

# Interkommunale Zusammenarbeit bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich



Die Frage in welchem Umfang und in welcher Form sich interkommunale Konzepte zur Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffen bundesweit tatsächlich etabliert haben, war bisher nur schwer zu beantworten. Entsprechend wurde über die Frage, welche Folgen derartige Ansätze für die Praxis der Eingriffsregelung haben würden, viel spekuliert.

In dem F+E Vorhaben "Interkommunale Zusammenarbeit bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich", dessen Ergebnisse hier vorgelegt werden, wurden daher im Rahmen von Fallbeispielanalysen systematisch folgende

Themenbereiche differenzierter untersucht:

- Gründe und Restriktionen interkommunaler Kompensationsansätze
- Aufgabenstruktur und rechtliche Abwicklung
- Konzeptionelle Grundlagen der Flächenpools
- Naturschutzfachliche Merkmale
- Formen der Flächenbereitstellung und Sicherung der Flächenverfügbarkeit
- Kostenstruktur und Finanzierung
- Interessen der Beteiligten
- Management der Kooperation
- Träger des Kompensationsmanagements
- Effizienz interkommunaler Flächenpools

Erstmals werden damit verschiedene Herangehensweisen an ein interkommunales Kompensationsmanagement vergleichend gegenübergestellt. So können trotz der Einzelfallspezifika relevante und regelmäßig wiederkehrende Einflussgrößen und deren Auswirkungen auf die naturschutzfachliche Praxis der Eingriffsregelung identifiziert und erste Empfehlungen für Nachahmungsprojekte gegeben werden.

## Zusammenfassung

### **Gründe und Restriktionen interkommunaler Kompensationsansätze**

Die Umfrage ergab zu den Anlässen interkommunaler Kompensationsflächenpools folgendes Bild: Mit Abstand am häufigsten wurde als Anlass genannt, dass Engpässe bei der Bereitstellung geeigneter Kompensationsflächen beseitigt werden sollen (67

Prozent der Fälle) oder dass es um eine effektivere Umsetzung der Kompensationsaufgabe geht (65 Prozent der Fälle). Quantitativ ins Gewicht fällt mit 42 Prozent der Nennungen auch die Umsetzung landschaftspflegerischer Großprojekte. Insgesamt konnten und wurden durchweg mehrere Gründe angegeben, die Anlass für

den interkommunalen Flächenpool waren und sind.

Dieses Bild wird durch die Fallstudien bestätigt. Bei den Fallbeispielen kamen die aus der Fachliteratur bekannten Gründe in unterschiedlicher Ausprägung und unterschiedlicher Kombination ebenfalls zum Tragen. Grundsätzlich wurden zugleich mehrere Gründe für das interkommunale Kompensationsmanagement wirksam, die sich wiederum erklären aus den spezifischen örtlichen und regionalen Ausgangsbedingungen.

Hervorzuheben ist, dass bei den in die Untersuchung einbezogenen Beispielen die Optimierung der naturschutzfachlichen Effektivität der Kompensation Grundlage für das jeweilige Kompensationsmanagement ist. Dies erklärt sich auch aus dem Umstand, dass die frühere Vollzugspraxis als unzureichend angesehen wird. Die naturschutzfachliche Optimierung der Kompensation stellt damit eine wichtige Prämisse der handelnden Akteure dar. Daneben spielt auch die Optimierung in städtebaulicher, politischer (Verbesserung der Akzeptanz) und administrativer (Verringerung des Aufwands) Hinsicht eine wenn auch von Fall zu Fall unterschiedlich gravierende Rolle.

Als weitere Gründe hervorzuheben sind das Ausräumen von Investitionshemmnissen – dies wohl auch als Folge der früheren unzureichenden Vollzugspraxis – sowie die Umsetzung wichtiger landschaftspflegerischer Projekte (z.B. Regionalparks). Die Umsetzung solcher Projekte kann bei schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen nur gelingen, wenn ein ganzes Bündel unterschiedlicher Finanzierungsquellen erschlossen wird. Dabei geht es um die Nutzung der Synergieeffekte aus dem Zusammenspiel verschiedener In-

strumente bei Wahrung der gesetzlichen Anforderungen der Eingriffsregelung. Zum Teil kommen auch regionalpolitische und agrarstrukturelle Ziele zum Tragen. Demgegenüber spielen für die Fallbeispiele die Disparitäten hinsichtlich Verfügbarkeit von Flächen mit Entwicklungspotenzialen keine und der planerisch (räumlicher Zusammenhang) oder rechtlich (gemeinsames Eigentum) gebotene interkommunale Rahmen nur eine eingeschränkt erkennbare Rolle.

Als wesentliche Restriktion konnte in den Fallstudien vor allem ein fehlender oder unterschiedlicher Problemdruck ausgemacht werden. Daneben sind auch klassische Restriktionen gegenüber interkommunaler Kooperation von Bedeutung, wie lokale Egoismen, eine unzureichende Vertrauensbasis und gravierende Kompetenzunterschiede zwischen den Beteiligten.

Förderliche Bedingung ist vor allem, wenn das interkommunale Kompensationsmanagement von einem fachlich kompetenten und durchsetzungsfähigen Promotor betrieben wird. Erfolgversprechend sind deshalb vor allem solche Projekte, die auf eine bereits bestehende Kooperationsstruktur aufbauen können, die das Projekt eigenständig mit personellen und finanziellen Mitteln entwickeln kann. Förderlich für den Erfolg ist es auch, wenn es gelingt, die Interessen unterschiedlicher Akteure in dem Vorhaben zu bündeln, und damit das „Fundament der tragenden Gründe“ zu verbreitern.

### **Aufgabenstruktur und rechtliche Abwicklung**

Ein einheitliches Kompensationsmanagement in der Hand eines Trägers hat aus naturschutzfachlicher Sicht erhebliche

Vorteile (einheitliches naturschutzfachlich qualifiziertes Konzept, Erschließen von Synergieeffekten, bessere Koordination der Kompensationspraxis, einheitliche naturschutzfachliche Qualitätsstandards). Diese Vorteile kommen immer dann zum Tragen, wenn ein Ausgleich am Ort des Eingriffs oder in dessen unmittelbarer Nähe nicht möglich ist oder bei Bebauungsplänen in Abwägung mit anderen Kompensationsmöglichkeiten nicht erfolgen soll und der Eingriff in sonstiger Weise an anderer Stelle kompensiert werden muss bzw. soll (Ersatzmaßnahmen). Da die Kompetenz zur Festlegung der Kompensationsmaßnahmen bei den für die Zulassung des Eingriffs zuständigen Behörden liegt, kann ein einheitliches Kompensationsmanagement nur erreicht werden, wenn es gelingt, möglichst viele potenzielle Poolnutzer für die Nutzung des Kompensationsmanagements zu gewinnen. Andernfalls bleibt das Angebot des Poolträgers lediglich eine Option, und die Koordination der Kompensationspraxis muss durch die Unteren Naturschutzbehörden für ihren räumlichen Zuständigkeitsbereich erfolgen.

Interkommunales Kompensationsmanagement umfasst regelmäßig das konzeptionell vorbereitete, systematisch strukturierte und auf Dauer angelegte Verfahren zur Umsetzung von Kompensationspflichten bei Eingriffen in Natur und Landschaft. Die Aufgabenstruktur, die Organisation der Verfahrensabläufe, die wirtschaftliche und rechtliche Abwicklung weisen zum Teil aber erhebliche Unterschiede auf.

Die katastermäßige Erfassung der geplanten Kompensationsflächen und der geplanten und durchgeführten Kompensationsmaßnahmen ist Grundvoraussetzung für ein planvolles und effektives Kompen-

sationsmanagement. Ein solches Kataster kann verschiedene Funktionen haben, vor allem die Koordination des Flächenmanagements und der Kompensationserfordernisse sowie die Dokumentation durchgeführter Maßnahmen und der erfolgten Kontrollen.

Während einige Poolträger sich zudem vor allem um die konzeptionelle Vorbereitung und das Flächenmanagement kümmern, übernehmen andere auch die Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen in eigener Regie und die dauerhafte Pflege und Unterhaltung. Unterschiede weisen auch die Strategien des Flächenmanagements auf. Zusätzlich werden zum Teil auch die Öffentlichkeitsarbeit und die systematische Evaluation der durchgeführten Kompensationsmaßnahmen als Aufgaben der Träger des Kompensationsmanagements angesehen.

Für die Wirksamkeit von Kompensationsmaßnahmen ist es auch erforderlich, dass sie in ihrem Bestand dauerhaft unterhalten und die notwendigen Pflegemaßnahmen vorgenommen werden. Aus diesem Grund muss bei einem Kompensationsmanagement auch geklärt werden, wie und von wem die dauerhafte Unterhaltung und Pflege durchgeführt werden bzw. wer diese gewährleisten soll. Es empfiehlt sich ein entsprechendes Pflege- und Entwicklungsmanagement bzw. eine entsprechende Planung.

Die vorlaufende Durchführung von Kompensationsmaßnahmen wird vor allem genutzt, wenn für wichtige landschaftspflegerische Projekte eine (zusätzliche) Finanzierung erschlossen werden soll. Die Aussicht auf die Refinanzierung erleichtert oder ermöglicht erst die vorlaufende Umsetzung. Ökologische Vorteile sind bei vorlaufenden Kompensationsmaßnahmen

allenfalls Hilfsargumente. Grundproblem bei der vorlaufenden Durchführung der Maßnahmen ist deren Finanzierung.

In besonderen Einzelfällen kann auch die Art der Kompensation eine vorlaufende Durchführung der Kompensationsmaßnahmen erfordern, da die Bereitstellung der Kompensationsflächen und das Aushandeln von Nutzungskonzepten längere Zeit beanspruchen kann (z.B. Stiftung Syen-Venn). Die rechtliche Zuordnung zwischen Eingriff und Kompensationsflächen und -maßnahmen erfolgt durch den für das Eingriffsvorhaben zuständigen Planungs- und Entscheidungsträger. Der Poolträger wird insoweit lediglich unterstützend tätig.

Das Rechtsverhältnis zwischen Poolträger und Poolnutzer kann unabhängig von den sich z.B. aus § 135 a bis § 135 c BauGB ergebenden Beschränkungen des Umfangs der Kostenerstattung gestaltet werden, da diese Regelungen nur das Verhältnis zwischen Vorhabenträger und Gemeinde betreffen. Bei kontinuierlicher Nutzung für eine Mehrzahl von Eingriffsvorhaben kommen Rahmenvereinbarungen in Betracht. Im Übrigen werden Einzelvereinbarungen abgeschlossen.

### **Konzeptionelle Grundlagen der Flächenpools**

Landschaftsrahmenplan und Landschaftspläne bilden die fachlichen Grundlagen für die Entwicklung von Kompensationskonzepten. Entscheidend ist hier vor allem, dass die Entwicklungsziele die Zielrichtung von Kompensationsmaßnahmen und das Aufwertungspotenzial von Flächen kennzeichnen können. Deshalb kommt es auf die Zielkonformität von Kompensationskonzepten mit der Landschafts- und Landschaftsrahmenplanung an, soweit diese

Kompensationskonzepte nicht bereits integrierter Bestandteil der Landschaftspläne sind.

Der Landschaftsrahmenplan kann vor allem dann als wichtigste Planungsebene fungieren, wenn Flächenpool und Landschaftsrahmenplan den gleichen räumlichen Umgriff haben. Dies ist in Niedersachsen eher denkbar als in anderen Bundesländern, weil hier die Landschaftsrahmenpläne durch die Kreise und kreisfreien Städte aufgestellt werden (Beispiel Flächenagentur Wesermarsch).

Der Landschaftsplan als örtlicher Plan kann gemeindeübergreifende landschaftspflegerische Entwicklungsprojekte nur dann als konzeptionelle Grundlage vorbereiten, wenn er als gemeinsamer Landschaftsplan für die betroffenen Städte und Gemeinden aufgestellt wird (Beispiel Regionalpark Rhein-Main), oder die Landschaftspläne der beteiligten Städte und Gemeinden eng aufeinander abgestimmt sind.

Insgesamt sind informelle Kompensationskonzepte für das interkommunale Kompensationsmanagement von besonderer Bedeutung. Der Grund dürfte vor allem darin zu sehen sein, dass viele Landschaftspläne noch keine Konzeption für Kompensationsmaßnahmen enthalten. Ist ein Kompensationskonzept im Landschaftsplan dargestellt (ehemaliger Umlandverband Frankfurt), muss dieses Konzept weiter konkretisiert werden, indem Maßnahmen im Einzelnen festgelegt und die Aufwertungspotenziale bestimmt werden.

Informelle Kompensationskonzepte sind an den Entwicklungszielen der Landschaftspläne auszurichten. Die fachliche Qualifizierung dieser Pläne gelingt bei Einbindung oder Federführung der Unte-

ren Naturschutzbehörden in diese Planungsverfahren.

Wichtig für den Erfolg eines kommunalen oder regionalen Kompensationsmanagements ist die partizipative Einbindung der vom Plan betroffenen Bürger (Eigentümer, Landnutzer, Öffentlichkeit) in die Konzeptfindung. Diese Beteiligungsverfahren können genutzt werden, um ein kooperatives Klima zu schaffen sowie Mitwirkungsbereitschaft und Akzeptanz zu erreichen und damit die Bedingungen für eine Umsetzung der Planung zu verbessern.

Raumordnungspläne haben keine praktische Bedeutung für die Entwicklung interkommunaler oder regionaler Kooperationen beim Kompensationsmanagement. Allerdings kommt den Trägern der Regionalplanung zum Teil die Funktion des Anstoßgebers für eine solche Kooperation zu (Beispiel Prignitz und Leipzig). In Bundesländern mit unmittelbar integrierten Landschaftsrahmenplänen haben die Regionalpläne zudem die Funktion des Landschaftsrahmenplans.

Die Aufstellung eines Flächennutzungsplans gibt Anlass für die Erarbeitung eines Kompensationskonzeptes, ist aber nicht Voraussetzung für ein solches Konzept. Soweit Flächennutzungspläne Kompensationskonzepte enthalten, handelt es sich in der Regel um die Darstellung von Suchräumen auf der Grundlage einer vorlaufenden oder parallelen Landschaftsplanung. Diese Konzeptionen ersetzen keine detailliertere Kompensationsflächenkonzeption.

Flächennutzungspläne dienen wie diverse Fachpläne als Grundlage für die Auswahl geeigneter Flächen für Kompensationsmaßnahmen. Methodisch wird dabei ein Ausschlussverfahren vollzogen. Flächen, die aufgrund anderer Planungen mit Nut-

zungen oder Funktionen belegt sind, scheiden aus, wenn die Nutzung oder Funktion einer Verwendung als Fläche für Kompensationsmaßnahmen im Wege steht.

Agrarstrukturelle Entwicklungspläne verfolgen zum Teil auch das Ziel, Räume zu bezeichnen, die aus agrarstrukturellen Erwägungen als Kompensationsflächen geeignet erscheinen. Sie können damit eine wichtige Grundlage für den Abgleich konkurrierender Nutzungsansprüche sein.

### **Naturschutzfachliche Beurteilung**

Die vielfach geäußerte Befürchtung, dass bei der Entwicklung und Umsetzung von Flächen- und Maßnahmenpools die naturschutzfachlichen Belange nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt werden, findet weder durch die untersuchten Fallbeispiele noch durch die Ergebnisse aus der Umfrage Bestätigung. Alle Fallbeispiele sind durch eine naturschutzfachlich qualifizierte Bearbeitung des Kompensationsmanagements gekennzeichnet, was sicherlich auch damit zusammenhängt, dass es sich hierbei um naturschutzfachlich intensiv betreute und beobachtete Beispiele handelt.

Im Hinblick auf die Abschätzung des Kompensationsflächenbedarfs ist im Rahmen der Entwicklung von Pools in der Regel eine vorlaufende Ermittlung und Bewertung aller zukünftig im räumlichen Tätigkeitsbereich des Poolträgers zu erwartenden Eingriffe vorteilhaft. Der Poolträger gewinnt auf diese Weise ferner Aussagen dazu, welche Naturräume sowie Schutzgüter und Funktionen des Naturschutzhaushaltes durch die zukünftigen Eingriffe beeinträchtigt werden, und kann daher bereits bei der Auswahl der Flächen und Maßnahmen für den Pool den räumlichen

und funktionalen Zusammenhang zwischen Eingriff und Kompensation berücksichtigen.

Die Kompensationsbewertung, das heißt die Ermittlung und Bewertung der Aufwertungspotenziale, wird regelmäßig bereits zu Beginn der Poolentwicklung durchgeführt. Auf diese Weise kann der Flächenpool naturschutzfachlich sinnvoll konzipiert werden und den Poolnutzern lassen sich je nach Art des Eingriffs und der Beeinträchtigungen kurzfristig und ohne Verfahrensverzögerungen geeignete Teilflächen des Pools anbieten.

Für eine effektive Nutzung der Flächen- und Maßnahmenpools sowie zur Vermeidung von Kostenungerechtigkeiten ist innerhalb des räumlichen Tätigkeitsbereichs des Poolträgers die Anwendung einer einheitlichen Bewertungsmethode für die Bewertung der Eingriffe und für die Bewertung der Kompensation empfehlenswert. Dabei ist die Ergänzung einer quantitativen Bewertung um eine verbalargumentative Bewertung im Sinne der Qualitätssicherung erforderlich, um einerseits die praktischen Vorteile der Biotopwertverfahren zu nutzen und andererseits den räumlich-funktionalen Zusammenhang zwischen Eingriff und Kompensation schutzgutbezogen berücksichtigen zu können. Insgesamt ist festzustellen, dass sowohl die Bewertungsmethoden als auch die Anforderungen an den Funktionszusammenhang und die Art der Kompensationsmaßnahmen sich vor allem an Biotoptypen orientieren und insbesondere die abiotischen Schutzgüter häufig nicht explizit behandelt werden. Dies ist allerdings häufig erforderlich, um alle Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft angemessen kompensieren zu können.

Die Auswahl der Kompensationsflächen erfolgt bei allen Fallbeispielen zunächst nach den naturschutzfachlichen Kriterien entsprechend den Anforderungen der Eingriffsregelung und den Zielen der Landschaftsplanung. Das ökologische Aufwertungspotenzial der Fläche steht dabei im Vordergrund. Auswahlsschritte aufgrund weiterer Kriterien, wie z.B. Verfügbarkeit und agrarstrukturelle Erfordernisse, werden erst in dem naturschutzfachlich vorgegebenen Rahmen vorgenommen. Fachliche Grundlage für die Auswahl der Kompensationsflächen und -maßnahmen sind der zuvor in Art und Umfang abgeschätzte Kompensationsbedarf sowie in der Regel die Ziele und Darstellungen der Landschaftsplanung. Die Abstimmung der Flächen- und Maßnahmenauswahl mit der zuständigen Naturschutzbehörde ist eine zusätzliche Gewährleistung der naturschutzfachlichen Qualifikation der Maßnahmen.

Nicht nur bei Eingriffen aufgrund von Fachplanungsvorhaben, sondern in der Regel auch bei bauleitplanerischen Eingriffen werden die in den jeweiligen Landesnaturschutzgesetzen festgelegten Anforderungen an Ersatzmaßnahmen im Hinblick auf die räumliche und funktionale Zuordnung zu den beeinträchtigten Funktionen und Werten des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbilds in den Fallbeispielen berücksichtigt. Das gilt auch, soweit die Maßnahmen vorlaufend im Rahmen eines „Ökokontos“ durchgeführt werden. Die naturschutzfachliche Qualität ist auf diese Weise gewährleistet. Das heißt aber auch, dass es sich bei den Poolmaßnahmen in der Regel um Ersatzmaßnahmen handelt.

Im Hinblick auf die Kompensationsmaßnahmen lassen sich bei den untersuchten

und den in der Umfrage ermittelten Flächenpools grundsätzlich zwei verschiedene Typen unterscheiden. Der erste Pooltyp besteht aus zahlreichen, unterschiedlich geprägten und strukturierten Teilflächen, für die jeweils unterschiedliche Kompensationsziele und -maßnahmen verfolgt werden. Der zweite Pooltyp dagegen ist durch eine einzelne zusammenhängende Fläche sowie eine einheitliche Zielrichtung der Kompensationsmaßnahmen gekennzeichnet. Bei den Maßnahmen handelt es sich bei den Fallbeispielen durchgängig um klassische Naturschutzmaßnahmen, vor allem der Biotopentwicklung. Um der generellen Tendenz im Zusammenhang mit „Ökokonten“, ökologische Maßnahmen im weitesten Sinne als Kompensationsmaßnahmen anzuerkennen, zu begegnen, ist es erforderlich, bestimmte naturschutzfachliche Mindestkriterien, wie z.B. Entwicklungs- und Aufwertungscharakter, Ableitungszusammenhang mit den beeinträchtigten Funktionen sowie landschaftsplanerische Herleitung der Maßnahme, für die Anerkennung von Kompensationsmaßnahmen festzulegen. Dem Modell Vertragsnaturschutz kommt keine wesentliche Bedeutung zu, wenn die Kompensation vorrangig auf Extensivierung landwirtschaftlich genutzter Flächen ausgerichtet ist, das Kompensationsziel aber gleichzeitig nur erreicht werden kann, wenn die Kompensationsflächen weiterhin einer Bewirtschaftung unterliegen. Um dem Erfordernis einer langfristigen und dauerhaften Sicherung von Kompensationsmaßnahmen gerecht zu werden, müssen der Flächenpoolträger oder der Eingreifer bei Abschluss zeitlich befristeter Verträge die Fortsetzung der Kompensationsmaßnahmen über den Zeitraum des Vertrages hinaus garantieren.

Flächen- und Maßnahmenpools können eine wichtige Ergänzungsfunktion für andere Naturschutzmaßnahmen und -instrumente haben, wenn Naturschutzziele, Finanzierung und praktische Umsetzung sonst nicht oder nicht effektiv erreicht werden können. Im Hinblick auf naturschutzorientierte Großprojekte können Flächen- und Maßnahmenpools im Einzelfall sogar der wesentliche Motor zur Umsetzung ansonsten aufgrund angespannter Haushaltslagen der Kommunen eher schwer realisierbarer oder zum Scheitern verurteilter Naturschutzprojekte sein. Auch in diesen Fällen sind entsprechend der Stufenfolge der Eingriffsregelung zunächst immer alle Möglichkeiten der Vermeidung auszunutzen sowie der Vorrang von Ausgleichsmaßnahmen zu beachten. Bei der Auswahl der Kompensationsmaßnahmen ist zu überprüfen, inwieweit die Maßnahmen in dem flächenpoolbildenden Naturschutzprojekt geeignet sind, die unvermeidbaren Beeinträchtigungen funktional-räumlich zu kompensieren.

Durchführungskontrollen können als Mindeststandard der Nachkontrolle von Kompensationsmaßnahmen bezeichnet werden. Funktionskontrollen sind insbesondere bei sehr komplexen Kompensationsmaßnahmen, wie sie regelmäßig Gegenstand von Flächenpools sind, erforderlich, um die Erreichung des Kompensationsziels zu überprüfen.

### **Formen der Flächenbereitstellung und Sicherung der Flächenverfügbarkeit**

Die Flächenbereitstellung gehört zu den zentralen Elementen eines Kompensationsmanagements unabhängig davon, ob dieses kommunal oder interkommunal angelegt ist. So ist es auch bei den in die Untersuchung einbezogenen Fallbeispielen

len. Das Flächenmanagement ist, soweit der Poolträger nicht selbst – sei es als Vorhabensträger, sei es als Planungsträger bei Bebauungsplänen – kompensationspflichtig ist, eine Dienstleistung gegenüber den vorgenannten Kompensationspflichtigen.

Wesentlich für die Strategie des Flächenmanagements sind die örtlichen Rahmenbedingungen. Besonders gute Voraussetzungen bestehen, wenn der Poolträger auf vorhandenes eigenes Grundvermögen zurückgreifen kann. Dies entlastet den Vorfinanzierungsaufwand und ermöglicht ein attraktives Angebot für Kompensationspflichtige.

Mit der Flächenagentur Wesermarsch gibt es ein Modell, bei dem Kompensationsflächen auch ohne den Grunderwerb oder Erwerb einer Grunddienstbarkeit durch den Poolträger gesichert werden können. Der Finanzbedarf der Flächenagentur kann auf diese Weise besonders niedrig gehalten werden. Trotz der schwach ausgebildeten Kompetenz der Flächenagentur ohne rechtsgeschäftliche Verfügungsbezugnis scheint diese sich unter den spezifischen Bedingungen im Landkreis Wesermarsch zu bewähren. Dieses Modell könnte vor allem für Regionen mit Finanzierungsproblemen vorteilhaft sein.

Für den Aufbau eines Kompensationsflächenpools im Sinne einer Flächenbevorratung spielen die hoheitlichen Instrumente zur Flächenbereitstellung nach dem BauGB (Vorkaufsrecht, Umlegung, Enteignung) keine Rolle. Die Poolträger setzen primär auf den freihändigen Grunderwerb. Preise werden nach Verkehrswertfeststellung vereinbart. Der freihändige Grunderwerb zum Aufbau eines Flächenpools verlangt eine ausreichende Finanz-

ausstattung und entsprechendes kaufmännisch qualifiziertes Fachpersonal.

Eine wichtige Bedeutung kann Flurbereinigungsverfahren zukommen, in denen Flächen für einen Kompensationsflächenpool bereitgestellt werden können. Diese Verfahren haben den Vorteil, dass sie die agrarstrukturellen Erwägungen grundsätzlich mit einbeziehen und in der Regel auch zu einer Verbesserung der Agrarstruktur im Interesse der Landwirte beitragen. Flächenpoolträger sollten mit den Ämtern für Agrarordnung zusammenarbeiten, um diese Möglichkeiten der Flächenbereitstellung systematisch zu erschließen. Dies gilt in besonderer Weise für interkommunal agierende Flächenpoolträger.

Die dauerhafte Sicherung der Kompensation erfolgt üblicherweise über das Eigentum des Flächenpoolträgers, soweit dieser die dauerhafte Pflege und Unterhaltung gewährleistet. Denkbar ist auch die Übernahme des Eigentums durch den Planungsträger als Gewährsträger für die Durchführung der Kompensation.

Anstelle von Eigentum können auch andere dingliche Sicherungen, insbesondere beschränkt persönliche Dienstbarkeiten und Reallasten, eine adäquate Sicherung der Kompensation darstellen. Ob eine dingliche Sicherung bei Kompensationsflächen im Eigentum des Poolträgers erforderlich werden kann, dürfte davon abhängen, ob von dritter Seite ein relevantes Sicherungsinteresse besteht.

### **Kostenstruktur und Finanzierung**

Die Kostenstruktur folgt der Aufgabenstruktur des Kompensationsmanagements. Die gravierendsten Unterschiede ergeben sich demgemäß aus dem Umstand, ob der Poolträger Kompensationsflächen selbst erwirbt und die Kompensa-

tionsmaßnahmen selbst durchführt, oder ob er lediglich zwischen Eigentümer und Kompensationspflichtigen vermittelt und die Kompensation nur konzeptionell vorbereitet und überwacht.

Eine ausreichende Anschubfinanzierung ist grundlegend für jedes Kompensationsmanagement, das auf Flächenbevorratung basiert. Diese Mittel müssen regelmäßig aus den Haushalten der öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die den Flächenpool tragen, bereitgestellt werden. Insoweit handelt es sich um eine Vorfinanzierung mit der Perspektive der späteren Refinanzierung durch kompensationspflichtige Vorhaben- oder Planungsträger. Es gibt allerdings Regionen, in denen die Anschubfinanzierung aus öffentlichen Haushaltsmitteln der Kommunen in Anbetracht des beschränkten und bereits ausgeschöpften Kreditrahmens unrealistisch ist. Vor diesem Hintergrund wird z.B. in Brandenburg erwogen, zur Vorfinanzierung auf Mittel des Naturschutzfonds Brandenburg zuzugreifen. Dieses Modell sollte weiterentwickelt werden. Die erforderliche Anschubfinanzierung kann durch ein Flächenmanagement nach dem „Maklermodell“ des Landkreises Wesermarsch erheblich entlastet werden. Kosten entstehen hier nur für den Verwaltungsaufwand. Diskussionen gibt es zum Teil über die Höhe des Wertansatzes für aus eigenem Vermögen des Poolträgers bereitgestellte Flächen. Einerseits profitiert der Poolträger hier von hohen Preisen für Kompensationsflächen, da diese seinen Ertrag steigern können. Andererseits muss er selbst Flächen erwerben, die mit der Erwartung der Nutzung als Kompensationsflächen verbunden sind und deshalb höhere Kosten erwarten lassen. Insgesamt sollten die Poolträger daran interessiert sein, die

Preisentwicklung für Kompensationsflächen z.B. über eine entsprechende eigene Preispolitik zu dämpfen.

Die wichtigste Finanzierungsquelle sind die Zahlungen der kompensationspflichtigen Vorhaben- oder Planungsträger bei Nutzung des Kompensationsmanagements. Solche Zahlungen können z.B. Nutzungsentgelte, Bereitstellungsgebühren, vertragliche Kostenübernahmen, aber auch Beiträge zur Grundfinanzierung sein. Die Höhe der zu zahlenden Beträge bemisst sich bei Kompensationsmaßnahmen im Zusammenhang mit Bebauungsplänen nach den Bestimmungen des BauGB, wobei im Rahmen von städtebaulichen Verträgen oder als Bestandteil von Grundstückspreisen auch die Übernahme von sonstigen Folgekosten der Kompensationsmaßnahme vereinbart werden kann.

Ist nicht eine Kommune, sondern ein Dritter Poolträger, kann dieser Kompensationsmaßnahmen an die Gemeinden oder an andere Kompensationspflichtige zu Marktpreisen veräußern. Hier kann der Kompensationspflichtige mit dem Poolträger frei aushandeln, zu welchen Bedingungen er die Dienstleistungen des Poolträgers in Anspruch nimmt. Der Poolträger kann sich auf diese Weise auch Mittel zur dauerhaften Pflege und Unterhaltung von Kompensationsflächen erschließen.

Eine vollständige Deckung der Kosten aus den Zahlungen der Kompensationspflichtigen gelingt nicht in allen Fällen. Bei kommunalen Poolträgern schlagen die sich aus dem BauGB ergebenden Schranken durch (Personalkosten, Erhaltungspflege etc.). Im Übrigen müssen Kostenpreise am Markt durchgesetzt werden, was nicht immer gelingt. Schließlich gibt es Vorhaben, die auch solche Maßnahmen umfassen, die nicht der Kompensation dienen und für

die das Refinanzierungsinstrumentarium der Eingriffsregelung deshalb nicht genutzt werden kann.

Die Finanzierung der dauerhaften Pflege und Unterhaltung der Kompensationsflächen ist für jedes Kompensationsmanagement ein schwieriges Problem. Soweit die Kosten nicht im Rahmen des Kompensationsmanagements erwirtschaftet werden können, müssen Strategien entwickelt werden, die Kosten zu reduzieren. Ansätze hierfür bietet die Verbindung von Kompensationszielen mit Nutzungsmöglichkeiten, wie dies z.B. bei extensiver Bewirtschaftung von Grünland möglich ist.

Ein besonderes Problem ergibt sich bei der Renaturierung von bebauten brachgefallenen Grundstücken. Solche Maßnahmen sind in Relation zu den üblichen Kosten der Kompensation besonders aufwändig. Es stellt sich daher die Frage, ob und in welchem Umfang sie als Kosten der Kompensation umgelegt werden können.

### **Interessen der Beteiligten**

Die Beschreibung der Interessen der an einem interkommunalen Kompensationsmanagement Beteiligten ist weder vollständig noch wissenschaftlich exakt belegt. Sie macht aber deutlich, wie facettenreich das Interessengeflecht im Zusammenhang mit einem solchen Projekt sein kann. Grundvoraussetzung für den Erfolg eines solchen Projektes ist das Wissen um die Strukturen, die Rolle der daran beteiligten Akteure und Akteursgruppen und die von diesen verfolgten Interessen. Die Auseinandersetzung mit den von dem Vorhaben Betroffenen muss deshalb am Anfang der Konzeptfindungsphase stehen. Dabei müssen Interessensgegensätze identifiziert und Kompromisslinien gesucht werden. Vermeintlich gegensätzliche Inte-

ressen können sich auflösen, wenn Übereinstimmung in den Zielen besteht (Gewinnerallianzen).

Für die Naturschutzbehörden bedeutet dies, dass nicht selten auf naturschutzfachliche Maximalforderungen verzichtet werden und grundsätzlich die Bereitschaft zum Kompromiss bestehen muss. Damit steht auch das Selbstverständnis des Naturschutzes auf dem Prüfstand, soweit dieses sich ausschließlich auf die sektorale Entwicklung von Natur und Landschaft gründet und andere Erwägungen sozial- oder wirtschaftspolitischer Art ausblendet. Die Ergebnisse der empirischen Sozialforschung zu den Erfolgsbedingungen von Vorhaben des Naturschutzes bestätigen ohne Ausnahme, dass ein Wandel dieses Selbstverständnisses erforderlich ist. Obwohl das neue BNatSchG auf die Bedeutung der Landwirtschaft für den Erhalt der Kulturlandschaft hinweist, ist die Diskussion unter den Vertretern des Naturschutzes in dieser Hinsicht aber noch nicht abgeschlossen.

In jedem Fall ist eine Einbeziehung der zuständigen Naturschutzbehörden in die Konzeption des Kompensationsmanagements unverzichtbar. Ihr kommt die Schlüsselrolle bei der naturschutzfachlichen Qualitätssicherung des Kompensationsmanagements zu. Bereits bei der Entwicklung des Kompensationskonzeptes und der damit verbundenen Festlegung der Räume für Kompensationsmaßnahmen geht es um die Einbindung der naturschutzfachlichen und der administrativen Kompetenz der Naturschutzverwaltungen. Von herausragender Bedeutung für die Entwicklung eines Kompensationsmanagements ist die Einbeziehung der Interessen der Landwirtschaft, da diese einerseits als Nutzer oder Eigentümer der Flächen

Hauptbetroffene sind und zum anderen ihr Mitwirken für den Flächenerwerb, die Umsetzung der Maßnahmen und die dauerhafte Pflege und Unterhaltung in vielen Fällen erforderlich ist. Die für den Erfolg des Projektes notwendige Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft von Flächennutzern und Eigentümern lässt sich nur erreichen, wenn die Landwirte nicht lediglich als Objekt administrativen Handelns, sondern als Partner behandelt werden.

Die Interessen der Landwirtschaft können in Abhängigkeit von regionalen Besonderheiten (Bodengüte, Topographie, Betriebsgrößen), der jeweiligen Betriebsstruktur, der auf den einzelnen Betrieb bezogenen Frage nach einem Nachfolger des Landwirts und nach den in der Region bestehenden alternativen Einkommensmöglichkeiten erhebliche Unterschiede aufweisen. Frühzeitig sollte sondiert werden,

- welche Partner das Vorhaben aktiv unterstützen würden, weil sie sich davon Vorteile erhoffen, und wie auf diese Weise Einfluss auf die kommunalen Entscheidungsträger gewonnen werden kann,
- welche Behörden an der Umsetzung zu beteiligen sind und welche Anforderungen und Interessen von diesen geltend gemacht werden könnten,
- welche Möglichkeiten zur Kooperation mit anderen Anbietern von Flächen, insbesondere bei der Flächenbereitstellung, möglich sind.

Grundvoraussetzung für das Interesse der Städte und Gemeinden an einem interkommunalen Kompensationsmanagement ist, dass die Bereitstellung von Kompensationsflächen als Problem wahrgenommen wird, also absehbar ist, dass in den Kom-

munen ein nennenswerter Kompensationsbedarf bestehen wird. Ist dies der Fall, sind die Vorteile eines Kompensationsmanagements offensichtlich und berühren verschiedene Bereiche der Verwaltungen. Hier wird es bei großen Verwaltungen vor allem darum gehen, die Aktivitäten der verschiedenen Dienststellen in der Verwaltung zu koordinieren.

Das Interesse an einer interkommunalen Kooperation basiert regelmäßig auf einem wechselseitigen Vorteil. Hier wird es bei einer Arbeitsteilung zwischen den Beteiligten Kommunen darum gehen müssen, die Vorteile der Gemeinde, die Kompensationsflächen für in einer anderen Gemeinde entstehende Kompensationserfordernisse bereitstellt, deutlich zu machen.

### **Management der Kooperation**

Eine herausragende Bedeutung für den Aufbau einer Kooperation haben – dies zeigen die in die Untersuchung einbezogenen Fallbeispiele – bilaterale Gespräche zwischen dem Initiator des Vorhabens und den potenziellen Kooperationspartnern. Solche Gespräche dienen dazu, gemeinsame Probleme und Interessen zu sondieren, Übereinstimmung über gemeinsame Grundlagen (Grundkonsens) zu erzielen sowie die Bereitschaft und das Interesse zur Beschäftigung mit dem Gegenstand des Kooperationsvorhabens auszuloten. Einzelgespräche haben den Vorteil, dass hier vertraulich Positionen ausgetauscht werden können, die in öffentlichen oder teilöffentlichen Konferenzen und Workshops oder anderen Gesprächssituationen wegen der Erwartung kritischer Resonanz nicht ausgesprochen würden. Sie erfolgen auf der Basis von Freiwilligkeit und Gleichberechtigung, und sie sind für die Gesprächspartner grundsätzlich er-

gebnisoffen und informell. In dieser nicht öffentlichen Kommunikation besteht die Basis für das Entstehen von Vertrauen zwischen den handelnden Akteuren. Dementsprechend sollte der Initiator die Gespräche ebenfalls ergebnisoffen gestalten und bereit sein, Anregungen der Gesprächspartner unvoreingenommen aufzugreifen.

Öffentliche oder teilöffentliche Gesprächssituationen bieten dagegen ein Forum zur politischen Profilierung, das nach hergebrachten Verhaltensmustern im kommunalpolitischen Bereich regelmäßig genutzt wird. Sie können deshalb erst dann für ein Kooperationsvorhaben hilfreich sein, wenn bereits eine grundsätzliche Unterstützung der Kooperation bei mindestens der Mehrheit der Beteiligten erreicht ist.

Wichtig ist deshalb, zwischen den Ebenen der bilateralen Gespräche und der Ebene der öffentlichen Konferenzen und Workshops eine Arbeitsebene zu installieren, in der die fachlichen Fragen und Probleme aufgearbeitet und diskutiert werden können. Als geeignete Struktur haben sich themenbezogene Arbeitsgruppen bewährt. In den Arbeitsgruppen kann über eine ganze Reihe von Sitzungen systematisch auf Ergebnisse hingearbeitet werden. Auch ist die regelmäßige oder fakultative Einbeziehung aller, auch außerbehördlicher Akteursgruppen, möglich und sinnvoll. Insbesondere sollten grundsätzlich die Naturschutzbehörden einbezogen werden. Es zeigt sich in den Fallbeispielen, dass es auf dieser Arbeitsebene vergleichsweise leicht gelingt, zu einvernehmlichen Ergebnissen zu kommen.

Die Arbeitsebene kommt wiederum nicht ohne die Unterstützung der politischen Spitze und der zuständigen Fachausschüsse in den beteiligten Gebietskörper-

schaften aus. Diese müssen in den Kooperationsprozess eingebunden werden. Eine solche Funktion erfüllt z.B. beim Grünen Ring Leipzig die Stadt-Umland-Konferenz, die jährlich durchgeführt wird. Hilfreich kann es schließlich sein, die Entscheidung über strittige Punkte einvernehmlich durch ein Gutachten von dritter Seite oder durch sonstige Einbeziehung externen Sachverständigen vorzubereiten.

Die Kooperationsstrukturen müssen dauerhaft angelegt sein, um notwendige Anpassungen und Entscheidungen während der Durchführungsphase vornehmen zu können. Bei komplexen Projekten mit vielen Beteiligten und Interessen bieten turnusmäßig tagende Arbeitsgruppen oder Projektbeiräte eine geeignete Plattform. Bei weniger komplexen Strukturen reichen regelmäßig die vorhandenen bilateralen Kommunikationsstränge.

### **Träger des Kompensationsmanagements**

Die Fallbeispiele zeigen, dass die Trägerschaft sich stark an den bestehenden administrativen Strukturen orientiert. Dies hat verschiedene Vorteile:

- Gründungsaufwand wird vermieden.
- Die Leistungsfähigkeit vorhandener Strukturen kann eingeschätzt werden.
- Es kann auf bewährte Kommunikations- und Arbeitsstrukturen sowie auf vorhandene Ortskenntnisse aufgebaut werden.
- Das mit jeder Neugründung entstehende wirtschaftliche und politische Risiko wird vermieden.

Der Träger sollte hinsichtlich seiner personellen und finanziellen Ressourcen möglichst aufbauend auf bisherigen Tätigkeits-

feldern qualifiziert sein, die anstehenden Aufgaben zu erfüllen. Die Festlegung des Trägers hat deshalb die im Einzelfall unterschiedliche Ausgestaltung des Aufgabenspektrums zu berücksichtigen. Zu beachten ist insbesondere, ob der Träger selbst Liegenschaftsgeschäfte vornehmen oder vermitteln muss und ob er die naturschutzfachliche Betreuung und Überwachung und die dauerhafte Unterhaltung übernimmt. Der Träger kann sich auch der Dienste geeigneter Fachbüros oder öffentlicher Dienststellen bedienen. Er muss aber zumindest die erforderliche Koordinations- und Steuerungskompetenz besitzen. Von grundlegend weichenstellender Bedeutung ist auch die Frage, ob der Träger des Kompensationsmanagements auch hoheitliche Funktionen z.B. als Planungsträger oder bei der Erhebung von Kostenersatzbeträgen wahrnehmen soll. Dies wird in der Regel nicht der Fall sein. Sollen hoheitliche Funktionen aber wahrgenommen werden, muss der Träger eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, also eine Kommune oder ein Zweck-, Planungs- oder Kommunalverband, sein. Auch der räumliche Wirkungskreis des Trägers und die räumliche Reichweite des Kompensationsmanagements sind maßgebend. Der Aktionsraum des Trägers muss die vorgesehenen Kompensationsräume und die beteiligten Gebietskörperschaften umfassen. Bei einem Träger mit deutlich darüber hinausgehender Geschäftstätigkeit besteht einerseits die Gefahr unzureichender Ortsbindung und Verantwortlichkeit, andererseits aber auch der Vorteil zusätzlicher überregionaler Erfahrung. Gerade den profunden örtlichen Kenntnissen und der Nutzung bestehender Kontaktnetze und Kommunikationsstränge vor Ort kommt eine wichtige Be-

deutung zu. Schließlich sind auch die naturräumlichen Zusammenhänge ein Kriterium, das die Wahl eines Trägers begründen kann. Wenn unterschiedlich geartete und räumlich nicht aneinander grenzende Naturräume erfasst sind, könnte dies für zwei unterschiedliche Träger sprechen, um eine bessere Konzentration auf die jeweiligen Probleme zu erreichen.

Schließlich ist auch zu beachten, welche Geschäfts- oder Tätigkeitsfelder der potenzielle Poolträger neben dem Kompensationsmanagement betreut. So ist etwa im Zusammenhang mit der Flächenagentur Wesermarsch darauf hingewiesen worden, dass mit der Zuordnung zum Kreis die Gefahr besteht, dass das Kompensationsmanagement von anderen kreisrelevanten Politikfeldern überlagert und dominiert werden könnte.

Insgesamt lassen sich also eine Reihe von Kriterien bilden, die bei der Festlegung der Trägerschaft eines Kompensationsmanagements mit interkommunalem Zuschnitt zu beachten sind. Dies sind insbesondere folgende:

- organisatorischer Aufwand,
- vorhandene administrative Strukturen,
- vorhandene Kooperations- und Kommunikationsstrukturen,
- Tragweite des Kooperationsgegenstandes, das heißt Art der zu erfüllenden Aufgaben,
- naturschutzfachliches, kaufmännisches und rechtliches „Know-how“
- politische und andere externe Einflussmöglichkeiten,
- räumlicher Aktionsradius,
- Anzahl der beteiligten Akteure,
- Möglichkeiten zur Einbindung von wichtigen Akteuren.

Die genannten Kriterien werden im Einzelfall von unterschiedlicher Relevanz sein.

Es wird deshalb immer darum gehen, eine Lösung für den konkreten Einzelfall zu finden. Die Übertragung von Modellen aus anderen Beispielen kann nicht ohne den Hinweis darauf empfohlen werden, dass diese an die örtlichen und regionalen Besonderheiten eines jeden Falles angepasst werden müssen.

### **Effizienz interkommunaler Flächenpools**

Bei den Fallbeispielen spielt die Effizienz des Kompensationsmanagements zum Teil eine zentrale, überwiegend jedoch eine untergeordnete Rolle bei dessen Organisation und Aufgabengestaltung. Vor allem in den Fällen, in denen keine vollständige Kostendeckung erreicht wird, sind Effizienzgesichtspunkte von erheblicher Bedeutung. Effizienzziele könnten zudem dann verstärkt in den Vordergrund des Interesses rücken, wenn beim Auftreten mehrerer Poolträger im gleichen Raum ein Preiswettbewerb stattfindet.

Insgesamt lassen sich eine Reihe von Effizienzvorteilen interkommunaler Kompensationsflächenpools gegenüber kommunalen benennen und auch durch die Fallstudien bestätigen. Abstimmung zwischen den Organen und Verwaltungen der beteiligten Gebietskörperschaften führen in Einzelfällen auch zu Effizienznachteilen. Diese Fälle fallen quantitativ jedoch nicht ins Gewicht. Während die Umfrage die Befürchtung, dass es zu Substitutionseffekten kommen kann, bestätigt, können entsprechende Rückschlüsse aus den Fallstudien nicht gezogen werden. Im Vordergrund steht hier die Ergänzung bestehender Finanzierungsmöglichkeiten. Die Ergebnisse der Umfrage sind aber nur sehr eingeschränkt belastbar und bedürfen einer substantielleren Bestätigung als

sie im Rahmen dieser Untersuchung möglich war. Grundsätzlich scheint es aber zur Vermeidung von Substitutionseffekte empfehlenswert, die Erledigung kommunaler Pflichtaufgaben als Kompensationsmaßnahmen auszuschließen.