

(Juni 2006)

Rahmenbedingungen der Errichtung, Organisation und Finanzierung von Flächenpools

Die Ergebnisse der Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Flächenpools werden bundesweit als geeignetes Instrument angesehen, um auf lokaler Ebene die administrativen und naturschutzfachlichen Herausforderungen der Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft zu begegnen. Dabei überwiegt die Anzahl der kommunalen Projekte, die auf die städtebauliche Ausgleichsregelung ausgerichtet sind bei weitem. Etliche Pools sind auch für Vorhaben geöffnet, die den Ausgleich im Kontext der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu bewältigen haben.
2. Im Gegensatz zur gesetzlich geregelten Kompensationspflicht, sind trotz beträchtlicher Erfahrung mit umfangreichen Erfahrungsaustausches über Flächenpools werden Organisation, Trägerschaft, Rechtsform und Aufgaben von Flächenpools bei nahezu jedem neuen Pool neu entwickelt. Es gibt weder Ansätze zu einer Standardisierung noch haben sich bisher allgemein konsentiertere Ansichten über die Vor- und Nachteile einzelner Modellvorhaben verfestigt.
3. Entgegen unserer ursprünglichen Absicht lassen die Ergebnisse der Fallstudien kein quantitativ fundiertes Benchmarking zu. Die Datenlage ist zu disparat. Gemeinsame Bezugsgrößen fehlen. Schließlich haben sich auch die untersuchten Poolmodelle als qualitativ so unterschiedlich erwiesen, dass ein quantitativer Vergleich ihrer Effizienz und Effektivität nicht sinnvoll erscheint. So hat etwa die Refinanzierung für einen Pool, der auf eine vorlaufende Maßnahmenbevorratung angelegt ist, eine gänzlich andere Qualität als für einen „virtuellen Pool“, der seinen Benutzern lediglich eine Übersicht über potenziell geeignete Flächen anbietet. Und selbst wenn eine Gemeinde sich die Refinanzierung zum Ziel gesetzt hat, lässt sich dieses leichter und über andere Formen erreichen, wenn sie ihre Bauleitplanung bevorzugt auf gemeindeeigene Flächen konzentriert und die Erschließung über eine gemeindeeigene Gesellschaft betreibt, als in den Fällen, in denen die Grundstück Dritter überplant werden.
4. Generell lässt sich allerdings festhalten, dass die naturschutzfachliche Qualität der einem Flächenpool zugrunde liegenden Kompensationskonzepte noch nichts über dessen praktischen Erfolg besagt. Darauf waren bisher sowohl die Vorhaben zur Entwicklung von Flächenpools als auch die Projekte zur Evaluierung ihres Erfolges fokussiert. Auch naturschutzfachlich gut fundierte Kompensationsstrategien können

in Turbulenzen geraten, wenn die Bedingungen vor dem Versuch ihrer Umsetzung nicht hinreichend geklärt worden sind. (Beispiel Mittlere Havel).

5. Dafür sind administrative Ressourcen wie Personal, Organisation und finanzielle Mittel zunächst entscheidend. Dies bedeutet allerdings nicht, dass Pools mit einer daran gemessenen besseren Ausstattung per se leistungsfähiger sind. Ausschlaggebend ist dafür letztlich das von ihnen gewählte Aufgabenspektrum. Es gibt kostenintensive Poolkonzepte ebenso wie Lösungen, die mit geringen Mitteln auskommen, wenn sie sich weniger ambitionierte Aufgaben setzen.
6. Beschränkt sich ein Pool auf die Vermittlung von Flächen, kann er noch als mitlaufende Dienstleistung der Kommunalverwaltung geführt werden (Beispiel Wirtschaftsregion Chemnitz-Zwickau, Flächenagentur Wesermarsch). Der Ankauf von Flächen und noch mehr die Maßnahmebevorratung sind ohne einen soliden Kapitalstock kaum zu bewältigen. Wer einen kaufmännisch angelegten Pool betreiben will und nicht in der Lage ist, das dazu erforderliche Kapital vorzuschießen, darf sich nicht darüber beschweren, dass die Bilanz des Pools negativ ausfällt. Wer einen interkommunalen Pool betreiben will, wird kaum darum herumkommen, ihn in einer verselbständigten Organisationsform zu betreiben (Städtequartett). Bereits daraus lässt sich schließen, dass es keine Konzeption für Flächenpools gibt, die den Anspruch erheben kann, sie sei konkurrierenden Modellen schlechthin überlegen. Es gilt daher die Prämisse, dass zunächst die Aufgaben über die Organisation entscheiden, aber umgekehrt auch beschränkte organisatorische, finanzielle und personelle Ressourcen zu einer Beschränkung der Aufgaben zwingen.
7. Insoweit lassen sich dann doch verschiedene Idealtypen von Flächenpools identifizieren:
 - Der „virtuelle Flächenpool“ beschränkt sich auf die Vermittlung von Flächen. Er kann in der Regel als mitlaufende Verwaltungsaufgabe betrieben werden. Er ist nicht notwendigerweise auf eine Refinanzierung angewiesen.
 - Der Pool zur Bevorratung von Flächen und Maßnahmen bedarf der Vorfinanzierung durch seinen Träger. Er ist keine mitlaufende Verwaltungstätigkeit mehr und muss refinanziert werden. Hier setzt der Kostenerstattungsansatz des § 135 c i. V. m. § 128 BauGB eine Restriktion.
 - Der interkommunale Flächenpool bedarf einer Organisations- und Aufgabestruktur, die den daran beteiligten Kommunen eine „win-win-Situation“ offeriert.
8. Von noch größerer Bedeutung für den Erfolg eines Flächenpools erscheinen allerdings die externen Rahmenbedingungen, die von den Betreibern eines Flächenpools nur marginal beeinflusst werden können (Städtenetz Prignitz). Dazu

zählt nicht nur die Nachfrage nach Ausgleichsmaßnahmen, sondern auch das Angebot an Kompensationsflächen. Hier ist wiederum von Bedeutung, in welcher Hand sie sich befinden. Die Rahmenbedingungen entscheiden darüber, ob ein kommunaler oder interkommunaler Pool vorteilhaft ist. Sie setzen die Präferenzen für die Wahl zwischen virtuellen Poolkonzepten, Pools mit Flächenbewirtschaftung und Pools mit Maßnahmenbevorratung. Sie beeinflussen letztlich auch das naturschutzfachliche Kompensationskonzept (Beispiel Syen-Venn).

9. Es gibt daher nicht das „Poolkonzept“ schlechthin, sondern mehrere Lösungen, deren Qualität entscheidend von den Ressourcen seines Trägers, den gewählten Aufgaben und externen Rahmenbedingungen beeinflusst wird, die nicht in der Hand kommunaler Betreiber liegen. Daher besteht das Risiko, dass sich Betreiber für suboptimale, weil den Möglichkeiten und Anforderungen nicht angepasste Lösungen entscheiden. Es erscheint offensichtlich für viele finanzschwache Kommunen so verlockend, auf Modelle zu setzen, die versprechen, sich selbst zu tragen, dass sie außer Acht lassen, dass man dafür gegebenenfalls auch finanziell in Vorleistung treten muss. Die Analyse der örtlichen Rahmenbedingungen und der in ihnen agierenden Akteure entscheiden damit mindestens ebenso viel über den Erfolg der Umsetzung eines Modells, wie dessen innere Stimmigkeit. Es müssen Lösungen gefunden werden, die eine Konkordanz zwischen den externen Rahmenbedingungen und den internen Strukturen eines Pools erreichen.
10. Etliche der von uns untersuchten Pools können auf einen beträchtlichen Flächenumsatz verweisen. Insoweit kann ihnen der Erfolg nicht abgesprochen werden. Allerdings ist damit die übergreifende Frage noch nicht beantwortet, welcher Stellenwert ihnen insgesamt im Rahmen der Politik zur Eindämmung des Flächenverbrauchs zukommt. Sie lässt sich nicht durch die Flächenstatistik beantworten. Kompensationsflächen werden der Siedlungs- und Verkehrsfläche zugerechnet.