

Flächen- und Maßnahmenpools in Deutschland



Konzepte zur Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffen haben sich in den letzten Jahren mehr und mehr durchgesetzt.

In der vorliegenden Veröffentlichung werden die Erkenntnisse zur naturschutzfachlichen Validität sowie zur administrativen, finanziellen und rechtlichen Vorbereitung und Umsetzung von Poolkonzepten aus einer ersten Studie zum Thema vertieft und überprüft. Diese vorausgegangene Studie ist bereits im Jahr 2002 unter dem Titel „Interkommunales Kompensationsmanagement“ als Heft 49 der BfN -Schriftenreihe „Angewandte Landschaftsökologie“ veröffentlicht worden.

Wurden damals nur interkommunale Ansätze untersucht, so richtet sich der Fokus hier auf die kommunale bzw. pri-

vatwirtschaftlich motivierte und organisierte Poolpraxis.

Die wesentlichen Erfolgsfaktoren von Flächen- und Maßnahmenpools konnten durch eine bundesweite Umfrage bei Poolträgern sowie mit Hilfe von 10 Fallstudienanalysen identifiziert und analysiert werden, sodass letztlich zu allen für die Poolpraxis relevanten Themenfeldern auch konkrete Empfehlungen zur erfolgreichen Handhabung gegeben werden.

Besonderes Augenmerk wird dabei der Frage gewidmet, inwieweit die den Pools zugrunde liegenden, naturschutzfachlichen Flächenmanagementkonzepte einen Beitrag zur einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik im Sinne einer dauerhaft ökologisch, ökonomisch und sozial ausgewogenen Landnutzung leisten können.

Zusammenfassung

1. Methodik und Vorgehensweise

Die Kombination von bundesweiter Umfrage mit einer vertiefenden Fallstudienanalyse hat sich als vorteilhaft erwiesen. Damit konnte auf eine bisher in dieser Form nicht verfügbare breite empirische Basis zurückgegriffen werden. Durch die Detailinformationen aus der Fallstudienanalyse gewannen die empirischen Daten an Aussagekraft.

Die bundesweite Erhebung wurde mit Hilfe eines umfangreichen Fragebogens durchgeführt. Trotz der gegebenen Erläuterungen und Begriffsdefinitionen war es für die Befragten angesichts der komplexen organisatorischen, naturschutzfachlichen und finanzierungstechnischen Sachverhalte nicht immer einfach, ihre Praxis den gewählten Fragekategorien eindeutig zuzuordnen, wie sich auch in einer Reihe von telefonischen Nachrecherchen zeigte.

2. Administration und Management

Aufgabenstruktur

Der Großteil der Poolträger nimmt ein recht breites Aufgabenspektrum wahr. Der Begriff des Managements drückt aus, dass es hier um wiederkehrende bzw. fortlaufende, z. T. flexibel zu handhabende Aufgaben geht, die in den Verwaltungsablauf von Behörden integriert oder

aber (bei privatrechtlichen Poolträgern) eigenständig über einen langen Zeitraum wahrgenommen werden müssen. Die Aufgabenstruktur ist im Einzelfall in Abhängigkeit von den spezifischen Zielen und Funktionen des Poolträgers, den örtlichen Bedingungen wie auch der Finanzausstattung des jeweiligen Poolträgers zu entwickeln. Zu den zentralen Aufgaben gehören die konzeptionelle Vorbereitung einschließlich der Finanzierung, das Flächenmanagement, die Flächen- bzw. Maßnahmenverwaltung sowie Durchführungsaufgaben im Bereich der Umsetzung, Pflege und Nachkontrolle.

Trägerschaft

Da Administration und Management eines Flächen- und Maßnahmenpools eine dauerhafte Organisationsstruktur erfordern, ist die Frage der Trägerschaft eine Schlüsselfrage bei der Poolentwicklung. Der weitaus überwiegende Teil der untersuchten Flächen- und Maßnahmenpools befindet sich in der Trägerschaft von Städten und Gemeinden. Andere Trägerformen wie Kreise, Fachplanungsträger und privatrechtliche Formen (GmbH, gGmbH, Stiftung, Verein) spielen demgegenüber bisher nur eine untergeordnete Rolle.

Für Pools in kommunaler Trägerschaft ist es von Vorteil, dass sie in bereits bestehende kommunale Verwaltungs- und Organisationsstrukturen eingegliedert sind. Gründungsaufwand sowie wirtschaftliche und politische Risiken, die mit der Schaffung einer neuen, ausgelagerten Organisationsstruktur verbunden wären, können vermieden werden. Zudem besteht die Möglichkeit, vorhandene und erprobte Verwaltungs-, Kommunikations- und Arbeitsstrukturen zu nutzen sowie – anders als bei den privatrechtlichen Trägerformen – planungs- und finanzhoheitliche Aufgaben wahrzunehmen. Neben organisatorischen Erwägungen kann allerdings die Frage, in wessen Eigentum sich die für Kompensationszwecke zu nutzenden Flächen befinden, entscheidend für die Wahl der Trägerschaft sein.

Befinden sich die zukünftigen Poolflächen bereits im Eigentum eines potenziellen Trägers, kann sich der organisatorische und finanzielle Aufwand einer eigenständigen Poolgründung und Trägerschaft durchaus lohnen. Unter bestimmten Voraussetzungen können privatrechtlich organisierte Pools dann ökonomisch durchaus konkurrenzfähig mit kommunalen Pools sein.

Für kreisangehörige Kommunen empfiehlt es sich, die untere Naturschutzbehörde des Kreises in die Trägerschaft und Wahrnehmung der Poolaufgaben mit einzubeziehen. Zum einen kann auf diese Art die in kreisangehörigen Gemeinden häufig fehlende naturschutzfachliche Kompetenz eingeholt werden. Zum anderen besteht die Möglichkeit für die Kommunen, sich durch Auslagerung einzelner Poolaufgaben an die untere Naturschutzbehörde, wie z. B. die Prüfung der Anrechenbarkeit der Maßnahmen, sowie die „Kontoführung“, zu entlasten.

Federführung und verwaltungsinterne Kooperation in kommunalen Pools

Die Federführung für die Entwicklung und Umsetzung von kommunalen Flächen- und Maßnahmenpools liegt, abgesehen von wenigen Ausnahmen, entweder beim Bereich Planen und Bauen oder beim Bereich Natur und Umwelt mit den jeweiligen, von Kommune zu Kommune unterschiedlich benannten Ämtern.

Diese Zuordnung ist auch sachgerecht, da diese beiden Verwaltungsbereiche aufgrund ihrer fachlichen Zuständigkeit für die Bewältigung der städtebaulichen Eingriffsregelung am stärksten in den Aufbau von Pools eingebunden sind.

Neben den Verwaltungsbereichen Planen und Bauen sowie Natur und Umwelt wirken in der Regel die Bereiche Liegenschaften und Grünflächen innerhalb der Kommunalverwaltung an Teilaufgaben der Flächen- und Maßnahmenbevorratung mit. Das Grünflächenamt ist vor allem an der Umsetzung und Pflege von Maßnahmen beteiligt. Wenn es um die Vorfinanzierung der Bevorratung von Flächen und Maßnahmen geht, ist darüber hinaus in der Regel die Mitarbeit des Bereichs Finanzen erforderlich.

Mehrheitlich wird also arbeitsteilig vorgegangen. Auf diese Weise können das vorhandene Wissen und die Erfahrungen verschiedener Ämter für die Aufgabenwahrnehmung genutzt und mögliche verwaltungsinterne Konflikte aufgrund von Interessensgegensätzen leichter und schneller bewältigt werden.

Komplexe Koordinationsstrukturen wie verwaltungsinterne Arbeitsgruppen oder institutionalisierte bilaterale Gesprächstermine zwischen beteiligten Verwaltungsbereichen sind nur in größeren Städten erforderlich. In kleineren Städten und Gemeinden kann hierauf aufgrund der direkten und kurzen Wege zwischen den Verwaltungsmitarbeitern in der Regel verzichtet werden. Hier kann aber eine teilweise Auslagerung von Poolaufgaben sinnvoll sein, um die Verwaltung sowohl fachlich als auch personell zu entlasten. Für eine Erledigung von Poolaufgaben außerhalb der Kommunalverwaltung kommen vor allem qualifizierte Planungsbüros und Gutachter, die untere Naturschutzbehörde, Landschaftspflegeverbände aber auch Lokale - Agenda - Gruppen in Betracht; letztere können beispielsweise bei der Flächenauswahl mitwirken oder einzelne Maßnahmen umsetzen und pflegen.

Instrumente der Verwaltung von Kompensationsleistungen

Für die Verwaltung und Zuordnung von Kompensationsflächen und -maßnahmen bedarf es eines Instrumentariums, das einen direkten Zugriff auf alle relevanten Informationen zu den im Pool geführten Kompensationsflächen und -maßnahmen erlaubt. Während in kleineren Kommunen hierfür auf einfache Flächen- und Maßnahmenpools in Deutschland tabellarische Übersichten und Wiedervorlageregelungen zur Verwaltung des Pools zurückgegriffen werden kann, bieten sich in komplexeren Fällen der Flächen- und Maßnahmenbevorratung Kompensationskataster als Instrumentarien an.

Unabhängig davon, ob das Kataster als einfache Tabelle oder GIS - gestützt geführt wird, sollte das Kataster in jedem Fall Informationen zu folgenden Aspekten enthalten:

- Lage der Poolflächen,
- Größe der Poolflächen,
- Eigentumsverhältnisse,
- Nutzungsrechte,
- Biotoptyp bzw. Art der vorhandenen Nutzung sowie Bewertung des Ausgangszustands,
- Vorgaben und Ziele des Landschaftsplans,
- Art der möglichen Kompensationsmaßnahmen,

- Bewertung des Zielzustands,
- Form der langfristigen Sicherung.

Soweit das Kataster auch zur Verwaltung von Maßnahmen eingesetzt werden soll, ist eine Erweiterung der Angaben um folgende Daten erforderlich:

- Eingriffsvorhaben,
- Zeitpunkt der Zuordnung,
- Umfang der zugeordneten Fläche,
- Durchführung, Pflege und Unterhaltung der Maßnahmen,
- Kosten der Maßnahmen,
- ökologische Wertigkeit der Fläche zum Zeitpunkt der Zuordnung,
- Nachkontrollen (Zeitpunkte und Intervalle).

Für die Führung des Kompensationskatasters ist der Einsatz eines digitalen Geoinformationssystems (GIS) besonders geeignet, da ein schneller und direkter flächenbezogener Informationszugriff möglich ist.

Darüber hinaus empfiehlt es sich, bei der Einrichtung des Katasters auf die Möglichkeit der Verknüpfung mit anderen Katastern zu achten; so kann beispielsweise eine Vernetzung zum städtischen Grünflächenkataster, zum Liegenschaftskataster oder zu anderen im Rahmen des Naturschutzes geführten Katastern sinnvoll sein. Für kreisangehörige Gemeinden kann es zu dem zweckmäßig sein, das Kataster zentral von der unteren Naturschutzbehörde verwalten zu lassen. Vorteile hierbei sind neben der technischen und personellen Entlastung der Gemeinde eine einheitliche Katasterführung sowie - soweit die untere Naturschutzbehörde bereits ein Kataster führt - das Entstehen möglicher Synergieeffekte.

3. Konzeptionelle Grundlagen

Weder für die Einrichtung von Flächen- und Maßnahmenpools noch für deren fachliche Vorbereitung besteht eine rechtliche Verpflichtung. Um jedoch die Kompatibilität mit bestehenden Rechtsvorschriften zu gewährleisten und fachlichen Anforderungen - auf den vorliegenden Anwendungsfall zugeschnitten – entsprechen zu können, werden bei der großen Mehrzahl (knapp 80 %) der Flächen- und Maßnahmenpools naturschutzfachlich-planerische und / oder organisatorische Konzepte erstellt. Naturschutzfachlichplanerische Konzepte (z. B. zur Flächenauswahl, Aufwertbarkeit und oder Pflege- und Entwicklung) bilden die Schnittstelle zwischen Eingriffsregelung und Landschaftsplanung. Sie können als „integrierte“ Konzepte (z. B. im Rahmen der Landschaftsplanung) oder als eigenständige Fachgutachten erstellt werden.

Form der Konzepte

Laut Umfrage basieren die Pools in knapp 40 Prozent der Fälle auf so genannten integrierten Konzepten, die Bestandteil eines formellen Plans (z. B. des Landschaftsplans) sind. Eine solche integrierte Bearbeitung im Rahmen der Landschaftsplanerstellung oder -fortschreibung ist im Falle einer reinen Flächenbevorratung zumeist ausreichend. Wird auf einen bereits vorliegenden Landschaftsplan zurückgegriffen, ist zu prüfen, in wie weit dieser einer fallspezifischen Ergänzung um Bewertungs- und Bilanzierungsregeln sowie Regeln

gen zur Verwaltung der bevorrateten Flächen bedarf, damit fachliche Erfordernisse in ausreichendem Maße erfüllt werden.

In komplexeren Fällen, insbesondere wenn eine Maßnahmenbevorratung vorgesehen ist, wird es in der Regel erforderlich, eigenständige Konzepte zu erstellen. Liegen keine Landschaftspläne vor, decken diese das erforderliche Aufgabenspektrum bezüglich der Flächenauswahl sowie - bei Maßnahmenpools - der Festlegung von Regelungen zur Maßnahmen-durchführung, zur Pflege und dauerhaften Sicherung sowie zur Nachkontrolle vollständig ab. Ist ein Landschaftsplan vorhanden, haben eigenständige Konzepte häufig nur eine ergänzende bzw. spezifizierende Funktion. Eigenständige, auf die spezifischen Anforderungen einzelner Pools zugeschnittene Konzeptionen sind in starkem Maße akzeptanzfördernd. Dies zeigen v. a. die in der Fallstudienanalyse untersuchten Pools in nicht-kommunaler Trägerschaft. Für die Abstimmung mit den Fachverwaltungen (v. a. Anerkennung durch die Naturschutzverwaltung) sind die erarbeiteten Pläne, u. a. als Grundlage für vertragliche Vereinbarungen zwischen Poolträger und unterer Naturschutzbehörde von zentraler Bedeutung.

Stellenwert der Landschaftsplanung

Die Landschaftsplanung besitzt einen herausragenden Stellenwert als Grundlage für die Erstellung von naturschutzfachlich-planerischen Konzepten. 80,6 Prozent der Poolträger gaben an, dass hierfür vornehmlich der Landschaftsplan verwendet wurde. Zusammen mit der als zweitwichtigste Fachgrundlage eingestuften Biotopverbundplanung stellen Landschaftspläne die zentrale fachliche Basis dar. Die Fallstudienanalyse stützt die Einschätzung, dass durch die starke Einbeziehung der Landschaftsplanung in die Konzepterstellung auch eine Ausrichtung der Kompensationsverpflichtungen mit den Zielen der örtlichen Landschaftsplanung erfolgt.

Die Nutzbarkeit von Landschaftsplänen ist abhängig von deren Qualität und Aussageschärfe. Die in Landschaftsplänen vorliegende Maßnahmenplanung ist für die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen häufig konkretisierungsbedürftig. Hier kann die Landschaftsplanung als flächendeckendes Instrumentarium nicht in allen Fällen die nötige Detailschärfe liefern. Hilfreich ist es, wenn im Landschaftsplan bereits eine Ausrichtung der Ziel- und Maßnahmenplanung auf bereits absehbare Kompensationserfordernisse erfolgt ist oder der Landschaftsplan bereits eine Zuordnung von potenziellen Kompensationsräumen zu möglichen Eingriffsräumen trifft. Für den Fall, dass kein Landschaftsplan vorliegt oder der Landschaftsplan schon veraltet ist, so dass keine aktuellen Ziele beinhaltet, ist generell eine Abstimmung mit der Naturschutzverwaltung zu empfehlen.

Inhalte und Elemente konzeptioneller Vorbereitung

Fachinhaltliche, planerische und organisatorisch-administrative Aufgabenstellungen greifen bei der konzeptionellen Vorbereitung ineinander. Einzelfallunabhängige Vorgaben zur inhaltlichen Abgrenzung und Form der Konzepterstellung erscheinen nicht sinnvoll. Vielmehr ist sicherzustellen, dass mit den zu erstellenden Konzeptelementen die zentralen Aufgabenstellungen abgedeckt sind. Neben Finanzierungsfragen (vgl. Punkt 7) handelt es sich hierbei um

- die Einbindung in das Verwaltungshandeln (v. a. bei öffentlich-rechtlichen Poolträgern),
- die Entwicklung und Abstimmung naturschutzfachlich-planerischer Konzepte,
- die Organisation der Verwaltung von Flächen und Maßnahmen einschließlich Nachkontrolle, Pflege und Dokumentation.

In welcher Kombination und Form diese Aufgabenstellungen bewältigt werden, sollte den Poolträgern überlassen bleiben. Welche Unterlagen hierfür im Einzelnen herangezogen bzw. erstellt werden, hängt von Faktoren wie Art und Qualität vorliegender Datengrundlagen sowie vom Umfang des weitergehenden Regelungs- und Abstimmungsbedarfs zur Strukturierung und Durchführung der einzelnen Aufgaben ab. Aus der Analyse der Fallbeispiel-Unterlagen kristallisieren sich dabei aus fachlicher Sicht „Kernelemente“ und „optionale Elemente“ heraus.

Tab. 1: Kernelemente und optionale Elemente der konzeptionellen Vorbereitung

Kernelemente der konzeptionellen Vorbereitung	Optionale Elemente der konzeptionellen Vorbereitung
<p data-bbox="175 920 794 954">Erfordernis in der Regel gegeben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naturschutzfachlich-planerisches Konzept (Konzept zur Flächenauswahl, Maßnahmenbevorratung sowie Sicherung der dauerhaften Pflege), z.B. in Form eines Pflege- und Entwicklungsplans • Verfahren zur einheitlichen Bewertung und Bilanzierung von Eingriff und Kompensation • Konzept zur Verwaltung bevorrateter Flächen und Maßnahmen (Kompensationskataster) 	<p data-bbox="801 920 1417 954">Erfordernis einzelfallabhängig</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bedarfsabschätzung • Organisationskonzept bzw. Konzept der administrativen Einbindung • Refinanzierung / Kostenabschätzung

Die Kernelemente dienen der Einhaltung der fachlichen Standards der Eingriffsregelung bei der Einrichtung von Flächen- und Maßnahmenpools. Unabhängig von der Form (integriert oder eigenständig) gehört ein naturschutzfachlich-planerisches Konzept zu den unverzichtbaren Grundlagen. Dies gilt auch für die Festlegung eines einheitlichen Bewertungs- und Bilanzierungsverfahrens, mit dem sichergestellt wird, dass Eingriff und Kompensation, wenn auch zeitlich getrennt, in gleicher Form bewertet werden. Das Kompensationskataster ist, wie bereits unter Punkt 2 erläutert, ein unverzichtbares Instrumentarium der Poolverwaltung und Zuordnung von Kompensationsleistungen. Umfang und Organisationsgrad hängen von der Komplexität der Poolverwaltungsaufgaben ab. Die Bedarfsabschätzung und die Erstellung von Konzepten zur administrativen Einbindung sind optionale Elemente der konzeptionellen Vorbereitung.

Bedarfsabschätzungen sind insbesondere als Baustein für eine ökonomisch tragfähige Poolplanung sinnvoll, wenn eine aktive Flächensicherung betrieben (bedarfsgerechte Flächenverhaltung) und/oder der Kompensationsbedarf mehrerer Nutzer gedeckt werden soll. (z. B.

in interkommunalen oder regionalen Pools). Bedarfsabschätzungen bilden in diesen Fällen die Voraussetzung für eine sachgerechte, vorausschauende Flächenvorratspolitik. Zur Optimierung von Angebot und Nachfrage ist es von Bedeutung, dass der Poolträger über die Bereitschaft von Eingriffsverursachern zur Nutzung von Pools informiert ist.

Der Poolnutzer sollte über das im Pool vorgehaltene Spektrum aufwertbarer Schutzgüter und Funktionen informiert sein.

Grundlage für die Ermittlung der Art und des Umfangs des Kompensations(flächen)-bedarfs ist die Analyse der im Bezugsraum des Konzeptes zu erwartenden Eingriffe und der von ihnen ausgehenden potenziellen Beeinträchtigungen auf der Grundlage vorliegender Pläne (Flächennutzungspläne, Fachplanungen, Regionalplan). Neben quantitativen Angaben, z. B. über voraussichtliche Vorhabensdimensionen, sind auch Informationen über die geografische Lage (Lage im Naturraum) sowie über voraussichtlich betroffene Schutzgüter und Funktionen wichtige Informationen für eine bedarfsgerechte Flächensuche (räumlich-funktionale Zuordnung von Eingriff und Kompensation). Bedarfsabschätzungen sind entbehrlich, wenn Maßnahmen ohnehin ausschließlich auf bereits verfügbaren Flächen durchgeführt werden, deren Aufwertbarkeit außer Frage steht oder wenn mit der Flächenbevorratung auch andere als nur kompensatorische Zielstellungen verfolgt werden. Vertreter der Kommunen messen der Bedarfsprognose einen eher geringen Stellenwert bei. Dies liegt zum einen an den Prognoseunsicherheiten bezüglich der baulichen Entwicklung und zum anderen daran, dass sich der tatsächliche Bedarf an planexterner Kompensation in der Regel erst im Einzelfall zeigt.

Administrative Konzepte können bei kommunalen Poolträgern zum einen der Strukturierung der eigenen Poolverwaltung, zum anderen der Einbindung in bestehende Verwaltungsstrukturen dienen. Im weitesten Sinne gehören z. B. auch Rahmenvereinbarungen, wie sie z. B. zwischen privatrechtlichen Poolträgern und unteren Naturschutzbehörden geschlossen werden, dazu. Hierin werden Rechte und Pflichten der Vertragspartner bei der Erbringung, dauerhaften Absicherung und Verwaltung von Kompensationsleistungen festgelegt.

Bei Beteiligung mehrerer Ämter sind Kooperationsformen festzulegen sowie Informations-, Beteiligungs- und Entscheidungswege zu klären. Der Aufwand für die administrative Einbindung ist in kommunalen Pools vergleichsweise geringer als bei anderen Trägerschaftsformen. In kleineren Verwaltungseinheiten genügt es, die Aufgaben der Poolverwaltung in Geschäftsverteilungsplan aufzunehmen; gesonderte Konzeptionen sind in diesen Fällen entbehrlich. Bei privatrechtlich organisierten Pools wird eine Form Flächen- und Maßnahmenpools in Deutschland der administrativen Einbindung in der Regel mit Hilfe einer privatrechtlichen Vereinbarung (z. B. Rahmenvertrag mit der zuständigen Naturschutzbehörde) erreicht. Konzepte der administrativen Einbindung dürften immer nur dann erforderlich werden, wenn komplexere Poolkonstruktionen in die Aufgabenstruktur einer oder mehrerer beteiligter Verwaltungen zu integrieren sind. Dies ist z. B. der Fall, wenn Landkreise (hier insbesondere die unteren Naturschutzbehörden) und Kommunen bei der Poolverwaltung kooperieren. Im letzteren Falle dient dieses Konzept auch der Koordination der Akteure und deren jeweiligen Aufgabenstellungen.

In den kommunalen Fallbeispielen werden nur selten explizite Konzepte zur Refinanzierung erstellt, wenn gleich diese Fragestellung von zentraler Bedeutung ist. Auch Kostenschätzungen für die laufenden Kosten von Poolbetrieb und -verwaltung wurden nur in Einzelfällen angestellt. Hingegen scheint das Kostenbewusstsein in den privatrechtlichen Pools stärker ausgeprägt zu sein. In den beiden hier untersuchten Fallbeispielen wurden zumindest überschlägige Kostenschätzungen für die Maßnahmendurchführung und -pflege angestellt. Sobald eine Veräußerungsabsicht von Pool-Leistungen besteht, bekommen offenbar Fragen der ökonomischen Trag- und Konkurrenzfähigkeit einen höheren Stellenwert. Zugleich muss der Poolträger den Nachweis erbringen, dass er in der Lage ist, die Leistungen dauerhaft zu erbringen. Eine zumindest auf Durchschnittskostensätzen basierende Ermittlung der voraussichtlichen Herstellungs- und Pflegekosten sowie der Kosten für Nachkontrollen sollte zur Absicherung der Ausfinanzierung regelmäßig durchgeführt werden. Sie erlauben darüber hinaus einen Preisvergleich unter verschiedenen Anbietern von Poolleistungen.

4. Flächenmanagement

Der Begriff Flächenmanagement umfasst die aktive, konzeptionell vorbereitete und strategisch angelegte Beschaffung und rechtliche Sicherung von Kompensationsflächen. Das Flächenmanagement ist zentraler Bestandteil eines effektiven und effizienten Kompensationsmanagements. Das Flächenmanagement gehört zu den zentralen Elementen eines Kompensationsmanagements auf der Basis eines Flächenpools. Günstige Rahmenbedingungen zum Aufbau eines Flächenpools bestehen, wenn der Poolträger bereits auf umfangreiche Flächen aus seinem eigenen Grundvermögen zurückgreifen kann. Dieses ist aber nicht Voraussetzung für die Bevorratung von Kompensationsflächen, sondern erleichtert diese lediglich, da der Anteil der Flächenmanagementaufgaben an der gesamten Poolverwaltung deutlich geringer ist. Das vorhandene Liegenschaftsvermögen stellt gewissermaßen die Basis für den Aufbau des Flächenpools dar. Ohne die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für den Flächenerwerb können auf diese Weise bereits Kompensationsflächen in den Flächenpool eingebracht werden. Günstige Ausgangsbedingungen zum Aufbau von Flächen- und Maßnahmenpools bestehen unter anderem für die mit der Trinkwasserversorgung befassten, öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Körperschaften, da diese ohnehin Flächen innerhalb von Wasserschutzgebieten erwerben und insoweit über ein erhebliches Liegenschaftsvermögen verfügen. Die Auflagen zum Trinkwasserschutz und landschaftspflegerische Kompensationsziele lassen sich in der Regel gut vereinbaren.

Instrumente der Flächensicherung

Soweit Flächen- und Maßnahmenpools auf Dauer angelegt sind, kann auf den Zuerwerb von Flächen nicht verzichtet werden, da der „Flächenvorrat“ nach Zuordnung von Flächen und Maßnahmen aus dem Pool dem Bedarf entsprechend wieder aufgestockt werden muss. Grundsätzlich gibt es zahlreiche öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Instrumente zum Flächenerwerb. Öffentlich-rechtliche Instrumente wie die Umlegung, das Vorkaufsrecht oder die Enteignung haben eine geringe bzw. keine praktische Bedeutung. Neben dem am häufigsten praktizierten freihändigen Flächenerwerb spielen Verfahren der Flurneuordnung eine

Rolle für das Flächenmanagement. Die Anwendung dieses Instrumentariums zur Verbesserung der Flächenverfügbarkeit und der Kohärenz von Kompensationsflächen könnte vermutlich noch ausgeweitet werden. Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Flurneuerungsbehörden sollte diesbezüglich gestärkt werden.

Abhängig vom Umfang des bestehenden Flächenvorrats und dem Umfang und Tempo der Inanspruchnahme von Poolflächen ist eine aktive oder eher abwartende Ankaufspolitik empfehlenswert. Eine Bedarfsanalyse (vgl. Punkt 2) kann hier Hinweise für die Dimensionierung, unter Umständen auch für die Bandbreite der vorzuhaltenden funktionalen und standörtlichen Eigenschaften sowie der räumlichen Zuordnung liefern.

Fast jeder fünfte an der Umfrage beteiligte Flächenpoolträger räumte ein, auf eine dingliche Sicherung der Kompensationsmaßnahmen beim Abschluss eines Pachtvertrags oder eines sonstigen Vertrags mindestens in Einzelfällen verzichtet zu haben. Die rechtlich erforderliche dauerhafte Sicherung der Kompensation ist hier unzureichend.

Der Träger eines Flächenpools kann, wie allerdings eher selten praktiziert, auch lediglich als Vermittler auftreten, wodurch dem Poolträger der Aufwand für den Erwerb der Flächen erspart bleibt. Der Poolträger erwirbt in diesem Fall die Flächen nicht selber, sondern klärt lediglich die Verkaufs- oder die sonstige Mitwirkungsbereitschaft des Eigentümers im Vorfeld grundsätzlich ab. Die Vermittlung an den Kompensationspflichtigen erfolgt dann im Bedarfsfalle. Der Vorbereitungsaufwand dürfte allerdings mangels vertraglich geregelter Zugriffsrechte auf bestimmte Flächen sehr hoch und mit vielen Unwägbarkeiten verbunden sein.

Zu lösen bleibt bei allen Ansätzen des Flächenmanagements, die auf den Erwerb von Eigentum durch den Poolträger verzichten, die Frage, wie die dauerhafte Sicherung der Kompensation erfolgen soll. Kompensationsmaßnahmen müssen auf Dauer angelegt sein. Dies bedeutet, dass der Zugriff auf die Kompensationsflächen für Zwecke, die dem Kompensationszweck zuwiderlaufen, verhindert werden muss. Grunddienstbarkeiten und Baulasten sind hier geeignete Sicherungsinstrumente.

Bodenpreise

Flächenpoolträgern gelingt es in großer Mehrzahl, den Bodenpreis auf dem Niveau des für landwirtschaftliche Flächen zu zahlenden Preises zu halten. Der Preis variiert nach dem Verhalten der Käufer. Bei einem vorlaufenden Flächenerwerb ohne aktuellen Bezug zu einem Eingriffsvorhaben, wie er für einen Flächenpool kennzeichnend ist, kann grundsätzlich erwartet werden, dass sich ein einheitlicher Bodenwert auf einem niedrigeren Niveau eher durchsetzen lässt, als wenn die zur Kompensation erforderlichen Flächen erst aus Anlass des Investitionsvorhabens erworben werden müssen. Dabei kommt auch zum Tragen, dass der Kompensationspflichtige hier regelmäßig unter Zeitdruck steht und deshalb schneller gezwungen sein wird, einen höheren Kaufpreis zu akzeptieren.

Ein möglichst frühzeitiger, vorausschauend angelegter Abgleich zwischen Flächenbedarf, eigentumsrechtlicher Zugriffsmöglichkeit und naturschutzfachlicher Eignung der Flächen (vgl. Punkt 9) erleichtert das Flächenmanagement. Eine konzeptionelle Beschränkung auf Eigentumsflächen kann sich nachteilig auf die Qualität der Kompensation auswirken. Dies trifft vor

allem zu, wenn nicht zusammenhängende Teilflächen lediglich additiv in einem Pool zusammengestellt werden.

5. Integration agrarwirtschaftlicher Rahmenbedingungen

Die festgestellte Variationsbreite der beanspruchten Flächen reicht von Pools, die ohne landwirtschaftlich genutzte Flächen auskommen bis hin zu Pools, die zu über 75 % auf solche Flächen zurückgreifen. Insgesamt dominiert aber die Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen. Der Flächenentzug durch Bauland und Kompensationsmaßnahmen kann bei fehlenden Ausweichflächen den Fortbestand mancher Betriebe gefährden. Mit der Realisierung der Kompensationsmaßnahmen entstehen wiederum Flächen, die eine dauerhafte Bewirtschaftung oder Pflege erfordern, was zum Teil durch die landwirtschaftlichen Betriebe erfolgen könnte.

Eine Berücksichtigung agrarwirtschaftlicher Rahmenbedingungen ist angesichts dieser Problemstruktur sowohl bei der Flächenauswahl in der Konzeptionsphase als auch im Hinblick auf eine kostengünstige, dauerhafte Pflege und Unterhaltung der Poolflächen sinnvoll.

Bisherige Berücksichtigung agrarwirtschaftlicher Rahmenbedingungen

In der Konzeptionsphase findet eine aktive oder zielgerichtete Berücksichtigung agrarwirtschaftlicher Rahmenbedingungen gegenwärtig nur in Ausnahmefällen statt. Ansonsten kann man eine allgemeine Rücksichtnahme auf landwirtschaftliche Belange konstatieren, ohne dass allerdings spezifische betriebliche Belange in die Überlegungen eingestellt werden. Aus der Verkaufsbereitschaft für landwirtschaftlich genutzte Flächen kann nicht darauf geschlossen werden, in wie weit die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen mit betrieblichen Interessen vereinbar ist. Schließlich sind die Landwirte nur zu rund 36 % Eigentümer ihrer Flächen. Der überwiegende Teil der Betriebsflächen ist zugepachtet, so dass der Indikator Verkaufsbereitschaft die betrieblichen Interessenlagen nur unzureichend abbildet. In der Mehrzahl der Fälle, das zeigt die Umfrage, spielt die Berücksichtigung betrieblicher Belange für die Auswahl und Beschaffung von Kompensationsflächen eine untergeordnete Rolle, ebenso wie bei der Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen für Bauland. Sehr weit reichende Rücksicht wird im Fallbeispiel Altenburger Land durch eine grundsätzliche Aussparung landwirtschaftlicher Fläche bei der Ausweisung von Flächen- und Maßnahmenpools genommen. Doch nur bei einem Fallbeispiel (Rheinisch - Westfälische Wasserverwerksgesellschaft) erfolgten intensive einzelbetriebliche Absprachen und Berechnungen zu den betrieblichen Auswirkungen.

Art und Wirkung der Kompensationsmaßnahmen

Die Ergebnisse zur Art und Wirkung der Kompensationsmaßnahmen zeigen, dass entweder eine vollständige Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung erforderlich wird oder die Kompensation im Rahmen der Fortführung einer landwirtschaftlichen Nutzung („nutzungsintegrierte Kompensation“) erfolgt. Ist letzteres der Fall, dominieren Maßnahmen der Grünlandextensivierung sowie die Umwandlung von Ackerland in extensives Grünland.

Für die große Mehrzahl landwirtschaftlicher Betriebe, z. B. reine Ackerbau- bzw. Veredelungsbetriebe, ist eine betriebsintegrierte Weiternutzung extensivierter Flächen in der Regel uninteressant, weil nicht in die bestehenden Betriebsstrukturen integrierbar. Lösungsansätze, die eine nutzungsintegrierte Kompensation vorsehen, sind deshalb vorwiegend für Grünland- und Gemischtbetriebe denkbar.

Doch ist der Anteil der Betriebe, die sich teilweise oder vollständig auf eine nutzungsintegrierte Bewirtschaftung spezialisiert haben, gering. Die Zahl landwirtschaftlicher Betriebe, die sich ganz oder teilweise auf die Herstellung und/oder Pflege von Kompensationsflächen als Dienstleistungsaufgabe spezialisiert haben, ist gegenwärtig ebenfalls gering.

Berücksichtigung agrarstruktureller und –wirtschaftlicher Rahmenbedingungen

Bei der Frage nach den Möglichkeiten einer besseren Berücksichtigung von agrarstrukturellen und agrarwirtschaftlichen Rahmenbedingungen muss man sich von vornherein darüber im Klaren sein, dass die bestehenden Nutzungskonkurrenzen nicht grundsätzlich vermieden werden können. Sie können jedoch in vielen Fällen durch eine bessere Koordination und Kooperation zu individuellen und besser an die jeweilige Situation angepassten Lösungen führen. Flächen- und Maßnahmenpools können hier grundsätzlich zur Verminderung von Konflikten bei der Suche nach Kompensationsflächen beitragen. Einzelne Beispiele haben gezeigt, dass dies möglich ist.

Dafür sind jedoch Informationen erforderlich, die Poolträgern in den meisten Fällen nicht bekannt sind. Die Poolträger berücksichtigen agrarstrukturelle Informationen soweit ihnen diese vorliegen oder auf andere Art bekannt werden. Informationen über relevante natürliche Standortfaktoren können beispielsweise über kommunale Landschaftspläne oder Landschaftsrahmenpläne berücksichtigt werden. Auch Agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen könnten hier durchaus hilfreich sein. Weitergehende Informationen, z. B. eine mögliche Berücksichtigung von agrarpolitischen Förderbedingungen oder spezifischen Betriebsstrukturen, die gerade für die Auswahl von Flächen für eine nutzungsintegrierte Kompensation von Bedeutung sein könnten, sind aber in der Regel nicht verfügbar.

Während in kleinen Kommunen solche Entscheidungsgrundlagen bei kommunalen Akteuren durch Kenntnis einer überschaubaren örtlichen Situation eventuell noch vorhanden sein könnten, kann man diese bei größeren Kommunen nicht mehr voraussetzen. Auch private Poolbetreiber werden diese Informationsbeschaffung nicht leisten können. Die Bereitstellung der erforderlichen Informationen müsste in der Regel seitens der Landwirtschaftsverwaltung oder durch Vertretungen der Betriebe erfolgen. Doch stehen der Einbindung solcher Informationen vielfältige Hindernisse im Weg. Obwohl beispielsweise in Nordrhein-Westfalen den Fachverwaltungen oder Landwirtschaftskammern die entsprechenden Daten vorliegen oder bekannt sind, ist es aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich, diese in die kommunale Planung einzubringen. Diese Informationen präzisieren aber nur den Entscheidungsrahmen. Informationen zu den konkreten einzelbetrieblichen Präferenzen können nur über die Einbeziehung betroffener Landwirte ermittelt werden. Dies kann direkt durch Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Erhebungen zu den Präferenzen der Betriebsinhaber erfolgen, wie im Fallbeispiel der Rheinisch-Westfälischen-Wasserwerksgesellschaft mbH. Eine indirek-

te Berücksichtigung betrieblicher Präferenzen von Landwirten ist über ihre Bereitschaft zur freiwilligen Abgabe von Flächen, wie im Fallbeispiel Öhringen, möglich. Dazu gehört die Bereitschaft zum Tausch von Wirtschaftsflächen oder zum Verkauf betriebseigener Flächen.

Entlastung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes durch Bündelung von Kompensationsflächen

Der Bedarf an Bauland und in dessen Folge an Kompensationsflächen ist ein gesellschaftliches Anliegen, dem sich die Landwirtschaft nicht entziehen kann. Zur örtlichen oder regionalen Entlastung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes bieten sich Flächen- und Maßnahmenpools durch ihre Bündelungswirkung an. Die Fallstudien zeigen, dass die Flächen kommunaler Pools vorwiegend in für die landwirtschaftliche Nutzung weniger attraktiven Bereichen der Stadtgemarkung liegen, wo dies möglich ist. Betreiben die Kommunen eine ausreichende Bodenvorratspolitik oder sind bereits Flächeneigentümer, können sie den Landwirten geeignete Tauschflächen anbieten und so unmittelbar zu einer Verminderung von Nutzungskonflikten beitragen.

Die tauschbaren Flächenressourcen sind begrenzt. Vor allem in Ballungsräumen bzw. Agglomerationen sollte man annehmen, dass sich der Blick zukünftig zwangsläufig vermehrt auf dem Eingriffsort fern liegende, regionale Kompensationsflächen richten, um die Flächenkonkurrenzen zu entschärfen. Dies erfordert allerdings sowohl seitens der Kommunen und anderen Vorhabensträger, der Landwirte, aber auch der Naturschutzverwaltung die Bereitschaft sich auf solche Lösungen einzulassen und diese ausreichend vorzubereiten.

Solange sich Kompensationsflächen innerhalb der Gemarkungsgrenzen von Gemeinden befinden, können diese ihr Poolmanagement relativ günstig selbst durchführen. Dies kommt in der Dominanz kommunaler Poolträger zum Ausdruck. Mit der Nutzung von Kompensationsflächen außerhalb des Gemeinde- bzw. Stadtgebietes wird eine unmittelbare kommunale Trägerschaft aus Gründen von Zuständigkeiten, Haushaltsfragen, erforderlichen Abstimmungen mit den Nachbargemeinden oder/und Fachplanungsträger etc. wesentlich schwieriger. Insbesondere in diesen Fällen kommen die Vorzüge privatwirtschaftlich organisierter Poolmodelle bzw. Flächenagenturen aufgrund ihrer größeren Flexibilität zum Tragen. Ergebnisse der Fallstudienanalyse, aber auch die Ergebnisse der Statuskonferenz 2002 zeigen, wie in Kooperation mit der Landwirtschaft (Landkreis Wesermarsch 2003) oder von landwirtschaftliche Institutionen selbst gegründeten Pools (Fallbeispiel Hof Groß GmbH), durch ein konzentriertes Flächenangebot versucht wird, die diffus auftretenden Flächenansprüche zu bündeln und damit einen Beitrag zur Entlastung des regionalen Bodenmarktes zu leisten. Fallbeispiele wie die Rheinisch-Westfälische Wasserwerksgesellschaft zeigen außerdem, dass auch Vorhabensträger durch geeignete Poolkonzepte zur Entlastung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes beitragen können. Mit den durch das Bundesnaturschutzgesetz 2002 eingeführten Erleichterungen im Bereich der Eingriffsregelung ist es für Vorhabensträger einfacher geworden, künftig solche Poolflächen auch für ihre Kompensation zu nutzen.

Übertragen von Aufgaben(teilen) an externe bzw. intermediäre Organisationen

Kommunen und Vorhabensträger sehen sich durch die Kompensationsverpflichtungen, die sie im Rahmen ihrer Planungen und Vorhabensverpflichtungen zu erfüllen haben, mit vielfältigsten Aufgaben konfrontiert. Manche von ihnen haben eine leistungsfähige eigene Verwaltung und können diese Aufgaben selbst bewältigen. Kleinere Kommunen aber auch kleinere Vorhabensträger oder solche, bei denen diese Aufgaben nur gelegentlich anfallen, sind damit aber oft überfordert. Dies gilt insbesondere auch für die Berücksichtigung landwirtschaftlicher Fragen.

In diesen Fällen bietet es sich an, entweder auf Institutionen zurückzugreifen, die bereits Erfahrungen in diesen Aufgabenfeldern haben oder gemeinsam getragene neue Organisationsformen aufzubauen, die diese Aufgaben wahrnehmen können. Der Bedarf hängt dabei sehr stark von der Komplexität der Aufgaben ab, die zu bewältigen sind. Ein weiteres Kriterium sind die Vorstellungen der Planungs- und Vorhabensträger darüber, wie weit sie die mit den Kompensationspflichten zusammenhängenden Aufgaben abtreten wollen.

Im einfachsten Fall übertragen die Planungs- oder Vorhabensträger ihre Kompensationsverpflichtungen über vertragliche Vereinbarungen an Dritte. Beispiele dafür sind Angebote der Stiftung Hof Hasemann, die „TERRA 21 – Meyer zu Reckendorf gGmbH“ oder die Hof Groß GmbH. Ein entscheidender Vorteil für den Planungs- bzw. Vorhabensträger ist, dass mit der Übertragung der Kompensationspflichten auch Folgepflichten wie die Gewährleistung der dauerhaften Pflege übertragen werden können. Gleichzeitig können solche privaten Institutionen unabhängig von Verwaltungsgrenzen agieren. So können beispielsweise Kommunen ohne aufwändige Verwaltungsvereinbarungen außerhalb ihres Gemeindegebietes kompensieren.

In anderen Fällen will der Planungs- oder Vorhabensträger weiterhin Herr des Verfahrens bleiben, benötigt aber für die Umsetzung nutzungsintegrierter Kompensationsmaßnahmen oder beim erforderlichen Management der Pflegemaßnahmen Hilfe. Hier bieten sich beispielsweise Landschaftspflegeverbände oder - wie in Nordrhein-Westfalen - Biologische Stationen als Mittler zwischen den Kompensationspflichtigen und Landwirten an. Sie kennen durch langjährige Kontakte die regional ansässigen Landwirte und können die Suche nach verfügbaren und geeigneten Flächen unterstützen und auf betriebliche Erfordernisse leichter eingehen. Ihre Erfahrung bei der Durchführung von Pflegemaßnahmen für den Naturschutz trägt zur Sicherung der fachlichen Qualität der Kompensationsmaßnahmen bei. Außerdem liegen ausreichend Erfahrung zu Pflegekosten vor, die es erleichtern den Finanzbedarf für eine dauerhafte Pflege abzuschätzen.

Geht es nur um die Flächenbeschaffung, ist auch die Einrichtung von Flächentauschbörsen, wie dies im Rahmen der Bodenbörse Mainz-Bingen erfolgt ist, eine Möglichkeit der Flächenbeschaffung (Bodeninformation und Tauschbörse der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz). Weitergehende Überlegungen zur grundsätzlichen Einrichtung von regionalen Kompensationsagenturen könnten sicherlich für die speziellen Problemlagen der Landwirtschaft hilfreich sein. Die in dieser Untersuchung aufgezeigte Praxis deutet aber klar darauf hin, dass sich die Kompensationspflichtigen - auch wenn sie zur Berücksichtigung landwirtschaftlicher Belange bereit sind - letztlich für Lösungen entscheiden, die ein der Problemsituation angepasstes Verhältnis von Aufwand zu Nutzen gewährleisten.

Ein sehr hilfreiches Instrument zur Berücksichtigung agrarstruktureller Rahmenbedingungen, insbesondere zur Entflechtung von Nutzungsansprüchen, ist die Bodenordnung. Dies kann der freiwillige Landtausch, aber auch ein formelles Bodenneuordnungsverfahren, wie im Fallbeispiel Landau sein. Letztlich sind die unterschiedlichen Formen der Bodenordnung der einzige Weg, um Eigentum an Immobilien zu mobilisieren und sachgerecht neu zu ordnen. Die Fallbeispiele zur Bodenordnung zeigen, dass dies in der Regel sowohl der Landwirtschaft als auch der Qualität der Kompensation dienlich ist.

6. Kooperationsmanagement

Das Kooperationsmanagement dient der Optimierung von Arbeitsabläufen, der Gewährleistung gegenseitiger Information sowie der Akzeptanzgewinnung.

Akteure und Akteursgruppen

Entwicklung und Umsetzung eines Flächen- und Maßnahmenpools brauchen die Akzeptanz und Mitwirkung von verschiedenen Akteursgruppen. Wesentlich ist vor allem die Unterstützung des Poolvorhabens durch Verwaltungsakteure (Kommune, untere Naturschutzbehörde, Forstbehörde), Flächeneigentümer, Flächennutzer sowie Landwirtschaftsverbände und -kammern. Nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Akteursgruppen, und hier v. a. innerhalb der Kommunalverwaltung (vgl. Punkt 2), ist eine Kooperationsbereitschaft unabdingbar, damit sich ein Flächen- und Maßnahmenpool auf Dauer erfolgreich etablieren kann. Kommunen sowie der amtliche und ehrenamtliche Naturschutz stehen der Entwicklung von Flächen- und Maßnahmenpools überwiegend aufgeschlossen gegenüber. Dies ist darauf zurückzuführen, dass aus Sicht sowohl von Städten und Gemeinden als auch des Naturschutzes eine ganze Reihe von Vorteilen für die Einrichtung von Pools spricht: erleichterter Vollzug durch Flexibilität, naturschutzfachliche und städtebauliche Optimierung der Bewältigung der Eingriffsregelung, erleichterte Vollkompensation, Ausräumen von Verfahrenshindernissen.

Entwicklung und Umsetzung eines Pools sind in der Regel eine Querschnittsaufgabe, so dass die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit der damit befassten Verwaltungsbereiche auf der Hand liegt. Insbesondere die untere Naturschutzbehörde ist in vielen Fällen in die Zusammenarbeit involviert. Kommunen wie Fachplanungsträger sichern damit die fachliche Anerkennung der getroffenen Flächen- und Maßnahmenauswahl ab. Die Mitwirkung der unteren Naturschutzbehörde in Form von fachlicher Beratung und Unterstützung der Maßnahmendurchführung, von Pflege sowie von Kontrollaufgaben hilft, das Poolkonzept naturschutzfachlich zu qualifizieren. Schließlich ist eine intensive und über eine behördliche Koordination im Sinne der Trägerbeteiligung weit hinausgehende Einbeziehung der zuständigen Naturschutzbehörden in das Poolkonzept für eine Ausräumung möglicher Bedenken des Naturschutzes hilfreich und sinnvoll. Bei Landwirtschaftsverbänden und -kammern, Flächeneigentümern und vor allem Flächennutzern bestehen dagegen eher gewisse Vorbehalte gegenüber den Poolvorhaben. Anscheinend kann die durch ökonomische Interessen geleitete und generell eher skeptische und ablehnende Haltung dieser Akteursgruppen gegenüber

Eingriffsregelung und Naturschutz auch durch Poollösungen nicht grundsätzlich verändert werden. Gleichwohl führen Flächen- und Maßnahmenpools bei den Landwirten im Vergleich zur herkömmlichen Praxis zu einer graduellen Akzeptanzverbesserung gegenüber der Eingriffsregelung.

Zusammenarbeit und Dialog mit Flächeneigentümern und Flächennutzern bei der Poolentwicklung und -umsetzung sind noch vergleichsweise gering ausgeprägt und sollten angesichts deren wichtigen Rolle im Hinblick auf Flächenmanagement sowie Pflege und Unterhaltung von Kompensationsmaßnahmen intensiviert werden. Aber auch zur Verbesserung der Akzeptanz erscheint es nötig, diese stärker als bisher in den Kooperationsprozess einzubeziehen. Dies trifft vor allem zu, wenn auf bisher landwirtschaftlich genutzten Kompensationsflächen nutzungsintegrierte Maßnahmen vorgesehen sind.

Kooperationsstrukturen

Sowohl für die Ausräumung von Widerständen und die Herstellung von Akzeptanz gegenüber dem Pool als auch für die Schaffung von Partnerschaften für die aktive Mitwirkung am Poolvorhaben sind Kooperationsstrukturen unter den beteiligten Akteuren erforderlich. Diese Strukturen sind durch den Poolträger zu moderieren und zu koordinieren. Dabei genügen die verwaltungsrechtlich vorgesehenen Beteiligungsverfahren den Anforderungen der Interessenintegration im Rahmen von Flächen- und Maßnahmenpools nicht. Für einen tragfähigen Interessenausgleich sowie die Gewinnung von neuen Partnerschaften sind stärker informelle Kooperationsformen erforderlich. Bei weniger komplexen Poolstrukturen reichen hierfür in der Regel einfache Kooperationsstrukturen wie bilaterale Gespräche aus. Komplexere Poolstrukturen wie beispielsweise in Großstädten oder bei interkommunalen Poolvorhaben erfordern dagegen zusätzliche und aufwändigere Kooperationsstrukturen wie ämterübergreifende Arbeitsgruppen, interkommunale Arbeitsgruppen, Informationsveranstaltungen. Unabhängig von der Art der Kooperationsstrukturen sind für den Erfolg der Zusammenarbeit die Beachtung einiger grundsätzlicher Kooperationsstrategien ausschlaggebend. Hierzu zählen insbesondere:

- Schaffung räumlicher Nähe und zeitlicher Kontinuität durch einen lokal verankerten und kontinuierlich arbeitenden Poolträger,
- Flexibilität und Kompromissbereitschaft des Poolträgers sowie der beteiligten Akteure,
- Hinzuziehung von vertrauenswürdigen Vermittlerpersonen (insbesondere im Rahmen der Kooperation mit Landwirten),
- offensive Vermittlung von Erfolgen in der Öffentlichkeit.

7. Kosten und Finanzierung

Flächen- und Maßnahmenpools sind in der Regel nicht auf vollständige Deckung ihrer Kosten angelegt. Soweit finanzielle Aspekte bei der Einrichtung des Pools eine Rolle spielen, geht es vielmehr darum, die Kosten gegenüber einer Praxis ohne Flächenpool zu senken und einen höheren Grad an Refinanzierung zu erreichen. Dies gilt für kommunale Flächenpools genauso wie für Flächenpools von Fachplanungsträgern, die den eigenen Kompensa-

tionsbedarf kostengünstiger decken wollen. Grundsätzlich anders gestaltet sich die Finanzierungsnotwendigkeit nur bei Flächen- und Maßnahmenpools, die nicht aus einer rechtlichen Notwendigkeit, eigene Kompensationserfordernisse befriedigen, sondern Kompensationsmöglichkeiten an Dritte verkaufen und hiermit einen Gewinn erwirtschaften wollen.

Den Erwartungen entsprechend bieten Flächen- und Maßnahmenpools Möglichkeiten, den Aufwand und die Kosten der Kompensation für Kommunen und Vorhabensträger zu reduzieren. Dies gilt für alle Teilaufgaben des Kompensationsmanagements. Die Vorlaufkosten für die Planung und administrative Vorbereitung des Flächenpools scheinen sich damit aus Sicht der Poolträger in der überwiegenden Zahl der Fälle zu amortisieren. Zumindest wird von einer deutlichen Mehrheit der Poolträger kein Mehraufwand konstatiert. Potenziale zur Kostensenkung ergeben sich vor allem aus der mit dem Pool einhergehenden Rationalisierung bei der Planung, beim Flächenerwerb, bei der Umsetzung und Pflege von Kompensationsmaßnahmen und bei der Erfolgs- und Wirkungskontrolle. Durch räumliche Konzentration von Kompensationsmaßnahmen in zusammenhängenden Landschaftsräumen lassen sich diese Rationalisierungseffekte noch steigern.

Die Sparpotenziale werden in der Praxis aber nicht durchgehend genutzt. In wie weit Einsparungen realisiert werden können, hängt maßgeblich von der bisherigen Vollzugspraxis ab. War diese bisher unzureichend, ist mit der durch den Flächen- und Maßnahmenpool erreichten Vollzugsverbesserung nur schwer zugleich auch eine Kostensenkung zu erreichen. Genauere Angaben über den Aufwand des Kompensationsmanagements liegen in den Kommunen in der Regel nicht vor. Fixiert werden können lediglich die Kosten für an Büros und ausführende Firmen vergebene Aufträge zur Konzeption und Durchführung der Kompensationsmaßnahmen. Der interne Personalaufwand wird demgegenüber nicht kalkuliert und bilanziert. Die Aussagen zur Kostenentwicklung basieren deshalb lediglich auf Einschätzungen.

Neben der Frage der Kostensenkung spielt die Frage der Finanzierung immer dann eine Rolle, wenn der Flächenpool nicht nur der Deckung des eigenen Kompensationsbedarfs des Poolträgers dient. Die Last der Finanzierung soll den treffen, der im Ergebnis als Träger des kompensationspflichtigen Vorhabens von der Inanspruchnahme des Pools profitiert. Für den Bereich der Bauleitplanung ist dieses Modell in § 135a Absatz 2 BauGB vorgezeichnet. Die Gemeinde als Poolträger führt die Kompensation anstelle und auf Kosten des Vorhabensträgers oder der Eigentümer der Baugrundstücke durch und stellt die erforderlichen Flächen bereit. Durchführung und Finanzierungslast fallen auseinander. Der Poolträger geht hinsichtlich der Kosten der Konzeption, der Flächenbereitstellung und der Durchführung der Kompensationsmaßnahmen in Vorleistung.

Refinanziert die Gemeinde ihren Aufwand über Kostenerstattungsbescheide, ist sie an den gesetzlich vorgegebenen Refinanzierungsrahmen gebunden. Folgekosten für Wirkungskontrollen, Management des Pools und dauerhafte Unterhaltung nach Abschluss der Herstellungs- und Entwicklungspflege können dabei nicht umgelegt werden. Demgegenüber kann beim Abschluss Städtebaulicher Verträge ein Vorhabensträger auch zur Übernahme dieser Folgekosten verpflichtet werden. Es überrascht daher nicht, dass Städtebauliche Verträge deutlich häufiger zur Refinanzierung der Kosten der Kompensation genutzt werden, als Kos-

tenerstattungsbescheide. Diese werden in der Regel nur genutzt, wenn sich die Möglichkeit zum Abschluss städtebaulicher Verträge nicht bietet. Die Einrechnung der Kompensationskosten in den Kaufpreis bietet sich als Refinanzierungsansatz an, wenn die Gemeinde selbst als „Entwickler“ eigener Flächen handelt. Auch dieser Weg der Refinanzierung wird bei vielen Flächenpools genutzt.

Die für Kostenerstattungsbescheide maßgeblichen Beschränkungen wirken sich nicht selten in der Praxis auch auf die Gestaltung städtebaulicher Verträge aus, obwohl hierzu keine rechtliche Notwendigkeit besteht.

Offensichtlich wird die für die Kostenerstattungsbescheide geltende Mustersatzung der kommunalen Spitzenverbände im kommunalpolitischen Raum zum Teil als Orientierungsrahmen dafür herangezogen, was dem Investor an Kostenbeteiligung abverlangt werden kann. Investoren und vor allem der normale Bauherr sollen nicht übermäßig belastet werden. Es wird einfach als selbstverständlich genommen, dass die Stadt die Kosten für Personal, dauerhafte Pflege und Wirkungskontrolle selbst trägt. Die Umlegung sämtlicher Kosten der Kompensation einschließlich der Folgekosten ist deshalb auch auf der Basis städtebaulicher Verträge nicht die Regel. Diese Praxis ist verbesserungsbedürftig. Alle notwendigerweise im Zusammenhang mit der Realisierung von Kompensationsmaßnahmen anfallenden Kosten sollten auch über die Kostenerstattungsregelungen der §§ 135a-c BauGB auf die Investoren umgelegt werden können.

Die Kommunen sollten mit Nachdruck angehalten werden, die ihnen eröffneten Refinanzierungsmöglichkeiten voll auszuschöpfen, nicht nur, um ihre Haushalte zu entlasten, sondern auch, um zumindest mittelbar durch Umlegung der tatsächlichen Kosten auf eine kompaktere und dichtere Bauweise hinzuwirken.

Das Problem der Finanzierung der dauerhaften Unterhaltung von Kompensationsflächen kann aus der Sicht der Gemeinden auch dadurch gelöst werden, dass sie im Rahmen ihrer Kompensationspraxis einen Flächenpool eines externen Anbieters nutzen, der Eigentümer der Flächen bleibt und auch deren dauerhafte Unterhaltung gewährleistet. Die Gemeinde erhält dann das komplette „Leistungspaket“ aus einer Hand zu einem bestimmten Preis und kann die ihr daraus entstehenden Kosten auch durch Bescheid weitergeben. Denkbar ist in diesen Fällen aber auch, dass die Gemeinde lediglich zwischen Poolträger und Kompensationspflichtigem vermittelt.

Die Vorfinanzierung scheint überwiegend bei den erfassten Flächenpools kein Problem darzustellen. Hervorzuheben ist, dass bei keinem der untersuchten Fallbeispiele eine Anschubfinanzierung über Spenden oder staatliche Förderprogramme erforderlich war. Auch sonst ist die Vorfinanzierung nur bei relativ wenigen Flächenpools ein Problem. Ein Grund mag darin liegen, dass die kommunalen Flächenpools ganz überwiegend auf eigene Flächen zugreifen können, so dass zumindest für den Flächenerwerb keine Finanzierung erforderlich ist.

Sinnvoll kann die Koppelung von Kompensationsmaßnahmen und aus Förderprogrammen geförderten Maßnahmen zur Renaturierung von Brachen, zur Renaturierung von Gewässern oder zur Extensivierung von Grünland sein. Die Kompensationsmaßnahmen können dabei anderweitig geförderte Maßnahmen im Rahmen eines einheitlichen landschaftspflegerischen Konzeptes ergänzen. Möglich ist aber auch die Bündelung von Fördermitteln und Kompen-

sationsmaßnahmen in einer Maßnahme. Die Kosten solcher Maßnahmen können bis zur Höhe des von der Gemeinde beigebrachten Eigenanteils als Kosten der Kompensation angesehen werden. Auch für den Fall, dass private Poolträger Fördermittel zur Finanzierung landschaftspflegerischer Maßnahmen in Anspruch nehmen, gilt, dass nur der nicht mit öffentlichen Fördermitteln geförderte Anteil als Kompensationsmaßnahmen angerechnet werden kann.

Bei einer Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen wird deutlich, dass Maßnahmen mit ähnlicher naturschutzfachlicher Funktion und gleichem Aufwertungspotenzial sehr unterschiedlich teuer sein können. Hieraus kann ein Gleichbehandlungsproblem resultieren, da bei der Entscheidung, welche Kompensationsmaßnahme dem Kompensationspflichtigen zugeordnet werden sollen, in dem einen Fall eine teure und in dem anderen eine vergleichsweise billigere Maßnahme zugeordnet wird. Die Praxis löst dies zum Teil dadurch, dass bei der Zuordnung billige und teure Maßnahme oder Anteile von billigen und teuren Maßnahmen gemischt werden und so im Mittel eine relativ gleichmäßige Belastung der Vorhabensträger erreicht wird.

Ob es darüber hinaus auch zulässig wäre, Durchschnittskosten für eine bestimmte Kompensationsleistung in Ansatz zu bringen, um ungleiche Kostenbelastungen zu vermeiden, ist bislang nicht geklärt. Das Verursacherprinzip verlangt die Kompensation durch reale Maßnahmen. Die Finanzierungslast ist auf diese realen Maßnahmen bezogen. Ein auf der Grundlage von Durchschnittskosten ermitteltes Kostenäquivalent widerspricht diesem Regelungsansatz, auch wenn es zu ungleichen Belastungen von Kompensationspflichtigen führen kann. Eine Weiterentwicklung des Refinanzierungsinstrumentariums sollte zur besseren Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgebots die Umlegung der Kompensationskosten auf der Basis von Durchschnittskosten erlauben. Freie Poolträger, die ihre Leistungen am Markt anbieten, tun dies bereits heute zu Preisen, die auf der Basis von Durchschnittskosten kalkuliert sind.

8. Auswirkungen auf Flächeninanspruchnahme und Siedlungsstruktur

Die Untersuchung hat Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Pflicht zur planinternen Kompensation nach dem alten § 8a BNatSchG i. d. F. von 1993 tendenziell zu einer qualitativen und zum Teil auch quantitativen Verbesserung der Grünausstattung der Baugebiete geführt hat. Die Ergebnisse der Untersuchung der Kommunen, die bereits einen Flächen- und Maßnahmenpool haben oder dabei sind, einen solchen einzurichten, deuten darauf hin, dass weder die Möglichkeit planexterner Kompensation noch die Einrichtung von Flächenpools an dieser Entwicklung etwas geändert haben. Auch nach Einführung des Flächen- und Maßnahmenpools werden in den untersuchten Fallbeispielen vorrangig Kompensationsmaßnahmen im Bebauungsplangebiet vorgesehen. Für den Vorrang der planinternen Kompensation werden fachliche und ökonomische Erwägungen genannt. Vor allem der Grünordnungsplan und landschaftspflegerische Fachbeiträge, die parallel zum Bebauungsplan als dessen Grundlage aufgestellt werden, führen zu einer nachvollziehbaren Konzentration auf die planinterne Kompensation. Zu welchen Anteilen die erforderliche Kompensation im Plangebiet erbracht werden kann, hängt nicht zuletzt auch von dem verwendeten Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren ab. Ermöglicht dieses eine hohe Inwertsetzung grünordnerischer Struk-

turen (z. B. Versickerungsmulden, Abstandsgrün etc.), fällt der Bedarf an planexterner Kompensation niedrig aus und es erfolgt eine nahezu vollständige Kompensation im Plangebiet. Die Festsetzung von Kompensationsmaßnahmen auf Baugrundstücken wird von den zuständigen Planern nach den vorliegenden Erfahrungen zum Teil hinterfragt. Solche Maßnahmen stoßen häufig auf Akzeptanzprobleme bei den Bauherren und Grundstückseigentümern, zudem kann ihre Umsetzung bislang nicht wirkungsvoll überwacht und sichergestellt werden. Ob sich hier ein durchgreifender Sinneswandel einstellt, kann allerdings auf der empirischen Basis der Untersuchung nicht eingeschätzt werden. Bevor Kommunen mit Hilfe von Festsetzungen auf privaten Baugrundstücken einen lediglich „formellen Kompensationsnachweis“ erbringen, sollte angesichts der dort bestehenden Vollzugsdefizite bevorzugt von Kompensationsmöglichkeiten im Pool Gebrauch gemacht werden, da dort eine bessere Umsetzung sowie eine höhere ökologische Wirksamkeit zu erwarten ist.

Grundsätzlich kann der Flächenbedarf für planinterne Kompensation durch systematische Nutzung von Flächen- und Maßnahmenpools reduziert werden. Die Flächensparpotenziale sind angesichts der vorherrschenden Praxis, Kompensationsmaßnahmen auf Baugrundstücken oder innerhalb der dem Plangebiet dienenden Grünflächen und erhaltenen Freiraumstrukturen unterzubringen, in der Regel bisher eher gering. Die Abkehr von dieser Praxis kann zu einem besseren Vollzug der Kompensation führen. Eine Reduzierung des Flächenverbrauchs für Siedlungserweiterungen ist damit allerdings nicht zwangsläufig verbunden. Größere Einsparpotenziale bestehen nur dann, wenn innerhalb der Plangebiete zusätzlich zu den aus städtebaulichen Gründen geplanten Grünflächen weitere Flächen speziell für Kompensationszwecke bereitgestellt werden, es sich also um Baugebiete handelt, die gewissermaßen eine anhängende Kompensationsfläche aufweisen.

Die Untersuchung hat keine Anzeichen dafür ergeben, dass sich Flächen- und Maßnahmenpools auf den Kompensationsflächenbedarf auswirken. Positive Auswirkungen können allerdings auf die Zuweisung der Kompensationsflächen erwartet werden, weil die Flächenauswahl im Rahmen von Pools zu einer besseren Einbindung in landschaftspflegerische Entwicklungsziele und vor allem zu einer besseren Berücksichtigung konkurrierender Nutzungsinteressen auch im Interesse der Akzeptanz und nachhaltigen Wirkung der Kompensation beitragen können.

Hervorzuheben ist schließlich, dass die Pools in qualitativer Hinsicht positiven Einfluss auf die Entwicklung des Siedlungsbestandes haben können. So können im Rahmen des Stadtumbaus Siedlungs- und Verkehrsflächen zurückgebaut, entsiegelt und anschließend einer naturschutzorientierten und/oder freiraumbezogenen Nutzung zugeführt werden, soweit diese den Kompensationszielen nicht zuwiderläuft. Entsprechende Maßnahmen können in die Poolkonzepte einbezogen werden, wodurch ihre Umsetzung erheblich befördert wird.

Ob einer in die städtebaulichen Funktionen integrierten Kompensation oder einer hiervon ungestörten Kompensation in der unbebauten Landschaft der Vorzug gegeben werden sollte, muss im Einzelfall entschieden werden. Die Möglichkeiten, die Pools im Hinblick auf eine in städtebauliche Funktionen integrierte Kompensation bieten, werden bislang nur in Einzelfällen genutzt.

Offenbar besteht kein Zusammenhang zwischen dem Angebot an Kompensationsmöglichkeiten im Rahmen eines Flächenpools und der Zahl der durchgeführten Eingriffe (vgl. Kapitel 10.9). Ein Refinanzierungszwang innerhalb einer bestimmten Frist entsteht bei kommunalen Pools in der Regel nicht. Deutlich wird dies auch daran, dass trotz „Guthaben“ an bevorrateten Flächen und Maßnahmen Kompensationsmöglichkeiten weiterhin vorrangig in den Plangebieten gesucht werden.

9. Naturschutzfachliche Standards

Die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen trägt in erheblichem Maße zur Beseitigung von Umsetzungshemmnissen bei. Ein verstärktes Unterlaufen des Vermeidungsgebotes seit der Einführung eines Flächen- oder Maßnahmenpools konnte bei den Kommunen nicht festgestellt werden. Die befragten Fallbeispiel-Kommunen gaben an, dass die Vermeidung weiterhin einen hohen Stellenwert besäße.

Der Stellenwert des Vermeidungsgebotes im Baurecht ist seit der Integration der Eingriffsregelung in das Baurecht stärker ins Bewusstsein der Planer gerückt. Allerdings unterliegen die Maßgaben zur Vermeidung der Abwägung, so dass ihrer Durchsetzung Grenzen gesetzt sind. Von den analysierten Bebauungsplänen nahm die Anzahl derjenigen Pläne, in denen Vorkehrungen zur Vermeidung als Festsetzungen im Bebauungsplan oder im Erläuterungsbericht genannt sind, tendenziell zu. Festsetzungen zur Vermeidung bezogen sich in mehreren der ausgewerteten Bebauungspläne vorwiegend auf Maßnahmen des flächensparenden und bodenschonenden Bauens, wie sie auch nach § 1 BauGB geboten sind. Darüber hinaus wurden auch die Beachtung bestehender Schutzvorschriften (z. B. Schonung ausgewiesener Schutzgebiete oder -objekte) sowie der Erhalt von Gehölzbeständen als Vermeidungsmaßnahme festgesetzt.

Entsprechend der Zielsetzung der Eingriffsregelung sind auch in der Bauleitplanung vorrangig Vorkehrungen zur Vermeidung bzw. Minderung absehbarer Beeinträchtigungen vorzusehen. GERHARDS weist darauf hin, dass es sich bei Möglichkeiten der Vermeidung und Minderung nicht immer um Maßnahmen im Sinne von Aktivitäten, sondern beispielsweise auch um das Unterlassen von Handlungen handeln kann. Deshalb spricht er von „Vorkehrungen“ anstelle von „Maßnahmen“. Diese Anforderung, auf deren Einhaltung die Naturschutzbehörden dringen sollen, gilt unabhängig davon, ob einzelfallbezogen oder in Pools kompensiert wird. Hier im Einzelfall eine fachlich klare Unterscheidung zwischen „Vorkehrungen zur Vermeidung“ und „Maßnahmen zur Kompensation“ zu treffen, ist sinnvoll und hilfreich. Der Vermeidungsgrundsatz erfährt eine Verstärkung, wenn sich naturschutzfachliche Erfordernisse wie die Minimierung der Inanspruchnahme wertvoller Biotoptypen mit dem Vermeidungsgrundsatz des § 1a Absatz 1 BauGB (sparsamer und schonender Umgang mit Grund und Boden) decken oder beispielsweise das unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten gebotene Freihalten einer Niederung mit städtebaulichen Zielen wie der Ausweisung eines Grünzuges übereinstimmt. Die Wirksamkeit des Vermeidungsgebots sollte jedoch insgesamt in der Bauleitplanung - unabhängig von der Kompensationsform - nicht überschätzt werden. Die Flächeneinspardimensionen, die durch die Befolgung des Vermeidungsgebotes beste-

hen, leisten einen im Vergleich zu ökonomischen Instrumenten geringen Beitrag zur Minderung des Flächenverbrauchs.

Ob Pools eine Schwächung des Vorrangs der gleichartigen Kompensation (im Sinne des Ausgleichs) fördern, kann bisher nicht hinreichend beantwortet werden. Die Fallstudienanalyse lässt zwar erkennen, dass es sich bei den bevorrateten (und zugeordneten) Maßnahmen in der Regel um Ersatzmaßnahmen im naturschutzrechtlichen Sinne handelt. Letztlich entscheidet sich erst zum Zeitpunkt der Zuordnung, ob es sich um Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen handelt.

In den untersuchten Fallbeispiel-Pools wird angegeben, dass die Kompensation weiterhin vornehmlich im Bebauungsplangebiet realisiert wird. Der Pool wird ergänzend in Anspruch genommen, wenn eine vollständige Kompensation im Bebauungsplangebiet nicht möglich ist. Die Sicherstellung der Kompensation durch vorlaufende Bereitstellung von Flächen und/oder Maßnahmen erleichtert dabei die Vollkompensation von Eingriffen erheblich, da die Gründe, die ein Wegwägen von Kompensationserfordernissen begünstigen, bei Vorhandensein von Flächen- und Maßnahmenpools nicht vorliegen. Damit sind, so bestätigt die Fallstudienanalyse, die Voraussetzungen für die Vollkompensation deutlich verbessert worden.

Auswahl der Kompensationsflächen

Die Auswahl der Kompensationsflächen ist im Wesentlichen danach zu bestimmen, in wie weit sie nach ihrer räumlichen Lage und den standörtlichen Eigenschaften geeignet sind, die absehbaren Beeinträchtigungen funktional gleichartig und/oder gleichwertig zu kompensieren, wobei sie gleichzeitig mit den Zielen der Landschaftsplanung harmonisieren sollen. Flächen sind insbesondere dann für eine Poolbildung geeignet, wenn sie

- ein hohes Entwicklungs- oder Aufwertungspotenzial aufweisen,
- dauerhaft für den Kompensationszweck verfügbar und nutzbar sind sowie
- nicht im Einwirkungsbereich von bestehenden oder zukünftigen eingriffsrelevanten Belastungen liegen.

Nach der Umfrage erfolgt die Auswahl in der Praxis in erster Linie unter Verfügbarkeitsaspekten und erst in zweiter Linie nach Aspekten der fachlichen Eignung. Aus naturschutzfachlicher Sicht ist jedoch eine Gleichrangigkeit der Kriterien unverzichtbar. Es muss sowohl die fachliche Eignung als auch die Verfügbarkeit von Flächen gegeben sein. Sind die verfügbaren Flächen nicht oder nur bedingt geeignet, müssen Maßnahmen zur Flächenbereitstellung /-verfügbarmachung, ergriffen werden. Akzeptanzfördernde Maßnahmen und/oder der Einsatz flankierender Instrumente wie z. B. der Flurneuordnung können die Flächenbereitstellung unterstützen.

Erfüllen die Flächen die naturschutzrechtlichen und -fachlichen Anforderungen gleichermaßen, kann es nicht nur zulässig, sondern überaus sinnvoll sein, für den Pool solchen Flächen den Vorzug zu geben, die sich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden.

Nach der Fallstudienanalyse wird das Aufwertungspotenzial in der Regel nach dem Differenzwertprinzip ermittelt. Die vergleichende Gegenüberstellung des Ausgangszustands der Fläche mit dem beabsichtigten Zielzustand ersetzt bei dieser Vorgehensweise eine differenzierte Wirkungsprognose. Wenngleich diese Vorgehensweise fachlicher Kritik unterliegt, ist

sie sowohl in der einzelfallbezogenen Kompensation als auch in der Poolpraxis aus verfahrenspraktischen Gründen etabliert. Das Aufwertungspotenzial spielt sowohl als Auswahlkriterium für die Flächeneignung als auch in der konkreten Ermittlung der Wertsteigerung durch die Kompensationsmaßnahmen (im Rahmen der Bilanzierung) eine Rolle. In der Funktion als Auswahlkriterium sollte das Aufwertungspotenzial grundsätzlich vorlaufend mit Bezug auf die zur Verfügung stehende Flächenkulisse ermittelt werden. In dieser Phase genügt eine überschlägige Ermittlung, ob und in welchem Maße die Aufwertbarkeit der fraglichen Flächen bzw. Biotope grundsätzlich gegeben ist.

Die überschlägige Ermittlung des Aufwertungspotenzials bedarf im Falle der Zuordnung einer Ergänzung, und zwar durch eine an den beeinträchtigten Schutzgütern und Funktionen orientierten Betrachtungsweise. Um die geleistete bzw. beabsichtigte Aufwertung nachvollziehbar bzw. kontrollierbar zu machen, sollten für die einzelnen Schutzgüter definierte Kriterien herangezogen werden. Dies gilt insbesondere für die Aufwertung von abiotischen Naturhaushaltsfunktionen im Rahmen nutzungsintegrierter Kompensationsformen. Bestimmte Formen der Grünlandextensivierung führen z. B. nicht zu einer signifikanten Wertsteigerung der Lebensraumfunktion eines Biototyps, sondern es werden andere Verbesserungen z. B. der Boden- bzw. Wasserhaushaltsfunktionen durch Verringerung von Schad- und Nährstoffeinträgen erzielt; diese Aufwertungen sind dann schutzgutbezogen als Bemessungsgrundlage für die Aufwertung heran zu ziehen. Eine Festlegung der für die Maßnahmenanerkennung notwendigen Mindestaufwertung wäre in Fällen nutzungsintegrierter Kompensation wünschenswert.

Herstellung funktionaler und räumlicher Bezüge

Unabhängig von der nach dem Baurecht möglichen räumlichen und zeitlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich ist aus naturschutzfachlicher Sicht ein funktionaler Ableitungszusammenhang zwischen Eingriff und Kompensation herzustellen. Die so abgeleiteten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind auf ihre Übereinstimmung und Zielkonformität mit den örtlichen Zielsetzungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu überprüfen. Sollten sich die derart hergeleiteten Maßnahmen mit Blick auf das Zielkonzept des Landschaftsplanes als naturschutzfachlich nicht sinnvoll erweisen, so ist auf Grundlage des Landschaftsplanes nach Flächen und Maßnahmen zu suchen, die sowohl den von der Eingriffsregelung geforderten Ableitungszusammenhang weitestgehend wahren als auch mit dem Zielkonzept des Landschaftsplanes in Einklang zu bringen sind.

In der Praxis werden differenzierte funktionale Zusammenhänge zumeist vereinfachend durch raumbezogene Betrachtungsweisen ersetzt. Kennzeichnend hierfür ist die Verwendung von – im einfachsten Falle – Verwaltungsgrenzen oder von naturräumlichen Einheiten als Bezugsraum.

Ein funktionaler Ableitungszusammenhang gilt im Sinne einer Konvention in der Regel als gegeben, wenn Eingriff und Kompensation innerhalb derselben naturräumlichen Einheit stattfinden. Diese Sichtweise wird z. T. durch untergesetzliche Regelungen (u.a. Brandenburg, Rheinland-Pfalz), z. T. durch entsprechende Konventionen in den Leitfäden der Bundesländer gestützt. Die Orientierung der Poolflächenauswahl an den Grenzen der naturräumlichen

Untereinheiten ist als Mindestanforderung auch für die kommunale Praxis anzusehen. Zudem sollten zur Gewährleistung eines Mindestmaßes an funktionalen Bezügen auch die Kategorien standörtlicher (z. B. Wasser- und Nährstoffhaushalt) und vegetationsstruktureller Merkmale (Formen des Bewuchses) beachtet werden.

Maßnahmentypen

Bei den Pools geplanten oder bereits durchgeführten Maßnahmen handelt es sich in den untersuchten Fallbeispielen vorwiegend um Biotopentwicklungsmaßnahmen, wobei in einem Fall auch Entsiegelungen eingeschlossen sind. Gehölzpflanzungen (v. a. Streuobst) und die Anlage von Extensivgrünland werden als häufigste Maßnahmentypen genannt.

Das Maßnahmenspektrum der Fallbeispiele bewegt sich in einem fachlich vertretbaren Rahmen. Sie sind auf die dauerhafte Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes ausgerichtet. Damit entsprechen sie den grundsätzlichen fachlichen und rechtlichen Anforderungen. Dies trifft auch für Entsiegelungsmaßnahmen unter der Voraussetzung zu, dass diese der Herstellung geeigneter Ausgangsbedingungen für eine Biotopentwicklung dienen und nicht anschließend wieder bebaut werden.

Der Kostenaspekt (Bevorzugung „billiger“ Maßnahmen wie z. B. Sukzession) kann bei weiterer

Verknappung der Finanzmittel auch in den Kommunen zukünftig stärker durchschlagen.

Maßnahmenauswahl und -anerkennung

Die Maßnahmen sind an den Entwicklungszielen des Landschaftsrahmenplans oder Landschaftsplans auszurichten. Jedoch sind im Einzelfall nicht alle Maßnahmenvorschläge eines Landschaftsplans ggf. gleichermaßen als Kompensationsmaßnahme geeignet, so dass ein Abgleich zwischen potenziellen eingriffsbedingten Funktionsminderungen und dem potenziellen Aufwertungseffekt der Maßnahmen erforderlich ist. In den Ländern, in denen die untere Naturschutzbehörde für die Erstellung der Landschaftspläne zuständig ist (z. B. Thüringen, Fallbeispiel Landkreis Altenburger Land / Stadt Schmöln; Nordrhein-Westfalen, Fallbeispiele Bochum und Rheinisch-Westfälische Wasserwerksgesellschaft) hat sich gezeigt, dass der Abstimmungsaufwand über die Anerkennung der Maßnahmen vergleichsweise gering ist. Liegen Landschaftspläne (noch) nicht vor, sollte über die Maßnahmen eine Abstimmung mit den Naturschutzbehörden erfolgen, damit die spätere Anerkennung der zu bevorratenden Maßnahmen aus naturschutzfachlicher und -rechtlicher Sicht nicht in Frage gestellt ist.

Bewertungsverfahren

Die Anwendung von Bewertungsverfahren im Zusammenhang mit Flächen- und Maßnahmenbevorratung ist durch die Ungleichzeitigkeit der Anwendung gekennzeichnet. Die Bewertung des Eingriffs erfolgt unabhängig von und zu einem anderen Zeitpunkt als die Bewertung der Aufwertung. Umso wichtiger ist es, dass zur Gewährleistung der Gleichbehandlung ein einheitliches Verfahren zur Bewertung von Eingriff und Kompensation angewendet wird.

Nach der Umfrage geben rund dreiviertel der Befragten an, sowohl den Eingriff als auch den Kompensationsumfang einheitlich, d.h. mit demselben Verfahren zu bewerten. Dabei folgen

sie speziell z. B. in den Bundesländern Niedersachsen und Bayern in den Grundzügen weitgehend den jeweils landesspezifischen Empfehlungen zur Bewertung und Bilanzierung von Eingriffen bzw. entwickeln eigenständige Ansätze auf der Basis der vorgenannten Empfehlungen. Eine vereinheitlichende Wirkung auf Landesebene ist also durchaus zu erkennen, sofern die Verfahren frühzeitig (d. h. bevor sich eine „eigene Bewertungspraxis“ etabliert hatte) für die Kommunen verfügbar waren. Die Entwicklung dieser Verfahren in Kooperation mit kommunalen Verbänden (z. B. Städtetag; Städte- und Gemeindebund) scheint der Akzeptanz in den Kommunen förderlich zu sein.

In der Poolpraxis werden in knapp 85 Prozent der Fälle quantifizierende Verfahren angewendet. Verbalargumentative Verfahren sind mit gut 15 Prozent in der Minderzahl. 14 Prozent der Befragten gaben an, beide Verfahrenstypen zu kombinieren (Mehrfachnennungen möglich). Mit knapp 70 Prozent nehmen Punktwertverfahren unter den quantifizierenden Verfahren den größten Anteil ein. Bei den Punktwertverfahren stehen in der Regel die Biotoptypen im Zentrum der Bewertung und Bilanzierung („Biotopwertverfahren“). Die vorgefundenen Biotopwertverfahren unterscheiden sich z. T. beträchtlich sowohl hinsichtlich des Differenzierungsgrades der angewendeten Erfassungseinheiten (Biotoptypen) als auch hinsichtlich der Einbeziehung abiotischer Schutzgüter und des Landschaftsbildes in die Wertermittlung.

Werden andere Funktionen des Naturhaushalts einbezogen, führen sie in den meisten Fällen zu einer Modifikation des Biotopwertes. In einem der untersuchten Fallbeispiele werden die Schutzgüter bzw. Funktionen jeweils separat bewertet.

Eine pauschale Aussage über die Validität eines nicht näher bezeichneten Biotopwertverfahrens ist nicht möglich. Wenn Biotopwertverfahren bestimmten fachlichen Mindestanforderungen wie z. B. einzelfallgerechte Anwendung, Integrierbarkeit qualitativer funktionaler Aspekte, regionalisierte Bewertungsrahmen entsprechen, kann einem solchen Bewertungsansatz nicht pauschal eine mangelnde naturschutzfachliche Validität unterstellt werden.

Die rechnerische Ermittlung und Aggregation von Wertäquivalenten durch Multiplikation von Wertstufen und Fläche, wie sie in Biotopwertverfahren üblich ist, unterliegt zwar der fachlichen Kritik. Hierbei wird häufig auf die Fehlerhaftigkeit der Rechenoperation im mathematischen Sinne abgehoben. Zudem sei es aus fachlicher Sicht nicht zutreffend, dass der Wert einer Fläche proportional mit der Größe steige. Wenngleich die Kritik berechtigt ist, liegen in dieser Vorgehensweise offenbar große verfahrens- und anwendungspraktische Vorteile. Eine Reihe kommunaler Anwender hoben hervor, dass das Biotopwertverfahren nur als Orientierungsrahmen zur näherungsweise Bestimmung des Kompensationsumfangs gesehen werden sollte und in den meisten Fällen einer Ergänzung bedürfe. Durch Biotopwertverfahren lässt sich die Flächendimension, um deren Verfügbarkeit und damit verbundenen Kosten es bei Planungsentscheidungen letztlich ginge, nachvollziehbar begründen. Die Art und Qualität der Maßnahmen lassen sich nur unter Einbeziehung der übrigen Schutzgüter und ihrer Funktionen sinnvoll ableiten.

Ermöglichen bereits vorliegende Landschaftspläne eine Differenzierung der von Eingriffen betroffenen Werte und Funktionen des Naturhaushalts nach ihrer Bedeutung (allgemeine bzw. besondere Bedeutung) kann dies eine der Schwere des zu erwartenden Eingriffs angepasste Vorgehensweise bei der Eingriffsbewertung und Bilanzierung rechtfertigen. Sind aus-

schließlich Werte und Funktionen allgemeiner Bedeutung betroffen, kann die Eingriffsbewertung und Bilanzierung auf der Grundlage der Biotoptypen und beanspruchten Flächen als Grundlage für die Ermittlung des Kompensationsumfangs ausreichend sein.

Nicht nur der Bewertungsgegenstand und die Vorgehensweise der Wertbildung, Aggregation und Bilanzierung wirken sich auf den Kompensationsumfang aus, sondern auch die des Zeitpunktes der Inwertsetzung. Hierzu gibt es unterschiedliche Konventionen. Hier bedarf es einer Vereinheitlichung der Grundannahmen. Die Frage des Bilanzierungszeitpunkts ist darüber hinaus mit der Diskussion um die rechtliche und fachliche Angemessenheit einer „Verzinsung“ der Aufwertungsleistungen verknüpft.

Bonusmodelle / Ökologische Verzinsung

Nach der Umfrage wendet ca. ein Fünftel der befragten Poolträger so genannte Bonusmodelle oder andere Modelle einer „Ökologischen Verzinsung“ an. Die große Mehrzahl der Anwender sind hierbei Poolträger in Bayern, die das so genannte „Ökozinsmodell“ anwenden. Hierbei wird ein pauschalierter Zinsbetrag pro Jahr ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Wertzuwachs gewährt. Bei Nutzung des Maßnahmenpools wird ein Abschlag von der Kompensationsverpflichtung von drei Prozent /Jahr (maximal 30 Prozent) gewährt. Die Höhe des Abschlags bemisst sich nach dem Zeitraum zwischen Durchführung und Abbuchung der Maßnahme (in Jahren) x drei Prozent). Außerhalb Bayerns findet vorwiegend das so genannte „Wertbonusmodell“ Anwendung. Es sieht vor, dass der bei einer vorgezogenen Maßnahmendurchführung erzielte Wertzuwachs (Wertdifferenz zwischen Ausgangszustand der Kompensationsfläche und dem zum Zeitpunkt der „Abbuchung“ tatsächlich erreichten Wert) auf die zu erbringende Kompensationsleistung angerechnet wird.

Nach Auffassung der LANA ist ein genereller Abschlag als Anreiz zur Maßnahmenbevorratung naturschutzrechtlich unzulässig und naturschutzfachlich nicht akzeptabel. Die Anerkennung von vorab durchgeführten Maßnahmen dürfe nicht generell, sondern allenfalls im Einzelfall zu einer Reduzierung des Kompensationsbedarfs führen, nämlich in den Fällen, in denen ohne die vorgezogene Durchführung ein (Flächen-)Zuschlag hätte festgelegt werden müssen. Diese Auffassung ist angesichts der von den Fallbeispielvertretern attestierten, vergleichsweise geringen Relevanz der Bonusmodelle für die reale Kostenminderung zu unterstützen. Die tatsächlichen ökonomischen Vorteile von Bonus oder Ökozins für den Poolnutzer werden überschätzt. Zur Akzeptanzgewinnung kann ebenso gut auf die kostensenkenden Vorteile des vorlaufenden Flächenmanagements und der koordinierten Maßnahmendurchführung verwiesen werden. Angesichts der festgestellten vergleichsweise kurzen Zeitspanne, die zwischen Herstellung einer Maßnahme und deren Zuordnung liegt (bisher erfolgt die Zuordnung in der überwiegenden Zahl der Fälle bereits nach zwei bis drei Jahren) dürfte auch das Wertbonusmodell aufgrund des in diesem Zeitraum geringen Entwicklungsfortschritts wenig Relevanz entfalten.

Flächenstruktur / Bündelung

Die Vorteile einer gebündelten Kompensation in Pools kommen zum Tragen, wenn jeweils eine größere zusammenhängende Fläche als Poolfläche ausgewiesen wird. Für eine disper-

se Verteilung der Poolflächen kommen die wirkungsbezogenen Vorteile einer Bündelung (Effektivitätssteigerung und Wirksamkeitsverbesserung) nur in den Fällen zum Tragen, in denen gleichzeitig eine Anbindung an bestehende, größere naturschutzrelevante Flächenkomplexe gegeben ist. Sechs der zehn Fallbeispiel - Pools weisen eine disperse Flächenstruktur auf. Die Kompensationsflächen sind im Gemeindegebiet verteilt, allerdings besteht überwiegend eine Anbindung der Poolflächen an Flächen des Biotopverbundes oder naturschutzfachlich bedeutsame Flächen (z. B. Schutzgebiete).

Große zusammenhängende Flächen erlauben eine optimale Umsetzung von fachlichen, organisatorischen und administrativen Vorteilen der Pools und sind daher mit Priorität anzustreben. Ist eine zusammenhängende Struktur nicht umsetzbar, können unter bestimmten Voraussetzungen (Anbindung an bestehende naturschutzfachlich relevante Flächen) auch bei einer dispersen Struktur poolspezifische Vorteile realisiert werden. Welche Form disperser Flächenstrukturen jeweils am besten geeignet ist, hängt von den Kompensationszielen ab: die Renaturierung von Fließgewässern erfordert andere Flächenstrukturen als z. B. die Extensivierung von Grünlandkomplexen für den Wiesenbrüterschutz.

Dauerhafte Sicherung

Die Notwendigkeit der dauerhaften Sicherung wurde sowohl von den Poolträgern der bundesweiten Umfrage als auch von den Fallbeispielvertretern mehrheitlich gesehen. Gleichzeitig lässt die Fallstudienanalyse darauf schließen, dass die einheitliche Poolverwaltung für die dauerhafte Sicherung von Kompensationsleistungen von Vorteil ist.

Die Vorteile, die eine einheitliche Pooladministration und -verwaltung für eine dauerhafte Sicherung bieten, lassen sich nur realisieren, wenn Voraussetzungen für die Verpflichtung zur Finanzierung des Pflegeaufwandes getroffen werden. Eine über die Entwicklungspflege hinausgehende Verpflichtung zur dauerhaften Pflege und Unterhaltung ist gegenwärtig nämlich rechtlich nicht geregelt.

Die Fortführung der Pflege erscheint gegenwärtig am ehesten gesichert, wenn es Synergieeffekte mit anderen Interessen (Nutzung, Sicherheitsaspekte) gibt. So wird die Pflege von neu gepflanzten Bäumen weiterhin durchgeführt, wenn sie auch aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht erforderlich sind (z. B. Gemeinde Henstedt-Ulzburg). Einzelne Kommunen suchen nach alternativen finanziellen Instrumenten, die unterstützend eingesetzt werden können: z. B. soll in der Stadt Köln die Pflege mit Hilfe eines Landschaftspflegeverbandes, der staatliche Unterstützung erhält, im Fall des Landkreises Darmstadt-Dieburg die Erhaltungspflege im Rahmen der „normalen Agrarförderung“ durchgeführt werden. In vielen der befragten kommunalen Pools ist die dauerhafte Pflege und Unterhaltung nur über die laufenden Haushalte der Kommunen abgesichert; diese bieten jedoch keine ausreichende Gewähr. Zur Absicherung von bereits erbrachten Kompensationsleistungen besteht dringender Handlungsbedarf. Eine Bevorzugung von naturnahen, wenig pflegeintensiven Biotoptypen erscheint aus Kostengründen angeraten.

Eine Möglichkeit, die Voraussetzungen der Refinanzierung einer sachgerechten Entwicklungspflege zu schaffen, besteht durch eine Verlängerung der Pflegezeiträume entsprechend der Vorschläge des GALK-AK LANDSCHAFTSPLANUNG.

Tab. 2: Erforderliche Dauer der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, (Quelle: GALK-AK LANDSCHAFTSPLANUNG, leicht verändert)

Maßnahme / Biotoptyp	Pflegezeitraum nach bestehender Mustersatzung *	Vorschlag des GALK-AK Landschaftsplanung
Einzelbäume	4 Jahre	30 Jahre
Gehölze, Hecken	3 Jahre	30 Jahre
Wälder, forstlich begründet	5 Jahre	30 Jahre
Renaturierung Still-/Fließgewässer (mit Ufergehölz)	3 Jahre	30 Jahre
Obstwiese aus Acker	-	30 Jahre
Obstwiese aus Grünland	-	30 Jahre
Magerrasen aus verbuschtem Magerrasen	-	20 Jahre
Magerrasen aus nährstoffreichem Rasen	-	20 Jahre
Intensives in extensives Grünland	5 Jahre	20 Jahre
Wiesen aus langjähriger Ackerfläche (ohne Wiesen mit angestrebter Wiesengesellschaft in der Nachbarschaft)	-	20 Jahre
Extensives aus brach gefallenem Grünland, Schnittaufgabe vor vielen Jahren	-	20 Jahre
Herstellung Stillgewässer (ohne Gehölze)	3 Jahre	3 Jahre
Wiesen, Krautsäume (aus Acker, der erst vor wenigen Jahren durch Umbruch aus der angestrebten Wiesengesellschaft entstand)	3 Jahre	2 Jahre
Extensives aus brach gefallenem Grünland, Schnittaufgabe vor wenigen Jahren	-	2 Jahre
Acker in extensives Grünland	5 Jahre	s. Wiesen
Entsiegelung, Einbau durchlässiger Beläge	1 Jahr	1 Jahr
Grundwasseranreicherung (Versickerungsmulden etc.)	1 Jahr	1 Jahr
Röhricht aus grundwassernahen Ackerstandorten	-	0 Jahre
Röhricht aus feuchtem Grünland	-	0 Jahre
Wälder aus Sukzession	-	0 Jahre
Acker in Ruderalflur	1 Jahr	-
Fassadenbegrünung	2 Jahre	-
Dachbegrünung	3 Jahre	-
Zwergstrauchheiden aus degenerierten Heiden	-	-
* Laut Anlage zu § 2 Absatz 3 der Mustersatzung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände.		

Aus der Gegenüberstellung wird deutlich, dass nicht nur das bisher aufgeführte Spektrum an Biotoptypen ergänzungsbedürftig ist, sondern dass die Pflegezeiträume insbesondere bei Gehölzpflanzungen deutlich heraufzusetzen sind. Die Vorschläge der GALK-AK LANDSCHAFTSPLANUNG können als Rahmensetzung verstanden werden. Biotoptypen- und standortsspezifische Anpassungen sollten im einzelnen Kompensationsfall möglich sein. Bis zu einer erfolgten Änderung sollte bei der Abfassung der Kostenerstattungssatzung abwei-

chend von der Anlage zur Mustersatzung der kommunalen Spitzenverbände auf eine generelle zeitliche Begrenzung verzichtet werden. Es ist dann die im Einzelfall erforderliche und angemessene Herstellungs- und Entwicklungspflege in Ansatz zu bringen. Grundlage für die Bestimmung im Einzelfall sind dann die DIN „Vegetationstechnik im Landschaftsbau“ und die Kenntnisse und Erfahrungen über die regionalen Besonderheiten. Die Empfehlung, abweichend von der Mustersatzung die Kosten für eine längere Herstellungs- und Entwicklungspflege auf den Poolnutzer umzulegen, dürfte im kommunalpolitischen Raum allerdings nur schwierig umzusetzen sein, weil darin eine zusätzlich und unerwünschte Belastung für Investoren gesehen wird.

Aus naturschutzfachlicher Sicht ist darauf hinzuweisen, dass die fachliche Kompetenz der Durchführung von Pflegemaßnahmen gewährleistet sein muss. Kleinere Kommunen können dies zum einen in der Hinzuziehung der unteren Naturschutzbehörden, zum anderen in der Einbeziehung von Landschaftspflegeverbänden gewährleisten. Diese können sowohl Beratungsleistungen als auch die Ausführung einer sachgerechten Pflege übernehmen.

Bei den Recherchen zur dauerhaften Pflege wiesen die Poolträger darauf hin, dass auch die Poolflächen einer „Dynamik“ unterliegen; diese sei umso größer, je größer die Nutzungskonkurrenzen im fraglichen Raum sind. Es besteht auch für Poolflächen ein Anpassungsbedarf an im Laufe der Zeit ggf. wechselnde Anforderungen bzw. fortschreitende Entwicklungen. Die Poolträger sehen diesbezüglich Entwicklungszielkorrekturen als eine Möglichkeit an, die notwendige Flexibilität zu bewahren. Zum anderen treten aber auch Lösungen wie z. B. so genannte „vagabundierende Kompensationsflächen“ auf, die im Hinblick auf die fehlende Dauerhaftigkeit der Kompensationsleistung kritisch zu beurteilen sind. Kompensationsverpflichtungen werden hierbei zeitlich befristet (z. B. im Rahmen von Pachtverträgen) auf wechselnden Flächen innerhalb eines „Pools“ realisiert. Der in der Praxis bestehende Anpassungsdruck steht möglicherweise Regelungen bezüglich einer langfristigen Festlegung und Bindung des Poolträgers entgegen. Die Lösung damit verbundener Probleme sowie eine Diskussion möglicher Rahmenbedingungen der Anwendung steht noch aus.

Nachkontrollen

Der Begriff der Nachkontrolle umfasst die Durchführungs- oder Herstellungskontrolle sowie die

Funktionskontrolle. Grundsätzlich bedarf es einer Klärung der rechtlichen Verpflichtung zur Durchführung und Finanzierung von Nachkontrollen. Zwar nennen die vorwiegend kommunalen Poolträger eine Reihe von Anlässen, denen Kontrollen durchgeführt werden, jedoch sind die angewandten Methoden sehr unterschiedlich. Sie reichen von sporadischer Inaugenscheinnahme bis zu von Fachleuten vorgenommenen, methodisch anspruchsvollen Untersuchungen. Angesichts dieses breiten Spektrums sollten fachliche Standards zur Durchführung von Nachkontrollen formuliert werden. Der Aufwand für Nachkontrollen und die damit verbundenen Kosten sind für die ökonomische Konkurrenzfähigkeit von Pools von großer Bedeutung.

Nachkontrollen können aus pragmatischen und ökonomischen Gründen durchaus vorwiegend an andere Anlässe der Flächenbegutachtung gebunden sein. Ein „eigenständiges Kon-

trollregime“ ist nur in größeren Pools (oder Pools mit mehreren Nutzern) sinnvoll zu etablieren. Grundsätzlich kann der Kontrollaufwand für bevorratete Flächen (Zustandskontrollen) und Maßnahmen (Durchführungs- und Funktionskontrollen) durch die einheitliche Verwaltung von Flächen- und Maßnahmenpools, z. B. durch gebündelte Durchführung verringert werden. Die einheitliche Verwaltung bietet hierfür organisatorische und ökonomische Vorteile. Das Kontrollmanagement sollte eine Stufung des Kontrollaufwands vorsehen. Methoden, Häufigkeit und Zeitintervalle der Kontrollen sollten sich an den Entwicklungszielen der Biotoptypen sowie an deren Störanfälligkeit orientieren. In der Anwendung einer einheitlichen Methodik für die Nachkontrollen und deren Dokumentation liegt ein weiterer fachlicher Vorteil von Poolösungen. Auch hier ist der Einsatz von Fachpersonal bzw. die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen anzuraten. Aus ökonomischen und verfahrenspraktischen Gründen sollte geprüft werden, in wie weit sich die Aufgaben der Nachkontrolle mit anderen Monitoringaufgaben, z. B. im Rahmen von Naturschutzprogrammen bzw. Dokumentationspflichten in Schutzgebieten, verbinden lassen.