und sie als willkommene Möglichkeit angesehen wird, (weitere) Einsparungen vorzunehmen. Letztlich müsste man in so einem Fall befürchten, dass die Mittel für die Unterhaltung und Entwicklung kommunaler Grünflächen dauerhaft verringert werden.

Ob ein solches Szenario eintritt, dürfte jedoch nicht ausschließlich von der Haushaltslage, sondern auch von der kommunalpolitischen Wertschätzung der Aufgabenstellung abhängen. Die auf der Statuskonferenz dargestellten Fallbeispiele und auch die Podiumsdiskussion zeigen, dass es einen ganz unterschiedlichen Umgang mit dieser Frage gibt.

6.4 Qualitative Veränderungen kommunaler Grünflächen

Es bestand weitgehend Einigkeit, dass die Nutzung kommunaler Flächen für Kompensationszwecke im Wesentlichen nicht verantwortlich für qualitativen Veränderung von Grünflächen gemacht werden kann. Die Ursachen für solche Veränderungen liegen vor allem in den fehlenden Finanzmitteln für die Unterhaltung der Grünflächen. Die schwierige Haushaltssituation vieler Kommunen führt seit Jahren vermehrt dazu, dass Grün- und Freiflächen nur noch extensiv bewirtschaftet werden.

Die Beiträge aus Berlin, Hamburg und Leipzig auf der Statuskonferenz (vgl. BÖHME et al. 2003, Teil B) unterstreichen dies. Meldungen über den schlechten Pflegezustand öffentlicher Grünanlagen gehören inzwischen ebenso zum Alltag, wie Meldungen über den schlechten Unterhaltungszustand von Kindergärten und Schulen. Zunehmend wird versucht mit Stichworten wie „less standard“ oder „less cost“ bei der Unterhaltung öffentlicher Grünflächen und Freiräume aus der ökonomischen Not eine Tugend zu machen und diese Veränderungen bewusst in eine naturnähere, weniger pflegeaufwändige Konzeption öffentlicher Grün- und Freiflächen einzubinden.

6.5 Verringerung öffentlich nutzbarer Grün- und Freiflächen in Neubaugebieten?

Bei jüngeren Baugebieten, etwa aus den letzten zehn Jahren, fällt nach eigener Kenntnis vieler Bebauungspläne auf, dass der Anteil öffentlich nutzbarer Grün- und Freiflächen relativ gering und die Bebauung sehr dicht ist. Geht man davon aus, dass für die Unterhaltung von Grünflächen wenig Geld zur Verfügung steht und mit einer weiteren Kürzung dieser Mittel gerechnet werden muss, könnte man zunächst vermuten, dass dies u. a. am Bestreben der Kommunen liegt, möglichst wenig neue Grün- und Freiflächen in die kommunale Unterhaltungslast zu bekommen. Diese Entwicklung könnte durch die Flächen- und Maßnahmenpools verstärkt werden. Grund für diese Annahme ist, dass die Poolflächen vorrangig außerhalb der neu entstandenen Baugebiete angelegt werden. Mit ihrer Nutzung erfolgt eine Trennung der bisherigen kostengünstigen Praxis überlagernder Festsetzungen von Flächen oder Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB mit Grünflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB) und Pflanzungen (§ 9 Abs. 1 Nr. 25a+b BauGB). Der erwartete Mehraufwand – so die Befürchtung – könnte nun zu einem Verzicht auf Grünanlagen in den Baugebieten führen.

Dies ist allerdings keine zwingende Folge der Nutzung von Flächen- und Maßnahmenpools. Eine Prüfung alternativer Möglichkeiten, z. B. von überlagernden Festsetzungen im Baugebiet, wird damit nicht ausgeschlossen. Bei genauer Betrachtung zeigt sich zudem, dass viele dieser dicht bebauten Gebiete über vorhabensbezogene Bebauungspläne von Investoren entwickelt worden sind. Die Bebauung ist hier unter Renditegesichtspunkten optimiert. Die Rendite nimmt bis zu einem gewissen Grad mit der Anzahl der Häuser oder Wohneinheiten zu, die pro Flächeneinheit verkauft werden können. Auch für den Kauf von Häusern als Abschreibungsobjekte zur Vermietung ist es aus steuerlichen Gründen günstiger, wenn der Anteil unbebauter Flächen (Vorgarten, Garten, Gemeinschaftsanlagen, z. B. Grünflächen, etc.) nicht zu groß ist, da nur die baulichen Anlagen, nicht aber die unbebauten Grundstücke steuerlich abgeschrieben

werden können. Dies war bzw. ist ein wichtiges Verkaufsargument und damit ein weiterer Renditegesichtspunkt.

Die Hauptursachen für den Rückgang öffentlich nutzbarer Grün- und Freiflächen in vielen Baugebieten dürften in dieser renditeoptimierten Bebauung liegen. Es ist deshalb nicht zu befürchten, dass mit der Einrichtung von Flächen- und Maßnahmenpools eine solche Entwicklung in nennenswertem Umfang befördert wird. Allerdings kann dieser Aspekt nicht ganz ausgeschlossen werden und mag in einzelnen Fällen durchaus zutreffen.

6.6 Wachsende Unterhaltungslasten für Kompensationsflächen stärker beachten

Der Anteil von Grün- und Freiflächen im kommunalen Besitz nimmt durch die Kompensationsmaßnahmen ganz allgemein zu. Dies ist jedoch kein Phänomen, das speziell auf die Flächen- und Maßnahmenpools zurückzuführen ist, sondern eine allgemeine Folge der Kompensationsverpflichtungen. Auch künftig ist hier mit einer kontinuierlichen Zunahme von Unterhaltungslasten der Kommunen zu rechnen. Soweit Investoren ihre Kompensationsflächen an die Kommunen abtreten, gehen mit dem Lasten-/ Nutzenwechsel in der Regel auch die Unterhaltungsverpflichtungen an die Kommune und damit an die Allgemeinheit über.

Bei Kompensationsmaßnahmen im Zusammenhang mit Bebauungsplänen gehen die Kompensationsflächen, die außerhalb der Plangebiete liegen, regelmäßig in die Unterhaltungslast der Kommunen über. Liegen die Kompensationsflächen innerhalb der Plangebiete kommt auch die Ausweisung als Gemeinschaftsanlagen (§ 9 Abs. 1 Nr. 22 BauGB) oder die Zuordnung von Ausgleichsgrundstücken zu den Baugrundstücken in Betracht. In diesen Fällen liegt die Unterhaltungslast bei den Eigentümern.

Die Flächen für Kompensationsmaßnahmen liegen bei Flächen- und Maßnahmenpools vorwiegend außerhalb der Bebauungsplangebiete. Unter diesen Voraussetzungen nimmt auch die Unterhaltungslast der Kommunen zu. Es ist also dringend notwendig zu klären, wie die finanziellen Folgekosten auf die „Begünstigten“, Investoren oder Bauherren, übertragen werden können.

6.7 Lösungsansätze zur Finanzierung der dauerhaften Pflege

Die bisherigen Ansätze der Pooldiskussion bieten kaum Lösungen für die (Re)Finanzierung der langfristig anfallenden Pflegemaßnahmen an.

Darüber, dass der Zeitraum der bisher refinanzierbaren Durchführungskosten gemäß Mustersatzung der ARGEBAU (BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE – ARGEBAU 1997) keinesfalls ausreichend ist, besteht bei vielen Akteuren

Einigkeit. In vielen Fällen hat diese Beschränkung keine Bedeutung, weil es zu vertraglichen Lösungen kommt, die nicht an die Kostenerstattungsregelungen gebunden sind. In anderen Fällen erwerben die Kommunen die Flächen, entwickeln diese und verkaufen sie wieder. Hier können sie grundsätzlich ebenfalls die Kosten auf die Flächen umlegen, soweit dies im Rahmen der Möglichkeiten der §§ 135a-135c BauGB zulässig ist.

In einzelnen Kommunen werden Pflegezeiträume von 25 bis 30 Jahren bereits vertraglich festgelegt. Auch bei der Ständigen Konferenz der Gartenamtsleiter beim Deutschen Städtetag (GALK) geht man mittlerweile von der Notwendigkeit einer Regelung der Pflege über mindestens eine Generation aus, also etwa dem gleichen Zeitraum (vgl. BAUMGARTEN 2003). Dies ist gegenüber bisherigen Zeiträumen eine wesentliche Verbesserung, doch wird letztlich das Problem nur auf die nächste Generation verschoben. Besteht die Beeinträchtigung am Ende dieses Zeitraumes immer noch, ist auch die Kompensation weiter zu gewährleisten. Die Kosten belasten dann die kommunalen Haushalte.

Die Stadt Mainz hat hier seit mehreren Jahren noch einen anderen Ansatz entwickelt. Kompensationsflächen werden als Gemeinschaftsanlagen im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 22 BauGB ausgewiesen. Die Unterhaltungslast liegt bei den Miteigentümern der Gemeinschaftsanlagen. Die Pflege erfolgt allerdings durch die Stadt, die sich das Betretungs- und Nutzungsrecht über eine beschränkt persönliche Dienstbarkeit auf jedem Miteigentumsanteil sichert. Die Refinanzierung der Pflege erfolgt über die Eintragung einer Reallast auf die Miteigentumsanteile, die unter Berücksichtigung einer Wertsicherungsklausel zum Ausgleich von Inflationsverlusten abgelöst werden kann. Dieses Geld wird gesondert vom übrigen Haushalt verwahrt und dient ausschließlich zur Finanzierung der Pflegekosten¹¹.

Mit städtebaulichen Verträgen besteht prinzipiell eine elegante Möglichkeit, die aus der langfristigen Pflege der Flächen erwachsenden Probleme besser zu lösen. Entsprechende vertragliche Lösungen zur „Überwälzung“ dieser Kosten müssen allerdings durchgesetzt und vom Vertragspartner akzeptiert werden. Obwohl die oben schon erwähnte Mustersatzung der ARGEBAU (BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE – ARGEBAU 1997) vorwiegend für den Fall der hoheitlichen Geltendmachung von Kostenerstattungsbeiträgen einschlägig ist, orientiert sich die fachliche Praxis daran. Dies erschwert anderweitige Lösungen.

Eine weitere Möglichkeit zur Finanzierung der Pflegekosten zeigt das auf der Statuskonferenz vorgestellte Stiftungsmodell „Hof Hasemann“ (vgl. HASEMANN 2003).

¹¹ Ausführlich ist die Vorgehensweise der Stadt Mainz bereits bei WAGNER 1997 beschrieben.

Die erforderliche Pflege wird in diesem Fall durch die Zinserträge aus dem Stiftungskapital dauerhaft gesichert.

Diskutiert werden auch Lösungen über Vertragsnaturschutzmodelle. Wie das über lange Zeiträume gewährleistet werden kann, ist allerdings noch nicht ganz klar. Zur Reduzierung der Kosten wird alternativ auch immer wieder die Neuanlage nicht oder nur in geringem Maße pflegebedürftiger Biotope diskutiert.

Für die meisten Investoren dürften weder das Mainzer Modell noch Lösungen über städtebauliche Verträge problematisch sein, wenn sie ihre Verpflichtungen mit Zahlung eines Einmalbetrags inklusive kapitalisierter Kostenanteile für die Sicherung einer dauerhaften Pflege an einen Poolbetreiber abgelten können. Dazu ist es allerdings erforderlich, die voraussichtlich entstehenden Pflegeaufwendungen zu monetarisieren, was in vielen Fällen noch nicht erfolgt ist.

Schwierigkeiten entstehen bei Investoren vor allem dann, wenn die Gelder für Unterhaltung regelmäßig und dauerhaft von Ihnen bereitgestellt werden müssten. Bei *öffentlichen Investoren* liegt dies unter anderem an der haushaltstechnischen Abwicklung solcher dauerhaften Lasten aus abgeschlossenen und abgerechneten Baumaßnahmen. Der jeweilige *Fachplanungsträger*, z. B. die Bundesverkehrsverwaltung, oder die dahinter stehende Vermögensverwaltung des Bundes bzw. der Länder ist für die Unterhaltung von Kompensationsflächen zuständig. Dafür stehen dann auch regelmäßig Geldmittel zur Verfügung.

Problematisch wird es, wenn die Flächen nicht der Vermögensverwaltung des Bundes oder der Länder unterliegen, wie das bei Flächen- und Maßnahmenpools oft vorkommen dürfte. Zwar hat der Fachplanungsträger Kosten für die Durchführung der Maßnahmen bis hin zur Entwicklungspflege in seinem Haushaltsansatz. Für die notwendige Bereitstellung von Mitteln für eine dauerhafte Unterhaltung der Flächen kann er jedoch keine Mittel in seinen Haushaltsansatz einstellen. Diese haushaltstechnische Frage birgt erhebliche Schwierigkeiten für die Nutzung von Flächen- und Maßnahmenpools und die Refinanzierung der erforderlichen Kosten. Das könnte aber durch einen einmaligen Abgeltungsbetrag, der im Haushaltsansatz für die Baumaßnahme berücksichtigt werden kann, sicherlich gelöst werden.

Eine andere Möglichkeit besteht in der Errichtung eigener Pools durch größere Vorhabensträger oder solche mit einem räumlich beschränkten Wirkungskreis, wie es das Beispiel der Rheinisch-Westfälischen Wasserwerksgesellschaft zeigt (vgl. HERZBERG 2003).

6.8 Flächen- und Maßnahmenpools – ein Bestandteil der Neuorientierung der kommunalen Freiflächenpolitik?

Die finanziellen Schwierigkeiten der Kommunen führen dazu, dass man über neue Konzepte der Grün- und Freiflächenvorhaltung und -finanzierung nachdenkt. Dazu gehören auch Überlegungen zur Übertragung der Kosten für Freiräume an Private mit der Möglichkeit der Imageverbesserung. Aufwändig gestaltete Grünanlagen mit hohem Unterhaltungsaufwand, aber auch hohem Repräsentationswert, werden, so die Überlegungen, künftig durch Private (mit)finanziert und unterhalten.

Ähnliche Überlegungen gibt es auch im Zusammenhang mit der Organisation und dem Management von Flächen- und Maßnahmenpools. So ist denkbar, dass mit den Kompensationsflächen geschaffene attraktive Naherholungsbereiche von Privaten gesponsert oder gar unterhalten werden, wenn sie dies gleichzeitig an prominenter Stelle artikulieren und zu ihrer Imagepflege benutzen können. Beispiele dafür waren allerdings im Rahmen der Statuskonferenz nicht zu finden, so dass man davon ausgehen darf, dass diese Option gegenwärtig keine Rolle spielt.

7 LANDWIRTSCHAFT UND KOMPENSATIONSaufGABE

CHRISTA BÖHME / ARNO BUNZEL

Der größte Teil der unbebauten Flächen in Deutschland wird landwirtschaftlich genutzt. Im Jahr 1997 betrug der Anteil der Landwirtschaftsflächen an der gesamten Bodenfläche Deutschlands 54,1 Prozent (BBR 2000, 42). Jedoch nimmt dieser Anteil kontinuierlich ab. Im Zeitraum von 1993 bis 1997 ging die Landwirtschaftsfläche täglich um 133 Hektar zurück (ebd., 40). Ursache hierfür ist das Siedlungsflächenwachstum, das fast ausschließlich auf Kosten landwirtschaftlich genutzter Flächen erfolgt. Auch die im Zusammenhang mit dem Siedlungsflächenwachstum erforderlichen Kompensationsmaßnahmen finden in den meisten Fällen auf Landwirtschaftsflächen statt. Die Flächen werden entweder ganz aus der Bewirtschaftung genommen (z. B. durch Aufforstung, zur natürlichen Sukzession etc.) oder nur unter erheblichen Beschränkungen weiter bewirtschaftet (z. B. Grünlandextensivierung, Streuobstwiesen etc.). Auch die Neuanlage von Feldgehölzstrukturen reduziert die landwirtschaftlichen Flächen und kann die Art der Bewirtschaftung beeinflussen.

Neben der Frage der Flächenverfügbarkeit gewinnt die Frage der weiteren Bewirtschaftung von Kompensationsflächen nach der Durchführung von Kompensationsmaßnahmen an Bedeutung. Während die Finanzierung der erstmaligen Herstellung von Kompensationsmaßnahmen gesetzlich gesichert ist, ist eine der offenen Fragen, wie die dauerhafte Pflege und Unterhaltung der Kompensationsflächen organisiert und finanziert werden kann. Eine mögliche Lösung des organisatorischen Problems wird darin gesehen, notwendige Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen als landwirtschaftliche Nutzung auf „niedrigem Niveau“ sicherzustellen, also z. B. als extensive Bewirtschaftung von Grünland gegen Ausgleichszahlungen für geringere Erträge und erhöhten Bewirtschaftungsaufwand.

Vor diesem Hintergrund kommt den Interessen der Landwirtschaft in den meisten Fällen eine zentrale Bedeutung für die Bewältigung der Kompensationsaufgabe zu. Diese Interessen leiten sich unter anderem aus den generellen Entwicklungstrends der Landwirtschaft in Deutschland ab.

7.1 Entwicklungstrends in der Landwirtschaft

Angeregt durch die europäische Agrarpolitik gibt es bisher einen ungebrochenen Trend zur Intensivierung landwirtschaftlicher Produktion bei gleichzeitiger Überproduktion. Dies hat zu tief greifenden Veränderungen der sozialen Struktur und – als Folge der Flurneuordnung – der Gestaltung der Landschaft im ländlichen Raum geführt. Immer weniger Personen sind in immer weniger, dafür aber größeren landwirtschaftlichen

Betrieben beschäftigt. Gleichzeitig nimmt der Gesamtumfang der landwirtschaftlich genutzten Flächen kontinuierlich ab.

Bereits mit der EU-Agrarreform von 1992 wurde versucht, die agrarische Überproduktion durch mengenbegrenzende Maßnahmen (z. B. vorübergehende Flächenstilllegungen, Agrarpreissenkungen) zu reduzieren. Die Neuausrichtung der europäischen Agrarpolitik wird mit der Agenda 2000 weitergeführt. Dies wird nach den vorliegenden Prognosen unter anderem zu einem Rückgang der Landwirtschaftsfläche führen (BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMORDNUNG 1994, 3ff.). Erwartet wird eine Konzentration der Landwirtschaft auf hochproduktive Böden sowie das Brachfallen weniger produktiver Standorte (AGRA-EUROPE 2001) und damit die Segregation zwischen Produktions- und Pflegelandschaften. Dieser Prozess wird sich zwar eher langsam vollziehen, aufgehalten wird die bereits laufende Entwicklung zur Schaffung einer international wettbewerbsfähigen Landwirtschaft hierdurch aber nicht. Der ökonomische Druck dahin wird vielmehr durch die Liberalisierung der Weltmärkte weiter zunehmen (HEINRICHSMEYER 1998, KOESTER 2001). Es ist deshalb davon auszugehen, dass sich die Gesamtanzahl der landwirtschaftlichen Betriebe weiterhin zu Lasten der Klein- und Mittelbetriebe verringern wird. Diese können nur überleben, wenn sie sich andere Existenzgrundlagen schaffen, wie z. B. im Bereich des ökologischen Landbaus und der Landschaftspflege.

Die Bewältigung der Kompensationsaufgabe trifft also auf ganz unterschiedliche agrarstrukturelle Ausgangsbedingungen (Beschaffenheit der Böden, Topographie, Eigentumsstruktur, Betriebsstruktur etc.) und damit auf ganz unterschiedliche landwirtschaftliche Interessen, deren Unterschiede sich im liberalisierten Weltagrarmarkt verstärken werden.

7.2 Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Interessen bei der Entwicklung und Umsetzung von Flächen- und Maßnahmenpools

Die einzelfallbezogene Kompensationspraxis berücksichtigt unter anderem wegen des Zeitdrucks diese agrarstrukturellen Ausgangsbedingungen und landwirtschaftlichen Interessen häufig ungenügend. Die Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen für Kompensationszwecke erfolgt dann ohne frühzeitige Abstimmung mit landwirtschaftlichen Betrieben und deren Nutzungsinteressen an diesen Flächen. Dies hat zur Folge, dass der Zugriff auf die Flächen in diesen Fällen sehr schwierig ist und daher die Maßnahmen vielfach nur sehr schleppend oder teilweise gar nicht umgesetzt

werden. Darüber hinaus werden einzelnen landwirtschaftlichen Betrieben wichtige Flächen entzogen¹².

Mit Flächen- und Maßnahmenpools dagegen ist die Erwartung an ein ökologisch und ökonomisch sinnvolles Flächenmanagement verbunden, in das die Landwirtschaft als wichtiger Partner eingebunden ist. Der Berücksichtigung der Interessen der Landwirtschaft kommt daher bei der Entwicklung und Umsetzung von Pools eine zentrale Bedeutung zu. Werden die Interessen der Landwirtschaft, d. h. die agrarstrukturelle aber auch die betrieblichen Erfordernisse übergangen, fehlt es an der Mitwirkungsbereitschaft der Landwirtschaft. Grundsätzlich ist daher bereits frühzeitig in der Phase der Konzeptfindung eine Prüfung der agrarstrukturellen und ökonomischen Umsetzungsbedingungen erforderlich. Dabei bedarf es insbesondere im Hinblick auf die Auswahl der Poolflächen der gleichberechtigten Einbeziehung der relevanten Akteure der Landwirtschaft in den Entwicklungsprozess für einen Kompensationsflächenpool. Das umfasst die Vertretungen der Landwirte vor Ort (z. B. die Untergliederungen des Bauernverbandes und der Landwirtschaftskammern), aber auch die einzelnen Landwirte. Erforderlich sind die Bildung von arbeitsfähigen Kooperationsstrukturen, wie z. B. Arbeitsgruppen, Fachbeiräten, Runden Tischen, sowie die Durchführung von Einzel- oder Gruppengesprächen mit den konkret betroffenen Landwirten (HERZBERG 2003).

7.3 Erfassung und Auswertung landwirtschaftlicher Daten

Die Berücksichtigung agrarstruktureller Aspekte bei der Entwicklung von Kompensationskonzepten kann nur auf der Grundlage entsprechender Daten zur Landwirtschaft im Planungsraum erfolgen. Allein auf den Datengrundlagen naturschutzfachlicher Planungen können qualifizierte Aussagen zur Landwirtschaft nicht aufbauen. Ohne den genauen Bezug zur Bewirtschaftung der Flächen und zur Situation der einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe ist weder eine genaue Raumanalyse noch die Formulierung eines praktikablen, die Interessen der Landwirtschaft berücksichtigenden Kompensationskonzeptes möglich. Ein geeignetes Instrument zur Erfassung und Auswertung landwirtschaftlicher Daten mit dem Ziel der Berücksichtigung im Kompensationskonzept ist die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) (AICHELE & BITZ 2001).

¹² So z. B. die Kompensationspraxis im Landkreis Wesermarsch vor Einführung des Kompensationsmanagements durch die Flächenagentur Wesermarsch, vgl. BÖHME & BUNZEL 2002, 251.

7.4 Kompensationsaufgabe in Regionen mit schlechten Produktionsbedingungen

Unabhängig von der Analyse der agrarstrukturellen Ausgangsbedingungen lassen sich ausgehend von den regionalen Produktionsbedingungen grundsätzlich zwei verschiedene Interessenlagen der Landwirtschaft im Hinblick auf die Kompensationsaufgabe unterscheiden: In Regionen mit weniger guten Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft wird es eine kontinuierliche Reduzierung der bewirtschafteten Flächen geben. Die Inanspruchnahme von Flächen zu Zwecken der Kompensation wird hier relativ einfach zu realisieren sein, da sich die ökonomischen Interessen der Landwirte mit den naturschutzfachlichen Interessen im Rahmen der Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft häufig in Übereinstimmung bringen lassen. In diesen Regionen werden die Landwirte wegen der schlechteren Produktionsbedingungen andere Möglichkeiten als die Intensivlandwirtschaft suchen und nutzen wollen, um eine ausreichende wirtschaftliche Basis ihrer Betriebe sicherzustellen. Die Extensivierung der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen wird in bestimmten Landschaftsräumen als adäquate Kompensation von Eingriffen genutzt. Insofern können hier ökonomische Interessen von Landwirten und das mit der Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft verfolgte naturschutzfachliche Interesse gebündelt werden. Unter agrarstrukturellen Erwägungen müsste sich die Umwidmung von Landwirtschafts- zu Kompensationsflächen allerdings vor allem auf Grenzertragsflächen konzentrieren, um den verbleibenden Landwirten möglichst optimale Produktionsbedingungen zu erhalten.

Es gibt bereits Fälle, in denen landwirtschaftliche Betriebe vollständig zu einem Kompensationsflächenpool umgewidmet werden. Der Landwirt führt in diesen Fällen als Dienstleister für kompensationspflichtige Planungs- und Vorhabensträger gegen Entgelt Kompensationsmaßnahmen durch oder stellt bereits durchgeführte Maßnahmen zur Verfügung. Ein Beispiel hierfür ist der „Hof Hasemann“ im Landkreis Osnabrück. Da der 86 Hektar große Hof (44 Hektar landwirtschaftliche Fläche sowie 42 Hektar Waldfläche) keine hinreichenden Existenzgrundlage bieten kann und die Fortführung der landwirtschaftlichen Tätigkeit durch die Kinder nicht zu erwarten war, entschied sich der Besitzer, den bereits seit 1969 verpachteten Hof in einen Flächenpool- und Maßnahmenpool in der Trägerschaft einer gemeinnützigen Stiftung zu überführen. Käufer der auf den Hofflächen neu geschaffenen „ökologischen Werteinheiten“ sind unter anderem die Stadt Bramsche, der Regiebetrieb Kreisstraßen des Landkreises Osnabrück sowie ein Tonabbauunternehmen. Etwa 75 Prozent der insgesamt 895.000 Werteinheiten konnten bereits bis September 2002 verkauft werden. Dabei kostet eine Werteinheit rund 2,50 Euro. Ein Vergleich der Erträge ergibt, dass das Poolkonzept verglichen mit den vorher erzielten Einnahmen wirtschaftlich deutlich erfolgreicher ist: Bei Verkauf aller Werteinheiten betragen die Einkünfte aus dem

Kapitalvermögen der Stiftung etwa das 3,5fache gegenüber den bisherigen Einnahmen durch Pacht und Miete (HASEMANN 2003).

7.5 Kompensationsaufgabe in Regionen mit guten Produktionsbedingungen

Für Regionen mit guten Bewirtschaftungsbedingungen (Bodenqualität, Topografie) ist davon auszugehen, dass Intensivlandwirtschaft weiterhin ökonomisch sinnvoll sein und daher forciert werden wird. In diesen Gebieten sind deshalb trotz der gesetzlichen und agrarpolitischen Vorgaben massive Nutzungskonflikte zwischen der Landwirtschaft und dem Flächenbedarf im Rahmen der Erfüllung des Kompensationserfordernisses zu erwarten. Extensive Bewirtschaftung oder Landschaftspflege ist für die Landwirtschaft hier keine ökonomisch auch nur annähernd gleichwertige Alternative. Die Landwirte müssen daran interessiert sein, die guten Produktionsbedingungen zu erhalten oder weiter zu verbessern, um wettbewerbsfähig zu bleiben oder zu werden. Dies kann auch für die Landwirtschaft Anlass sein, im Rahmen von Flächen- und Maßnahmenpools eine einvernehmliche Lösung der Kompensationserfordernisse gemeinsam mit den Kommunen, Naturschutzverwaltungen und Vorhabensträgern zu erreichen. Beklagt wird seitens der Landwirtschaft z. B., dass im Kontext großer öffentlicher oder privater Investitionsvorhaben jede Gelegenheit zum Ankauf landwirtschaftlicher Flächen genutzt wird, um auf diesen Flächen später Kompensationsmaßnahmen durchzuführen. Der dabei entstehende Flickenteppich ist weder aus der Sicht des Naturschutzes befriedigend, noch berücksichtigt er die agrarstrukturellen Erfordernisse. Aus Sicht der Landwirtschaft wird die Konzentration von Kompensationsmaßnahmen auf Flächen mit relativ schlechten Bewirtschaftungs-voraussetzungen bevorzugt. So engagiert sich beispielsweise der Hessische Bauernverband im Bereich Kompensationsflächenmanagement unter anderem mit dem Ziel, die wertvollen landwirtschaftlichen Flächen vor der Inanspruchnahme als Kompensationsflächen zu schützen und ertragreiche Standorte der Landwirtschaft durch einen intelligenten Flächentausch langfristig zu sichern (HEUSER 2003).

7.6 Abgestufte Kompensationskonzepte

Besonders wichtig ist es, dass das Kompensationskonzept auf die individuellen ökonomischen Bedingungen der Landwirte vor Ort Bezug nimmt. Die Extensivierung der Bewirtschaftung ist für die Landwirte nur dann interessant, wenn sie eine auch ökonomisch mindestens gleichwertige Alternative zur bisherigen Bewirtschaftung darstellt. Um unterschiedlichen betrieblichen Bedingungen gerecht zu werden, sind daher abgestufte Kompensationskonzepte sinnvoll. Mit solchen in mehreren Maßnahmenpaketen unterschiedlich weit reichende Nutzungsbeschränkungen vorsehenden Konzepten können für die Landwirte Lösungen gefunden werden, die die jeweiligen betrieblichen Ausgangsbedingungen ausreichend berücksichtigen. Es zeigt

sich allerdings, dass es in Ergänzung des mehrstufigen Extensivierungskonzeptes erforderlich bleibt, Landwirten die Option des Flächentauschs auf bindungsfreie Flächen einzuräumen.

7.7 Ökologischer Landbau und Kompensation

Ein zusätzlicher Anreiz für ökologischen Landbau soll in einigen Bundesländern dadurch geschaffen werden, dass ökologischer Landbau als Kompensationsmaßnahme für Eingriffe in Natur und Landschaft angerechnet werden kann. Dabei geht es um die Honorierung naturverträglicher Bodennutzung, soweit sie der dauerhaften Verbesserung des Biotop- und Artenschutzes dient (vgl. § 4 Abs. 4 Satz 3 LG NW¹³). Erste Beispiele für die Anerkennung entsprechender Maßnahmen im ökologischen Landbau liegen bereits vor. Positive Auswirkungen sind aber vor allem im Bereich der abiotischen und nur mit Einschränkungen bei den biotischen Schutzgütern zu erwarten (DEIWICK 2002, 105f.; JESSEL 2001, 12ff.). Aus diesem Grund werden Maßnahmen des ökologischen Landbaus häufig nur einzelne der von einem Eingriff verursachten Funktionsbeeinträchtigungen kompensieren können. Sie bedürfen daher der Ergänzung durch weitere Maßnahmen. Dies führt in der Regel zu einem zusätzlichen Kompensationsflächenbedarf. Eine pauschale Anerkennung mit einer bestimmten Zahl an „Ökopunkten“ kann daher nicht vorgenommen werden; vielmehr ist eine nach Schutzgütern differenzierte Betrachtung der im Einzelfall als Kompensationsleistung vorgesehene Maßnahmen des ökologischen Landbaus notwendig. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass Maßnahmen, die lediglich der guten fachlichen Praxis gemäß § 5 Abs. 4 BNatSchG entsprechen, regelmäßig nicht als Kompensationsmaßnahmen in Frage kommen (so auch DEIWICK 2002, 109). Auch können nur solche Maßnahmen des ökologischen Landbaus als Kompensation angerechnet werden, die nicht schon mit öffentlichen Mitteln gefördert werden.

¹³ Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 21. Juli 2000 (GV.NW, S. 568)

8 AKZEPTANZ VON FLÄCHEN- UND MAßNAHMENPOOLS BEI DEN BETEILIGTEN AKTEURSGRUPPEN

CHRISTA BÖHME / ARNO BUNZEL

Die einzelfallbezogene Berücksichtigung der Kompensationsaufgabe ist sowohl nach Einschätzung vieler Vertreter des Naturschutzes, aber vor allem auch von Vertretern der anderen beteiligten Akteursgruppen (Kommunen, Träger der Regionalplanung, Landwirtschaft, Vorhabensträger, Fachplanungsträger) nicht effektiv und daher nicht zufrieden stellend. Diese Unzufriedenheit mit der Eingriffsregelung und der Art ihrer Bewältigung hat letztlich zu einer geringen Akzeptanz dieses Instrumentes insbesondere bei kommunalpolitischen Entscheidungsträgern, Vorhabensträgern und der Landwirtschaft geführt.

Da das Ziel fast aller Poolmodelle eine effektivere Umsetzung der Kompensationsaufgabe ist, verspricht man sich mit der Einführung von Poolösungen auch eine bessere Akzeptanz bei den beteiligten Akteursgruppen. Dabei steht die effektivere Umsetzung im Kontext der unterschiedlichen Ziele und Interessen der beteiligten Akteure: naturschutzfachliche, städtebauliche, landwirtschaftliche Optimierung und darüber mehr politischer Rückhalt sowie Reduzierung des administrativen Aufwands. Die Erreichung dieser Ziele und Interessen bilden den Maßstab für die Effektivität der Poolösungen und damit auch für eine verbesserte Akzeptanz der Eingriffsregelung und der mit ihr verbundenen Kompensationsaufgabe.

8.1 Naturschutzverwaltungen und Naturschutzverbände

Das Interesse der Naturschutzfachverwaltungen sowie der Naturschutzverbände als Gewährsträger für eine fachgerechte Planung und Durchführung von Kompensationsmaßnahmen ist konzentriert auf die Optimierung der Belange des Naturschutzes und die Konfliktminimierung zwischen Naturschutz und Vorhabensträgern, z. B. durch die Beschleunigung von Verfahrensabläufen. Soweit die Naturschutzbehörde nicht selbst Poolträger ist, ist ihre frühzeitige Einbindung in den Entwicklungsprozess nicht nur für die Gewährleistung einer fachlich qualifizierten Abwicklung sondern auch für die Vertrauensbildung sowie die Verständigung über Grundauffassungen erforderlich. Sie dient damit als Basis für die Vermeidung von Blockaden im Vollzug. Innerhalb der Akteursgruppe der Naturschutzbehörden gibt es zum Teil Positionen, die in Frage stellen, ob ihr Hauptinteresse – die Optimierung der Naturschutzbelange – im Rahmen von Flächen- und Maßnahmenpools in geeigneter Weise umgesetzt werden kann. Es wird befürchtet, dass eine Entwertung der funktionalen und räumlichen Bezüge der Kompensation und damit eine Absenkung der naturschutzfachlichen Standards erfolgt. Zudem wird die Gefahr gesehen, dass das

Angebot von Kompensationsmaßnahmen den Blick auf die Möglichkeiten von Vermeidungsmaßnahmen verstellt und damit das Vermeidungsgebot unterlaufen werden könnte. Besonders in diesen Fällen ist eine intensive und über eine behördliche Koordination im Sinne der Trägerbeteiligung weit hinausgehende Einbeziehung der zuständigen Naturschutzbehörden in die Konzeption des Kompensationsmanagements, unverzichtbar, damit die Umsetzung des Poolmodells auf fachliche Akzeptanz trifft.

8.2 Städte und Gemeinden

Ein einheitliches Interesse der Städte und Gemeinden als Verantwortliche für eine geordnete städtebauliche Entwicklung im Rahmen ihrer Planungshoheit und als potenzielle Poolnutzer im Zusammenhang mit der Planung eines Kompensationsmanagements zu benennen ist angesichts der Vielfalt unterschiedlich strukturierter Städte und Gemeinden und der Vielschichtigkeit der in den Verwaltungen und im kommunalpolitischen Raum verfolgten Interessen nicht möglich. Jedoch lassen sich unabhängig von bestehenden Unterschieden einige Interessen nennen, die häufig aus der Sicht der beteiligten Städte und Gemeinden für die Einrichtung von Pools sprechen:

- die Erschließung von Finanzierungsmöglichkeiten für wichtige landschaftspflegerische Projekte, deren Umsetzung auf andere Weise keine Realisierungschance hätte;
- das Ausräumen von möglichen Verfahrenshindernissen, die zu Verzögerungen bei der Realisierung städtebaulicher oder sonstiger Vorhaben führen können;
- naturschutzfachliche und städtebauliche Optimierung der Bewältigung der Eingriffsregelung.

Da aus Sicht der Städte und Gemeinden also in der Regel ein ganzes Bündel von Argumenten für die Einrichtung von Flächen- und Maßnahmenpool spricht, wird es in der Regel nicht schwer sein, die kommunalen Akteure für eine Poollösung zu gewinnen.

Vor allem in Großstadtverwaltungen können sich jedoch Interessenkonflikte zwischen einzelnen Verwaltungsuntergliederungen nachteilig auf die kommunale Akzeptanz von Poollösungen auswirken und zudem dazu führen, dass der interne Informationsfluss unzureichend ist und daher relevante kommunale Akteure nicht erreicht werden. Dabei geht es nicht nur um fachliche Gesichtspunkte sondern meist auch um Macht und Einfluss der jeweiligen Verwaltungsteile. Wichtig ist es daher, die Interessen der verschiedenen beteiligten Dienststellen in einer dezernats- und ämterübergreifenden und mit entscheidungsbefugten Vertreterinnen und Vertretern besetzten Arbeitsgruppe zusammenzubinden und so zu einer einheitlichen Kompensationsstrategie zu kommen. In kleineren Verwaltungen ist die Verselbständigung der einzelnen Verwaltungs-

untergliederungen regelmäßig weniger stark ausgebildet und ein einheitliches Verwaltungshandeln leichter herzustellen.

Bei interkommunalen Flächen- und Maßnahmenpools können zwischen-gemeindliche Konkurrenzen Akzeptanzhemmnisse darstellen. Häufig suchen Bürgermeister Chancen zur Profilierung in der Konkurrenz, nicht aber in der Kooperation mit Nachbargemeinden. Ängste vor Kompetenzverlust bestehen auch bei örtlichen Gemeindevertretungen und in den Kommunalverwaltungen. Bei Stadt-Umland-Konstellationen existieren zudem häufig Ressentiments gegenüber den Kernstädten, weil hier das Kräfteverhältnis zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden als sehr ungleichgewichtig wahrgenommen wird und sich vor diesem Hintergrund in vielen Umlandgemeinden die Besorgnis der Vereinnahmung durch die Kernstadt erkennen lässt. Disparitäten der Flächenverfügbarkeit, der wirtschaftlichen Prosperität sowie traditionelles Misstrauen zwischen den Beteiligten stellen aber auch zwischen Städten und Gemeinden außerhalb der Verdichtungsräume potenzielle Hemmnisse dar. So bestehen zum Teil Vorbehalte, die wirtschaftliche Entwicklung der benachbarten Kommune durch die Bereitstellung von Kompensationsflächen in der eigenen Gemeinde zu unterstützen.

8.3 Träger der Regionalplanung

Die Träger der Regionalplanung als Gewährsträger für die Ziele der Raumordnung haben im Rahmen von Flächen- und Maßnahmenpools vor allem das Interesse, die freiraumbezogenen regionalplanerischen Ziele und Grundsätze, wie z. B. die Sicherung und Entwicklung regionaler Grünzüge, umzusetzen und stehen der Entwicklung von Flächen- und Maßnahmenpools daher regelmäßig positiv gegenüber. Sie sollen zudem die Zusammenarbeit der für die Verwirklichung der raumordnerischen Ziele und Grundsätze maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts fördern. Dies gilt grundsätzlich auch für die Zusammenarbeit bei der Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft. Die Träger der Regionalplanung können aber auch selbst Impulsgeber für (interkommunale) Poollösungen sein, indem sie z. B. in den Regionalplänen Vorranggebiete für die Kompensation an anderer Stelle festlegen.

8.4 Landwirtschaft

Die Interessen der Landwirtschaft (Landwirte als größte Gruppe der Landnutzer und Flächeneigentümer sowie Landwirtschaftskammern, -verbände und -organisationen als Gewährsträger für die Belange der Landwirtschaft) hängen insbesondere von den unterschiedlichen agrarstrukturellen Ausgangsbedingungen ab. In Regionen mit weniger guten Produktionsbedingungen werden die Landwirte andere Möglichkeiten als die der Intensivlandwirtschaft suchen und nutzen wollen, um eine ausreichende

wirtschaftliche Basis ihrer Betriebe sicherzustellen. In Gebieten mit guten Bewirtschaftungsbedingungen dagegen sind extensive Bewirtschaftung oder Landschaftspflege für die Landwirtschaft keine ökonomisch auch nur annähernd gleichwertige Alternative. Die Landwirte sind vielmehr daran interessiert, ihre Standorte und die guten Produktionsbedingungen zu erhalten oder weiter zu verbessern, um wettbewerbsfähig zu bleiben oder zu werden (vgl. auch Kapitel 7). Daneben können auch betriebsstrukturelle Bedingungen, wie beispielsweise die Flächengröße des Betriebes, zum Tragen kommen.

Unabhängig von den individuellen Ausgangsbedingungen lässt sich die für den Erfolg von Flächen- und Maßnahmenpools notwendige Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft der Landwirte jedoch nur erreichen, wenn diese als gleichberechtigte Partner akzeptiert und behandelt werden. Die Landwirtschaft darf nicht lediglich als Objekt administrativen Handelns angesehen werden. Notwendig ist vielmehr die Gestaltung eines Kooperationsprozesses. Dabei ist Kooperation mehr als Information. Die Verbreitung von Informationsblättern, Pressemitteilungen oder die Durchführung von Informationsveranstaltungen genügen daher nicht. Die Kooperation sollte so gestaltet werden, dass ein „echter“ Dialog und ein Aufgreifen des Sachverstands der Landwirte möglich ist und nicht nur eine „kommunikative Einbahnstraße“. Erforderlich ist deshalb die Bildung von arbeitsfähigen Kooperationsstrukturen, wie z. B. Arbeitsgruppen, Fachbeiräten, Runden Tischen. Erforderlich ist aber auch die grundsätzliche Kooperationsbereitschaft seitens der Landwirtschaft. Diese ist aber nicht immer vorhanden, so dass der Prozess häufig schwer zu organisieren ist.

8.5 Vorhabens- und Fachplanungsträger

Vorhabensträger haben vor allem das Interesse, schnell, mit geringem Aufwand und zu geringen Kosten ihrer Kompensationsverpflichtung nachkommen zu können. Daher werden sie in aller Regel auch Interesse an einem Kompensationsmanagement haben, das sie bei der Bereitstellung der Kompensationsflächen entlastet. Dies gilt grundsätzlich auch für Fachplanungsträger, für die Pools eine zusätzliche Handlungsoption darstellen. Bei den Fachplanungsträgern können allerdings insoweit Vorbehalte gegenüber Poolösungen bestehen, als dass die in der jeweiligen Verwaltung für die Bewältigung der Eingriffsregelung zuständigen Personen einen Kompetenzverlust befürchten.

8.6 Interessenermittlung und Schaffung von Kooperationsstrukturen

Die Beschreibung der Interessen der an der Entwicklung und Umsetzung von Pools Beteiligten macht deutlich, wie facettenreich das Interessengeflecht im Zusammenhang mit einem solchen Projekt sein kann, lässt aber auch erahnen wie schwierig es häufig

auch bei Poolmodellen sein wird, eine Lösung zu finden, die bei allen beteiligten Akteuren auf Akzeptanz trifft.

Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Entwicklung und Umsetzung eines Pools ist daher das Wissen um die Strukturen, die Rolle der daran beteiligten Akteure und Akteursgruppen und die von diesen verfolgten Interessen. Das Vorhaben, ein Kompensationsmanagement zu implementieren, ist zum Scheitern verurteilt, wenn es diesen schlichten Umstand verkennt. Die Auseinandersetzung mit den von dem Vorhaben Betroffenen und ihren Interessen muss deshalb mit am Anfang der Konzeptfindungsphase stehen.

Darüber hinaus ist die Schaffung von Kooperationsstrukturen unter diesen Akteursgruppen erforderlich, um Akzeptanz und Unterstützung der verschiedenen Akteursgruppen zu erlangen. Es geht zum einen darum, Partnerschaften mit Akteuren zu entwickeln, deren aktive Mitwirkung für die Umsetzung des Pools erforderlich ist. Gemeinsame Ziele müssen herausgearbeitet werden oder besser ausgedrückt, es muss erkannt werden, dass unterschiedliche Interessen durch ein gemeinsames Vorhaben bedient werden können. Vermeintlich gegensätzliche Interessen können sich entschärfen, wenn Übereinstimmung in den Zielen besteht (Gewinnerallianzen). Zum anderen geht es darum, Widerstände auszuräumen, die entweder bereits zu einer Ablehnung des Pools durch die politischen Entscheidungsgremien führen würden oder bei der Umsetzung in der Verweigerung der Mitwirkung durch Landnutzer, Eigentümer, Verwaltungen u. a. ihren Ausdruck finden würden. So hat beispielsweise die enge Zusammenarbeit von Kreisverwaltung und Kreislandvolk bei der Entwicklung der Flächenagentur Wesermarsch eine hohe Akzeptanz für die Agentur sowie einen positiven Rücklauf bei der Vermittlung teilnahmebereiter Landwirte bewirkt (KRÄMER & OSTENDORF 2003).

Als mögliche Kooperationsformen kommen z. B. in Betracht: bilaterale Gespräche zwischen dem Initiator des Vorhabens und den potenziellen Kooperationspartnern, themenbezogene Arbeitsgruppen und öffentliche oder teilöffentliche Workshops und Konferenzen. In der Stadt Hameln wurde zum Beispiel ein Runder Tisch „Ökokonto“ eingerichtet, an dem Vertreter der landwirtschaftlichen Realverbände, des Niedersächsischen Landvolks, der Stadtwerke Hameln, Vertreter einer landwirtschaftlichen Interessengemeinschaft sowie der Stadtverwaltung aus den Bereichen Recht, Liegenschaften, Stadtplanung, Bauverwaltung und Naturschutz teilnehmen (MROS 2003). Für den Flächenpool Kulturlandschaft Mittlere Havel wurde ein Fachbeirat unter Beteiligung von Kreisbauernverbänden, Naturschutzverbänden sowie den Forstwirtschaftsämtern eingerichtet; darüber hinaus werden vom Poolträger zahlreiche Einzelgespräche mit Landwirten, ehrenamtlichen Naturschützern sowie Vertretern von Naturschutz-, Jagd-, Forst- und Kreisbauernverbänden geführt und

intensiv mit verschiedenen Behörden sowie regionalen Akteuren kooperiert, um die Akzeptanz für den Flächenpool in der Region Mittlere Havel zu fördern (SCHÖPS 2003).

9 ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT

Flächen- und Maßnahmenpools sollen in erster Linie dazu beitragen die **Ziele der Eingriffsregelung** besser umzusetzen als dies bisher der Fall war. Werden sie diesem Anspruch gerecht? Diese Frage wurde auf der Statuskonferenz am 16. September 2002 und dem anschließenden Expertenworkshop am 17. September 2002 aus ganz unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet, durch Umsetzungsbeispiele illustriert und diskutiert. Dabei wurden schwerpunktmäßig folgende Themenstellungen behandelt:

- Beitrag der Flächen- und Maßnahmenpools zum Erreichen der Ziele der Eingriffsregelung,
- ihr Beitrag zu einer flächensparenden und nachhaltigen Siedlungsentwicklung,
- ihr Einfluss auf die Bodenpreisbildung,
- ihre Wirtschaftlichkeit,
- ihre Bedeutung für die regionale und kommunale Grünflächenversorgung,
- ihre Bedeutung für das Verhältnis von Landwirtschaft und Kompensationsaufgabe und
- ihre Akzeptanz bei den beteiligten Akteursgruppen.

Die Bewertung der Ergebnisse fällt entsprechend den unterschiedlichen Perspektiven, aus denen die Wirkung von Flächen- und Maßnahmenpools beurteilt werden, differenziert aus.

Es gibt plausible Gründe, die dafür sprechen, dass Flächen- und Maßnahmenpools einen Beitrag zu einer **flächensparenden und nachhaltigen Siedlungsentwicklung** leisten können. Durch die planexterne Kompensation kann tendenziell die Flächeninanspruchnahme für Siedlungserweiterungen reduziert werden, da innerhalb der Plangebiete keine zusätzlichen Flächen für Kompensationsmaßnahmen festgesetzt werden. Andererseits erleichtert die planinterne Kompensation bei großen Plangebieten die Schaffung tragfähiger Biotop- und Freiraumstrukturen im Siedlungsbereich.

Durch begleitende landschaftspflegerische Konzepte für den Siedlungsbereich können entsprechende Maßnahmen qualifiziert vorbereitet und Fehlsteuerungen verringert werden. Maßnahmen im Siedlungsbereich können auf dieser Grundlage auch in einen Flächen- und Maßnahmenpool eingebunden werden. So besteht u. a. im Rahmen des Stadtumbaus die Möglichkeit Siedlungs- oder Verkehrsflächen zurückzubauen und anschließend einer naturschutzorientierten und/oder freiraumbezogenen Nutzung zuzuführen. Von einem tendenziell geringeren Flächenbedarf dürften vor allem Landwirtschaft und Naturschutz profitieren. Einzelne Beispiele zeigen dies, doch dass es

zu einer quantitativ relevanten Verringerung des Flächenverbrauchs für die Siedlungsflächenentwicklung kommt, ist statistisch nicht belegbar.

Das **Bodenpreisniveau** für Kompensationsflächen ist für die Wirtschaftlichkeit der durchzuführenden Kompensation von großer Bedeutung. Relevant sind in diesem Zusammenhang einmal die Agrarstruktur, vor allem die Bodengüte und die Betriebsstruktur. Zum Zweiten ist der Preis, der für die alternative Nutzungsmöglichkeit „Kompensation von Eingriffen“ am Markt erzielt werden kann, entscheidend.

Geringe Bodenpreise verringern die Kosten der Kompensation. Die Poolnutzer werden entlastet und der ökonomische Spielraum für die Verbesserung der Qualität von Kompensationsmaßnahmen wird erhöht. Entscheidend ist daher, dass der Wert reiner landwirtschaftlicher Flächen vom Wert für solche landwirtschaftliche Flächen, die sich als Kompensationsflächen für einen Flächen- und Maßnahmenpools eignen, nicht oder nur geringfügig abweicht.

Eine vorausschauende Flächenbevorratung ermöglicht, dass der Ankauf unabhängig von einer aktuell anstehenden Kompensationspflicht erfolgen kann. Der Flächenerwerb kann also ohne Zeit- bzw. Erfolgsdruck erfolgen. Dies, so zeigen einige Erfahrungen, wirkt tendenziell preissenkend auf dem Grundstücksmarkt. Auch die räumliche Flexibilität wirkt sich preissenkend aus. Der Poolträger ist beim Erwerb der Flächen nicht auf eine konkrete Fläche angewiesen, sondern kann sich um den Erwerb eines anderen Grundstücks bemühen, sofern kein akzeptables Verhandlungsergebnis erreicht wird.

Die **Wirtschaftlichkeit** spielt bei der Durchführung und Einrichtung von Flächen- und Maßnahmenpools ebenfalls eine wichtige Rolle. Deutlich wurde, dass auf die Poolbetreiber mehrere Kostenpositionen zukommen, die schwer zu kalkulieren sind. Einmal ist dies die erforderliche Vorfinanzierung für die Planung und Einrichtung der Flächen- und Maßnahmenpools. Weitere Kostenpunkte ergeben sich aus der laufenden Unterhaltung der Kompensationsflächen in Verbindung mit der bisher in den meisten Fällen ungeklärten Finanzierung der dauerhaften Pflege und Unterhaltung der Kompensationsmaßnahmen. Einige Erfahrungen zeigen, dass durch die Bündelung die erforderlichen Aufgaben in Flächen- und Maßnahmenpools kostengünstiger realisiert werden können. Damit reduziert sich der Personal- und Sachkostenaufwand im konkreten Verfahren. Ob und wie sich dieser Vorteil auswirkt hängt jedoch sehr stark von der Organisationsform des Pools und seinen einzelnen Kostenfaktoren ab.

Eine Reihe von Pools refinanzieren ihre Aufwendungen nicht vollständig und sind damit bei einer betriebswirtschaftlichen Betrachtung nicht wirtschaftlich zu führen. Die ökonomischen Vorteile liegen in diesen Fällen vor allem in der beschleunigten und

konfliktärmeren Bereitstellung von Kompensationsflächen und nicht in erster Linie in der wirtschaftlicheren Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen.

Das vorgestellte Konzept des Hofes Hasemann, ein Stiftungsmodell, zeigt ähnlich wie das Beispiel aus den USA, dass mit Pools aber durchaus auch betriebswirtschaftlich einträglich gearbeitet werden kann. Um die zum Teil langen Zeiträume für Vorinvestitionen zu verkürzen und wenigstens einen Teil der Ausgaben bereits zu einem früheren Zeitpunkt zurückzuerhalten, werden Optionen auf Poolflächen verkauft. Diese Optionen sichern dem Vorhabensträger für einen bestimmten Zeitraum den Nutzungsvorrang für einen bestimmten Umfang von Kompensationsleistungen.

Die Befürchtung, dass die Eingriffsregelung vermehrt zum Finanzierungsinstrument zur Errichtung und Unterhaltung von **Grünflächen** wird, wurde durch die an der Tagung vorgestellten Beispiele zum Teil bestätigt. Problematisch wird dies dann, wenn die durchgeführten Maßnahmen den fachlichen Standards nicht genügen oder in den Bereich der normalen kommunalen Grünflächenpflege fallen. Im Berliner Beispiel werden die Gelder aus der Eingriffsregelung als Möglichkeit angesehen, die Schwierigkeiten, die angesichts leerer kommunaler Kassen bei der Pflege und Unterhaltung von Grünflächen entstehen, etwas zu mildern. Es gibt Beispiele wo Flächen- und Maßnahmenpools zur Realisierung von Grün- und Freiflächen sowie zum Management dieser Flächen genutzt werden. Hier wird mit der Nutzung von Pools eine zusätzliche Finanzierungsquelle für die Durchführung von Maßnahmen erschlossen. Man scheint in diesen Fällen – zumindest zeitweise – eine haushaltsbedingte Unterfinanzierung der Unterhaltungspflege durch Gelder aus der Eingriffsregelung ausgleichen zu können. Dies ist allerdings ein problematisches Vorgehen, von dem der Vertreter der GALK deutlich abrät. Andere Kommunen sehen deshalb auch eine solche Vorgehensweise nicht vor. Offen ist bislang noch wie eines der künftig dringendsten Probleme, die dauerhafte Pflege der realisierten Kompensationsmaßnahmen, finanziert werden kann. In den Beispielen wurden Refinanzierungszeiträume von etwa fünf Jahren bis zu 25 bzw. 30 Jahren vorgestellt.

Die **Landwirtschaft** ist am meisten von der Inanspruchnahme für Siedlungsflächen und in der Folge auch für Kompensationsflächen betroffen. Die Gestaltung des Zusammenwirkens mit der Landwirtschaft nimmt deshalb in der gegenwärtigen Diskussion eine wichtige Bedeutung für die Bewältigung der Kompensationsaufgabe ein. Durch ein ökologisch und ökonomisch orientiertes Flächenmanagement können diese Interessen besser berücksichtigt werden als bei der auf den Einzelfall bezogenen Bewältigung der Eingriffsregelung. Dabei bedarf es insbesondere im Hinblick auf die Auswahl der Kompensationsflächen der Einbeziehung der Landwirtschaft in die Entwicklung des Pools. Gerade in Regionen mit guten Produktionsbedingungen hat die Landwirtschaft ein Interesse, die Bewältigung der Kompensationsaufgaben im Rahmen

von Pools zu lösen, um die Kompensationsmaßnahmen von Flächen mit hoher Bonität und damit hohem Bewirtschaftungsinteresse in Bereiche mit niedrigerer Bonität umlenken zu können. Andere Beispiele in großen Grünlandgebieten, z. B. im Landkreis Wesermarsch, verfolgen den Ansatz einer nutzungsintegrierten Kompensation. Ziel ist es in diesem Fall, die erforderliche Pflege mit einem Nutzungsinteresse zu verbinden.

Die gegenüber der einzelfallbezogenen Bewältigung der Eingriffsregelung effektivere Umsetzung der Kompensationsaufgabe im Rahmen von Flächen- und Maßnahmenpools kann eine erheblich verbesserte **Akzeptanz** bei den beteiligten Akteuren (Naturschutzfachverwaltungen und Naturschutzverbände, Kommunen, Träger der Regionalplanung, Landwirtschaft, Vorhaben- und Fachplanungsträger) bewirken. Dabei sind die frühzeitige Auseinandersetzung mit den Akteuren und ihren Interessen sowie die Schaffung von Kooperationsstrukturen wesentliche Voraussetzungen für die angestrebte Akzeptanzsteigerung. Dies wurde durch verschiedene Referenten und Beitragsredner auf der Statuskonferenz betont.

Fazit

Die Statuskonferenz vermittelte einen weit gefächerten Einblick in die derzeitige Praxis der Umsetzung von Flächen- und Maßnahmenpools in der Bundesrepublik Deutschland, ohne alle Fragen klären zu können. Die rege Teilnahme zeigte, dass ein breites Interesse an diesem Instrument besteht. 33 % der Teilnehmer kam aus dem kommunalen Bereich und 24 % aus Planungsbüros. Das zeigt auch, dass dieses Thema gegenwärtig und wohl auch künftig einen Haupteinsatzbereich im kommunalen Bereich hat. Zunehmend werden aber im Zuge großer Infrastrukturprojekte wie dem Frankfurter Flughafen Flächen- und Maßnahmenpools initiiert, um den großen Kompensationsflächenbedarf leichter befriedigen zu können. Während in Verdichtungsräumen mit hoher Investitionstätigkeit durchaus eine Nachfrage nach Kompensationsflächen feststellbar ist, könnte das Flächenangebot in anderen Gebieten allerdings schnell größer als die Nachfrage sein.

Der große Variantenreichtum an gezeigten Poolösungen machte deutlich, dass es nicht den einen Pooltyp geben kann, der auf jede Kommune oder jeden Fachplanungsträger anwendbar ist. Die Konzeption und die Nutzung von Flächen- und Maßnahmenpools hängen von vielen unterschiedlichen Faktoren ab. Dennoch sind bestimmte Vorgehensweisen, Grundstrukturen und Module übertragbar oder liefern zumindest hilfreiche Anregungen bei der Neukonzeption von Flächen- und Maßnahmenpools.

Ob mit den auf der Tagung vorgestellten Flächen- und Maßnahmenpools die Vorbehalte, die mancher Skeptiker den Flächen- und Maßnahmenpools aus Sicht des Naturschutzes entgegenhält, zerstreut werden konnten sei dahingestellt. Probleme wurden durchaus deutlich. Die verschiedenen Interessen bei der Verwirklichung von Flächen- und

Maßnahmenpools können dazu führen, dass fachlich ungeeignete Maßnahmen zur Kompensation vorgeschlagen und anschließend verwirklicht werden.

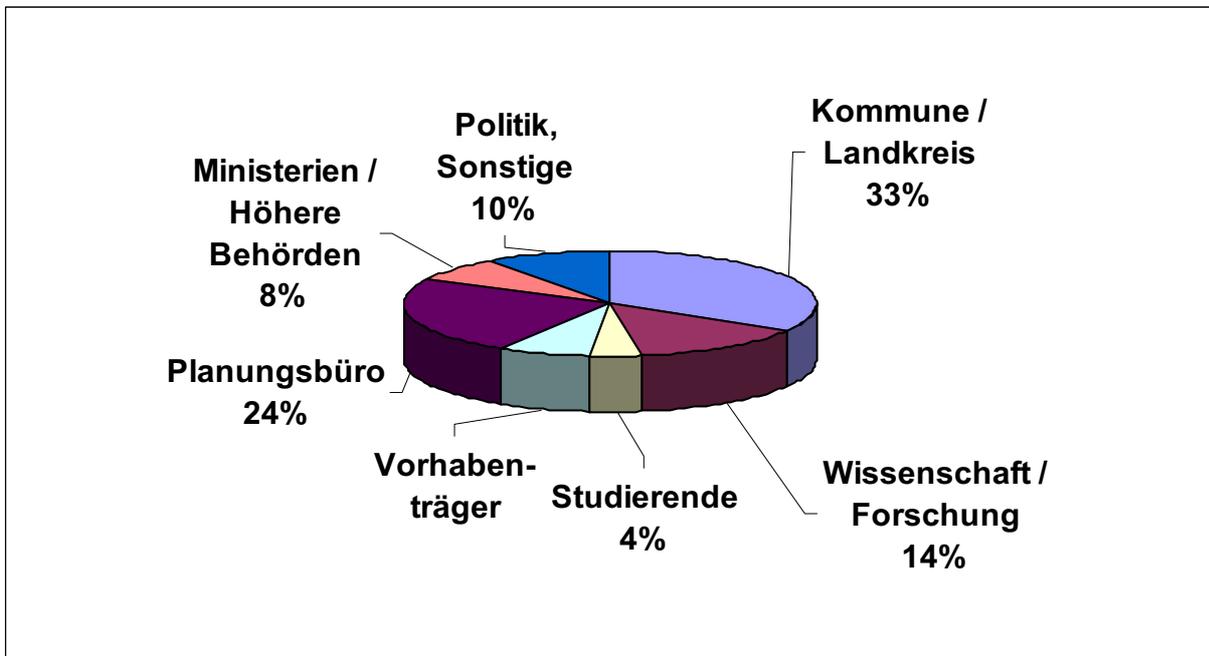


Abbildung 9-1: Teilnehmer der Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools nach ihrer Herkunft

Teilweise wird eine utilitaristische Sicht vertreten, nach dem Motto: Gut ist was der Gesellschaft nützt. Der fachlich begründete funktionale Ableitungszusammenhang tritt dabei dann vollständig in den Hintergrund. Dennoch erscheinen Pools prinzipiell als eine geeignete Strategie, um die Umsetzungsdefizite in der Eingriffsregelung zu reduzieren, da sie an dem zentralen Problem der Flächenverfügbarkeit ansetzen. Die angesprochenen Probleme betreffen in der Regel die Eingriffsregelung insgesamt und können in der Mehrzahl kaum ausschließlich den Flächen- und Maßnahmenpools zugeschrieben werden. Die Vermutung, dass eine Kompensationspraxis ohne Flächen- und Maßnahmenpools noch defizitärer wäre, ist nicht von der Hand zu weisen.

Auch wenn Flächen- und Maßnahmenpools nicht die Ursache für die Vernachlässigung fachlicher Standards sind, eröffnet die breit geführte Diskussion die Chance, diese Defizite im Rahmen solcher Pools zu verringern. Sie können ein besseres Kompensationsergebnis erzielen als dies bei einer einzelfallbezogenen Kompensationspraxis möglich ist, wenn an die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen die Bedingungen und Wertmaßstäbe der Eingriffsregelung geknüpft bleiben. Zukünftig muss deshalb insbesondere auf die Einhaltung naturschutzfachlicher Mindestanforderungen geachtet werden. In diesem Zusammenhang können auch Zertifizierungen, die an die naturschutzfachliche Validität geknüpft sind, ein geeignetes Instrument darstellen.

10 AUSBLICK

Mit einem an die Statuskonferenz inhaltlich anschließenden Forschungsprojekt des Bundesamtes für Naturschutz („Naturschutzfachliches Flächenmanagement als Beitrag für eine nachhaltige Flächenhaushaltspolitik“) sollen die Erkenntnisse zu Flächen- und Maßnahmenpools quantitativ verdichtet und weitere qualitative Informationen gewonnen werden. Untersucht wird u. a. in welchem Maße sich Flächenpoolmodelle mit und ohne Maßnahmenbevorratung auf der kommunalen, regionalen oder Fachplanungsebene etabliert haben, welche Wirkungen sie entfalten und in welchem Umsetzungsstand sich diese Projekte befinden. Das Vorhaben soll dazu dienen, den aktuellen „Stand der Technik“ hinsichtlich derartiger Poolkonzepte abzubilden und die Erkenntnisse zu Chancen und Risiken und insbesondere zur Weiterentwicklung dieses neuartigen Instrumentariums zu verdichten. Mit der Befragung und den ausführlich untersuchten Fallbeispielen dürften viele neue Anregungen für die Konzeption und den Umgang mit Pools erfasst werden. Dies bietet gute Voraussetzungen für einen breit angelegten Informationsaustausch.

Informationsbedarf erfordert Informationsaustausch

Die Diskussion im Rahmen der Konferenz und des Workshops zeigte, dass die vielfältigen Möglichkeiten, die mit von Pools verbunden sind, in der breiten Fachöffentlichkeit zu wenig bekannt sind. Es besteht hier ein erheblicher Bedarf an weiterem Informationsaustausch. Gerade die weiter zunehmenden finanziellen Probleme der Kommunen machen die Kenntnis über kostengünstige kommunale Ansätze sowie unterschiedliche (Re)Finanzierungs- oder Organisationsmodelle wichtig, damit differenzierte Antworten zu den aufgeworfenen Fragen verglichen werden können und ein für den eigenen Bedarf möglichst günstiges und leistungsfähiges Konzept entwickelt werden kann.

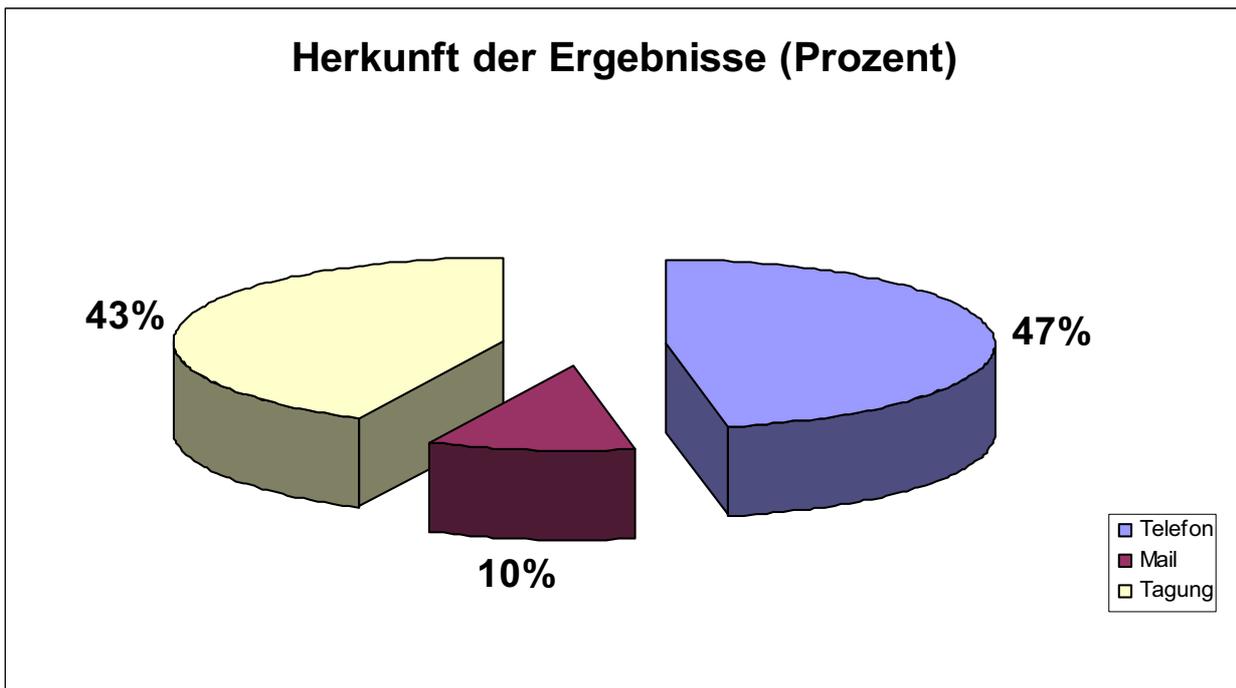


Abbildung 10-1: Aufteilung der Befragten auf die unterschiedlichen Befragungen

Im Vorfeld der Statuskonferenz hat die TU Berlin verschiedene Daten telefonisch und per E-Mail bei bekannten Poolträgern erhoben. Dazu gehörten auch Fragen nach dem Interesse an der Einrichtung eines Austauschforums zu diesem Thema. Auf der Statuskonferenz selbst wurden die Teilnehmer ebenfalls dazu befragt. Insgesamt wurden dazu 299 Antworten ausgewertet. Die Abbildung 10-1 zeigt die Verteilung auf die einzelnen Befragungsgruppen (Telefon, Mail, Konferenzteilnehmer).

Relevante Fragen zielten in diesem Zusammenhang einmal:

1. auf ein grundsätzliches Interesse an diesem Thema;
2. auf ein Interesse an bundesweiten oder alternativ
3. landesweiten Informationen.

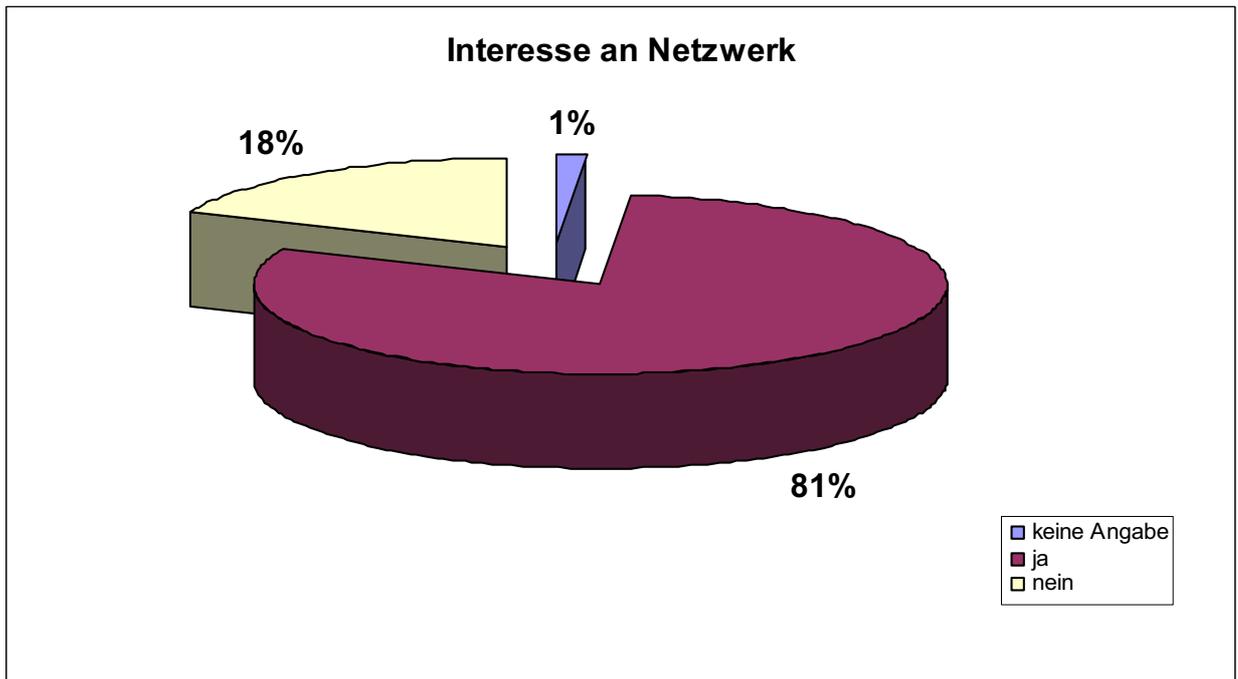


Abbildung 10-2: Grundsätzliches Interesse am Netzwerk

Die Ergebnisse zeigen hier ein sehr deutliches grundsätzliches Interesse an einem weitergehenden Informationsaustausch. Es verteilt sich etwa gleichmäßig auf das Interesse an einem bundesweiten und an einem Austausch über Regelung in den einzelnen Bundesländern.

Bemerkenswert ist die Bereitschaft einer größeren Zahl von Befragten, selbst aktiv an einem solchen Netzwerk, u. a. durch eigene Beiträge, mitzuwirken.

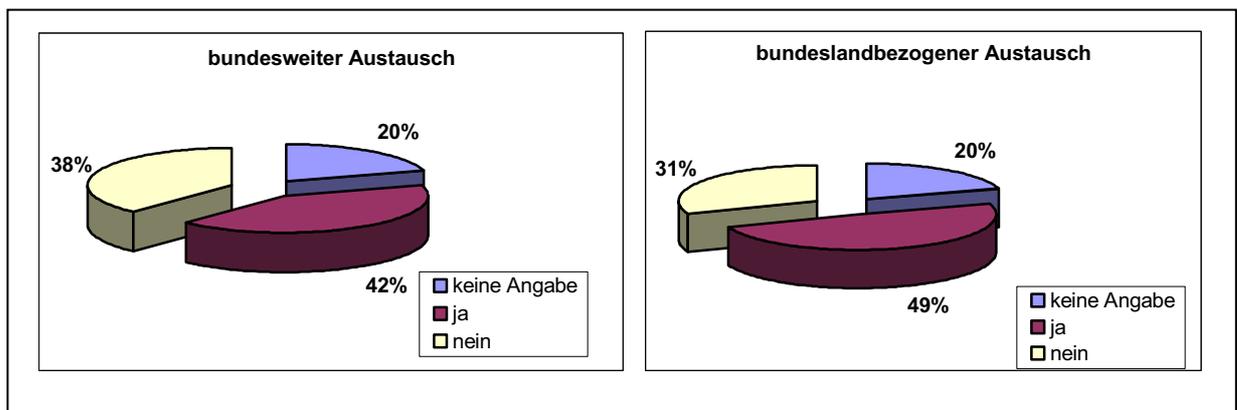


Abbildung 10-3: Interesse an einem bundesweiten bzw. landesweiten Austausch

Für den eventuellen Aufbau einer Informationsplattform müssten Angebote bzw. Foren sowohl für einen bundesweiten Informationsaustausch als auch für landesspezifische Fragen angeboten werden. Relativ einfach ließe sich ein solches Netzwerk zunächst durch die Einrichtung einer Internetplattform initiieren. Damit wäre sowohl ein sehr kurzfristiger Austausch als auch eine sehr kostengünstige Aktualisierung der Informationen möglich. Gleichzeitig hätten alle zu jeder Zeit auf den aktuellsten Stand Zugriff.

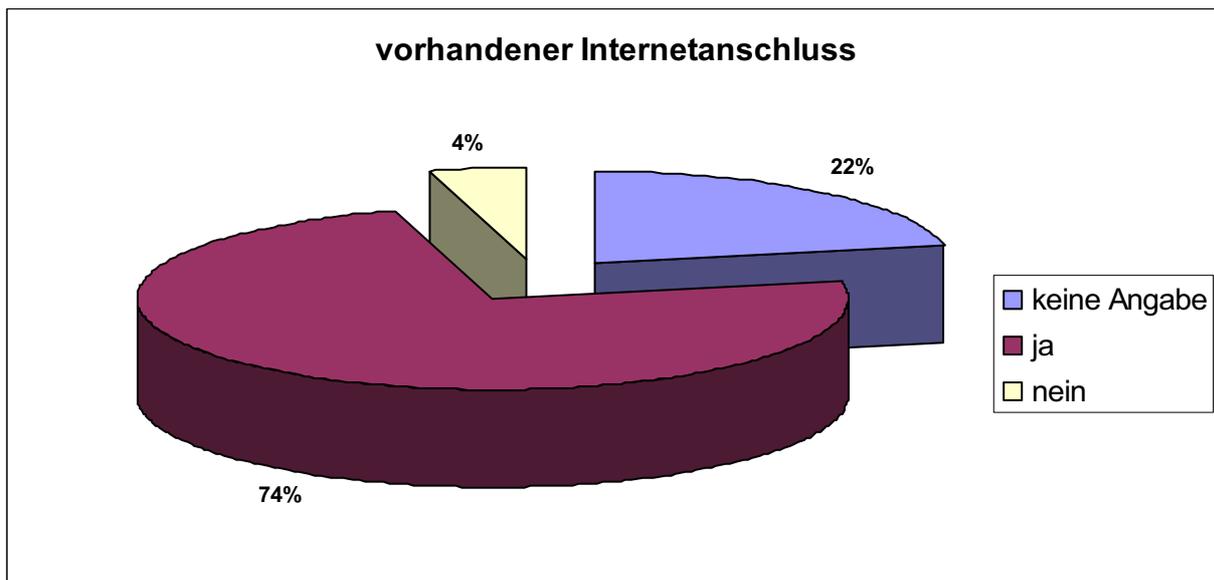


Abbildung 10-4: Verfügbarkeit eines Internetanschlusses

Um zu sehen, wie die grundsätzlichen Voraussetzungen für den Aufbau einer solchen Internetplattform wären, wurde gefragt, in welchem Umfang die Befragten Zugang zum Internet haben. Die Ergebnisse zeigen hier, dass etwa drei Viertel der Befragten (74%) die Möglichkeit haben, das Internet zu nutzen. Mit der Einrichtung einer solchen Plattform als Diskussionsforum würde man also eine ganz erhebliche Zahl der relevanten Personengruppe erreichen können.

Die auf der Statuskonferenz und im Workshop diskutierten Fragen entsprechen auch den Themen, die nach Ansicht von rund 75% der Befragten im Rahmen eines solchen Austauschs angeboten werden sollten.

Literaturverzeichnis (Teil A)

AGRA-EUROPE (2001): *Nachhaltige Landwirtschaft als realistische Vision*. In: Agra-Europe 2001 (44).

AICHELE, K.-D. & A. BITZ (2001): *Das Ökokonto als Instrument zur Entwicklung der Landschaft in Rheinland-Pfalz. Erfahrungen aus dem Modellprojekt „Rheinauenentwicklung: Eine Region im Gespräch“*. In: UVP-report 2001 (1): 25-27.

AMMERMANN, K.; WINKELBRANDT, A.; BLANK, H.-W.; BREUER, W.; KUTSCHER, G.; LOHMANN, U.; OSWALD, I.; RUDOLPH, E. & D. WEHRICH (1998): *Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich in der Bauleitplanung*. In: Natur und Landschaft 1998 (4): 163-169.

APEL, D.; BÖHME, C.; MEYER, U. & L. PREISLER-HOLL (2001): *Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung*. Berlin. (= Berichte des Umweltbundesamtes, 1/00).

BAUMGARTEN, H. (2003): Statement im Podiumsgespräch „Potenziale der Flächen- und Maßnahmenpools aus der Sicht der beteiligten Akteure“ im Rahmen der Statuskonferenz „Flächen- und Maßnahmenpools“ am 16. September 2002 in Berlin. In: BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2003): *Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B – Statuskonferenz*. Veröffentlicht im Internet: <http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm>: 251-266.

BBR (BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG) (2000): *Raumordnungsbericht 2000*. Bonn.

BÖHME, C. & A. BUNZEL (2002): *Interkommunales Flächenmanagement*. Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben 899 82 410 „Interkommunale Zusammenarbeit bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich“ des Bundesamtes für Naturschutz. Bonn-Bad Godesberg: 331 S. (= Schriftenreihe Angewandte Landschaftsökologie 49).

BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2003): *Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B – Statuskonferenz*. Veröffentlicht im Internet: <http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm>.

BRANDL, H. (2000): *Praxis der Eingriffsregelung in Berlin – ein Beispiel*. In: ARBEITSKREIS EINGRIFFSREGELUNG UND UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG AN DER TU BERLIN (2000): *Flexibilisierung der Eingriffsregelung*. TU-Eigenverlag, Berlin: 17-23. (= Schriftenreihe Landschaftsentwicklung und Umweltforschung der TU Berlin, 115/2000).

BREUER, W. (2001): *Ökokonto – Chance oder Gefahr? Die Eingriffsregelung ist kein Flächen- und Mittelbeschaffer für den Naturschutz.* In: Naturschutz und Landschaftsplanung 2001 (4): 114-117.

BREUER, W. (2002): *Die Eingriffsregelung nach dem neuen Bundesnaturschutzgesetz. Konsequenzen für die Praxis?* Referat anlässlich des Seminars „Das neue Bundesnaturschutzgesetz – Inhalte und Umsetzung“ an der Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz, 24.-26. April 2002, unveröffentlichtes Manuskript.

BRUNS, E.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2000a): *Konstruktiver Einsatz von naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen im Kontext der Regionalparkentwicklung durch interkommunale Pool-Modelle.* Abschlussbericht eines Gutachtens im Auftrag der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg. TU-Eigenverlag, Berlin: 105 S. (= Schriftenreihe Landschaftsentwicklung und Umweltforschung der TU Berlin, 114/2000).

BRUNS, E.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2000b): *Ökokonten und Flächenpools – Neue Flexibilität und Praktikabilität im Naturschutz?* In: GRUEHN, D.; HERBERG, A. & C. ROESRATH (Hrsg.) (2000): *Naturschutz und Landschaftsplanung – Moderne Technologien, Methoden und Verfahrensweisen. Festschrift zum 60. Geburtstag von Prof. Dr. H. Kenneweg.* Verlag Mensch & Buch, Berlin: 57-76.

BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMORDNUNG (1994): *Nutzungswandel landwirtschaftlicher Flächen.* Arbeitspapiere 1994 (12).

BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE – ARGEBAU (1997): Anlage zu § 2 Abs. 3 der Mustersatzung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Erhebung von Kostenerstattungsbeträgen nach §§ 135a bis 135c BauGB.

BUNZEL, A. (1999): *Bauleitplanung und Flächenmanagement bei Eingriffen in Natur und Landschaft.* Berlin: 209 S.

BUNZEL, A. & C. BÖHME (2002): *Interkommunales Flächenmanagement. Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben 899 82 410 „Interkommunale Zusammenarbeit bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich“ des Bundesamtes für Naturschutz.* Bonn - Bad Godesberg: 331 S. (= Schriftenreihe Angewandte Landschaftsökologie des Bundesamtes für Naturschutz, Heft 49).

BUNZEL, A. & A. HINZEN (2000): *Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung.* Berlin.

BURMEISTER, J. (1988): *Der Schutz von Natur und Landschaft vor Zerstörung. Eine juristische und rechtstatsächliche Untersuchung.* Werner-Verlag, Düsseldorf: 228 S. (= Umweltrechtliche Studien Bd. 2/1988).

BUTZKE, A.; HARTJE, V.; KÖPPEL, J. & J. MEYERHOFF (2002): *Wetland Mitigation in den USA. Die amerikanische Eingriffsregelung für Feuchtgebiete.* In: Naturschutz und Landschaftsplanung 34 (5): 139-144.

CLOOS, I. (2003): *Pools: Chance oder Gefahr für die kommunale und regionale Grünflächenentwicklung? – Eingangsstatement.* In: BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2003): *Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B – Statuskonferenz.* Veröffentlicht im Internet: <http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm>: 234-238.

COOLS, M. & I. KOWARIK (2001): *Erhaltung biologischer Vielfalt in der Stadt als ein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung? Zu Lokalen Agenda 21-Prozessen in zwei deutschen Städten (Münster, Nürnberg).* In: Geobotanisches Kolloquium. Januar 2001: 37-44.

DEIWICK, B. (2002): *Entwicklungstendenzen der Eingriffsregelung.* TU-Eigenverlag, Berlin: 145 S. (= Schriftenreihe Landschaftsentwicklung und Umweltforschung der TU Berlin, 120/2002).

FORSCHUNGSGRUPPE STADT + DORF (1996): *Implementierung ökologischer Standards im Städtebau.* Gutachten im Auftrag des BMBau zur Vorbereitung der Städtebaurechtsnovelle, Bonn.

FRITSCH, A. FREIFRAU VON (2003): *Pools: Chance oder Gefahr für die kommunale und regionale Grünflächenentwicklung? – Stadt Leipzig.* In: BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2003): *Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B – Statuskonferenz.* Veröffentlicht im Internet: <http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm>: 239-245.

GRUEHN, D. (1999): *Die Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung – Ergebnisse einer repräsentativen Untersuchung.* In: GRUEHN, D. & H. KENNEWEG (1999): *Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Flächennutzungsplanung.* Bonn-Bad Godesberg: 59-88. (= BfN-Skripten 6).

HASEMANN, W. (2003): *Landwirtschaft und Kompensationsaufgabe – Stiftung Hof Hasemann.* In: BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2003): *Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B – Statuskonferenz.* Veröffentlicht im Internet: <http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm>: 220-226.

HEINRICHSMEYER, W. (1998): *Beurteilung der Vorschläge der Agenda 2000 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik aus gesamtwirtschaftlicher Sicht.* In: Agrarwirtschaft 1998 (47): 437-442.

HERZBERG, A. (2001): *Ökologisches Flächenmanagement im Raum Dorsten / Schermbeck*. Ein Vortrag aus der Informationsveranstaltung zum Wasserschutzgebiet Holsterhausen / Üfter Mark am 21. Juni 2001 im Wasserwerk Dorsten-Holsterhausen der RWW Rheinisch-Westfälische Wasserwerksgesellschaft mbH. (= RWW-Fachberichte).

HERBERG, A. (2002): *Der Grünordnungsplan als Beitrag zum Bebauungsplan: Beispiel Hönow*. In: AUHAGEN, A.; ERMER, K. & R. MOHRMANN (2002): *Praxis der Landschaftsplanung*. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart.

HERZBERG, A. (2002): Mündliche Mitteilung.

HERZBERG, A. (2003): *Flächen- und Maßnahmenpools: Berichte aus der Praxis – Rheinisch-Westfälische Wasserwerksgesellschaft mbH*. In: BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2003): *Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B – Statuskonferenz*. Veröffentlicht im Internet: <http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm>: 121-130.

HEUSER, F. (2003): *Landwirtschaft und Kompensationsaufgabe – Hessischer Bauernverband*. In: BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2003): *Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B – Statuskonferenz*. Veröffentlicht im Internet: <http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm>: 227-233.

JESSEL, B. (2001): *Ökologischer Landbau als Ausgleichsmaßnahme*. In: Garten und Landschaft 2001 (8): 12-15.

KIEMSTEDT, H.; MÖNNECKE, M. & S. OTT (1996a): *Methodik der Eingriffsregelung. Teil II Analyse*. Eigenverlag Umweltministerium Baden-Württemberg, Stuttgart. (= LANA-Schriftenreihe, Bd. 5).

KIEMSTEDT, H.; MÖNNECKE, M. & S. OTT (1996b): *Teil III Vorschläge zur bundeseinheitlichen Anwendung der Eingriffsregelung nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz*. Eigenverlag Umweltministerium Baden-Württemberg, Stuttgart: 146 S. (= LANA-Schriftenreihe, Bd. 6).

KOESTER, U. (2001): *Grundsätze für eine Neuausrichtung der Agrarpolitik*. In: Agrarwirtschaft 2001: 229-231.

KOPKASH, V. (2003): *Flächen- und Maßnahmenpools: Berichte aus der Praxis – New Jersey's (USA) Wetland Mitigation Program*. In: BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2003): *Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B – Statuskonferenz*. Veröffentlicht im Internet: <http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm>: 138-158.

KÖPPEL, J. (2000): „Haste mal 'ne Mark“ – Zur Finanzierungsfunktion der Eingriffsregelung für den „öffentlichen FreiRaum“. In: PlanerIn 2000 (3): 34.

KÖTTER, T. (2003): *Integriertes Flächenmanagement – Eingangsstatement*. In: BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2003): *Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B – Statuskonferenz*. Veröffentlicht im Internet: <http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm>: 180-196.

KRÄMER, J. & M. OSTENDORF (2003): *Integriertes Flächenmanagement – Flächenagentur Wesermarsch*. In: BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2003): *Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B – Statuskonferenz*. Veröffentlicht im Internet: <http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm>: 197-200.

LANA (LÄNDERARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR NATURSCHUTZ, LANDSCHAFTSPFLEGE UND ERHOLUNG) (2002): *Grundsatzpapier zur Eingriffsregelung nach den §§ 18-21 BNatSchG*. Stand 17. Juni 2002, unveröffentlicht.

LANDTAG RHEINLAND-PFALZ (1998): *Umsetzungsprobleme des Ökokontos in Rheinland-Pfalz*. Drs. 13/3096 (14. Mai 1998).

MARTICKE, H.-U. (2000): *Die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung – ein Instrument zur kommunalen Grünflächenpflege?* Diskussionspapier Technische Universität Berlin vom 28. November 2002, unveröffentlicht.

MEYHÖFER, T. (2000): *Ausgleich und Ersatz in Bebauungsplänen*. In: *Naturschutz und Landschaftsplanung* 2000 (11): 325-328.

MROS, B. (2003): *Integriertes Flächenmanagement – Stadt Hameln*. In: BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2003): *Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B – Statuskonferenz*. Veröffentlicht im Internet: <http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm>: 201-212.

OTT, S. (1999): *Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich im Rahmen der Anwendung der Eingriffsregelung. Beispiele – Erfahrungen – Empfehlungen*. Bonn-Bad Godesberg: 54 S. (= BfN-Skripten 14).

PABLICK, U. (2002): *Leisten Flächen- und Maßnahmenpools einen Beitrag zu einer flächensparenden nachhaltigen Siedlungsentwicklung in Bocholt?* Unveröffentlichtes Manuskript zum Workshop „Flächen- und Maßnahmenpools“ des Difu und der TU Berlin am 17. September 2002 in Berlin.

PABLICK, U. (2003): *Statement im Podiumsgespräch „Potenziale der Flächen- und Maßnahmenpools aus der Sicht der beteiligten Akteure“ im Rahmen der Statuskonferenz „Flächen- und Maßnahmenpools“ am 16. September 2002 in Berlin*. In: BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2003): *Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B – Statuskonferenz*. Veröffentlicht im Internet: <http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm>: 251-266.

PREUB, T. & S. TOMERIUS (2001): *Flächenrecycling als kommunale Aufgabe. Potenziale, Hemmnisse und Lösungsansätze in den deutschen Städten mit einem Exkurs über die US-amerikanische Praxis.* Deutsches Institut für Urbanistik (Umweltberatung für Kommunen), Berlin.

RAT DER SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (2000): *Umweltgutachten 2000.* Stuttgart.

RAUTENSTRAUCH, L. (2003): *Pools: Chance oder Gefahr für die kommunale und regionale Grünflächenentwicklung – Regionalpark Rhein-Main.* In: BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2003): *Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B – Statuskonferenz.* Veröffentlicht im Internet: <http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm>: 246-250.

SELLE, K. (1999): *Freiräume für die Stadt! Aufgaben und Arbeitsweisen der Freiraumentwicklung: Rückblick und Stand der Kunst.* In: ARBEITSGRUPPE BESTANDSVERBESSERUNG (AGB) (1999): *Vom sparsamen Umgang zur nachhaltigen Entwicklung: Programme, Positionen und Projekte zur Freiraum- und Siedlungsentwicklung. Ein Lesebuch für Studierende und andere Interessierte.* Dortmund: A 3-A 77.

SMUL (SÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR UMWELT UND LANDWIRTSCHAFT) (2000): *Vollzug der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Optimierung der Kompensationsverpflichtung.* Brief des Sächsischen Ministeriums für Umwelt und Landwirtschaft vom 11. Dezember 2000 an die Regierungspräsidien Chemnitz, Dresden und Leipzig; an die Untersten Naturschutzbehörden; an die Staatlichen Umweltfachämter Bautzen, Chemnitz, Plauen, Leipzig und Radebeul; an die Biosphärenreservatsverwaltung Oberlausitzer Heide- und Teichlandschaft; an die Nationalparkverwaltung Sächsische Schweiz und nachrichtlich an das Landesamt für Umwelt und Geologie.

STEFFEN, A. (2000): *Flexibilisierungsansätze in der Eingriffsregelung am Beispiel Brandenburgs.* In: ARBEITSKREIS EINGRIFFSREGELUNG UND UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG AN DER TU BERLIN (2000): *Flexibilisierung der Eingriffsregelung.* TU-Eigenverlag, Berlin: 4-16. (= Schriftenreihe Landschaftsentwicklung und Umweltforschung der TU Berlin, 115/2000).

STEFFEN, A. (2003): Statement im Podiumsgespräch „Potenziale der Flächen- und Maßnahmenpools aus der Sicht der beteiligten Akteure“ im Rahmen der Statuskonferenz „Flächen- und Maßnahmenpools“ am 16. September 2002 in Berlin. In: BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2003): *Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B – Statuskonferenz.* Veröffentlicht im Internet: <http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm>: 251-266.

SUNDERMEYER, H. (2003): *Flächen- und Maßnahmenpools: Berichte aus der Praxis – Stadt Hannover.* In: BÖHME, C.; BUNZEL, A.; DEIWICK, B.; HERBERG, A. & J. KÖPPEL (2003): *Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B – Statuskonferenz.* Veröffentlicht im Internet: <http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm>: 107-111.

WAGNER, H. (1997): *Realisierung und Refinanzierung von zugeordneten externen Sammelausgleichsmaßnahmen durch die Bodenordnung.* In: INSTITUT FÜR STÄDTEBAU BERLIN DER DEUTSCHEN AKADEMIE FÜR STÄDTEBAU UND LANDESPLANUNG (Hrsg.): Nr. 369/9 (1997). Berlin.

WILKE, T. (2001): *Naturschutzfachliche Anforderungen an die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung.* In: UVP-report 15 (1): 5-8.

WOLF, R. (1998): *Perspektiven der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.* In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 1998 (4): 183-195.

ZIEGENBEIN, W. (2001): Vortragsfolien im Rahmen des Praktikerseminars des Deutschen Verbandes für Vermessungswesen am 27. November 2001 in Hannover, unveröffentlicht.