

Entwicklungslinien der Eingriffsregelung

I.

Die Aufnahme der Eingriffsregelung in das Bundesnaturschutzgesetz von 1976 war mit großen Hoffnungen verbunden. Mit ihr sollte der Schutz von naturnahen Flächen auch außerhalb der Schutzgebiete eine durchsetzungsfähige Instrumentierung erhalten. Eingriffe sollten nach Möglichkeit vermieden, unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft in ihrer Wirkung minimiert und ihre verbleibenden Folgen ausgeglichen werden. Der Ausgleich sollte vorzugsweise durch gleichartige und eingriffsnahe Kompensationsmaßnahmen erfolgen. Erst nach einer erneuten Abwägung zwischen den Belangen des Vorhabens und denen von Natur und Landschaft sollte im Wege von Ersatzmaßnahmen eine zumindest gleichwertige Kompensation der gestörten Werte und Funktionen angestrebt werden.

Auch wenn man nur auf den Gedanken der Kompensation abstellt, war bereits damit ein äußerst anspruchsvolles Programm formuliert. Ging es doch entgegen vielen Einschätzungen nicht um Reparatur von Schäden oder gar um Schadenersatz an der Natur infolge unerlaubter Handlungen, sondern um die Erweiterung der Anforderungen für die Zulassung von Vorhaben. Das verdeckte umweltpolitische Leitprinzip der Eingriffsregelung lautet damit nicht Wiedergutmachung, Sanierung oder Gefahrenabwehr, sondern Vorsorge. Durch die Erhöhung der Zulässigkeitschwellen für alle flächenbeanspruchenden Vorhaben soll in der Summe eine Minimierung des Flächenverbrauchs erreicht werden. Hinter dem Konzept der Kompensation von Eingriffen war eine implizite ökonomische Prämisse verborgen: Der Verbrauch naturnaher Flächen sollte verteuert und damit an das Kalkül der Vorhabenträger appelliert werden, den Erwerb von naturnahen Flächen für eine intensive gesellschaftliche Nutzung als ökonomische und ökologische Optimierungsaufgabe zu begreifen. Angesichts des Leerlaufens des häufig proklamierten Grundsatzes vom sparsamen Umgang mit Grund und Boden (§ 1a Abs. 1 S. 1 BauGB) kann in der Eingriffsregelung nahezu eine magna charta des Schutzes naturnaher Flächen gesehen werden.

Doch zunächst geschah zur Implementation der Eingriffsregelung, um es vorsichtig ausdrücken, wenig. Dies mag an der wenig benutzerfreundlichen Textur des § 8 BNatSchG gelegen haben. Er verband einen doppelt gefaßten materiellen und formellen Eingriffstatbestand mit einer komplizierten Kaskade von Rechtsfolgen. Hier gab es dann in § 8 Abs. 2 und 3 BNatSchG nicht nur eine zweifache Pflicht zur Abwägung, sondern mit dem Integritäts- und dem Kompensationsinteresse auch eine gleichermaßen dyadische Schutzzielbestimmung für Natur und Landschaft sowie in der Differenzierung von Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen auch einen verdoppelten Kompensationsmodus. Zudem war auch die Frage nach der Funktion der Eingriffsregelung in den hergebrachten Planungs- und Zulassungsverfahren offen. Bereits die gequält gedrechselten Formulierungen des Gesetzeswortlauts deuten an, welche Kämpfe die Vertreter des Naturschutzes mit den Protagonisten der Interessen von Wirtschaft, öffentlicher Infrastruktur und Siedlungsentwicklung bei der Abfassung des Gesetzes auszufechten hatten. Im übrigen eröffnete das BNatSchG als Rahmenrecht des Bundes den Ländern erhebliche Ausgestaltungsspielräume.

Da das Gesetz für die Praxis mehr Fragen offen ließ als es beantwortete, mussten sowohl sein Regelungskonzept als auch seine Regelungsdetails nachjustiert werden. Diese Phase setzte Mitte der achtziger Jahre auf zwei Ebenen ein. Die Eingriffsregelung wurde zunächst zum Gegenstand naturwissenschaftlicher Klärungsversuche. Paradigmatisch dafür stehen die Arbeiten der ARGE Eingriffsregelung aus dem Jahr 1988. Die wissenschaftlichen Kontroversen kreisten um die Probleme, wie man den ökologischen Wert einer Fläche bewerten und welche Maßstäbe man an einen naturwissenschaftlich fundierten Ausgleich stellen könne. Es ging um die Methodik des Eingriffsausgleichs und insbesondere um die Ableitung eines stimmigen Konzepts für Aufwertungsmaßnahmen. Allgemein akzeptiertes Ergebnis war, dass ein Ausgleich im Sinne einer identischen Rekonstruktion des status quo ante nicht möglich sei und die Kompensation sich auf höher aggregierte Begrifflichkeiten der Funktionen und Werte des Naturhaushalts orientieren müssen. Dissens herrschte und herrscht noch immer, ob dies mit quantitativen und standardisierbaren Methoden wie dem Biotopwertverfahren erfolgen könne oder nur durch am Einzelfall orientierte Bewertungen der Werte und Funktionen geschehen dürfe. Implizit läßt sich aus der naturwissenschaftlichen Kontroverse die Erkenntnis ableiten, dass eine gleichartige und eingriffsnahe Kompensation von Eingriffen im Sinne des normativen Primats des Ausgleichs nur bei kleineren Eingriffen wie dem Fällen von einigen Bäumen auf einem Baugrundstück möglich ist. Der Ausgleich wird umso aussichtsloser, je tiefer und flächenmäßig umfangreicher die Eingriffe ausfallen. Der normative Primat des Ausgleichs läuft damit mit der Größe der Vorhaben zunehmend leer oder muß sich auf kosmetische Maßnahmen beschränken. Die Kompensation schwerer Beeinträchtigung muß dagegen primär durch Ersatzmaßnahmen erfolgen, deren räumlicher und sachlicher Kontext zum Eingriff gelockert ist.

Die juristische Kontroversen konzentrierten sich zeitgleich auf die Klärung der Bedeutung der verdoppelten Pflicht zur Abwägung in § 8 Abs. 2 und Abs. 3 BNatSchG. Dahinter verbarg sich wiederum ein zweifacher Klärungsbedarf. Zunächst ging es um den grundsätzlichen Stellenwert der beiden gegensätzlichen Grundorientierungen der naturschutzrechtlichen Eingriffregelung: dem Integritäts- und dem Kompensationsinteresse. Während die Eingriffsregelung insbesondere von Seiten des Naturschutzes als ein in der Sache eigenständiges und lediglich bei Gelegenheit einer fachrechtlichen Zulassung durchzuführendes Prüfungsverfahren verstanden wurde, ob ein Vorhaben den Anforderungen des Naturschutzrechts gerecht werde, betrachteten sie die Vertreter der Zulassungsbehörden lediglich als eine zusätzliche Anforderung, die bei der Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens zu berücksichtigen sei. Aus rechtssystematisch und verfahrensfunktionell überzeugenden Gründen gelangte die höchstrichterliche Rechtsprechung zu dem Ergebnis, dass die Eingriffsregelung als eine aufgesattelte zusätzliche Zulassungsvoraussetzung zu begreifen sei. Damit war die entscheidende Folge verbunden, dass sie im Sinne eines verabsolutierten Integritätsinteresses als prinzipale Stoppregel für ein Vorhaben kaum mehr in Betracht kommen konnte. Im weiteren stellte sich folgerichtig die Frage, ob die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung externes Entscheidungselement der Zulassungsentscheidung sei oder auch den internen Entscheidungsregeln des Zulassungsrechts unterliege. Dies bedeutete für Entscheidungen, die vom Grundsatz der planerischen Abwägung geleitet werden, ob ihre Rechtsfolgenkaskade abwägungsresistent abgearbeitet werden müsse oder im Rahmen der Abwägung „hinweggewogen“ werden könne.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts war hier in den 90er Jahren nicht immer konzise. Allerdings musste sie auch auf höchst unterschiedliche Probleme reagieren. Ihr wurden nicht nur Planfeststellungen, sondern auch Baugenehmigungen und Bebauungspläne zur Entscheidung vorgelegt. Für allgemeine Bauvorhaben stellte sich dabei das vorgreifende Problem, ob die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung Gegenstand der Baugenehmigung sei oder bereits in der Bauleitplanung bewältigt werden müsse. Hier hat der Gesetzgeber mit dem Bauland- und Investitionserleichterungsgesetz aus dem Jahr 1993 entscheidende Weichen gestellt. Nach § 8a BNatSchG sind die Bauleitpläne und nicht die Baugenehmigungen der zutreffende Ort, um den Ausgleich von Eingriffen zu bewältigen. Der Verweis darauf, dass darüber „in der Abwägung nach § 1 des Baugesetzbuches zu entscheiden“ sei, konnte als deutlicher Hinweis darauf verstanden werden, dass der Eingriffsausgleich der planerischen Abwägung unterliege. Dies wurde dann in der Folge vom Bundesverwaltungsgericht für das Verfahren der Bauleitplanung auch so bestätigt und durch das neue Baugesetzbuch aus dem Jahr 1998 bekräftigt. Es hat eine eigenständige Regelung zum Ausgleich von Eingriffen eingeführt, die Rahmen der Bauleitplanung zu erwarten sind und nach der Logik planerischer Gestaltung bewältigt werden müssen. Im Gegensatz dazu scheint sich inzwischen für das Planfeststellungsrecht die gegenteilige Ansicht zu verfestigen. Das Bundesverwaltungsgericht hat im übrigen den Gestaltungsspielraum der Landesgesetzgeber insoweit definiert, als es in den Grundaussagen des § 8 BNatSchG zum Eingriff und Ausgleich eine bundesgesetzliche Vollregelung sieht.

II.

Obwohl man spätestens seit der Novelle zum Baugesetzbuch nicht mehr von *der* Eingriffsregelung sprechen darf, sondern sich mit zwei unterschiedlichen Rechtskontexte auseinandersetzen muß, hat die Praxis der Eingriffsausgleichs eine gänzlich neue Perspektive gewonnen. Unabhängig von der rechtlichen Feineinstellung des gesetzlichen Regelungsrahmens durch Gesetzgebung und Rechtsprechung zum Naturschutz- und Städtebaurecht haben sich der Flächenerwerb, die Entwicklung naturschutzfachlich und finanziell tragfähiger Ausgleichsmaßnahmen und ihre dauerhafte Sicherung als entscheidende Herausforderungen für die Umsetzung des Eingriffsausgleichs herausgestellt. Die früher dominierenden naturwissenschaftlichen Fragestellungen zur korrekten Bilanzierung von Eingriff und Ausgleich treten damit in den Hintergrund. Statt der methodischen Strenge einer möglichst engen sachlichen und räumlichen Koppelung von Eingriff und Ausgleich wird zum einen nach flexiblen Formen der Kompensation gesucht, zum anderen eine Einbettung des vorhabenbezogenen Regelungszugriffs in eine übergreifende Strategie der Vorsorge für geeignete Kompensationsflächen und ihrer Vernetzung mit der naturräumlichen Entwicklung angestrebt. Damit ist allerdings auch ein Funktionswandel der Eingriffsregelung indiziert. Das Konzept des Eingriffsausgleichs wurde bisher von der retrospektiven Sicht auf die durch den Eingriff verursachten Beeinträchtigungen beherrscht, es wird sich nunmehr zunehmend auch daran zu orientieren haben, wo und wie Kompensationsmaßnahmen für die zukünftige Entwicklung eines Naturraums nutzbar gemacht werden können.

Seit Ende der 90er Jahre beherrscht die Errichtung und der Betrieb von Flächenpools die Diskussion der Praktiker. Sie ist bisher zwar Gegenstand rechtlicher Überlegungen, aber noch kaum der gerichtlichen Entscheidungen geworden. Um die Flächenpools zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft kreist auch die Thematik unseres Workshops. Er versucht, einige exponierte Projekte mit ihren Pro-

tagonisten in juristischer Perspektive zu diskutieren. Angesichts des geradezu fraprierenden Einfallsreichtums geht es zwar sicherlich auch darum, die Gründe zu benennen, die einer Realisierung besonders kühner Ideen entgegenstehen, interessanter erscheint es allerdings, die Bedingungen auszuloten, unter denen es gehen könnte. Wenn man so will, handelt es sich also um ein lernendes juristisches Projekt.

Ursache für die Aktualität und Attraktivität von Flächenpools sind unterschiedliche Gründe

1. Die Anlage kleiner, voneinander räumlich und funktional isolierter Kompensationsflächen ist ökologisch suboptimal, teuer und administrativ nur aufwendig unter Kontrolle zu halten.
2. Mit zunehmendem Bedarf an Ausgleichsflächen werden geeignete Flächen knapp. Insbesondere Großvorhaben in Ballungsräumen konkurrieren bereits gegeneinander um die wenigen ökologisch geeigneten und verfügbaren Flächen.
3. In diesem Zusammenhang erweist sich der freihändige Erwerb landwirtschaftlicher Flächen häufig aufgrund komplexer (Pacht und Unterpacht) und in den neuen Bundesländern auch ungeklärter Rechtsverhältnisse als schwierig. Ventiliert wird daher die Möglichkeit, Kompensationsflächen ohne Eigentumserwerb auf Zeit zu nutzen. Damit ist zugleich die Erwartung verbunden, die hohen Kosten für den Flächenerwerb könnten vermieden werden. Wo der Eingriffsausgleich mit dem Problem einer nachhaltigen Bewirtschaftung konfrontiert wird, kommt die Landwirtschaft ins Spiel.
4. Die Erfahrungen mit der Folgeproblematik eines dauerhaften Erhalts von Kompensationsflächen haben gezeigt, dass nicht nur Erwerb und ökologische Aufwertung zu den Aufgaben des Eingriffsausgleichs gehören, sondern auch die dauerhafte Pflege der einmal hergerichteten Ausgleichsflächen. Die Pflege ist im instrumentellen Ansatz des Rechts jedoch unterbelichtet geblieben.

Der Eingriffsausgleich wird damit zunehmend als Aufgabe eines strategischen Flächenmanagements begriffen. Es geht dabei zunächst um die Entwicklung von Flächenpools, mit denen der Kompensationsbedarf unterschiedlicher Vorhaben in einem Naturraum koordiniert werden kann. Mit Hilfe von Flächenpools soll zum einen die räumliche Konzentration der Kompensationsflächen und ihre ökologische Vernetzung ermöglicht und zum anderen die rechtliche Verfügbarkeit von geeigneten Flächen bereits im Vorfeld eines konkreten Kompensationsbedarfs von Eingriffsvorhaben geklärt und wenn möglich gesichert werden. Damit ist ein scheinbares Paradoxon benannt: Die Naturwissenschaften können den Schutz der Natur mit ihren disziplinen-eigenen Erkenntnissen nicht hinreichend sichern. Der Paradigmenwandel rückt andere Disziplinen in den Vordergrund. Rechtliche Voraussetzung für ein Management von Flächen ist die Lockerung engen Kontextes von Eingriff und Ausgleich. Wir können vier Ebenen von Entkoppelungen verorten

1. den räumlichen Kontext,
2. den sachlich-funktionellen Kontext,
3. den zeitlichen Kontext sowie

4. den Zusammenhang von Eingriffsverursachung und Kompensationsverantwortung.

III.

Der Gesetzgeber hat dieser Entkoppelung des räumlichen und des sachlich-funktionalen Kontextes durch die Flexibilisierung des Eingriffsausgleichs im Städtebaurecht und inzwischen auch im Naturschutzrecht unterschiedlich weit Raum gegeben. Das Städtebaurecht hat auf die konzeptionelle Unterscheidung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gänzlich verzichtet (§ 200a BauGB) und damit sowohl den räumlichen als auch den sachlich-funktionalen Zusammenhang von Eingriff und Ausgleich erheblich gelockert. Das neue Naturschutzrecht betont zwar noch den Primat des Ausgleichs (§ 19 Abs. 2 BNatSchG), wird jedoch auch in der Praxis dem schlichten Befund Tribut zollen müssen, dass sich Großvorhaben der Logik des gärtnerischen Ausgleichs entziehen. Demgegenüber hat das Baugesetzbuch ein reichhaltiges Gestaltungsangebot für die räumliche Kompensation des Eingriffs durch die Bauleitplanung entwickelt. Im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung ist der Ausgleich möglich

- auf dem Grundstück des Eingriffs
- in Bereich des Bebauungsplanes
- in einem anderen Bebauungsplan
- im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags
- durch Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereit gestellten Flächen

Das Städtebaurecht kennt damit drei originär planerische Optionen zu Bewältigung des Eingriffsausgleichs und stellt ihnen noch zwei zusätzliche Alternativen der Bewältigung durch städtebaulichen Vertrag und durch Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde zur Verfügung gestellten Flächen zur Seite. Der sich hier aufdrängende Frage, ob diese Gestaltungsvielfalt der planerischen Optionen und der Alternativen zur Planung in sich konsistent entwickelt ist, wollen wir auf dieser Tagung mit Zurückhaltung begegnen. Dass das Konzept des Flächenpools mit dieser Diversifizierung des Eingriffsausgleichs konvergiert, ist allerdings offensichtlich. Im neuen Naturschutzrecht fehlt eine vergleichbare Optionenvielfalt. Es hat die barocke Rechtsfolgenkaskade des alten § 8 BNatSchG allerdings insoweit versachlicht, als § 19 Abs. 3 BNatSchG nur noch einen Abwägungsvorgang kennt und diesen durch die besondere Abwägungshürde der primären Arten ausgestaltet hat. Da § 19 Abs. 4 BNatSchG eine Ausgestaltungskompetenz für den Landesgesetzgeber vorsieht, steht das neue Naturschutzrecht der Einführung von Flächenpools allerdings in keiner Weise entgegen. Während der städtebaulichen Ausgleich die Trägerschaft eines Flächenpools durch die Gemeinde nahe legt, bleibt im Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung offen, wer Träger eines solchen Pools sein sollte. Klärungsbedürftig erscheint in beiden Rechtskontexten die Rolle der Pools in den einschlägigen formellen Entscheidungsverfahren.

Die sachliche und räumliche Lockerung des Zusammenhanges zwischen Eingriff und Ausgleich ist mit dem Risiko des Ableitens der Kompensation in Beliebigkeit verbunden. Es versteht sich von selbst, dass die Grundannahmen des Eingriffsausgleichs erhalten bleiben müssen. Dazu gehört etwa, dass von einer Aufwertung nur dann gesprochen werden kann, wenn auf der Kompensationsfläche eine tatsächliche Verbesserung durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege er-

reicht wird. Sie darf nicht zugleich durch andere gesetzliche Verpflichtungen – wie etwa zu Altlastensanierung oder zur Einhaltung der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft – vorgegeben sein. Auch muß der naturschutzfachliche Herleitungszusammenhang nachvollziehbar sein. In diesem Zusammenhang wird in beiden Gesetzen der Eingriffsausgleich planifiziert. Die räumliche und funktionale Flexibilisierung von Eingriff und Ausgleich wird an übergreifenden planerischen Konzepten der Raumentwicklung orientieren (vgl. dazu § 19 Abs. 2 S. 4 BNatSchG u. § 1a Abs. 3 S. 2 BauGB). Hier liegt eine große Herausforderung für die unterschiedlichen Träger der raumbedeutsamen Planung. Sie muß den flexibilisierten Eingriffsausgleich räumlich und sachlich durch die Entwicklung geeigneter Leitbilder auffangen. Dies soll allerdings nicht Gegenstand dieses Workshops sein. Wir wollen uns dieser Frage im unserem Projekt mit einer weiteren Veranstaltung widmen.

Gefährdet erscheint die Gewährleistung des Eingriffsausgleichs insbesondere auch, wenn Poolösungen die Einstandspflichten des Kompensationsverantwortlichen tangieren. Nach dem Grundansatz der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ist der Eingriffsverursacher materiell zur Kompensation verpflichtet und wird durch die Zulassungsentscheidung auch formell mit entsprechenden Auflagen bedacht. Sicherung des Eingriffsausgleichs bedeutet materiell Gewährleistung einer dauerhaften Kompensation. Dies impliziert gegebenenfalls auch eine Pflege auf Dauer. Als rechtliche Form Sicherung wurde bisher der Eigentumserwerb der Kompensationsflächen durch den Kompensationspflichtigen als erforderlich betrachtet. Da sich der Grundstückserwerb als zunehmend als schwierig und teuer erweist, werden inzwischen auch Pacht und Grunddienstbarkeiten als alternative Gewährleistungsgaranten diskutiert. Hier stellt sich zunächst die Frage, ob diese Flucht in das Zivilrecht den öffentlich-rechtlichen Pflichten des Kompensationsverantwortlichen gerecht werden kann. Die kühne Überlegung, den Eingriffsausgleich gar auf variablen Flächen stattfinden zu lassen, dürfte wohl die ultimative Herausforderung an die Justitiare der Eingriffsregelung darstellen.

Hinter der Gewährleistungsproblematik steht allerdings eine wesentlich diffizilere Fragestellung. Eigentumserwerb und erstmalige Aufwertung lösen das Problem der dauerhaften Pflege der Kompensationsflächen nicht. Und damit kommt die Landwirtschaft ins Spiel. Sie kommt zunächst als ökologischer Dienstleister in Betracht, deren Hilfe sich der Kompensationspflichtige zur Pflege seiner Aufwertungsmaßnahmen bedienen kann. Dies erscheint unproblematisch, solange dies auf Flächen erfolgt, die dem Kompensationspflichtigen gehören. Dann muß er allerdings nicht nur die Flächen erwerben, sondern auch deren Pflege bezahlen. Dies dürfte die kalkulatorischen Kosten eines Vorhabens nicht unerheblich erhöhen. Das alternative Modell lautet: Eingriffsausgleich auf landwirtschaftseigenen Flächen durch Extensivierung ihrer Nutzung. Extensivierung der Nutzung impliziert zwar dann Kompensation des Nutzungsausfalls im Kontext des Eingriffsausgleichs, vermeidet aber die Kosten für den Grunderwerb. Das für den Kauf von Flächen aufzuwendende Budget kann für ihre Pflege bereitgestellt werden. Dies ist sowohl für den Vorhabenträger als auch für die Landwirtschaft interessant, die Eigentümer der Kompensationsflächen bleibt. Ein solches Modell kann sich zudem mit der Gloriole des „produktionsintegrierten Naturschutzes“ schmücken. Damit entsteht jedoch nicht nur das Problem der rechtlichen Sicherung, sondern es entfaltet sich eine ganze Palette neuer Fragestellungen. Dazu gehört zunächst das Problem, unter welchen Voraussetzungen die Landwirtschaft als Träger von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege überhaupt in Betracht kommen kann. Im weiteren ist es absehbar, dass der produktionsintegrierte

Naturschutz die Trennungslinien zwischen erwerbsorientierter Landwirtschaft und entgelteter Extensivierung zu Zwecken des Naturschutzes verwischt. Es entsteht damit auch das Risiko einer schleichenden Transformation der Eingriffsregelung in ein Institut des Subventionsrechts. Damit erhält die Kompensation von Eingriffen eine ganz neue Dimension. Dies könnte nicht nur wirtschaftspolitisch, sondern auch gemeinschaftsrechtlich prekär sein.

Die dritte Ebene der Flexibilisierung erstreckt sich auf den Faktor „Zeit“. Im hergebrachten Konzept der Eingriffsregelung hat der Ausgleich konsekutiv auf die Zulassungsentscheidung und zeitnahe zum Eingriff zu erfolgen. Bereits nach § 8a Abs. 3 BNatSchG in der Fassung von 1993 konnten im Rahmen der Bauleitplanung Maßnahmen zum Ausgleich schon vor den Eingriffen durchgeführt werden. Hier entsteht das Problem, wie der vorzeitige Ausgleich nachvollziehbar gemacht werden kann. Die Gewährleistung der auf der Zeitschiene versetzten und verkehrten Kompensation wurde zum Ausgang von Überlegungen, Öko-Konten einzurichten. Mit ihrer Hilfe sollen vorzeitige Aufwertungsmaßnahmen mit nachgeschalteten Eingriffen verrechnet werden. Der vorzeitige Ausgleich erlaubt es nicht nur, strategisch wichtige Kompensationsmaßnahmen bereits vor dem Eingriff durchzuführen. Darüber hinaus kann auch zum Zeitpunkt der Entscheidung über ein Vorhaben auch der Nachweis geführt werden, dass die erforderliche Kompensation möglich und gesichert ist. § 135a Abs. 2 BauGB hat die Zulässigkeit der zeitlichen Entkoppelung für die Bauleitplanung bestätigt. Nunmehr eröffnet § 19 Abs. 4 BNatSchG diese Option auch für das Naturschutzrecht der Länder. Die Praxis wäre nicht praktisch, wenn sie nicht zugleich eine neue Variation des Öko-Kontos zur Diskussion gestellt hätte. Für das Guthaben auf einem Konto erhält man auf der Bank Zinsen. Daher erscheint es nur logisch, wenn inzwischen die Forderung nach einer ökologischen Verzinsung erhoben wird. Sie könnte einen wichtigen Anreiz setzen, solche aufwendige Verfahren einzurichten. Zu klären ist allerdings, ob das ökonomische Paradigma des Zinsfußes auf die Ökologie überhaupt übertragbar ist. Offen ist weiter, wer der Benefiziar dieser Verzinsung sein soll: Der Träger des Pools oder der Eingriffsverursacher.

Schließlich zeichnet sich noch eine vierte Ebene der Flexibilisierung ab. Im Grundmodell des naturschutzrechtlichen Eingriffsausgleichs ist der Versucher des Eingriffs zur Kompensation der Eingriffsfolgen und damit auch zur Durchführung der Aufwertungsmaßnahmen, ihrer Bezahlung und dauerhaften Erhaltung verpflichtet. § 135a Abs. 2 BauGB entkoppelt die Durchführungsverantwortung von der Finanzierungsverantwortung. Danach soll die Gemeinde beim Ausgleich von Eingriffen an anderer Stelle als den Eingriffsgrundstücken die Kompensationsmaßnahmen auf Kosten des Grundstückseigentümers durchführen. Der Grundstückseigentümer wird danach von der Durchführungslast frei. Auf ihm ruht lediglich eine Kostentragungslast. Eine entsprechende Regelung lässt sich auch im Naturschutzrecht verorten. Nach § 12 Abs. 2 NdsNatSchG kann die Naturschutzbehörde die Kompensationsmaßnahmen auf Kosten des Verursachers durchführen. Im übrigen nähert sich auch die naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe dem Modus der Trennung von Finanzierungs- und Durchführungsverantwortung, allerdings auf einer räumlich-funktional und zeitlich erheblich gelockerten Ebene.

In der Ausdifferenzierung der Kompensationsverantwortung liegt ein großer Vorteil. Der Verursacher eines Eingriffs wird von einer für ihn lästigen Daueraufgabe entbunden. Die Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen wird einer Stelle übertragen, von der erwartet werden kann, dass sie an ihnen ein höheres Interesse hat. Proble-

matisch ist hier die Definition der Finanzierungslast. Nach Maßgabe der städtebaurechtlichen Kostentragungsregelung soll sich der Umfang der Kostentragungslast an den Grundsätzen des Erschließungsbeitragsrechts orientieren. Da der hier einschlägige § 128 BauGB eine Überwälzung der Pflegekosten auf den Grundstückseigentümer nicht vorsieht, müssten die Folgekosten der Kompensation von der Gemeinde getragen werden. Dies könnte erhebliche Folgen für die städtebaulichen Kompensation haben. Es steht zu erwarten, dass die Gemeinden deutliche Präferenzen für Maßnahmen mit geringem Pflegeaufwand entwickeln werden oder sie multifunktionalen Zwecken widmen werden. Dieses Dilemma vermeiden die Ersatzzahlungen nach den Regelungen des Landesnaturschutzrechts. In ihnen liegt die ultima ratio der Strategie der Entkoppelung.

Flexibilisierung des Eingriffsausgleichs

Entkoppelungsebene	Naturschutzrecht	Bauplanungsrecht
Raum	im gleichen Naturraum	<ul style="list-style-type: none"> - auf dem Eingriffsgrundstück - im Bereich des Bebauungsplanes - durch einen anderen Bebauungsplan - durch städtebaulichen Vertrag - in sonstiger Weise auf von der Gemeinde bereit gestellten Grundstücken
Gegenstand	vorzugsweise in gleichartiger, sonst in gleichwertiger Weise	in gleichartiger oder gleichwertiger Weise
Zeit	vorzeitiger Ausgleich nach Maßgabe von Landesrecht	bereits vor Baumaßnahmen und Zuordnung möglich
Durchführungsverantwortung	grds.: Vorhabenträger Ausn.: Naturschutzfonds/Behörde(Nds.)	grds.: Gemeinde Ausn.: Vorhabenträger
Finanzierungsverantwortung	Vorhabenträger	Vorhabenträger

IV.

Vor dem Hintergrund der vier Entkoppelungen des Eingriffsausgleichs hat die Idee des Flächenpools eine institutionelle Erweiterung erfahren. Mit der Einrichtung von Flächenpools entsteht nicht nur die Option einer räumlichen Konzentration von Kompensationsflächen, sondern ist auch die Möglichkeit zur Kooperation der unterschiedlichen Nachfrager und Nutzer der Kompensationsflächen eröffnet. Denkbar sind nicht nur interkommunale Flächenpools, an denen sich mehrere Gemeinden beteiligen, sondern auch regionale Flächenpools, in denen die Flächenansprüche von Großvorhaben wie von Bahn und Straßeninfrastruktur befriedigt werden können. Aus den Chancen und Zwängen zur Koordination des Eingriffsausgleichs durch Flächenpools erwächst wiederum ein weiteres Problem. Die Anlage von Flächenpools durch die öffentliche Verwaltung erweist sich zunehmend als aufwendig und damit als organisationsabhängig und organisationsbedürftig. Dies hat Überlegungen stimuliert, besondere Flächenagenturen einzurichten, die den für ihren Betrieb erforderlichen Bestand an Organisation, Personal und Mittel vorhalten sollen. Damit steht die Lösung von Folgeproblemen ins Haus. Sie beginnen mit der Wahl der richtigen Organisationsform. Auch hier hat die Flucht aus dem öffentlichen Organisationsrecht in das Privatrecht Konjunktur. Besonderen Charme verströmt offenbar die Gründung einer GmbH. Es stellt sich im weiteren die Frage der Finanzierung und Refinanzierung. Sie wird insbesondere im Lichte des § 128 BauGB virulent. Zu guter Letzt steht die steuerrechtliche Frage im Raum, ob sich Flächenagenturen mit dem Attribut der Gemeinnützigkeit schmücken und sich damit von der Steuerlast befreien können. Im übrigen sei nur angedeutet, dass der Betrieb von Flächenpools auch für private Unternehmen als Dienstleistungsangebot für die öffentliche Verwaltung interessant werden könnte.

Unsere Tagung soll die angerissenen Frage- und Problemstellungen näher erörtern. Ob es gelingen wird, zumindest einige Dilemmata zu entschärfen oder zu umfahren, ist eine Herausforderung dieses Workshops. Gleichwohl dürfte eine allgemeine Prämisse deutlich geworden sein: Die Flexibilisierung der Eingriffsregelung hat ihren Preis. In der Erweiterung des Optionsrahmens liegen Chancen, aber auch Risiken. Wer die Chancen der Flexibilisierung nutzen will, muß auch die Risiken begrenzen. Jede Entkoppelung birgt eine Vielzahl von größeren und kleineren Anschlussproblemen in sich. Die Flexibilisierung führt nicht zu weniger Recht, sondern eröffnet immer neue rechtliche Problemstellungen. Sie ist kein einfaches Konzept, sondern erfordert mehr Sachverstand und mehr Organisationsaufwand. Und sie erfordert Augenmaß. Es bleibt zu überprüfen, ein Konzept, das mit dem Programm der Rationalisierung und Optimierung angetreten ist, nicht auf einem gewissen Niveau der Entkoppelungen und Ausdifferenzierungen zu aufwändig, störanfällig und teuer wird.