

Flächenpools in der Eingriffsregelung und regionales Landschaftswassermanagement als Beiträge zu einer integrierten Landschaftsentwicklung am Beispiel der Mittleren Havel



In der Diskussion um die Weiterentwicklung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung spielt das Thema „Flächenpools“ seit längerer Zeit eine wichtige Rolle: Von Poollösungen wird eine Bündelung der anfallenden Kompensationsmaßnahmen und damit eine Effektivierung im Vollzug der Eingriffsregelung erwartet. Für eine zielgerichtete Ausgestaltung von Kompensationsmaßnahmen sind aber auch fundierte naturräumliche Kenntnisse notwendig, wobei gerade in norddeutschen Niederungsbereichen dem Landschaftswasserhaushalt eine zentrale Rolle zukommt.

Vor diesem Hintergrund wurde über ein Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben in der Kulturlandschaft Mittlere Havel der Aufbau und die Entwicklung einer sog. Flächenagentur

erprobt und wissenschaftlich begleitet. Die Agentur soll als Betreiberin eines regionalen Flächenpools für Kompensationsmaßnahmen zur effektiven und wirtschaftlichen Umsetzung der Eingriffsregelung beitragen. Parallel wurden am Beispiel des Landschaftswasserhaushalts sowie der Pflanzung autochthoner und allochthoner Gehölze die regionalen landschaftsräumlichen Rahmenbedingungen für Naturschutzmaßnahmen untersucht. Der vorliegende Bericht dokumentiert die Ergebnisse.

Zusammenfassung

Am Beispiel der Mittleren Havel hat das E+E-Vorhaben mit seinem Erprobungs- und Untersuchungsprogramm Themen von bundesweiter Bedeutung untersucht und Ableitungen für die Bundesebene ermöglicht. Die wichtigsten Aspekte von bundesweiter Relevanz sind im Folgenden übergreifend zusammengefasst.

- Regionale Flächenpools haben sich in mehreren Bundesländern als Instrument in der Eingriffsregelung etabliert. Für die Trägerschaft von Pools gibt es mehrere mögliche Organisationsformen, was der Unterschiedlichkeit der Rahmenbedingungen und der Aufgaben der Poolträger entspricht. Für den im E+E-Vorhaben erprobten Fall eines offenen Angebotspools mit einer dynamischen, regionalen Flächenkulisse, hat sich die Gründung einer marktwirtschaftlich tätigen GmbH und deren enge Verbindung mit einer insolvenzunfähigen Naturschutzstiftung als sehr zielführend erweisen: Diese Organisationsform kombiniert die nötige kommerzielle Flexibilität des Poolträgers auf dem freien Markt mit den Ansprüchen an eine dauerhafte Flächen- und Maßnahmen-sicherung.
- Für neue Pools, vor allem aber für die Etablierung neuer Organisationsformen der Trägerschaft von Flächenpools, ist in jedem Fall eine hinreichend lange Anlaufzeit zu veranschlagen, deren Arbeits- und Finanzaufwendungen nur schwer zu refinanzieren sind. Offen bleibt im konkreten Fall der Flächenagentur Kulturlandschaft Mittlere Havel, ob die Einnahmen aus dem Vermittlungsgeschäft dauerhaft ausreichen werden, um die GmbH ohne weitere Zuschüsse oder die Erschließung weiterer Geschäftsfelder zu erhalten. Ge-

rade die letztere Perspektive scheint allerdings bislang noch keineswegs ausgereizt, Bedarfe z.B. für Moderationsleistungen oder die Verwaltung von Flächen und Maßnahmen Dritter haben sich bereits gezeigt. Sollte es der Agentur nicht gelingen, die Vielzahl der an sie gestellten Anforderungen aus eigener wirtschaftlicher Kraft bewältigen zu können, wäre aus ihrer Sicht ein kontinuierliches Engagement des Landes wünschenswert, nicht zuletzt, um zu gewährleisten, dass die in der Umsetzung naturschutzfachlich anspruchsvoller Komplexmaßnahmen erzielten Standards weiter gehalten werden können.

- Im Poolgeschäft ist eine allgemeine Tendenz zu erkennen, der Nachfrage entsprechend "Komplettpakete" aus Flächen und Maßnahmen anzubieten. Bei der Flächenagentur wurden durchweg Komplettpakete nachgefragt; die reine Flächenvermittlung spielt eine vergleichsweise geringe Rolle. Für Poolträger wirft die Vermittlung kompletter Maßnahmen die Frage auf, wie dabei das Vermittlungsgeschäft auf eine nach außen hin einheitliche und transparente Basis der Ermittlung des Kompensationsbedarfes gestellt werden kann. Dabei wird außerhalb Brandenburgs oft auf Biotopwertverfahren zurückgegriffen. Unter der Voraussetzung, dass sie hinreichend differenziert ausgestaltet sind und stets durch eine verbale Beschreibung begleitet werden, die ihre Plausibilität belegt, sind solche Verfahren ein Hilfsmittel im Vermittlungsgeschäft von Poolträgern. Sie können aber nicht die schlüssige, auf die einzelnen Funktionen des Naturhaushaltes und das Landschaftsbild bezogene Bilanzierung ersetzen, die der Vorhabensträger, in der Regel im Rahmen der Erarbeitung eines LBP, gegenüber den Zulassungsbehörden zu leisten hat. Zu diskutieren ist dabei vielmehr die gängige Praxis, in der dieses oft nur unzureichend geschieht.
- Für die Professionalisierung des Vermittlungsgeschäfts, insbesondere für seine auf viele mögliche Fallkonstellationen vorbereitete rechtssichere vertragliche Ausgestaltung liegen im Rahmen des E+E-Vorhabens erarbeitete Muster vor, die aber in der Praxis noch weiter zu entwickeln sind.
- Über Flächenpools lässt sich eine Konzentration von Kompensationsmaßnahmen auf naturschutzfachlich geeigneten Flächen erreichen. Für die Auswahl und gezielte räumliche Steuerung solcher Flächen spielen bislang aber die Landschaftsplanung oder andere flächendeckende planerische Lenkungsansätze eine geringere Rolle, als in der Fachdiskussion z. T. erwartet wird. Auch fehlen in den vorliegenden Landschaftsplänen Prioritätensetzungen, die für einzelne Schutzgüter die vordringlichsten Maßnahmen räumlich konkret aufzeigen, weitgehend. Ein Problem für eine einheitlich ausgerichtete "top-down-Strategie" bei der räumlich-regionalen Lenkung von Kompensationsmaßnahmen stellen zudem die Unterschiede dar, die in Qualität und Methoden zwischen den Landschaftsplanungen verschiedener Gebietskörperschaften sowie in den Landschaftsrahmenplänen bestehen, und die eine einheitliche bzw. vergleichbare Ansprache von Aufwertungsflächen über einen regionalen Betrachtungsraum hinweg erschweren. Diese Punkte sollten bei der Ausgestaltung von Landschaftsplänen, insbesondere von Landschaftsrahmenplänen, künftig stärker beachtet werden. Für regional übergreifende Betrachtungen, wie sie ein regionaler Flächenpool als Grundlage benötigt, ist dabei vor allem auf die Rolle der Landschaftsrahmenpläne besonders hinzuweisen.
- Die naturschutzfachliche Wirksamkeit der Eingriffsregelung kann durch regionale Pools verbessert werden, indem (nach Ausschöpfung der rechtlich gebotenen Möglichkeiten für Vermeidung und Ausgleich) Komplexmaßnahmen auf arrondierten Flächen anstatt räumlich disperser Einzelmaßnahmen durchgeführt werden. Allerdings besteht noch Entwick-

lungsbedarf für fachliche Kriterien, mit denen die regionale Wirksamkeit von Kompensationsmaßnahmen und ein ggf. erzielbarer fachlicher „Mehrwert“ über den Einzelfall hinaus angesprochen und konkret belegt werden kann.

- Ein wesentlicher Vorteil der Arbeit eines regionalen Poolträgers wie der Flächenagentur besteht in der dauerhaften Sicherung von Kompensationsflächen und der langfristigen Sicherung und Betreuung der darauf durchgeführten Maßnahmen. Möglichkeiten zu einer effektiven Nachkontrolle wurden für ein erstes Poolgebiet entwickelt, hier besteht weiterhin Bedarf an fachlich validen und personell wie finanziell realisierbaren Kontrolldesigns bzw. zur Sensibilisierung von Vorhabensträgern, auch für den naturschutzfachlichen Erfolg einer Maßnahme verantwortlich zu sein.
- Die naturschutzfachlichen und –rechtlichen Anforderungen an die Durchführung der Eingriffsregelung werden durch Flächenpools nach derzeitigem Kenntnisstand nicht grundsätzlich verändert; es lässt sich am Beispiel der Flächenagentur bislang keine verallgemeinerbare Tendenz bei den Verfahrensstandards ableiten, die nur auf die Einführung des Pools zurückzuführen wäre. Diese Aussagen müssen allerdings unter der Einschränkung der beschränkten Anzahl bisher zur Verfügung stehender Vermittlungsvorgänge gesehen werden; es bietet sich an, sie in etwa 1-2 Jahren, wenn weitere Erfahrungen aus dem Vermittlungsgeschäft vorliegen, noch einmal einer umfassenderen Überprüfung zu unterziehen. Generell werden funktionale Bezüge zwischen Beeinträchtigungen und Kompensation in der Praxis nicht in der Bearbeitungstiefe hergestellt, die sich aus Literatur und Leitfäden ableiten lassen. Dies lässt sich für das Untersuchungsgebiet des E+E-Vorhabens belegen, für andere Regionen in Deutschland fanden sich Hinweise in diese Richtung. Es ergibt sich hier für Zulassungs- und Naturschutzbehörden die Aufgabe, methodische und Verfahrensstandards für die Vorhabensträger vorzugeben und durchzusetzen.
- Die im Rahmen des E+E-Vorhabens erprobten flankierenden Maßnahmen haben wichtige Erkenntnisse für die Ausgestaltung bestimmter Naturschutzmaßnahmen erbracht:
 - Durch die im E+E-Vorhaben durchgeführten Untersuchungen zum Landschaftswasserhaushalt wurde ein Untersuchungsansatz erprobt, um mit pragmatischen Mitteln und vertretbarem Aufwand auf einer regionalen, mittelmaßstäbigen Ebene Aussagen über die Dynamik des Landschaftswasserhaushaltes zu erheben und daraus Entscheidungshilfen für die Durchführung und Bewertung von Naturschutzmaßnahmen zu bestimmen. Die Erkenntnisse über Wasserstandsschwankungen und flächenhafte Vernässungen in den Niederungsbereichen an der Mittleren Havel können eine neue Grundlage für die Diskussion um die Ausrichtung eines gebietsbezogenen und von Nutzungsinteressen geleiteten Managements der Wasserstände liefern, die ggf. auch für andere anthropogen überprägte Niederungsbereiche von Bedeutung sein können. Sie liefern zudem Anstöße für die Diskussion und Korrektur gängig praktizierter naturschutzfachlicher Konzepte (insbes. Renaturierung und Regeneration von Niedermooren). Notwendig wäre nun in der Folge die gezielte Erprobung einer teilräumlichen Steuerung des Wasserhaushalts, um aufzuzeigen, ob und inwieweit verschiedene Zielstellungen des Arten- und Ressourcenschutzes sowie einer nachhaltigen und ökonomisch tragfähigen Landbewirtschaftung aufeinander abgestimmt werden können. Vor dem Hintergrund der EU-rechtlichen Erfordernisse der FFH-Richtlinie, aber auch der Bezüge zur Wasserrahmenrichtlinie kommt einer weiteren Vertiefung

dieser Fragestellung grundsätzliche Bedeutung zu.

- Die vergleichenden Untersuchungen zu Anwuchserfolg, Wachstum und Phänologie gebietseigener und gebietsfremder Gehölze bei Heckenpflanzungen auf der Nauener Platte erbrachten erste wichtige Hinweise, dass bestimmte Arten gebietseigener Gehölze bei wichtigen Parametern Vorteile aufweisen, die u. U. auch kostenmäßig zu Buche schlagen können. Die erzielten Ergebnisse sollten noch systematischer durch weitere Untersuchungen vertieft werden (Einbeziehung weiterer Gehölzarten; Untersuchung der ökosystemaren Auswirkungen einer veränderten Phänologie, etwa auf blütenbesuchende Insekten).
- Die Umsetzung der Maßnahmen am Landwehrgraben hat exemplarisch gezeigt, wie bei der Umsetzung einer komplexen Naturschutzmaßnahme die Zusammenarbeit verschiedener Akteure bewerkstelligt werden kann.

Zusammen mit flankierenden Naturschutzmaßnahmen können Flächenpools Bausteine zu einer unter Naturschutzaspekten nachhaltigen Landschaftsentwicklung sein. Dies kann durch ihre Einbindung in regionale Akteursstrukturen, die Nutzung von Synergieeffekten mit anderen Maßnahmen oder Förderungen und nicht zuletzt durch eine Berücksichtigung landwirtschaftlicher Nutzungs- und Betriebsstrukturen begünstigt werden. Das E+E-Vorhaben hat eine ganze Reihe von Beispielen aus der Mittleren Havel und weiteren Teilen Brandenburgs untersuchen können, in denen die Nutzung solcher Synergien gleichzeitig mit der nötigen Abgrenzung von Fördermöglichkeiten und rechtlichen Verpflichtungen geleistet und beispielhaft aufbereitet wurde.