

Praxis und Perspektiven der Eingriffsregelung

Ein Tagungsbericht

Von Rechtsreferendar

Marcus Lau, Leipzig

Am 1. und 2. Juli 2004 fand am UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle eine Fachtagung zum Thema „Praxis und Perspektiven der Eingriffsregelung“ statt, die vom Department Umwelt- und Planungsrecht des UFZ in Zusammenarbeit mit dem Institut für Deutsches und Europäisches Wirtschafts- und Umweltrecht an der TU Bergakademie Freiberg und der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt veranstaltet und von *Prof. Dr. Wolfgang Köck* (Universität Leipzig/UFZ) und *Prof. Dr. Rainer Wolf* (TU Freiberg) geleitet wurde.

Die Veranstalter untergliederten die Thematik in zwei Komplexe. Zunächst wurden rechtliche, praktische und naturschutzfachliche Fragen der Flächen- und Maßnahmenbevorratung diskutiert. Im Anschluss daran widmete sich die Tagung der planerischen Einbindung der Eingriffsregelung.

In seiner Eröffnungsrede hob *Prof. Köck* zunächst hervor, dass die Eingriffsregelung schon im Vorjahr unter dem Tagungstitel „Eingriffsregelung und Kompensationsmanagement“ Gegenstand einer Veranstaltung am UFZ war. Er verwies darauf, dass der Gesetzgeber rechtliche Voraussetzungen für eine Flächen- und Maßnahmenbevorratung geschaffen habe, die vielerorts zur Errichtung von Flächenpools und Ökokonten geführt haben. Damit seien Anreize gesetzt worden, in den Naturschutz zu investieren und den Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft zu effektivieren. Um diese Potenziale zu realisieren, bedürfe es allerdings spezifischer Anforderungen an Flächenpools und einer engen Verzahnung mit der Umweltfachplanung. Ziel der Tagung sei es, im Wissen um der Risiken, die mit der flexibilisierten Eingriffsregelung, insbesondere der Eingriffsregelung im Städtebaurecht, für das Programm der Eingriffsregelung verbunden seien, die Bedingungen dafür auszuloten, die Chancen, die in den Ansätzen zur Konzeptualisierung der Eingriffsregelung erkennbar sind, zu realisieren.

I. Rechtliche, praktische und naturschutzfachliche Fragen der Flächen- und Maßnahmenbevorratung

Prof. Dr. Hans Walter Louis vom Niedersächsischen Umweltministerium zum Thema: „**Rechtliche Grenzen der räumlichen, funktionellen und zeitlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich**“. Der Referent führte in das Thema mit dem Satz ein, dass zwar alle Welt von Flexibilisierung der Eingriffsregelung spricht, aber juristisch die Tatbestandsmerkmale nach wie vor dieselben sind. Aus diesem Grunde wolle er eine kurze Darstellung der wesentlichen Grundlagen der Eingriffsregelung an den Anfang stellen. Hinsichtlich der baurechtlichen

Eingriffsregelung betonte er, dass dort die im BNatSchG enthaltenen Definitionen von Eingriff, Ausgleich und Ersatz heranzuziehen seien und nicht die der Landesgesetze. Insoweit habe der Bundesgesetzgeber in § 19 Abs. 2 BNatSchG eine in Bezug auf § 200 a BauGB abschließende Regelung getroffen. Des weiteren seien nach § 200 a S. 2 BauGB im Gegensatz zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung Ausgleich und Ersatz gleichwertig. Ein unmittelbarer räumlicher und zeitlicher Zusammenhang zwischen Eingriff und Kompensation sei daher nicht erforderlich. Es bestehe lediglich ein funktionaler Zusammenhang, der wegen des planerischen Ansatzes auch noch relativ offen sei. Die naturschutzrechtliche Abwägung entfalle ganz. An deren Stelle trete aber die Abwägung nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB, wobei auch über das Ob eines Eingriffs entschieden werden müsse und nicht nur über das Wie des Ausgleichs.

Diesen grundsätzlichen Ausführungen folgte eine Darstellung der Flexibilisierungsinstrumente. An deren erster Stelle nannte *Prof. Louis* den sog. Flächenpool, bei dem bloß Flächen für den Ausgleich und Ersatz vorgehalten, jedoch noch keine Maßnahmen durchgeführt werden. Rechtlich müsse stets – wie gesehen – mindestens ein funktionaler Zusammenhang zwischen Eingriff und Kompensation gegeben sein. Der Flächenpool gewähre zwar den zeitlichen Zusammenhang zwischen Eingriff und Kompensation. Der räumliche Zusammenhang könne schon fraglich sein. Der funktionale Zusammenhang jedenfalls sei aufgrund der im Potenzial der jeweiligen Flächen angelegten Determination von Gestaltungsmöglichkeiten problematisch. Als weiteres Instrument der Flexibilisierung komme das sog. Ökokonto in Betracht. Im Unterschied zum Flächenpool werden hier bereits im Vorgriff auf einen in concreto nicht bekannten Eingriff Maßnahmen durchgeführt. Auch beim Ökokonto sei der zeitliche Zusammenhang zwischen Eingriff und Kompensation gesichert und der räumliche Zusammenhang u. U. fraglich. Doch der funktionale Zusammenhang sei hier sehr problematisch, da die bereits vorgenommenen Maßnahmen eine weit reichende Festlegung mit sich brächten. Sowohl Flächenpool als auch Ökokonto wären demnach gerade für den naturschutzrechtlichen Ausgleich und Ersatz kaum geeignet.

Abhilfe könne aber durch die Landschaftsplanung geschaffen werden. Denn § 19 Abs. 2 S. 4 BNatSchG sieht insoweit vor, dass die Landschaftsplanung bei der Festsetzung von Art und Umfang von Kompensationsmaßnahmen zu berücksichtigen ist. Damit könne in Extremfällen der Vorrang von Ausgleich vor Ersatz sowie ein strikter räumlicher wie funktionaler Zusammenhang als Anforderung entfallen. Denn das Konzept von Ausgleich und Ersatz sei mit dem der Landschaftsplanung nicht kongruent. Da aber der Landschaftsplan ein planerisches Gesamtkonzept enthält, müsse er in Kollisionsfällen der einzelfallbezogenen (naturschutzrechtlichen) Eingriffsregelung vorgehen. Die Darstellung von Flächenpools in Landschaftsplänen sei also ein gangbarer Weg.

Hinsichtlich der Darstellung von Ökokonten gebe es jedoch Probleme bei der Anrechnung von Maßnahmen. Denn insoweit sei eine exakte Aufnahme des Zustandes vor Durchführung der Maßnahme und des Zustandes im Zeitpunkt des

Eingriffs, die eine Ermittlung des dem Urheber zurechenbaren Wertzuwachses erst erlauben, nicht möglich. Auch dürfe nicht völlig beliebig Kompensation betrieben werden. Die jeweilige Maßnahme müsse zumindest als Ersatz im Sinne des Gesetzes geeignet sein. Das könne der Landschaftsplan allein jedoch nicht sicherstellen.

Einer ganz anderen Frage widmete sich der Vortrag von *Dr. Randi Thum* (UFZ Leipzig-Halle), der **die Kontrolle der Durchführung der Eingriffsregelung** zum Gegenstand hatte. Der Beitrag war als Problemaufriss angelegt. Zunächst erläuterte die Referentin, in welchem Verfahrensabschnitt überhaupt Kontrollen festgesetzt werden können. Bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung könne die jeweilige Genehmigungsbehörde im Rahmen der Eingriffsprüfung mittels Nebenbestimmungen nicht nur die entsprechenden Kompensationsmaßnahmen anordnen, sondern auch Kontrollen festsetzen und zwar hinsichtlich Art, Umfang und Häufigkeit der Kontrollen. Gleiches gelte bei der Aufstellung landschaftspflegerischer Begleitpläne. Insgesamt enthalte die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung hinsichtlich der Kontrolle nur unzureichende gesetzliche Vorgaben. Hinzu komme, dass bei der Festsetzung von Kompensationsmaßnahmen regelmäßig nur eine ungenaue Umschreibung der Maßnahmen erfolge, und die Festsetzung eines Zielzustandes gänzlich ausbleibe. Damit fehle es aber an wichtigen Kontrollparametern. Schließlich erschwere das Auseinanderfallen von Kompetenzen sowie die mehrstufige Verantwortlichkeit bei Beauftragung eines Dritten mit der Durchführung der Kompensationsmaßnahmen etwaige Kontrollen.

Bei der planerischen Eingriffsregelung hingegen komme eine Festsetzung von Kontrollen durch die Genehmigungsbehörde von vorn herein nicht in Betracht, da die Genehmigungsbehörde aufgrund der bereits im Bebauungsplan erfolgten Festsetzung von Kompensationsmaßnahmen keine Eingriffsprüfung mehr durchführt. Hier führt gemäß § 135 a Abs. 2 BauGB die Gemeinde die Kompensation eigenverantwortlich durch. Der Vorhabensträger trägt lediglich die Finanzierungsverantwortung. Die Gemeinde selbst aber werde nicht kontrolliert.

An diesem Befund ändere auch eine Flächenbevorratung nichts. Eine gewisse Verbesserung könne allenfalls bei der Maßnahmenbevorratung erzielt werden durch entsprechende vertragliche Vereinbarungen zwischen Poolbetreiber und dem die Maßnahme Durchführenden sowie durch eine Erleichterung der praktischen Durchführung von Kontrollmaßnahmen aufgrund nunmehr gebündelter Zuständigkeiten. Zu einer spürbaren Verringerung des Kontrolldefizits bedürfe es jedoch der Statuierung von Kontroll- und Berichtspflichten über die Bauabnahme hinaus sowie der Statuierung von Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Gemeinden.

Mit den **Erfolgsbedingungen für ein effektives Kompensationsmanagement** befasste sich der Vortrag von *Dipl. Ing. Christa Böhme* (Deutsches Institut für Urbanistik Berlin). Ein erfolgreiches Kompensationsmanagement bedürfe zunächst

einer dauerhaften Organisations- und Trägerstruktur. Der Träger müsse naturschutzfachlich, kaufmännisch und juristisch qualifiziert sein, aber auch über politisches Geschick und Durchsetzungsvermögen verfügen. Grundsätzlich kämen für die Trägerschaft sowohl private als auch öffentlich-rechtliche Formen in Betracht, wobei sich für kommunale Pools eine Trägerschaft durch die Stadt bzw. Gemeinde empfehle, weil hierdurch vorhandene Strukturen genutzt und auch planerische Angelegenheiten vom Poolträger wahrgenommen werden könnten. Neben solchen organisatorischen Erwägungen seien aber auch bestehende Eigentumsverhältnisse für die Wahl des Trägers entscheidend. Hinsichtlich der Verwaltung von Kompensationsleistungen müsse man insbesondere Informationen, die eine Bewertung des Ausgangs- und des Zielzustandes erlauben, standardmäßig erfassen. Beim Flächenmanagement sollte für einen Flächenankauf die Suchkulisse mindestens zwei- bis dreifach so groß sein wie der angestrebte Umfang des Flächenerwerbs, um etwaigen, durch den geplanten Ankauf bedingten Preissteigerungen vorzubeugen. Insgesamt sei der Tausch von Flächen ein Schlüsselinstrument für ein erfolgreiches Kompensationsflächenmanagement. Des Weiteren bedürfe es eines Kooperationsmanagements zur Vertrauensbildung und Akzeptanzgewinnung in der Bevölkerung sowie zur Schaffung von Mitwirkungsbereitschaft. Grundvoraussetzung sei dabei das Wissen um die Rolle der beteiligten Akteure und um deren Interessen und Bedenken. Es müsse daher ein ständiger Informationsfluss zwischen den Beteiligten gewährleistet werden. Als zentrale Herausforderung des Kompensationsmanagements stelle sich dessen Finanzierung dar. Insoweit wies die Referentin darauf hin, dass eine Refinanzierung über städtebauliche Verträge oder Einrechnung der Kompensationskosten in den Kaufpreis für entsprechende Flächen vorteilhafter sei als über eine Kostenerstattungssatzung, weil mittels derartiger Satzungen regelmäßig keine Folgekosten für Wirkungskontrollen, Management des Pools u. s. w. erhoben werden können.

Methodische Ansätze zur Wahrung räumlich-funktionaler Bezüge in Kompensationsflächenpools erläuterte *Dr. Markus Reinke* (Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. Dresden) am Beispiel des vom Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) in Auftrag gegebenen Forschungs-und-Entwicklungs-Vorhabens „Regionaler Kompensationsflächenpool Westsachsen“. Aufgrund der im Wesentlichen unveränderten Gesetzeslage sei auch bei neueren Instrumenten wie dem Flächenpool oder dem Ökokonto der funktionale sowie ein gewisser räumlicher Bezug zwischen Eingriff und Ausgleich bzw. Ersatz zu beachten. Dabei lasse sich § 19 BNatSchG entnehmen, dass Ausgleich im Sinne des Gesetzes stets eine enge funktionale Bindung voraussetze, während für den Ersatz eine lockere funktionale Bindung ausreichend sei. Zum räumlichen Bezug sagt das BNatSchG nichts explizit. Dennoch sprächen gute Gründe für einen räumlichen Bezug. So diene das Erfordernis des räumlichen Bezuges der Vermeidung der Schaffung von Schutz- und Schmutzräumen sowie der Entlastung des Bioklimas in

Siedlungsräumen. In § 9 SächsNatSchG wird daher auch bei Ersatzmaßnahmen ein räumlicher Bezug verlangt – die jeweilige Kompensationsmaßnahme hat innerhalb des betroffenen Natur- und Landschaftsraumes zu erfolgen. Die diese Regelung konkretisierenden Erlasse des SMUL aus den Jahren 2000 und 2001 dehnen den räumlichen Bezug bei Ersatzmaßnahmen bis auf die jeweilige Planungsregion aus. Die Eingriffskompensation ist folglich von den rechtlichen Anforderungen her nicht frei in der Auswahl der Maßnahmen, sondern über Funktionen und räumlichen Bezug eingegrenzt. Dennoch sei genügend Spielraum, um entgegenstehende Interessen anderweitiger Flächennutzer mit der Eingriffsregelung zum Ausgleich zu bringen. Beim F+E-Vorhaben „Regionaler Flächenpool Westsachsen“ sei daher zur Bestimmung von Ausgleichs- und Ersatzflächen wie folgt vorgegangen worden:

Zunächst wurden zehn von insgesamt vierzehn in der Literatur genannten Naturhaushalts- und Landschaftsfunktionen als für den Flächenpool relevant ausgewählt und definiert. Diese wurden sodann in biotop- und standortbezogene Funktionen unterschieden. Daran schloss sich die Definition von Ausgleichs- und Ersatzbiotoptypen an, wobei für den Ausgleich von der Aufwertung aller durch den Eingriff beeinträchtigten Funktionen und für den Ersatz von der Aufwertung der Mehrzahl der beeinträchtigten Funktionen ausgegangen wurde. Zur Feststellung der Funktionen für Naturhaushalt und Landschaft einer bestimmten Fläche konnte weitgehend auf bereits erhobene Daten zurückgegriffen werden. Der Eingriff in den Biototyp (A) kann demnach nur durch Ausgleichsbiototyp (A) ausgeglichen werden. Ist das nicht möglich, kommt ein Ersatz durch Ersatzbiototyp (A) in Betracht. Dieses System gewährleiste zwar den funktionalen Bezug, vermag aber nicht den räumlichen Bezug zu berücksichtigen. Zu diesem Zwecke wurden deshalb die einzelnen Biototypen kartographisch aufgenommen. Zudem erfolgte eine Prüfung und kartographische Kenntlichmachung der Flächenverfügbarkeit.

In der sich anschließenden Diskussion ging es weniger um die fachlichen Grundlagen der Identifizierung geeigneter Ausgleichsflächen, als um institutionelle Hindernisse, an geeignete Flächen für Kompensationsmaßnahmen heranzukommen.

Der zweite Tag der Veranstaltung begann mit dem Vortrag von *Dipl.-Goegr. Sonja Macke* (Universität Bonn) zum Thema „**Mitigation Banking im Rahmen der amerikanischen Eingriffsregelung für Feuchtgebiete**“. Section 404 Clean Water Act sieht vor, dass Eingriffe in Feuchtgebiete zu vermeiden, wenn unumgänglich zu minimieren und wenn auch das nicht realisierbar erscheint, auszugleichen sind. Diese Regelung enthalte damit eine der deutschen naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung vergleichbare Rechtsfolgenkaskade, wengleich diese auch nur auf den schmalen Anwendungsbereich des Eingriffs in Feuchtgebiete bezogen sei. Der Ausgleich könne projektspezifisch erfolgen. Das setze einen zeitnahen Ausgleich voraus, wobei aber eine örtliche Trennung erlaubt sei. Man könne sich zum Zwecke des Ausgleichs jedoch auch einer Mitigation Bank, die das Pendant zum deutschen Ökokonto sei, bedienen oder einen bestimmten Betrag an ein In-lien-fee-programm bezahlen. Die Referentin ging nach dieser kurzen Einführung in die amerikanische

Eingriffsregelung zur Betrachtung der Situation in Florida über. Florida biete sich aus deutscher Sicht für eine Untersuchung besonders an, weil hier explizite Regeln zum Mitigation Banking existieren, eine hohe, der Situation in Deutschland vergleichbare Eingriffsintensität vorzufinden ist, und Florida über die längste Erfahrung mit dem Mitigation Banking verfügt. Mittlerweile werden in Florida die Mitigation Banks hauptsächlich von Privaten betrieben. Auslöser hierfür war eine Richtlinie für die Voraussetzungen des privaten Mitigation Banking. Der private Mitigation-Bank-Betreiber benötigt eine behördliche Zulassung. Der entsprechende Antrag muss an eine Bundesbehörde, den U. S. Corps of Engineers, gestellt werden. Über die Zulassung entscheidet ein sog. Mitigation Banking Review Team, in dem alle betroffenen Behörden involviert sind. Die Zulassung selbst gleiche eher einem Vertrag als einer Genehmigung.

Im Eingriffsfalle schreibt die jeweilige Genehmigungsbehörde dem Vorhabensträger die Anzahl der zu erwerbenden Ökopunkte vor. Erst nach Abschluss eines entsprechenden Vertrages mit einer Mitigation Bank und dessen Nachweis bei der Behörde wird die Genehmigung erteilt. Der Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich werde dabei durch Eingrenzung des dem Vorhabensträger zur Verfügung stehenden Marktgebietes und der Existenz unterschiedlicher Arten von Ökopunkten erreicht.

Der Vorteil dieses Systems liege vor allem in der Nutzbarmachung privaten Kapitals. Dies setze jedoch den Abbau von Investitionshemmnissen voraus, was in Florida insbesondere durch die Vorhersehbarkeit behördlicher Entscheidungen und die regulatorische Nachfragesicherung gewährleistet werde. Zudem gewähre diese Marktlösung eine höhere Kosteneffizienz. Schließlich habe sie den Charme der einfachen Vollzugssicherung aufgrund der bestehenden ökonomischen Anreize. Denn werden Zulassungsbedingungen von den Mitigation Banks nicht eingehalten, droht ihnen ein Verkaufsstopp. Als Nachteil deklarierte die Referentin die Verfahrensdauer der Zulassung von Mitigation Banks, die nahezu unbeschränkte Macht des jeweiligen Sachbearbeiters der Eingriffsgenehmigungsbehörden und die Tatsache, dass die Lobby der Mitigation-Bank-Betreiber zunehmend Einfluss auf die Gesetzgebung nimmt.

Für Deutschland würden sich Anleihen beim amerikanischen Mitigation Banking insbesondere aus dem Gesichtspunkt der Effizienzsteigerung, der Stärkung des Verursacherprinzips und der Nutzbarmachung privaten Kapitals anbieten. Das setze jedoch eine bislang nicht bestehende Rechtssicherheit in Bezug auf die Bewertung von Eingriff und Ausgleich sowie eine Qualitätssicherung durch entsprechende Zertifizierung von Ökokonten bei deren Gründung voraus.

Diese Gedanken lieferten den Einstieg in die **ökonomische Analyse der Privatisierung des Kompensationsmanagements** von *Prof. Dr. Ulrich Scheele* (Universität Oldenburg/ARSU GmbH). Der Referent wies zu Beginn darauf hin, dass die derzeitigen Überlegungen zu Modellen der Privatisierung des Kompensationsflächenmanagements vor dem Hintergrund der Defizite der Praxis der

Eingriffsregelung, der dramatischen Haushaltslage deutscher Kommunen und der grundsätzlichen Diskussion um die zukünftige Rolle kommunaler Aufgaben (Stichwort Gewährleistungskommune) zu sehen sei. Privatisierung bedeute bislang lediglich Organisationsprivatisierung, Outsourcing und Gründung von Stiftungen. Private Anbieter von Naturschutzdienstleistungen würden die absolute Ausnahme darstellen. Die mit der Privatisierung verbundenen Erwartungen reichen von den bereits angesprochenen Effizienzsteigerungen über die Erschließung neuer Finanzquellen, der Bündelung des Know how in einer Hand und der Stärkung des Verursacherprinzips durch Internalisierung des Flächenverbrauchs bis hin zu einer größeren Akzeptanz seitens privater Investoren, die als Nachfrager nach Kompensationsdienstleistungen auftreten. Hinsichtlich der Kostenstruktur würden die öffentlich-rechtlichen Träger jedoch regelmäßig günstigere Ausgangspositionen haben, da sie billigere Kredite in Anspruch nehmen können und aufgrund der Nähe zu den Genehmigungsbehörden über geringere Transaktionskosten verfügen. Kostenvorteile privater Anbieter würden sich allenfalls im operativen Bereich ergeben. Dem folgen weitere Nachteile in der Einnahmenstruktur. Denn private Anbieter können nicht mehr auf Ausgleichsabgaben zurückgreifen, sondern seien gezwungen, sich vollständig aus dem Markt zu refinanzieren. Zur Kostendeckung müsse daher vermehrt auf komplementäre Dienstleistungen wie die (extensive) landwirtschaftliche Nutzung oder den Ökotourismus zurückgegriffen werden. Dabei dürfe jedoch nicht vergessen werden, dass dieser Markt durch naturschutzfachliche Vorgaben begrenzt sei. Private Anbieter können ihre Marktposition also in der Regel nur über eine Kostensenkung stärken, was zu der potentiellen Gefahr führe, dass unter Rentabilitäts Gesichtspunkten favorisierte Kompensationslösungen nicht immer auch ökologischen Anforderungen entsprechen. Private Kompensationslösungen werden daher auch in Zukunft eher ergänzend zu den öffentlich-rechtlichen Kompensationsmodellen herangezogen werden. Angesichts der aktuellen Problemlage auf kommunaler Ebene und dem Nachholbedarf im Bereich des Naturschutzes wäre es jedoch nicht zu rechtfertigen, auf solche innovativen Konzepte zu verzichten.

In der nachfolgenden Diskussion stellte *Prof. Wolf* klar, dass der Ausdruck „Privatisierung“ im Zusammenhang mit dem Kompensationsflächenmanagement verfehlt sei. Denn es gebe nur eine öffentliche Aufgabe zur Sicherstellung von Kompensation, nicht aber zur Schaffung von Flächenpools und Ökokonten. Andererseits gebe es jedoch auch noch keinen entsprechenden Markt, weshalb die Kommunen diese Aufgabe bisher ohne weiteres übernehmen konnten. Außerdem wurde von vielen Diskussionsteilnehmern auf die Gefahr hingewiesen, dass sich die öffentliche Hand über die Eingriffsregelung und das private Kompensationsflächenmanagement sämtlicher Naturschutzaufgaben zu entledigen versucht sein könnte. Die Eingriffsregelung müsse daher streng von den sonstigen Naturschutzaufgaben getrennt werden.

II. Planerische Einbindung der Eingriffsregelung

Inwieweit **Regional- und Umweltentwicklungsplanung als Voraussetzung für ein Kompensationsmanagement** anzusehen sind, erörterte *Prof. Dr. Beate Jessel* (Universität Potsdam) in ihrem Vortrag. Zunächst sei zu konstatieren, dass sich seit 1998 über das ROG die Möglichkeit bietet, auch in Raumordnungsplänen Festlegungen über Minderungs-, Ausgleichs- und Ersatzmöglichkeiten zu treffen. Dadurch könne man Kompensationsmaßnahmen aus der Eingriffsregelung besser in ein räumliches Gesamtkonzept und in die Zusammenhänge der Landschaftsentwicklung einbetten. Zudem würden sich weitere Bedarfe zur Einbindung von Kompensationsmaßnahmen in landschaftliche Zusammenhänge aus der Konzeption eines länderübergreifenden Biotopverbundes gemäß § 3 BNatSchG und aus anzustrebenden räumlichen Synergieeffekten im Zuge der Umsetzung des Schutzgebietssystems Natura 2000 sowie der Wasserrahmenrichtlinie ergeben.

Die Steuerungsmöglichkeiten der Landschaftsplanung und Raumordnung würden sich jedoch in der derzeitigen Ausgestaltung als eher gering erweisen, wie eine konkrete Betrachtung am Beispiel des Flächenpools „Kulturlandschaft Mittlere Havel“ zeige. Zwar werden hilfreiche Vorgaben gemacht, doch seien die Entwicklungsaussagen der Landschaftsplanung hinsichtlich der Zielbestimmung und räumlichen Schwerpunktsetzung für Flächenpools zu allgemein. Die jeweiligen Zielvorgaben würden sich im konkreten Flächenbezug häufig als zu pauschal, teilweise sogar als widersprüchlich erweisen. Die hierarchische („Top-Down“) Steuerungsmöglichkeiten der Landschaftsplanung und Raumordnung müsse daher durch eine „Bottom-Up“-Herangehensweise im Sinne eines Gegenstromprinzips komplettiert werden. Denn neben der Notwendigkeit detaillierter Vorplanungen für Teilgebiete vermöge die Landschaftsplanung auch keine Aussagen über die konkrete Flächenverfügbarkeit, den regionalen und örtlichen Bedarf und das vorhandene Aufwertungspotential zu treffen.

Dieser Sichtweise schloss sich im Wesentlichen auch *Dipl. Ing. Torsten Wilke* (Bundesamt für Naturschutz) an, der zum **Beitrag der Landschaftsplanung für die Auswahl von Kompensationsflächen** sprach. Insbesondere habe sich die konkrete Auswahl von Art, Umfang und Ort der Kompensationsmaßnahmen zunächst an der Stufenfolge der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und den damit verbundenen Anforderungen an die funktionalen Beziehungen zwischen Beeinträchtigung und Kompensation zu orientieren. Dies setze wiederum konkrete Kenntnisse über die vom Eingriff ausgehenden Beeinträchtigungen voraus, die aber regelmäßig erst im Zuge der konkreten Vorhabensplanung und -genehmigung bzw. Bebauungsplanung vorliegen würden. Eine konkrete, frühzeitige Zuordnung von Kompensationsflächen und -maßnahmen zu geplanten Eingriffen im Zuge eines planerischen Konzepts erscheine deshalb grundsätzlich nur im Zusammenspiel von Landschaftsplanung und Bauleitplanung sinnvoll, sei aber auch hier mit erheblichen Risiken verbunden wie z. B. eine trotz fehlender konkreter Zuordnung von Flächen einsetzende Grundstücksspekulation. Das könne den Nutzen einer solchen frühzeitigen Zuordnung in Frage stellen.

Als Grundlage für die Erstellung von naturschutzfachlich-planerischen Kompensationskonzepten besitze die Landschaftsplanung dennoch einen herausragenden Stellenwert. Denn aufgrund der rechtlichen Verzahnung von Eingriffsregelung und Landschaftsplanung in § 13 Abs. 1 S. 2, § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 und Abs. 2, § 19 Abs. 2 S. 4, §§ 3 und 4 BNatSchG und in §§ 1 a, 200 a BauGB liefere ein Landschaftsplan, der die rechtlichen und fachlichen Mindestanforderungen erfüllt, bereits die wesentliche Grundlage für die Auswahl geeigneter

Kompensationsflächen und -maßnahmen. Die Landschaftsplanung gebe bereits Hinweise auf Entwicklungspotentiale, Vorbelastungen und zu erwartende Konflikte. Die Einbindung der Kompensationsflächen bzw. -maßnahmen in ein landschaftspflegerisches Gesamtkonzept stelle zudem eine Qualitätssicherung hinsichtlich der räumlich-funktionalen Zusammenhänge der naturschutzfachlich wertvollen und der entwicklungsfähigen Flächen untereinander dar. Auch könne vor dem Hintergrund des naturschutzfachlichen Gesamtkonzeptes aus dem Landschaftsplan die sehr enge Ausrichtung der Kompensationsmaßnahme an den beeinträchtigten Ort oder Biotoptyp zumindest hinterfragt werden.

Prof. Wolf sah in seinem Schlusswort weiterhin in der Flexibilisierung der Eingriffsregelung eine Chance, wies zugleich aber auch auf die Gefahr des Verkommens in die Beliebigkeit hin. Des weiteren sei Naturschutz sowohl Staatsaufgabe als auch Aufgabe der Gesellschaft. Es empfehle sich daher eine zunehmende Einschaltung endogener Kräfte. Das bestehende Kontrolldilemma ließe sich hierdurch auch verringern aufgrund des wirtschaftlichen Eigeninteresses involvierter Privater. Entscheidend für den Erfolg von flexiblen Instrumenten wie dem Flächenpool oder dem Ökokonto sei jedenfalls eine funktionierende Kommunikation zwischen allen Beteiligten.