

Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen im Interessenkonflikt von Landwirten, Kommunen und Naturschützern –

Unterstützung und Konzepte aus der Sicht der Landeskultur

21. Bundestagung der DLKG
4. bis 6. Oktober 2000 in Halle/Saale

Zusammenfassung

21. Bundestagung der
Deutschen Landeskulturgesellschaft DLKG in Halle/Saale
4. bis 6. Oktober 2000

**Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Interessenkonflikt von Land-
wirten, Kommunen und Naturschützern – Unterstützung und Kon-
zepte aus Sicht der Landeskultur**

Aus den in der Tagung vorgestellten Konzepten und Praxisberichten sowie der Diskussion kristallisierten sich folgende grundsätzlichen Aspekte heraus, deren Beachtung eine erfolgreiche Gestaltung der Maßnahmen sichern helfen:

- vorsorgende Ausweisung von Flächen ("Flächenpool"),
- Anpassung an die spezifischen Bedingungen der jeweiligen Bauleitplanung,
- Beachtung der Mindestanforderungen der landwirtschaftlichen Betroffenheit sowie
- Abstimmung der zu erreichenden Ausgleichswirkungen mit den praktischen Realisierungsmöglichkeiten.

Fehlende bundeseinheitliche Kriterien für die Landschaftsanalyse bzw. noch zu entwickelnde integrative Methoden zur landschaftsökologischen Bewertung erlauben es noch nicht, konzeptionell übereinstimmende Vorgehensweisen zu finden oder gar systematische Vergleiche der Projekte bzw. deren Wirkungen vorzunehmen.

Die Tagung dürfte somit den Teilnehmern geholfen haben, den aktuellen Komplex der Eingriffs- und Ausgleichsregelung aus verschiedenen Sichtweisen zur Landnutzung zu erörtern. Ein Rahmen wurde gespannt aus den dazu gegenwärtig verfügbaren Erkenntnissen und den ersten praktischen Erfahrungen. Hier hinein lassen sich für die Tagungsteilnehmer sicherlich die Forderungen und Ziele der von ihnen selbst zu beurteilenden Projekte in diesem Bereich der Landnutzung einordnen. Ausblick Die Landeskultur wird als dynamisches Wissensgebiet in der beispielhaft dargelegten Weise die Grundlagen liefern für die zukünftigen Konzepte und Methoden zur sachgerechten Entwicklung des agrarischen ländlichen Raumes. Zugleich werden die mit der Landeskultur verbundenen Institutionen wichtige Aufgaben übernehmen in der Moderation der multikriteriellen Optimierungsprozesse eines komplexer werdenden Landschaftsmanagements, einer "nachhaltigen" Landentwicklung.

Kurzfassungen der Vorträge

Eingriffsregelungen in der Bauleitplanung – Vorgehensweise in Bayern, RD Christoph Broda, München.....	4
Möglichkeiten einer konfliktarmen Umsetzung – Von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Dr. Rainer Hammer, Bremen	6
Flächenmanagement zur Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf regionaler Ebene, Ass. jur. Gerold Janssen, Dresden.....	9
Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen: Konfliktlösung durch Bodenordnung, Dipl.-Ing. Michael Klaus, München.....	11
Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen – ein Praxisbericht zur Eingriffsregelung aus der Sicht eines freien Planungsbüros, Dipl.-Ing. Frank Neumann, Erfurt.....	13
Berücksichtigung von Eingriffsregelungen in der räumlichen Agrarplanung im südlichen Teil Sachsen-Anhalts, Dr. R. Otto	16
Zum Für und Wider staatlicher Steuerung der Landwirtschaftlichen Flächennutzung, Prof. Dr. Hans-Friedrich Wollkopf, Halle.....	18

Eingriffsregelungen in der Bauleitplanung – Vorgehensweise in Bayern, RD Christoph Broda, München

Die Städte und Gemeinden in Bayern sind auf der Grundlage des Bundesbaugesetzes erst ab dem 1. Januar 2001 verpflichtet, in Ihren Bauleitplanungen die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung anzuwenden. Der Freistaat Bayern hat – wie auch Sachsen – seit 1994 von der bundesrechtlichen Ermächtigung zur sogenannten "Aussetzung" der Eingriffsregelung Gebrauch gemacht. Ziel war es dabei, den über 2000, meist kleinen Gemeinden in Bayern in abgestufter Weise den Übergang auf die neue Rechtslage zu erleichtern. Die Übergangsfristen laufen nun Ende dieses Jahres definitiv aus. Sowohl den zuständigen Bayerischen Staatsministerien – federführend dem Bayerischen Umweltministerium – wie auch dem Bayerischen Gemeindetag und dem Bayerischen Städtetag war es ein gemeinsames Anliegen, die Kommunen durch einheitliche Empfehlungen zur Behandlung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung zu unterstützen. Es geht zum einen um verfahrenstechnisch-methodische Hilfen, insbesondere bei den fachlichen Bewertungsfragen; andererseits soll eine bayernweit anerkannte Bewertungs- und Berechnungsmethode für Umfang und Art des Ausgleichs zu einer Vereinheitlichung der Vorgehensweisen in den Kommunen führen. Im Zusammenwirken der oben genannten Institutionen liegt seit September 1999 der Leitfaden "Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft" mit diesem Anspruch der Öffentlichkeit vor. Die Resonanz aus den Städten und Gemeinden ist – soweit die Kommunen sich mit der neuen Materie schon auseinandergesetzt haben – durchweg positiv. Eng mit der Thematik verbunden ist das Ökokonto, das heißt die Schaffung eines Flächen- und Maßnahmenvorrats für künftige Ausgleichsflächen. Dazu wurde in schon bewährter Zusammenarbeit – diesmal unter der Federführung des Bayerischen Gemeindetags – eine ergänzende Broschüre mit dem Titel "Handlungsempfehlungen für ein Ökokonto" erarbeitet. Sie erläutert die erforderlichen Arbeitsschritte und Probleme, die beim Aufbau eines Ökokontos bewältigt werden müssen. Damit liegt also das Rüstzeug für die Kommunen in Bayern vor, wie wir meinen, eine zuverlässige und praxisgerechte Verfahrenshilfe. Die Anwendung des Leitfadens führt zu einer nachvollziehbaren Bewertung und Bearbeitung der gesetzlichen Erfordernisse. Zugleich verbleiben den Gemeinden angemessene Entscheidungsspielräume für den jeweiligen Einzelfall. Mit dem Ökokonto können sich die Gemeinden zudem Vorteile bei der Flächenbereitstellung für Ausgleichsflächen sichern.

Die Besonderheit des solchermaßen konkretisierten "bayerischen Wegs in der Eingriffsregelung" gegenüber vergleichbaren Modellen in den anderen Bundesländern liegt darin, dass hier – auch aus Gründen der höheren Akzeptanz bei Entscheidungsträgern und Bürgerinnen und Bürgern – ein vereinfachtes, bewußte überschlägig gehaltenes Berechnungsverfahren vorgeschlagen wird, das außerdem Optimierungsprozesse in der Entwurfsphase der Bebauungspläne anreizt. Im Ergebnis wird so eine besonders landschafts- und umweltgerechte Planung belohnt, indem die Eingriffsfolgen möglichst minimiert werden und damit auch nur ein geringerer Ausgleichsbedarf entsteht. Zugleich wird das Vermeidungsgebot der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung gestärkt. In den Gemeinden Bayerns wird es nun darauf ankommen, dass diese Chancen und Spielräume auch letztlich zugunsten einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung genutzt werden.

Bezugsmöglichkeiten:

Leitfaden

"Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft"

Kostenlos direkt beim Herausgeber:

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen

Rosenkavalierplatz 2,

81925 München

e-mail: poststelle@stmlu.bayern.de

Broschüre

"Handlungsempfehlungen für ein Ökokonto"

direkt beim Herausgeber

gegen 10 DM Unkostenbeitrag:

Bayerischer Gemeindetag,

Dreschstraße 8, 80805 München

e-mail: baygt@bay-gemeindetag.de

Möglichkeiten einer konfliktarmen Umsetzung – Von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Dr. Rainer Hammer, Bremen

Für größere Infrastrukturprojekte werden i.d.R. umfangreiche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erforderlich. Insbesondere in Räumen mit hochwertigen landwirtschaftlichen Böden und hoher Flächennutzungskonkurrenz kommt es häufig zu Konflikten über die Lage und den Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. In einer Untersuchung bei Halle wurden die Möglichkeiten zur konfliktarmen Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geklärt. Im Rahmen einer methodischen Untersuchung war zu klären, unter welchen Voraussetzungen eine konfliktarme Umsetzung von naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen möglich ist.

Am Beispiel der A 143 (Westumfahrung Halle) wurden die Ergebnisse überprüft. In dem Raum westlich von Halle bestehen im auffallend komplexen Ausmaß konkurrierende und sich überlagernde Nutzungsansprüche von Landwirtschaft, Schutzgebietsausweisung, Rohstoffabbau und Erholungsfunktion. In mehreren Arbeitsschritten wurden übertragbare Schlussfolgerungen ermittelt und Anwendungsbeispiele aufgezeigt.

Nach der Ermittlung von Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Raum wurde ein Grobkonzept für ein Biotopverbundsystem entwickelt. Parallel dazu wurden im Untersuchungsraum standortkundliche Erhebungen zur Bodengüte und Hangneigung vorgenommen.

Diese wurden ergänzt um Betriebsbefragungen bei den landwirtschaftlichen Betrieben.

Aus der Verschneidung der standortkundlichen Kriterien ergaben sich erste Hinweise auf konfliktarme Flächen.

Auch durch die Betriebsbefragung ergaben sich Hinweise auf konfliktarme Flächen. In einem weiteren Schritt wurden die so ermittelten Flächen im Hinblick auf ihre Eignung geprüft.

Konfliktarme Flächen lagen dann vor,

- wenn ihre naturschutzfachliche Eignung gegeben war,
- eine Verfügbarkeit vorlag,
- eine Einpassung in die Zielkonzeption des Naturschutzes für den Landschaftsraum möglich war.

Als Ergebnis wurden praxisorientierte Hinweise für die Planung von naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen ausgearbeitet. Mit den Vorschlägen zur Vorgehensweise kann die landwirtschaftliche Betroffenheit bei großen Infrastrukturvorhaben bereits während der Planungsphase minimiert werden.

Naturschutzrechtliche Ausgleichsflächen im Spannungsfeld zwischen Ökologie und Landwirtschaft anhand ausgewählter Beispiele, Dr. Thomas Holzhüter, Flintbek

In Schleswig-Holstein erfolgt die Durchführung von naturschutzrechtlich erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zunehmend nach landschaftsplanerischen Gesichtspunkten. Planerisches Rückgrat ist das Schutzgebiets- und Biotopverbundsystem (SBVS). Es ist im Rahmen der Aufstellung des Landschaftsprogramms Schleswig-Holstein auf breiter Basis öffentlich diskutiert worden. Dabei wurden viele Änderungswünsche eingearbeitet. Als zweite Phase der überörtlichen Landschaftsplanung werden Landschaftsrahmenpläne aufgestellt. Sie stellen das SBVS in differenzierter Form im Maßstab 1:100.000 dar. Auf der örtlichen Ebene der Gemeinden sind Biotopverbundflächen als vorrangige Flächen für den Naturschutz darzustellen. Dabei haben die Gemeinden zugleich einen gewissen Spielraum hinsichtlich des Darstellungsumfangs. Langfristig ist das SBVS natürlich oder naturnah zu entwickeln. Derzeit werden die Flächen überwiegend intensiv landwirtschaftlich genutzt. Dabei handelt es sich häufig um Grenzertragsstandorte mit vielfach besonderen Standortverhältnissen und daher einem besonders hohen ökologischem Aufwertungspotential. Damit sind diese Bereiche für die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen besonders geeignet. Die Ermittlung des konkreten Ausgleichsumfangs erfolgt nach verschiedenen Methoden. Für Straßenbauvorhaben gibt es ein eingeführtes Bewertungsverfahren. Ökologische Mindeststandards, z.B. hinsichtlich des Ausgleichsumfangs werden im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung empfohlen. Um einer unerwünschten Zersplitterung von Ausgleichsflächen entgegenzuwirken, kann seitens der Gemeinden eine Zusammenführung der unterschiedlichen Maßnahmen und Flächenerfordernisse in einem großflächigen Ausgleichsflächenpool erfolgen. Kompensationsmaßnahmen setzen im Regelfall das notwendige Grundeigentum voraus.

Sie können sich in der Regel nur langfristig entwickeln.

- Kompensationsmaßnahmen gehen vielfach mit einer Änderung des Wasserhaushalts einher (Einstellung der Binnenentwässerung).
- Kompensationsflächen entwickeln sich vielfach zu gesetzlich geschützten Biotopen.
- Kompensationsflächen gehen vielfach mit besonders extensiven landwirtschaftlichen Nutzungsformen einher.

Grundstücke für Kompensationsmaßnahmen schaffen eine Nachfrage und führen Flächen gezielt einer neuen Zweckbestimmung zu. Der Erwerb potentieller Kompensationsflächen bewirkt zusätzliche Investitionen in den ländlichen Räumen. Der Grunderwerb für Kompensationsflächen erfolgt in Schleswig-Holstein durch Institutionen, die mit der Landwirtschaft vertraut sind. Wenn durch Eingriffsvorhaben besonders negative Wirkungen auf die Agrarstruktur zu befürchten sind, werden auch Flurbereinigungsverfahren durchgeführt.

Im Vortrag wird die Kompensation zweier Planungen näher vorgestellt:

- Im Rahmen des B-Planes Nr. 74 der Stadt Ahrensburg (Kreis Stormarn) werden vormals intensiv genutzte Ackerflächen im Anschluß an ein neues Wohnbaugebiet als extensiv genutztes Grünland mit eingestreuten naturnahen Landschaftselementen (Knicks, Obstwiese) ökologisch aufgewertet. Fußwege durch das Gebiet dienen sowohl dem Naturerleben sowie der wohnungsnahen Erholung.
- Im Rahmen der auf Hamburger Gebiet stattfindenden Planungen eines Werkes für die Fertigung des Flugzeuges Airbus A 3XX werden bundesländerübergreifende Ausgleichsflächenpools realisiert. In Schleswig-Holstein werden dazu Flächen im Bereich der Hörner-Au-Niederung ökologisch aufgewertet. Die Entwicklungsziele orientieren sich an den jeweiligen standörtlichen und naturschutzfachlichen Voraussetzungen. Es werden extensiv genutzte Offenlandschaften unter dem Aspekt Wiesenvogelschutz entwickelt und – zukünftig weitgehend ungenutzte –Moorkomplexe renaturiert.

Die Beispiele zeigen, daß bei einer fairen Akzeptanz der gegenseitigen Belange, gerade in Zeiten des Strukturwandels der Landwirtschaft, genügend Kompensationsflächen bereitgestellt werden können. Der Naturschutz sucht hier nach geeigneten Partnern in der Landwirtschaft, die sich auf die besondere Bewirtschaftungssituation einstellen.

Flächenmanagement zur Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf regionaler Ebene, Ass. jur. Gerold Janssen, Dresden

1. Die Eingriffsregelung des Naturschutzrechts nach §§ 8, 8a BNatSchG dient dem Integritätsinteresse von Natur und Landschaft. Sie sollte künftig für eine nachhaltige Raumentwicklung instrumentalisiert werden und so zur Sicherung der ökologischen Funktionen beitragen, mit denen die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum in Einklang zu bringen sind. Mit einem abgestimmten regionalen Flächenpoolkonzept können naturschutzfachliche Forderungen nach Biotopverbundkonzepten entsprochen sowie ein wichtiger Beitrag zur Schaffung eines europarechtlich geforderten Verbundsystems (Natura 2000) erbracht werden.
2. Die Eingriffsregelung in der kommunalen Bauleitplanung folgt den Vorschriften des Baugesetzbuches (städtebauliche Eingriffsregelung), §§ 1a, 135a, 200a BauGB.
3. Die räumliche und zeitliche Entkoppelung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem Baugesetzbuch erlaubt die Einführung eines Öko-Kontos und eines Flächenpools. Während das Öko-Konto die zeitliche Entkoppelung von Ausgleichs-Maßnahmen erfasst, sind im Flächenpool die räumliche Entkoppelung von Ausgleichs-Flächen gemeint. Beide Instrumente können sich überlappen bzw. ineinander übergehen.
4. Die Vorteile eines Flächenpools sind vielschichtig. Sie reichen von der Entwicklung eines räumlichen Verbundes für den Naturschutz bis hin zu Einsparung von Kosten für Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen.
5. Allerdings ergeben sich auch nicht zu vernachlässigende Gefahren: Sie liegen (1) in der Vernachlässigung des Vermeidungsgebotes der Eingriffsregelung, wenn bereits in größerem Umfang anrechenbare Maßnahmen durchgeführt sind sowie (2) in der Vernachlässigung des funktionalen Zusammenhangs zwischen Eingriffsfolgen und Ausgleichsmaßnahmen: Sie verleiten (3) zur Anrechnung jedweder Maßnahme des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder auch des Umweltschutzes oder auch aufgrund anderer Rechtsvorschriften durchzuführender Maßnahmen zum Schutz von Natur und Landschaft als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme und (4) zur Zurückstellung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die über die Anforderungen der Eingriffsregelung hinaus nach Naturschutzrecht oder Baurecht erforderlich sind, wenn diese nicht als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen angerechnet werden können.
6. Die Pflicht der Gemeinden, gemäß § 135a Abs. 2 BauGB Flächen für Ausgleichsmaßnahmen auf Kosten der Vorhabenträger bereitzustellen, zwingt die Gemeinden zur Aufstellung eines kommunalen Flächenpools. Mit dem Durchgriff der städtebaulichen Eingriffsregelung per 01.01.2001 gelten diese Vorschriften in allen Bundesländern.

7. Sofern in Verdichtungsräumen einer Gemeinde nicht genügend Ausgleichsflächen zur Verfügung stehen, sind sie zum Ausweichen in andere Gemeinden und somit zur Beteiligung an einem interkommunalen oder regionalen Flächenpool angewiesen.
8. Auf raumordnerischer Ebene steht dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit offen, durch Implementierung des § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG in die zu novellierenden Landesplanungsgesetze die rechtlichen Voraussetzungen für einen regionalen Flächenpool zu schaffen und durch entsprechende planerische Abstimmung die Maßnahmen zu sichern.
9. Die landschaftsplanerischen Entwicklungsziele bilden die Grundlage für die Benennung von Räumen, in denen aus regionaler Sicht und unter Berücksichtigung der beeinträchtigten Funktionen vorrangig Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erfolgen sollten. Ein solches Konzept zum regionalen Ausgleich ist entsprechend § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG im Regionalplan als Ziele und Grundsätze der Raumordnung in Form von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten festzulegen.
10. Schließlich ist die Frage nach der Institution (Flächenagentur) zu beantworten, welche die Verwaltung des Flächenpools übernehmen soll, sowie zu klären, welche Aufgaben dieser im Einzelnen zustehen.

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen: Konfliktlösung durch Bodenordnung, Dipl.-Ing. Michael Klaus, München

Eingriffe in Natur und Landschaft sind im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können. Bauliche Maßnahmen aller Art zählen in der Regel als Eingriff, da diese Grund und Boden in Anspruch nehmen. Im Rahmen des Vortrages soll besonders der Aspekt Vorbereitung von baulichen Maßnahmen durch die gemeindliche Entwicklungs- und Bauleitplanung sowie die dadurch entstehenden Probleme und Konflikte und deren mögliche Lösung durch Bodenmanagement und Bodenordnung aufgezeigt werden. Die Bauleitplanung selbst zählt noch nicht als Eingriff, diese bereitet aber einen Eingriff vor. Ein Problem ist die Zuordnung von Eingriff und Ausgleich zu den entsprechenden Flächen. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich ist nicht erforderlich, soweit dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftsplanung vereinbar ist. Dies eröffnet Spielräume, da die Landaufbringung für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wiederum oft mit weiteren Konflikten behaftet ist. Eine Kernfrage wird daher sein, wie diese Konflikte minimiert bzw. gelöst werden können. Ein in die Zukunft gerichteter Lösungsweg für verantwortungsvolle Gemeinden ist sicherlich ein kommunales Bodenmanagement, in dessen Rahmen auch die Führung eines Ökokontos möglich ist. Dieses kommunale Bodenmanagement kann durch die Strategie und die Instrumente der Bodenordnung erfolgreich unterstützt werden. Welche Bodenordnungsverfahren stehen der Gemeinde dabei zur Verfügung? Grundsätzlich gilt, dass die Gemeinde vom Grundsatz der Angemessenheit her immer das Bodenordnungsinstrument zu wählen hat, das nach objektiven Kriterien anzuwenden ist. Auf die Bodenordnungsinstrumente des Baugesetzbuches soll im Rahmen dieses Vortrages nicht vertieft eingegangen werden. Hierzu verweise ich auf Seminare beim Institut für Städtebau Berlin, z.B. R. Müller-Jökel "Bereitstellung der Flächen für Ausgleichsmaßnahmen im Umlegungsverfahren", und den Alphabetischen Leitfaden mit Planungshilfen "Baurecht für die Praxis" von J. Busse. Vielmehr soll hier im Hinblick auf ländliche Gemeinden auf die vorteilhaften Möglichkeiten des Flurbereinigungsrechtes aufmerksam gemacht werden, bei denen städtebauliche Maßnahmen durch Bodenordnung und Bodenmanagement konfliktfrei umgesetzt werden können.

An dieser Stelle sei z. B. auf die Bücher "Mehr Bauland ist möglich" und "Wege zum Bauland" von Alois Glück et al. hingewiesen, in denen viele Beispiele zur Partnerschaft Flurbereinigung/kommunale Bauleitplanung und Baulandpolitik aufgezeigt werden, allerdings noch ohne den nun alles überlagernden Aspekt der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Der Gesetzgeber selbst sieht bekanntlich in der Kombination von Flurbereinigungsrecht und Baurecht ein schlagkräftiges Instrument. Aus diesem Grund sind in beiden Gesetzen Möglichkeiten der engen Kooperation vorgesehen. Im Rahmen des Baugesetzbuches ist neben der Abstimmung von Bauleitplanung mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur oder der Flurbereinigung auch die Möglichkeit einer Flurbereinigung aus Anlass einer städtebaulichen Maßnahme genannt. Vielleicht sollte diese durch das Boxberg-Urteil in den Hintergrund geratene Möglichkeit wieder offensiver diskutiert werden, noch dazu, wenn man die neuen Tendenzen des Komplexes Berücksichtigung von Ausgleichsflächen im Rahmen der Unternehmensflurbereinigung betrachtet. Parallel dazu eröffnet das Flurbereinigungsrecht im Rahmen der neuen Regelungen für das Vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG die Möglichkeit, sowohl aus Anlass einer städtebaulichen Maßnahme als auch zur Lösung von Landnutzungskonflikten ein solches Verfahren einzuleiten. Beide Varianten bekommen im Rahmen der Problematik Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eine besondere, ja sogar zunehmende Bedeutung. Schließlich sei auch auf den Zusammenhang einer Dorferneuerung nach Flurbereinigungsrecht mit Bauleitplanung sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hingewiesen.

Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen – ein Praxisbericht zur Eingriffsregelung aus der Sicht eines freien Planungsbüros, Dipl.-Ing. Frank Neumann, Erfurt

1. Einleitung

Die Eingriffsregelung hat sich bekanntermaßen mit Akzeptanzproblemen und Vollzugsdefiziten auseinander zusetzen. Sie birgt erhebliches Konfliktpotenzial, weil sie im Spannungsfeld divergierender Interessenlagen operieren muss. Die heutige Fachtagung hat sich deshalb zum Ziel gesetzt, die mit der Eingriffsregelung verbundenen Fragestellungen zu thematisieren und die Suche nach geeigneten Lösungsansätzen zu unterstützen. Mein Beitrag soll dabei anhand konkreter Beispiele einen Einblick in die Praxis der Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geben, einige maßgebliche Problembereiche aufzeigen und erste Lösungsvorschläge andeuten, ohne dabei den nachfolgenden Vorträgen vorgreifen zu wollen.

2. Anforderungen an den Planungsprozess – idealtypische Vorgehensweise

Die Eingriffsregelung wird durch den Planer i.d.R. in einem Landschaftspflegerischen Begleitplan (LBP) oder einem Grünordnungsplan (GOP) bearbeitet. Nachfolgend ist für den Projektbereich "Straßenbauvorhaben" ein idealtypisches Vorgehen beschrieben, welches anschließend mit den realen Verhältnissen verglichen werden soll.

Bestandserfassung und Bewertung

- Datenmaterial bei Naturschutzbehörde verfügbar, ausreichend Zeit für notwendige Geländearbeiten im Bereich Flora und Fauna.
- Auf den Naturraum bezogene Bewertungsgrundlagen liegen in einem Landschafts- oder Landschaftsrahmenplan vor.

Konfliktanalyse

- Datenübergabe vom Straßenplaner, Ermittlung der Qualität und Quantität der verursachten Eingriffe in Natur und Landschaft.

Vermeidungsgebot

- Optimierung des Projektes zur Verminderung des Eingriffes in Zusammenarbeit mit Straßenplaner und Auftraggeber (Trassenlage, Durchlässe o.ä.).
- Festlegung von Schutzmaßnahmen (Baumschutz, Amphibienleiteinrichtungen o.ä.).

Ermittlung von Ausgleichsmaßnahmen

- Enge funktionale und räumliche Bindung an Eingriff, z.B. Entsiegelung von versiegelten Flächen für Versiegelung von Acker, Renaturierung für bauliche Eingriffe an Gewässern.

Ermittlung der Ersatzmaßnahmen

- Zielvorstellungen des Landschaftsplanes für den Naturraum und funktionale "Nähe" zum Eingriffstatbestand beachten (Gleichartigkeit der ersetzten Funktionen).
- Vorklärung der Zustimmung von Flächeneigentümer und -nutzer für die beabsichtigte Maßnahme.

Abschließende Eingriffs- und Kompensationsbilanz

- Nachweis, dass alle beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes ausgeglichen oder zumindest ersetzt sind.

3. Reales Vorgehen und auftretende Probleme

Nachfolgend sollen beispielhaft einige im Planungsprozess immer wieder auftretende Probleme beschrieben werden:

- Oft keine oder schlecht nutzbare Datengrundlagen bzw. Bewertungsvorgaben in Landschafts- oder Landschaftsrahmenplänen.
- Geländeerhebungen oft aus Zeit- und Kostengründen (Fauna) nur begrenzt möglich.
- Vermeidung durch Optimierung des Eingriffsvorhabens scheitert oft an den zeitlich knappen Vorgaben, LBP-Planer kann vielfach erst nach Fertigstellung des Straßenentwurfes aktiv werden.
- Möglichkeiten für "echte" Ausgleichsmaßnahmen (z.B. umfangreiche Entsiegelungen) sind in der Praxis selten gegeben
- Festlegung von Ersatzmaßnahmen muss sich i.d.R. an den zur Verfügung stehenden Flächen orientieren, nicht an den zu kompensierenden Funktionen, weitere Kriterien für die Festlegung der Art der Ersatzmaßnahmen sind die zu erreichenden Aufwertungspotenziale (Ökopunkte) und die zu erwartenden Kosten (möglichst niedrig, nicht selten sind prozentuale Höchstgrenzen an den Gesamtkosten des Vorhabens durch den Auftraggeber gesetzt).
- Derzeitige Anwendung der Eingriffsregelung erfordert oft Inanspruchnahme von landwirtschaftlicher Nutzfläche für Kompensationsmaßnahmen, dadurch Konflikte mit Agrarunternehmen als Nutzer (keine Herausnahme von Flächen aus der Gesamtbewirtschaftungsfläche gewünscht, andererseits passen die Ziele der Kompensationsmaßnahme vielfach nicht zu den Betriebsstrukturen der Unternehmen z.B. bei Grünlandmaßnahmen).

- Notwendige Pflege aufgelassener wertvoller Biotopflächen wird aus rechtlichen Gründen selten als Kompensationsmaßnahme anerkannt.
- Rand- und Splitterflächen, die im Zuge des Flächenerwerbes für die Straße mit erworben werden müssen, sollen auf Wunsch des Auftraggebers mit in die Kompensation einbezogen werden, was aus fachlichen Gründen nicht immer sinnvoll ist.
- Bundesweit keine einheitlichen Vorgaben für die abschließende Flächenbilanzierung führt zu Unsicherheiten im Planungsprozess und zu hoher Einzelfallungerechtigkeit bei der Festlegung des Kompensationsumfangs.
- Mangelnde Vollzugskontrolle und fehlende Klärung der dauerhaften Zuständigkeit für die Maßnahmen führt zu hohen Umsetzungsdefiziten.

4. Ansätze zur Verbesserung der Situation

- Einige Vorschläge zur Verbesserung der Anwendung des Instrumentes Eingriffsregelung sollen nunmehr dargestellt werden, wohl wissend, dass diese in Einzelfällen durchaus bereits zur Anwendung kommen.
- Frühzeitige Zusammenarbeit zwischen Straßenplaner und LBP-Planer ermöglichen.
- Aufbau von Flächenpools für Kompensationsmaßnahmen auf der Grundlage der Landschaftsplanung und der Flächennutzungspläne so zeitig wie möglich initiieren, Einsatz des Instrumentes Flurbereinigung im Vorfeld von Eingriffsplanungen.
- Unternehmensflurbereinigung parallel zu Straßenentwurf und LBP-Planung einleiten, nicht erst nach Planfeststellung.
- Nutzung des Instrumentes Ökokonto auch außerhalb der Bauleitplanung zulassen (vorgezogene Realisierung von Kompensationsmaßnahmen).
- Flexibilität und Pragmatismus bei der Anerkennung möglicher Maßnahmentypen durch die zuständigen Behörden (zumindest für Ersatzmaßnahmen), im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten der Pflege/Aufwertung bestehender wertvoller Biotopflächen Vorrang einräumen gegenüber "künstlichem" und damit "unnatürlichem Biotopneubau".
- Vereinheitlichung der Bilanzierungsvorgaben, auch auf Kosten der Nivellierung von spezifischen Einzelfallkonstellationen.
- Erfolgskontrolle: regelmäßig Herstellungskontrollen institutionalisieren, Funktionskontrollen nur in wenigen begründeten Einzelfällen sinnvoll.
- Klärung der Zuständigkeiten und Finanzierung der dauerhaften Unterhaltung (Unterhaltungspflege) im Planungs- und Genehmigungsprozess klären.

Berücksichtigung von Eingriffsregelungen in der räumlichen Agrarplanung im südlichen Teil Sachsen-Anhalts, Dr. R. Otto

Im südlichen Teil Sachsen-Anhalts bestehen große außerlandwirtschaftliche Flächenansprüche zur Verwirklichung unterschiedlichster Vorhaben, die Eingriffe in den Naturhaushalt und das Landschaftsbild verursachen. In der räumlichen Agrarplanung sind deshalb auch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (A/E-Maßnahmen) in folgenden Planungsbereichen von Bedeutung:

- die Anwendung der Eingriffsregelung in der Flurneuordnung und
- die Nutzung des Instrumentariums der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) für eine konfliktarme Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Flurneuordnung In der Flurneuordnung steht die Anwendung der Eingriffsregelung nach Naturschutzrecht im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Flurneuordnungsgebietes durch die Ausarbeitung des Wege- und Gewässerplanes mit landschaftspflegerischem Begleitplan (Plan nach § 41 FlurbG oder Neugestaltungsentwurf nach LwAnpG) bzw. durch den Bodenordnungs-/Flurbereinigungsplan. Das erfordert, die Interessen des Naturschutzes und der Landwirtschaft in Partnerschaft zu lösen. Soweit die Flurneuordnung in Natur und Landschaft im Sinne des § 8 NatSchG LSA eingreift, gelten die naturschutzrechtlichen Eingriffsregeln. Ersatzzahlungen, wie sie nach § 13 a NatSchG LSA zulässig sind, sollen allerdings im Rahmen von Flurneuordnungsverfahren nicht zur Anwendung kommen, da bei einer Neuordnung immer davon auszugehen ist, dass Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im betreffenden Gebiet umzusetzen sind. Verschiedene landesrechtliche Richtlinien, Vorschriften und Empfehlungen geben methodische Hilfen für die Neugestaltung von Flurneuordnungsgebieten sowie zur Handhabung der Eingriffsregelung.

Zu Maßnahmen, die im Rahmen von Flurneuordnungsverfahren die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können, zählen unter anderem Wegeneu- und Wegeausbau, Gewässerbau, Umwandlungen der Nutzungsart, Erosionsschutz- und Meliorationsmaßnahmen u.a. Die planerische Bearbeitung von Eingriffsfolgen und des Konzeptes für Kompensationsmaßnahmen wird verbal-argumentativ vorgenommen. Die verbal-argumentative Darstellung ist funktionsbezogen und nachvollziehbar vorzunehmen. Rechen- oder Bilanzierungsmodelle können in Ausnahmefällen zusätzlich angewendet werden. In der Flurneuordnung muss die Kompensation nicht unbedingt jeder einzelnen Maßnahme zugeordnet werden, sondern es ist zumeist der Gesamtbedarf an landespflegerischen Maßnahmen mit seinen Auswirkungen auf das Verfahrensgebiet zu betrachten.

Für die Praxis der Flurneuordnung sind daher die zum Ausgleich und zum Ersatz erforderlichen Flächen im Bereich des jeweiligen Verfahrensgebietes aufzubringen.

Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) In mehreren von uns durchgeführten AEP bestand eine der Aufgaben darin, Flächenvorschläge für eine zweckmäßige und konfliktarme Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen zu unterbreiten. Insbesondere sollen dadurch negative Auswirkungen auf die Agrarstruktur, wie die Inanspruchnahme wertvollster landwirtschaftlicher Flächen in großem Umfang oder zusätzliche Flächenzerschneidungen ausgeschlossen oder zumindest verringert werden. Als Problem stellte sich dabei heraus, dass der Flächenpool zwar Planungsvorschläge beinhaltet, bisher aber nicht in Form von tatsächlich verfügbaren Flächen existiert und die schwierige Aufgabe der Flächenbereitstellung vor Ort nicht gelöst ist. Empfehlenswert wäre, hierfür einen Flächenpool über Flächenbevorratung dort zu schaffen, wo auf der Grundlage vorhandener Fachplanungen konzentriert A/E-Maßnahmen realisiert werden könnten. Die Landgesellschaft könnte hier für das Flächenmanagement als kompetenter Partner fungieren. Um die Inanspruchnahme bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen zu minimieren, gilt es, Kompensationsmaßnahmen auch auf versiegelten Flächen umzusetzen. Hier bietet sich der Abriss nicht mehr nutzbarer landwirtschaftlicher Gebäude und Anlagen einschließlich der Entsiegelung von Verkehrsflächen an. Für Entsiegelung und Abriss werden im Land Sachsen-Anhalt für die praktische Umsetzung verschiedene Varianten empfohlen. Allerdings besteht hierbei immer noch das Problem, dass Abrissmaßnahmen im Vergleich zu herkömmlichen Maßnahmen sehr kostspielig sind und die Bewertung des Kompensationseffektes im Vergleich zu den entstehenden Kosten in der Regel zu gering oder noch ungeklärt ist.

Zum Für und Wider staatlicher Steuerung der Landwirtschaftlichen Flächennutzung, Prof. Dr. Hans-Friedrich Wollkopf, Halle

Mit der im aktuellen deutschen Naturschutzrecht verankerten Eingriffsregelung und den damit verbundenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wurde die Grundlage für eine auch im internationalen Vergleich bemerkenswertere staatliche Instrumentarium zur Abwägung von Naturschutz- und Nutzungsanforderungen gelegt. Der Begriff "Eingriffe in Natur und Landschaft" an sich ist in der Realität außerordentlich vielschichtig und schwer zu fassen. Um ihn dennoch analyse- und regelungsfähig zu gestalten, wird ihm im Bundesnaturschutzgesetz (1998) prinzipiell ein Flächenbezug zugeordnet: "Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen; die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können" (§ 8 (1)).

Über Flächeneinheiten als Medium sind hier sehr unterschiedliche natürliche und anthropogene Raumfaktoren zu fokussieren und damit auch den formalen "Gesetzen der Fläche", d.h. z.B. einer mehr oder weniger willkürlichen zweidimensionalen Eingrenzung zu unterwerfen. Trotz dieser offensichtlichen logischen Enge des Flächenprinzips ist gegenwärtig keine Alternative zu dessen Dokumentations- und Regelungsvorzügen erkennbar. Über den Flächenbezug ist die Eingriffsregelung zudem unmittelbar mit den Systemen der Raumplanung (kommunale Bauleitplanung, Regionale Flächennutzungspläne), der Landschaftsplanung und der raumbezogenen agraren Fachplanung zu verknüpfen. Als wichtigster Flächennutzer in Deutschland ist die Landwirtschaft (und entsprechend auch die Forstwirtschaft) in besonderem Maße von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Sinne der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung betroffen. Zugleich bieten das Bundesnaturschutzgesetz und das Bundesbodenschutzgesetz (1998) mit ihren Grundsätzen guter fachlicher Praxis in der Landwirtschaft einen gewissen Nutzungsschutz unter den übergeordneten Aspekten der Naturerhaltung an. Zahlreiche Landwirte allerdings sehen sich in einer Frontlage zwischen – wie zu hören und zu lesen ist – staatlichem "Umweltdirigismus" und gefährdeter "unternehmerischer Entscheidungsfreiheit". Entsprechend misstrauisch verfolgen sie z.B. auch die neueren Diskussionen zur staatlichen Steuerung der Flächennutzung mittels einer gestuften ökologischen Besteuerung (vgl. BIZER u. EWRINGMANN 1999).

Zu einem Abbau des flächenbezogenen Konfliktpotentials bei der Landwirtschaft einerseits und Natur- bzw. Umweltschutz andererseits könnten beitragen:

- Verminderung der "Konkurrenz der Planungen" und ihres durch unterschiedlichen juristischen Status bedingten Einfluß- sowie Durchsetzungsgefälles;
- weitere Ausgestaltung des Schutz- und Vorsorgegebotes für land- und forstwirtschaftliche Nutzflächen;
- Verbesserung der land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächendokumentation, z.B. durch die Einbeziehung funktionaler Aspekte (produktive, nichtproduktive, betriebskonstituierende etc. Flächenfunktionen), entsprechend etwa den Bodenfunktionen im Bundes-Bodenschutzgesetz.

Mit einer stärkeren Harmonisierung der flächenbezogenen Planungsgrundlagen und strikten Beachtung des rahmensetzenden Charakters staatlicher Planung werden sich auch Diskussionen zum "Für und Wider staatlicher Steuerung" abschwächen.