

Tagungsbericht

Eingriffsregelung und Kompensationsflächenmanagement

– neue Konzepte und rechtliche Erfordernisse der Flächen- und Maßnahmenbevorratung zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft –
Workshop, 15./16. Mai 2003 am UFZ-Umweltforschungszentrum in Leipzig

Am 15. und 16. Mai 2003 fand am UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle in Leipzig unter der Leitung von *Prof. Dr. Wolfgang Köck* (Uni Leipzig/UFZ Leipzig-Halle) und *Prof. Dr. Rainer Wolf* (Uni Freiberg) eine Fachtagung zum Thema „Eingriffsregelung und Kompensationsflächenmanagement“ statt.

Im Tagungsflyer ist zum Hintergrund und zur Zielstellung der Veranstaltung von den Initiatoren Folgendes ausgeführt worden: „Der Gesetzgeber hat die Möglichkeiten der Kompensation im Rahmen der städtebaurechtlichen und der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in sachlicher und zeitlicher Hinsicht erweitert und dazu beigetragen, dass dieses Instrument zur Durchsetzung örtlicher und auch regionaler Naturschutzziele eingesetzt werden kann. Überall in der Bundesrepublik ist auf kommunaler, interkommunaler und regionaler Ebene damit begonnen worden, ein Management der Flächen- und Maßnahmenbevorratung zu betreiben und dieses einzubetten in lokale und regionale Naturschutzziele. Welche konkreten Konzepte liegen diesen Managementaktivitäten zugrunde? Welche Flächen werden aufgrund welcher Erwägungen in die sich entwickelnden Flächenpools aufgenommen? Welche Erfahrungen liegen mit der zeitlichen Entkoppelung von Ausgleich und Eingriff vor? Welche Formen der Kompensation werden praktiziert bzw. entwickelt? In welchen Organisationsformen vollzieht sich die Flächen- und Maßnahmenbevorratung? Welche rechtlichen Erfordernisse sind auf all diesen Ebenen zu beachten, insbesondere: wo liegen die rechtlichen Grenzen der Flexibilisierung?“

Die Veranstalter gliederten die Thematik in vier Problembereiche, die jeweils durch ein Impulsreferat von Verwaltungspraktikern bzw. Planern und darauf bezogenen juristischen Kommentaren bestritten wurden:

- I. Kompensationsflächenmanagement unter besonderer Berücksichtigung der Auswahl und Sicherung von Flächen und Maßnahmen (*von Fritsch/Köck/Schoeneck*)

- II. Neue Formen der Kompensation: Zeitliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich; Kompensation durch extensivierte landwirtschaftliche Nutzung (*Straßer/Wittrock/Berkemann*)
- III. Refinanzierung von Ausgleichsmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung der Pflegemaßnahmen (*Bunzel/Stüer*)
- IV. Organisationsfragen der Errichtung und Verwaltung von Flächenpools (*Steffen*)

In seiner Einführung zum Tagungsgegenstand konstatierte *Prof. Dr. Rainer Wolf* einen Perspektivenwechsel der Eingriffsregelung. Im Vordergrund praktischer und wissenschaftlicher Befassung mit der Eingriffsregelung stehen heute – so *Wolf* – Probleme des Flächen- und Maßnahmenmanagements: Die Aufgaben der Flächenbeschaffung, die Entwicklung naturschutzfachlich und finanziell tragfähiger Kompensationsmaßnahmen und die dauerhafte Sicherung des Ausgleichs erweisen sich als Aufgaben eines strategischen Flächenmanagements, dessen rechtliche Voraussetzungen durch die zunehmende Entkoppelung des Kontextes von Eingriff und Ausgleich geschaffen worden seien.

Der Referent hob im Folgenden vier Ebenen der Entkoppelung hervor:

1. Räumlich: Gesetzgebung und Rechtsprechung haben gemeinsam Grundlagen dafür geschaffen, dass der Ausgleich für Eingriffe nicht mehr zwingend am Ort des Eingriffs zu erfolgen hat.
2. Sachlich-funktional: die räumliche Entkoppelung zieht notwendig auch eine sachlich funktionale nach sich; sie zeigt sich in der Unterscheidung von artgleicher Wiederherstellung und wertgleicher Kompensation sowie in der Anknüpfung an planerische Bewältigungen der Kompensationsaufgabe und hat völlig neue Ausgleichskonzepte hervorgebracht, wie z.B. den Ausgleich über die Extensivierung landwirtschaftlicher Nutzung.
3. Zeitlich: der Ausgleich folgt nicht mehr zwingend dem Eingriff, sondern Ausgleichsmaßnahmen können auch unabhängig vom Eingriff durchgeführt, in ein „Ökokonto“ eingebucht und einem späteren Eingriff zugeordnet werden.

4. Adressatenbezogen: Die adressatenbezogene Entkoppelung verweist auf die Unterscheidung von Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung. Soweit der Ausgleich nicht am Ort des Eingriffs erfolgt, bleibt der Eingriffsverursacher im Wesentlichen auf seine Finanzierungsverantwortung beschränkt.

Wolf schloss seinen Vortrag mit der Bemerkung, dass derjenige, der die Chancen der Flexibilisierung nutzen wolle, auch die Risiken begrenzen müsse. Jede Entkoppelung berge eine Vielzahl von größeren und kleineren Anschlussproblemen in sich. Die Flexibilisierung führe nicht zu weniger Recht, sondern eröffne immer neue rechtliche Problemstellungen. Es bleibe zu überprüfen, ob ein Konzept, das mit dem Programm der Rationalisierung und Optimierung angetreten sei, nicht auf einem gewissen Niveau der Entkoppelungen und Ausdifferenzierungen zu aufwändig, störanfällig und teuer wird.

I. Kompensationsflächenmanagement unter besonderer Berücksichtigung der Auswahl und Sicherung von Flächen und Maßnahmen

Den praktischen Einstieg in die Problematik eröffnete *Freifrau von Fritsch*, Leiterin des Umweltamtes Leipzig, mit einem Referat zum Thema: „Kompensationsflächenmanagement am Beispiel des Leipziger Modells“. Das „Leipziger Modell“ ist gemäß den Ausführungen der Referentin durch fünf Elemente charakterisiert:

1. durch ein naturschutzfachliches Bewertungssystem, das eine auf die Naturräume Leipzigs zugeschnittene Synthese aus dem Karlsruher Modell“ und dem „Hessischen Modell“ bildet und Eingriffswirkungen und Ausgleichsmaßnahmen in Biotopwertpunkte ausdrückt;
2. durch die Errichtung eines Flächenpools, der von einer koordinierenden Stelle der Stadt Leipzig („Sachgebiet Flächenmanagement“) verwaltet wird. Zu den Verwaltungsaufgaben gehört die Auswahl fachlich geeigneter Ausgleichsflächen, die Prüfung der Flächenverfügbarkeit, die Sicherung der Flächen für Ausgleichszwecke, die Zuordnung zu Eingriffen und die Maßnahmenbevorratung;
3. durch ein sog. „Ökokonto“, auf dem gegenwärtig sieben Ausgleichsmaßnahmen mit einem Gesamtwert von 765.426 Biotopwertpunkten

eingebucht sind, deren Herstellung 276.076 € gekostet hat. Refinanziert werden sollen diese Kosten durch die künftige Zuordnung von Eingriffen, deren Berechnung nach dem Leipziger Modell der Biotopwertpunktermittlung erfolgt. Durch die Refinanzierung werden dem Ökokonto Mittel gutgeschrieben, die in weitere Ausgleichsbevorratungsmaßnahmen investiert werden sollen.

4. Durch eine Lenkung des Ausgleichs auf innerstädtische Brachflächen: 50% der Ausgleichsmaßnahmen sollen auf innerstädtischen Brachflächen erfolgen. Die Auswahl der Flächen wird u.a. durch die festgelegten Stadtumbaubereiche bestimmt.
5. Durch einen Pflegekatalog, der eine Verlängerung der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege gegenüber der gegenwärtig praktizierten Pflegepflichten beinhaltet.

Eine besondere Aufmerksamkeit widmete *Frau von Fritsch* in ihrem Vortrag dem „Ökokonto“-Aspekt und dem Aspekt des Ausgleichs auf innerstädtischen Brachflächen. Die Besonderheit des Leipziger „Ökokontos“ liege darin, dass Kosten für den Investor nicht konkreten Maßnahmen zugeordnet werden, sondern die Gesamtkosten für das gesamte Konto addiert worden sind und sich daraus ein Kostenbetrag pro ökologischem Wertpunkt ergibt. Dies habe zur Konsequenz, dass jede neue Einstellung von Ausgleichsmaßnahmen in das Ökokonto auch zu einer Änderung der Kosten pro Wertpunkt führen kann. Je nachdem welche oder wie viele Maßnahmen sich im Ökokonto befinden, müssen Investoren mehr oder weniger pro Wertpunkt zahlen um ihre Eingriffe zu finanzieren. Dem versucht die Stadt gegenwärtig dadurch entgegenzuwirken, dass nicht eher neue Maßnahmen eingebucht werden, als bis die bereits eingestellten Maßnahmen vollständig refinanziert sind. Bezüglich des Ausgleichs auf innerstädtischen Brachflächen ergeben sich Probleme im Hinblick auf die dauerhafte Sicherung der Flächen (gesetzliche Bebaubarkeit im Innenbereich) und auch im Hinblick auf die höheren Bodenpreise für Innenbereichsflächen, die den Ausgleich gegenüber Ausgleichsmaßnahmen im Außenbereich verteuern. Die Stadt versucht dem dadurch entgegenzuwirken, dass sie den Ausgleich bisher nur auf stadteigenen Flächen durchführt und den Eingriffsverursachern lediglich die Kosten der Maßnahmen, nicht aber den Wert der Flächen in Rechnung stellt.

Im Anschluss daran sprach *Prof. Köck* zum Thema „Die Städtebauliche Eingriffsregelung – Ausgewählte Probleme unter Berücksichtigung der Auswahl und Sicherung von Ausgleichsflächen und -maßnahmen“. Nach einer einführenden Darstellung der städtebaulichen bzw. planerischen Eingriffsregelung widmete sich der Referent den rechtlichen Anforderungen an die Auswahl von Ausgleichsflächen und befasste sich näher mit den Kriterien der Aufwertungsfähigkeit und Aufwertungsbedürftigkeit sowie mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip (Abwägungsgebot). Er hob hervor, dass im Rahmen der Eignungsprüfung nicht nur auf die objektive Qualität der Flächen abzustellen sei („Aufwertungsfähigkeit“), sondern für die Aufwertungsbedürftigkeit auch auf planerische Vorprägungen, wie etwa landschaftsplanerische oder gesamtplanerische Darstellungen. Auf die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips bzw. des Abwägungsgebotes komme es immer dann an, wenn die Auswahl von Ausgleichsflächen durch das verfügbare hoheitliche Instrumentarium erfolge. Hier müsse geprüft werden, ob der Ausgleich nicht ebensogut auf öffentlichen Flächen erfolgen könne. Bezüglich des Problems der Sicherung der Ausgleichsflächen befasste sich der Referent näher mit der vom Gesetzgeber bereitgestellten Auffangkategorie der „sonstigen geeigneten Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen“ und ging in diesem Zusammenhang auf das Urteil des BVerwG v. 19.9.2002 ein. Abschließend widmete sich der Referent der Problematik des Ausgleichs auf innerstädtischen Brachflächen. Hier betonte er zunächst, dass ein Ausgleich auf innerstädtischen Brachflächen grundsätzlich sowohl vom Städtebaurecht, als auch vom Naturschutzrecht getragen werde. Ein solches Ausgleichskonzept berge allerdings in der Umsetzung eine Reihe von Problemen und verlange in besonderem Maße nach rechtlicher Sicherung, da Innenbereichsflächen an sich bebaubar seien und ökologische Inwertsetzungen wegen der Nichtgeltung der Eingriffsregelung im Innenbereich in besonderem Maße gefährdet seien. Mit Blick auf das Leipziger Modell vertrat *Köck* die Auffassung, dass die Stadt nicht verpflichtet sei, den Flächenwert in die Kostenkalkulation einzustellen. Da die Kostenbelastung des Ausgleichs in der Abwägung zu berücksichtigen sei, drohe bei erhöhter Kostenbelastung auf Innenbereichsflächen, dass nur ein reduzierter Ausgleich dem Abwägungsgebot genüge. Eine Stadt, die mittels der planerischen Eingriffsregelung Stadtumbaubereiche ökologisch aufwerten wolle, stelle durch den Verzicht auf die Kosten des Flächenwertes sicher, dass das Kompensationsinteresse der Abwägung standhält. Hierin liege weder ein Verstoß gegen das Verursacherprinzip noch gegen den Gleichheitssatz.

Den Abschluss des ersten Schwerpunktthemas bildete der Vortrag von *Stefan Schoeneck*, Referatsleiter im Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern, zum Thema „Rechtliche Anforderungen an Kompensationsmaßnahmen nach § 18 ff. BNatSchG“, in dem er ausführlich die gesetzlichen Anforderungen an die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung erläuterte und in diesem Zusammenhang auf die „Ökokonto“-Regelung des § 19 Abs. 4 BNatSchG einging. Sofern der Landesgesetzgeber von den Möglichkeiten der Schaffung einer naturschutzrechtlichen Ökokontoregelung Gebrauch mache, sei er weiterhin an den bundesgesetzlichen Rahmen gebunden. Daraus folge, dass auch künftig an der vorrangigen Kompensation durch Ausgleichsmaßnahmen festgehalten werden müsse und dass insgesamt die Beschränkungen aus der Funktion der Eingriffsregelung zu beachten seien (Vermeidung vor Ausgleich; Ausgleich vor Ersatzmaßnahmen; Beachtung des jeweiligen räumlichen und sachlich-funktionellen Zusammenhangs). Der Landesgesetzgeber dürfe demnach nur eine Ökokontoregelung schaffen, die diese Maßgaben beachte.

Die nachfolgende Diskussion beschäftigte sich zunächst mit der Frage, wie eine Gleichbehandlung verschiedener Investoren gewährleistet werden kann, wenn mehrere Ausgleichsmaßnahmen zusammen in einem Pool verwaltet werden und die Refinanzierung unabhängig davon erfolgt, welche Ausgleichsmaßnahme welchem konkreten Eingriff zugeordnet ist. Bei dem Leipziger Modell stellt sich dieses Problem derzeit noch nicht, da sämtliche Kosten für sieben durchgeführte Maßnahmen in den Pool eingestellt wurden und jeder Investor die gleichen Kosten pro Wertpunkt zu erstatten hat. Eine Zuordnung zu konkreten Ausgleichsmaßnahmen erfolgt bisher nicht. Schwierigkeiten werden aber erwartet, wenn zukünftig weitere Maßnahmen durchgeführt werden, die nachträglich in das Ökokonto eingestellt werden müssten.

Eine Teilnehmerin berichtete über Schwierigkeiten, die Kosten für Grunderwerb und Pflegekosten auf Investoren umzulegen, wurde aber von den Referenten auf die in dieser Hinsicht eindeutige Rechtslage hingewiesen, dass auch diese Kosten zu den refinanzierungsfähigen Kosten gehören. Weitere Schwerpunkte der Diskussion betrafen die Fragen, wie konkret der Ort, an dem der Ausgleich erfolgen soll, spezifiziert sein muss und wie die Ausgleichsflächen beschafft werden können.

II. Neue Formen der Kompensation

Der zweite Themenkomplex befasste sich mit neuen Formen der Kompensation und wurde von *Prof. Dr. Straßer* von der ARSU GmbH mit einem Vortrag zum Thema „Honorierung vorgezogener Kompensationsmaßnahmen – „Ökoverzinsung“ – zeitliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich“ eingeleitet. Nach der Erläuterung von zwei Beispielen für starke zeitliche Verzögerungen von Ausgleichsmaßnahmen und den ökonomischen wie ökologischen Begründungsansätzen für Ökozinsen stellte *Prof. Straßer* zwei Zinsmodelle dar. Das so genannte Ökozinsmodell gewährt einen pauschalierten Zinsbetrag pro Jahr ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Wertzuwachs, der durch den vorzeitigen Ausgleich erreicht wird. Dieses Modell wird derzeit vom Städtequartett Damme, Diepholz, Lohne und Vechta erprobt. Dagegen berücksichtigt das Wertbonusmodell die konkreten Veränderungen zwischen ökologischem Zustand der Ausgangssituation und dem erreichten Zustand beim Bedarf der Ausgleichsfläche. Empfänger der Verzinsung ist stets der Träger des Ökokontos, der auch die Kosten für die Vorfinanzierung des Ausgleichs zu tragen hat. Insgesamt kam der Referent zu dem Ergebnis, dass ein finanzieller Anreiz zur Vorfinanzierung und damit für einen vorgezogenen Ausgleich notwendig sei und auch entsprechende positive ökologische Effekte belegbar seien. So genannte „Time-Lags“ bei der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen könnten dadurch verhindert werden.

Im Anschluss daran referierte Frau *Elith Wittrock*, ebenfalls von der ARSU-GmbH in Oldenburg, über „Kompensation durch produktionsintegrierte Maßnahmen“. Gemeint ist damit die Einbeziehung der Landwirtschaft in die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen. Als Vorteile für die Einbeziehung der Landwirtschaft in den Eingriffsausgleich wurden der effektivere Einsatz finanzieller Mittel – ein Flächenaufkauf ist nicht nötig –, eine bessere Flächenverfügbarkeit und die Möglichkeit, größere Areale zu sichern, genannt. Es bestehen aber auch gewisse Hürden. So kann aus naturschutzfachlichen Zielvorgaben nur schwer ermittelt werden, welche konkreten Verfahrensumstellungen erforderlich sind. Zudem besteht bei Extensivierungen häufig das Problem, dass an anderen Stellen entsprechend intensiviert wird und die gesamte Betriebsstruktur von solchen Maßnahmen beeinflusst werden kann. Zur Durchführung produktionsintegrierter Maßnahmen ist ein praxisorientiertes Verfahren zur Bewertung der Kompensationsmaßnahmen erforderlich. Bei der Vorstellung entsprechender Bewertungsverfahren wurde aber auch

deutlich, dass landwirtschaftlich genutzte Flächen nur über ein geringes Aufwertungspotential verfügen. Zudem besteht die Gefahr, dass zur Erhöhung dieses Potentials zunächst eine Intensivierung erfolgt.

Den Abschluss dieses Themenblocks bildete das Referat von *Prof. Dr. Dr. Berkemann* zu den „Rechtlichen Erfordernissen bei der zeitlichen Entkopplung von Eingriff und Ausgleich bei der Einbeziehung landwirtschaftlicher Nutzung in Ausgleichskonzepte“.

Der Referent wies zunächst darauf hin, dass mittlerweile drei rechtlich verankerte Eingriffslagen unterschieden werden müssen: die herkömmliche naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, die städtebaurechtliche bzw. planerische Eingriffsregelung und die Ausgleichspflicht nach FFH-Recht, die in § 34 Abs. 5 BNatSchG ihren Niederschlag gefunden habe. Eine explizite Ökokonto-Regelung weise nur die städtebaurechtliche Eingriffsregelung auf; bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung komme es darauf an, inwieweit der Landesgesetzgeber die Möglichkeiten des § 19 Abs. 4 BNatSchG nutze, und im FFH-Recht spielen Ökokonto-Überlegungen keine Rolle.

Berkemann widmete sich sodann der Eingriffsregelung im BauGB, die viele Probleme verursache, weil der Gesetzgeber nicht immer eindeutige Regelungen getroffen habe. Dies gelte insbesondere für die Ökokonto-Regelungen des § 1a Abs. 3 und des § 135a Abs. 2 BauGB. Allein die Tatsache, dass eine Gemeinde naturschutzbedeutsame Aufwertungsmaßnahmen durchführt, bedeute nicht, dass es sich um einen vorgezogenen Ausgleich mit der Folge der Refinanzierbarkeit handelt. In jedem Fall sei nach außen sichtbar zu machen, wann eine ökologische Aufwertungsmaßnahme als vorgezogene Maßnahme zum Ausgleich erfolge. Erst durch einen solchen Akt der „Widmung“ sei die nötige Rechtsklarheit hergestellt, um diese Maßnahmen dann späteren Eingriffen zuordnen zu können. Bezüglich der Sicherung von Ausgleichsflächen und -maßnahmen ging *Berkemann* auf das Urteil des BVerwG vom 19. Sept. 2002 ein. Hier war ihm wichtig, dass von einer „sonstigen geeigneten Maßnahme zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen“ nicht bereits dann gesprochen werden könne, wenn die Gemeinde Eigentümerin dieser Flächen sei, sondern dass über die bloße Eigentümerstellung hinaus auch eine sonstige rechtliche Bindung gegeben sein müsse, um die Gewähr für den Ausgleich zu haben. In der Entscheidung vom 19.9.2003 habe das Gericht diese Bindung darin gesehen, dass die für den Ausgleich vorgesehen Flächen, die im Gebiet einer benachbarten Gemeinde lagen, durch die Regionalplanung für den Ausgleichszweck gesichert seien.

Mit Blick auf die Konzepte zur Ökoverzinsung mahnte *Berkemann* zur Zurückhaltung. Im Gesetz fehle es an einem konkreten Zeitpunkt zur Bilanzierung, von der an eine Verzinsung erfolgen könne. Hierbei müsse aber bedacht werden, dass die Durchführung der städtebaurechtlichen Eingriffsregelung in hohem Maße von gerichtlicher Kontrolle freigestellt sei. Jedenfalls soweit sich die den Ausgleich planende Kommune und der Eigentümer der für den Ausgleich vorgesehen Fläche einig seien, gäbe es für dritte kaum eine Möglichkeit, die Festsetzungen zum Ausgleich gerichtlich überprüfen zu lassen. Der Naturschutz sei nun einmal kein privater Belang und eine Verbandsklage gegen B-Pläne habe der Gesetzgeber nicht vorgesehen.

Die Diskussion betraf schwerpunktmäßig die Anforderungen an die Einrichtung von Ökokonten und den für eine Ökoverzinsung maßgeblichen Zeitpunkt, sowie Fragen der Sicherung von Ausgleichsflächen und -maßnahmen. Von allen Beteiligten wurde eine Art „Widmungsakt“ als notwendig empfunden, um Naturschutzmaßnahmen als vorgezogene Maßnahmen zum Ausgleich anerkennen zu können. Auch eine Bestandsaufnahme des ökologischen Zustandes vor Durchführung vorgezogener Ausgleichsmaßnahmen sei erforderlich, um die ökologischen Wertzuwächse messen zu können. Eine Zertifizierung von Flächenpools/Ökokonten wurde als sinnvoll empfunden, u.a. auch deshalb, weil dies ein Instrument sein könne, um rechtlichen Anforderungen zu genügen.

Hinsichtlich der Themen „Ökoverzinsung“ und Einbeziehung der Landwirtschaft bildeten sich keine klaren Auffassungen heraus. Hier dominierten noch Verständnisfragen für eine spätere vertiefte Befassung, die der Workshop nicht leisten konnte.

III. Refinanzierung von Ausgleichsmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung der Pflegemaßnahmen

Der zweite Tag des Workshops begann mit einem Referat zum Thema „Kompensationsverpflichtungen und Pflegemaßnahmen – Empirische Erfahrungen und rechtliche Bewertung“ – von *Dr. Bunzel* vom DIFU Berlin.

Nach einem kurzen Überblick über den Stand der vom DIFU im Auftrag des BfN durchgeführten Untersuchungen, wandte sich *Dr. Bunzel* den Pflegekosten und Refinanzierungsmöglichkeiten zu. Es sei zwischen der Erhaltungs- oder Bewahrungspflege, die nur den status quo sichere und deshalb als Ausgleichsmaßnahme ungeeignet sei und der

Entwicklungspflege zu unterscheiden. Zudem seien die Kosten für Ausgleichsmaßnahmen in unmittelbare Kosten (bspw. Grunderwerbskosten, Pacht, Kosten für die Herstellungspflege und Finanzierung) und mittelbare Kosten (Unterhaltung und dauerhafte Pflege, Management, Wirkungskontrolle) aufzuteilen. In der Praxis werden die anfallenden Kosten von den Gemeinden aber sehr unterschiedlich refinanziert. Während laut der aktuellen Studie des DIFU die Kosten für Flächenerwerb und Durchführung der Ausgleichsmaßnahme zu etwa 90% von den Gemeinden auf den Eingriffsverursacher umgelegt werden, sind es bei den Kosten für die dauerhafte Pflege nur 34%. Zudem wurde die Frage, was unter dauerhafter Pflege zu verstehen sei, von 22% der Befragten mit bis zu 5 Jahren beantwortet, obwohl die Dauer von erforderlichen Pflegemaßnahmen je nach Ausgleichsmaßnahme stark variieren kann.

Im Gegensatz zur Erhaltungspflege können Pflegemaßnahmen, die der Verbesserung der Qualität von Natur und Landschaft und damit der Aufwertung dienen, auch als Ausgleichsmaßnahme festgesetzt und refinanziert werden. Probleme bestehen aber in der Festsetzung eines konkreten Betrages für die erforderlichen Kosten. Diesbezüglich wurde vorgeschlagen, einen Kapitalstock einzurichten und mit den anfallenden Zinsen die laufenden Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung zu finanzieren. Die Mittel für den Kapitalstock könnten dann als Ausgleichskosten refinanziert werden. Problematisch ist in dieser Hinsicht aber, wie solch ein Kapitalstock haushaltsrechtlich zu behandeln ist.

Welche Kosten refinanziert werden können hängt auch von der gewählten Form der Finanzierung ab. Während Kostenerstattungsbescheide eng an die Vorgaben in § 135a ff. BauGB gebunden sind, ermöglicht der Abschluss städtebaulicher Verträge beispielsweise auch die Kosten von (nicht aufwertenden) Erhaltungspflegemaßnahmen umzulegen.

Letztlich besteht die Möglichkeit, private Poolträger in Ausgleich und Refinanzierung einzuschalten. Dann kann die Gemeinde von dem Poolträger das Grundstück, auf dem die Ausgleichsmaßnahmen vorgenommen wurden oder auch einzelne Leistungen kaufen und die Kosten auf den Eingriffsverursacher umlegen. Sie kann aber auch lediglich als Vermittlerin zwischen Poolbetreiber und Investor auftreten, womit die Problematik der Refinanzierung entfällt.

Das Korreferat zum Thema „Die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen durch die Gemeinden und die Kostentragung durch Vorhabensträger bzw. Eigentümer“ hielt *Rechtsanwalt Prof. Dr. Stüer* aus Münster.

Den Schwerpunkt des Referates bildete die Refinanzierbarkeit von Pflegekosten. Da die Refinanzierungsregelungen der §§ 135a ff. BauGB an das Erschließungskostenrecht anknüpfen und eine Abwälzung von Pflegekosten nicht vorsehen, kommt dem Abschluss städtebaulicher Verträge zur Sicherung der Ausgleichsmaßnahme eine besondere Bedeutung zu. *Prof. Stier* schlug dabei eine differenzierte Betrachtung vor. Würden die aufgewerteten Flächen in erster Linie dem Investor, also einzelnen privaten Nutzern zugute kommen, sei es auch angemessen, ihm die Pflegekosten aufzuerlegen. Dagegen könnten die Pflegemaßnahmen für öffentlich nutzbare Flächen durchaus der Gemeinde aufgebürdet werden.

In der anschließenden Diskussion wurde deutlich, dass ein Ausgleich von Eingriffen zwar stets eine Aufwertung der betreffenden Fläche erfordert, dass aber jede Art ökologischer Aufwertung genügen muss. Eine strikte Trennung in Aufwertung der Natur oder Aufwertung landwirtschaftlicher Nutzung – beispielsweise durch Extensivierung – ist weder möglich noch nötig, da Naturschutz nicht isoliert betrachtet werden kann.

Es wurde die Frage aufgeworfen, ob zwischen Entwicklungs- und Pflegemaßnahme nicht oft nur ein gradueller Unterschied bestehe. Zumindest theoretisch könne die Unterscheidung aber danach erfolgen, ob die Maßnahme zu einer Aufwertung führt. Dann handele es sich um eine Entwicklungsmaßnahme. Die Abgrenzung verliere aber an Bedeutung, wenn eine Maßnahme im Rahmen der Bauleitplanung festgesetzt werde; eine Gemeinde könne auch eine langjährige Sicherstellung festsetzen.

Des Weiteren wurden Fragestellungen beim Einsatz privater Poolträger diskutiert. Auch bei privatrechtlich organisierten Pools ist eine dauerhafte Sicherung der Ausgleichsmaßnahmen erforderlich. Es besteht aber kein rechtliches Instrumentarium, eine spätere Überplanung dieser Flächen zu verhindern. *Dr. Bunzel* schlug eine dingliche Sicherung dieser Flächen zugunsten des Planungsträgers vor. Doch auch ohne spezielle Sicherung besteht ein faktischer Schutz gegen Überplanung darin, dass Eingriffe in die hochwertige Ausgleichsfläche ihrerseits auszugleichen wären.

Den Abschluss der Diskussion bildete die Frage, wer im Falle der Auflösung eines Pools haftet. Im Beispielsfall des „Städtequartetts“ besteht die Regelung, dass die Flächen und Verantwortlichkeiten an die beteiligten Städte zurückfallen. Falls solch eine Regelung fehlt, kommt dennoch eine Haftung der Gemeinde nach den Grundsätzen eines

„nachbarschaftlichen Gemeinschaftsverhältnisses“ – das bereits früher für das Verhältnis zwischen Investor und Gemeinde entwickelt wurde, in Betracht.

IV. Organisationsfragen der Errichtung und Verwaltung von Flächenpools

Der letzte Themenkomplex beschäftigte sich mit Organisationsfragen der Flächenpools und wurde durch einen Vortrag von *Axel Steffen*, Referatsleiter im Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Raumordnung des Landes Brandenburg, eingeleitet.

Darin wurde die Flächenagentur Mittlere Havel, die derzeit Gegenstand eines Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens (E+E) des BfN ist, vorgestellt.

Eine der Ursachen für die Errichtung der Flächenagentur waren Vollzugsdefizite der klassischen Eingriffsregelung, insbesondere im Hinblick auf eine Nachsorge beziehungsweise Kontrollen der Kompensationsmaßnahmen. Diese können auf komplexen Poolflächen effizienter durchgeführt werden. Zukünftig ist aber bereits früher anzusetzen, um eine effiziente Umsetzung der Eingriffsregelung zu erreichen. So ist in die Beurteilung, ob eine Maßnahme geeignet ist, auch die Erfolgswahrscheinlichkeit der Maßnahme mit einzubeziehen. Zudem ist ein abrufbereites Maßnahmenangebot bereitzustellen. Kompensationsvorschläge, die diesen Anforderungen nicht genügen, sind abzulehnen und in die Zahlung einer Ersatzabgabe umzuwandeln.

Im Folgenden ging *Steffen* konkret auf das Brandenburger Modell ein. In räumlicher Hinsicht ist Brandenburg in 14 verschiedene Naturraumtypen aufgeteilt. Dieser sehr weite Naturraumbegriff soll die Zuordnung von Kompensationsflächen erleichtern. Es genügt danach, dass die Ersatzmaßnahme im selben Naturraum wie der Eingriff vorgenommen wird.

Hinsichtlich der Organisation des Flächenpools entschied man sich für die Zusammenarbeit zwischen einem Landkreis und der Stiftung NaturschutzFonds Brandenburg, die sich im Wesentlichen aus dem Aufkommen der Ausgleichsabgabe finanziert und nun ihr Geschäftsfeld auf den Aufbau von Flächenpools mit der Möglichkeit der Refinanzierung über künftige Eingriffsvorhaben ausdehnte. Da der Dienstleistungsgedanke im Vordergrund stand, wählte man eine privatrechtliche Organisationsstruktur (GmbH). Die Finanzierung erfolgt derzeit im Wesentlichen durch Förderungen des BfN und MLUR im Rahmen des E+E-Vorhabens und einen Dienstleistungsvertrag mit dem beteiligten Landkreis. Zudem hat die Stiftung NaturschutzFonds Brandenburg die Finanzierung vorgezogener Maßnahmen bis zu 500 000 Euro zugesagt. Das Ziel, aus steuerlichen Gründen eine Gemeinnützigkeit zu

erreichen, wurde nicht weiter verfolgt, da in nächster Zukunft keine steuerpflichtigen Überschüsse erwartet werden. Insgesamt wird das Poolmodell zwar nicht als Allheilmittel, aber als wichtiges Instrument um der Eingriffsregelung zu mehr Erfolg zu verhelfen, angesehen.

In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass die vorgezogene Kompensation von Eingriffen neben Vorteilen wie der Finanzierung von Naturschutzprojekten durch finanzkräftige Investoren (z. B. Straßenbauverwaltung) auch die Gefahr birgt, dass die Zahl unabhängiger – altruistischer – Naturschutzprojekte abnehmen könne. Die Einrichtung von Ökokonten provoziere ökonomische Mitnahmeeffekte. Dagegen wurde eingewandt, dass Naturschutzvorhaben derzeit fast nur noch durch Gelder der EU oder aufgrund der Eingriffsregelung finanziert werden können.

Auch die Einführung einer allgemeinen Ausgleichsabgabe und damit eine Lockerung der Eingriffsregelung wurde nicht als Lösung angesehen. Das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe sei nicht kalkulierbar. Neben Befürwortern der Ausgleichsabgabe lehnen Landwirte entsprechende Zahlungen zumeist ab. Sinnvoll wäre eine Ausweitung der Ausgleichsabgabe für Eingriffe, die zwar theoretisch in natura kompensierbar wären, faktisch aber nicht kompensiert werden. Gegen die Idee einer „allgemeinen Eingriffsablöse“, wurde auch geltend gemacht, dass damit die Eingriffsregelung insgesamt ihre Bedeutung verlieren würde und die Gefahr bestehe, dass die entsprechenden Zahlungen durch politischen Druck so stark abgesenkt würden, dass mit ihnen nichts mehr anzufangen wäre. Je nachdem wohin das Geld fließe, bestehe auch die Gefahr, dass es dem Zugriff der Naturschutzbehörden zunächst entzogen würde und damit der räumliche Zusammenhang zwischen Eingriff und Kompensation aufgelöst würde.

V. Fazit

In seinem Schlusswort fasste *Prof. Köck* kurz die Ergebnisse des Workshops zusammen. Weitgehend Einvernehmen sei während der Tagung darüber hergestellt worden, unter welchen Voraussetzungen vorgezogene ökologische Aufwertungsmaßnahmen als Ausgleichsmaßnahmen anerkannt werden können. Hier komme es auf einen sichtbaren Bereitstellungszeitpunkt, verbunden mit einer Dokumentierung des ökologischen Anfangszustandes dieser Fläche an. Beides gebe die notwendige Klarheit, um ökologische

Aufwertungsmaßnahmen als Maßnahmen zum Ausgleich zu qualifizieren. Auch bezüglich der Sicherung von Ausgleichsmaßnahmen seien mittlerweile eine Reihe rechtlicher Pflöcke gesetzt worden, nicht zuletzt auch durch die vielfältige Befassung der Rechtsprechung mit dem Rechtsbegriff der „sonstigen geeigneten Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen“. Einvernehmen bestand unter den Tagungsteilnehmern auch darüber, dass die Eingriffsregelung – trotz ihrer mittlerweile gewachsenen Finanzierungsfunktion - weiterhin einen wichtigen Mehrwert gegenüber reinen Finanzierungslösungen, wie etwa einer Ausgleichsabgabe, beinhaltet, weil davon auszugehen sei, dass sich reine Finanzierungslösungen nicht dauerhaft gegen politische Einflussnahmen zugunsten der Entlastung von Verursachern behaupten können.

Noch nicht ausreichend geklärt werden konnten demgegenüber die Probleme der Einbeziehung innerstädtischer Brachflächen in Flächenpools und die Probleme der „Ökoverzinsung“. Offen geblieben sei beispielsweise die Frage, ob die kostenlose Bereitstellung stadteigener Brachflächen im Innenbereich als europarechtswidrige Beihilfe zu qualifizieren sei.

Prof. Dr. Wolfgang Köck

Dr. Randi Thum