

Holger Rößling

Die Vorbereitung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung durch die Regionalplanung

Rechtliche Rahmenbedingungen, planerische Aufgaben
und die Umsetzung in der Praxis

Preparation of impact regulation under nature protection law in regional planning

Law, planning and practical solutions

Kurzfassung

Als Folge der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung müssen Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden. Diese Maßnahmen sind in vielen Fällen raumbedeutsam. Sie tragen wesentlich zur Entwicklung von Natur und Landschaft in den betroffenen Räumen bei. In der Regionalplanung soll deshalb eine stärkere konzeptionelle Vorbereitung dieser Entwicklungen erfolgen. Sie ist dabei auf Aussagen der Landschaftsrahmenplanung angewiesen. Der Beitrag erläutert die Aufgaben von Landschafts- und Raumplanung zur Vorbereitung der Eingriffsregelung auf regionaler Ebene.

Abstract

Compensation measures have to be carried out under the regulations on impact regulation within the German nature protection law. In many cases these measures have a great impact on the regional land use situation as well as contributing to the development of the landscape in the affected area. For this reason a greater emphasis should be put on the strategic preparation of these developments on the regional planning level. This article explains the tasks of landscape and spatial planning for the preparation of the impact regulation on the regional level.

1 Einleitung

Seit Anfang der 90er Jahre ist durch den Baurechtskompromiss und durch den großen Bedarf an Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Zuge des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung wieder verstärkt ins Blickfeld gerückt. Von „Flexibilisierung“ ist die Rede (z. B. Steffen 2000). Flexibilisierung wird dabei als Möglichkeit angesehen, Vollzugs- und Umsetzungsdefizite der Eingriffsregelung zu verringern. Im Mittelpunkt stehen die Möglichkeiten zur räumlichen und zeitlichen Entkopplung von Eingriffen und Kompensationsmaßnahmen, wie sie im Bauplanungsrecht gegeben sind.

In der Praxis tragen Kommunen, Vorhabensträger und Genehmigungsbehörden ganz wesentlich zur Flexibilisierung der Eingriffsregelung bei, wenn auch mitunter konzeptionslos und nicht immer unter Minderung der Vollzugsdefizite. Dabei zeigt sich allerdings auch, dass es für Kompensationsflächen nicht nur Nachfrager, sondern auch Anbieter gibt. Wohnungs- und Landesentwicklungsgesellschaften, Industrieunternehmen und Kommunalverbände sehen darin eine Möglichkeit, für schwer zu verwertende Liegenschaften, wenn schon keinen Käufer oder Nutzer, so doch zumindest eine Anerkennung als Kompensationsmaßnahme durch die Naturschutzbehörde zu bekommen.

Ob bei Kompensationsflächen- und Ökopools, bei übergemeindlichen und regionalen Kompensationskonzepten, bei großflächigen Kompensationsmaßnahmen, überall stellen sich nicht nur Fragen nach dem naturschutzfachlich bedeutsamen räumlichen und funktionalen Zusammenhang von Beeinträchtigungen und Maßnahmen, sondern auch nach der raumordnerischen Verträglichkeit solcher Konzepte mit den Vorstellungen zur Freiraumnutzung und Freiraumentwicklung.

Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind in vielen Fällen nämlich selbst raumbedeutsam. Es sei nur an die teilweise großflächigen Aufforstungen als Folge der Verkehrsprojekte „Deutsche Einheit“ erinnert. Allein beim Ausbau der BAB A 9 in Brandenburg wurden für die Verbreiterung eines 20 km langen Autobahnabschnitts im ohnehin walddreichen Fläming mehr als 100 ha aufgeforstet. Liegen diese Aufforstungen tatsächlich auf forstwirtschaftlich und raumordnerisch geeigneten Flächen oder gehen dadurch für die freiraumbezogene Erholung wichtige Offenlandflächen „verloren“?

Zudem reichen von einem Eingriff betroffene Funktionsräume, wie Teileinzugsgebiete von Gewässern oder Lebensräume von Rauhfußhühnern, in vielen Fällen über die Grenzen des Gemeindegebiets oder der jeweiligen Planungsregion hinaus. Sie können in den großen Maßstäben der Genehmigungsplanung meist gar nicht vollständig erfasst werden.

Und was passiert schließlich, wenn in Verdichtungsräumen mit einer hohen Entwicklungsdynamik mehrere Großvorhaben zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur auf engstem Raum realisiert werden sollen? Wie werden kumulative Beeinträchtigungen gemindert und Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorhabensübergreifend koordiniert?

Wollen die Gemeinden bei den kommunalen Baugebieten oder die Vorhabensträger im Straßenbau ihren gesetzlichen Verpflichtungen gerecht werden, benötigen sie nicht nur Flächen für die Wohn- und Gewerbegebiete oder die Straßen; auch für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind Flächen bereitzustellen, deren Zustand im Sinne von Naturschutz und Landschaftspflege verbessert werden kann. Gerade mit der Landwirtschaft oder anderen Flächennutzern entstehen dadurch Konflikte um die Verfügbarkeit oder die Entwicklungsziele der Flächen. Dabei konkurrieren „Eingreifer“ und Landwirtschaft in der Regel um Flächen, die noch nicht mit naturschutzrechtlichen Schutzbestimmungen belegt sind (Peithmann 1995). Die vorhabensbezogenen Instrumente reichen allerdings in den meisten Fällen nicht aus, um dafür auch konzeptionell

akzeptable Lösungen zu finden. Aber nicht nur deshalb ist die Raumordnung bei der Vorbereitung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung gefragt.

Raumordnerisch interessant ist auch der Beitrag, den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für den Erhalt der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts leisten können, und wie dieser Beitrag optimiert werden kann. Gerade bei einer angestrebten nachhaltigen Raumentwicklung und den vielfach beklagten Vollzugsdefiziten im Naturschutz ist schon in der Ausgestaltung von § 1 Abs. 1 ROG nach dem raumordnerischen Beitrag zu fragen.

Vor diesem Hintergrund soll den Anforderungen und Möglichkeiten einer planerischen Vorbereitung der Eingriffsregelung durch die Raumordnung nachgegangen werden, die sich durch die Neuregelungen im Raumordnungsgesetz seit 1998 ergeben.

2 Rechtliche Beziehungen von Eingriffsregelung und Raumordnung

Nähert man sich dem rechtlichen Verhältnis von Eingriffsregelung und Raumordnung, wird deutlich, dass vor allem die konkreten Erfordernisse der Raumordnung für die Planung und Zulassung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eine wichtige Rolle spielen. Das trifft sowohl auf die Bauleitplanung als auch auf die vorhabenbezogenen Zulassungsverfahren zu, in denen die Entscheidungen über die Rechtsfolgen der Eingriffsregelung zu treffen sind.

Bauleitplanung

Nach § 1a Abs. 3 Satz 2 BauGB kann der Ausgleich nun auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen, wenn die Maßnahmen mit

- einer geordneten städtebaulichen Entwicklung,
- den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege und
- den Zielen von Raumordnung und Landesplanung vereinbar sind.

Damit wird neben der allgemeinen Anpassungspflicht der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB) die Vereinbarkeit der Darstellungen und Festsetzungen zum Ausgleich mit den Zielen der Raumordnung gesondert herausgestellt.

Vorhabenbezogene Zulassungsverfahren

Allgemeine Vorschriften über die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung ergeben sich aus

§ 4 ROG und den Raumordnungsklauseln der Fachgesetze. Insbesondere bei Planfeststellungen und bei Genehmigungen von raumbedeutsamen Planungen öffentlicher Stellen sind die Ziele der Raumordnung zu beachten (§ 4 Abs.1 ROG). Grundsätze der Raumordnung sind in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 2 ROG). Sowohl bei Planfeststellungen als auch bei anderen behördlichen Zulassungen müssen auch bei Entscheidungen über Rechtsfolgen aus der Eingriffsregelung raumordnerische Ziele und Grundsätze beachtet bzw. berücksichtigt werden.

Raumordnungsverfahren

Allerdings bestehen nicht nur in der Bauleitplanung und den Zulassungsverfahren, sondern auch auf vorgelegten Planungsebenen Berührungspunkte zwischen den Rechtsfolgen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und der Raumordnung. Vor allem in Raumordnungsverfahren werden unter der Federführung von Raumordnungsbehörden ganz wesentliche Weichen für das spätere Ausmaß der Beeinträchtigungen und die demnach erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gestellt. Mit der Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung waren in Raumordnungsverfahren nicht nur die Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft, sondern auch die geplanten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen raumordnerisch zu bewerten. Auch wenn die Umweltverträglichkeitsprüfung im ROG nicht mehr vorgegeben ist, hat sich doch der inhaltliche Prüfauftrag einer raumordnerischen Umweltverträglichkeitsprüfung auch in bereits novellierten Landesgesetzen bewahrt (z.B. § 15 Abs. 1 LPlG Sachsen-Anhalt).

Damit stellt sich sowohl aus der Sicht der Zulassungsverfahren und der Bauleitplanung als auch für raumordnerische Verfahren selbst die Frage, welche spezifischen raumordnerischen Bewertungsmaßstäbe zur Beurteilung der Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft und von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen herangezogen werden können und wie sie letztlich aussehen müssen.

Erfordernisse der Raumordnung als Bewertungsmaßstäbe

Raumordnerische Bewertungsmaßstäbe sind aus den gesetzlichen Vorgaben abzuleiten, die die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung konkretisieren. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 ROG). So hat die Eingriffsregelung in den fachlichen Grundsätzen

der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG) zumindest indirekt Einzug gehalten. § 2 Abs. 2 Nr. 8 Satz 4 ROG bestimmt fast etwas unscheinbar „Beeinträchtigungen des Naturhaushalts sind auszugleichen“. Da fachliche Grundsätze der Raumordnung beschreiben, welchen besonderen Beitrag die Raumordnung zu einem bestimmten öffentlichen Belang leistet (Bielenberg u.a. 1998, J 630, 5), muss sich die Raumordnungsplanung folglich auch mit den Möglichkeiten für einen Ausgleich von Beeinträchtigungen des Naturhaushalts auseinandersetzen. Die rechtlichen Anforderungen an den Ausgleich von Beeinträchtigungen sind bereits in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung rechtlich konkretisiert. Die Raumordnung kann diesen besonderen Beitrag folglich nur dann erbringen, wenn sie bei der Zielfestlegung auf die rechtlichen und fachlichen Anforderungen der Eingriffsregelung und damit auf ihre Entscheidungskaskade Bezug nimmt.

Dass der Gesetzgeber einen raumordnerischen Planungsauftrag zur Vorbereitung von Minderung, Ausgleich und Ersatzmaßnahmen im Sinne der Eingriffsregelung sieht, ist den allgemeinen Vorschriften über die Raumordnungspläne zu entnehmen. So kann bei den Festlegungen zur Freiraumstruktur „...zugleich bestimmt werden, dass in diesem Gebiet unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt und gemindert werden können“ (§ 7 Abs. 2 Satz 2 ROG).

Zu den Festlegungen zur anzustrebenden Freiraumstruktur können gehören (§ 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ROG)

„...“

- a) großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,
- b) Nutzungen im Freiraum, ...,
- c) Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen.“

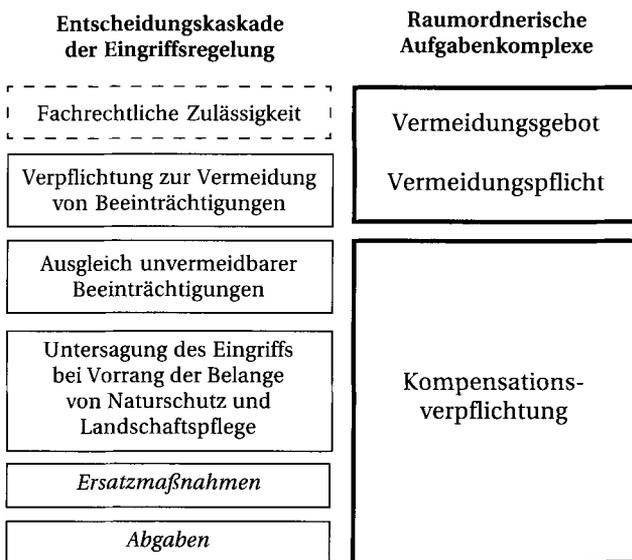
Die Planungsträger sollen sich demnach bei ihren Vorstellungen für die Entwicklung der Freiraumstruktur auch mit den möglichen Rechtsfolgen unvermeidbarer Beeinträchtigungen im Sinne der Eingriffsregelung auseinandersetzen. Dem liegt eine einfache, aber von der Raumordnungsplanung in Bezug auf die Eingriffsregelung leider bisher fast völlig vernachlässigte Logik zu Grunde. Wenn ein Raumordnungsplan raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen aufeinander abstimmen und Konflikte ausgleichen soll, muss dieser Plan nicht nur Aussagen zu den jeweiligen Planungen und Maßnahmen selbst, sondern auch zu den erwarteten Rechtsfolgen treffen. Das gilt insbesondere dann, wenn diese Rechtsfolgen, nämlich die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen, selbst raumbedeutsam sein können. Gerade vor dem Hintergrund der von der Europäi-

schen Union verabschiedeten Richtlinie 2001/42/EG zur UVP von Plänen und Programmen wird dieser Aspekt an Bedeutung gewinnen.

3 Fachliche und methodische Aspekte der planerischen Vorbereitung auf regionaler Ebene

Will die Raumordnungsplanung diesen Planungsauftrag adäquat umsetzen, d.h. hinreichend genaue und verfahrenswirksame Ziele für den Vollzug der Eingriffsregelung entwickeln, werden die wesentlichen planerischen Aussagen im Regionalplan zu treffen sein. Die regionale Ebene erlaubt in Bezug auf den Naturhaushalt und das Landschaftsbild nicht nur eine überörtliche sondern auch eine funktionsräumliche Betrachtung der Schutzgüter des Naturhaushalts. Auf der regionalen Ebene fallen zudem wesentliche Entscheidungen über Standorte und Trassen von raumbedeutsamen Vorhaben. Versucht man nun anhand der Entscheidungskaskade der Eingriffsregelung Arbeitsfelder für die räumliche Planung abzuleiten, sind das Vermeidungsgebot und die Kompensationsverpflichtung zu betrachten.

Abbildung 1
Aufgabenkomplexe der Raumordnung zur Vorbereitung der Eingriffsregelung



Die naturschutzrechtliche Vermeidungsverpflichtung korrespondiert dabei weitgehend mit dem Vorsorgeprinzip für einzelne Raumfunktionen und -nutzungen sowie dem allgemeinen raumordnerischen Grundsatz des sparsamen und schonenden Umgangs mit den Naturgütern. In der Regionalplanung soll dem Vermeidungsgebot weitgehend durch

- die räumliche Steuerung von Art und Umfang der Siedlungsentwicklung,
- die Festlegung konfliktarmer Standorte und Trassen für die Infrastruktur,
- die Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für bestimmte Nutzungen oder durch
- die Formulierung von Anforderungen an bestimmte Nutzungen

Rechnung getragen werden. Dadurch sollen Beeinträchtigungen in Bereichen, die z.B. für den Naturschutz und die Landschaftspflege oder die Wassergewinnung eine besondere Bedeutung besitzen, vermieden werden. Dabei handelt es sich natürlich nicht um eine Vermeidung im Sinne von § 8 Abs. 2 BNatSchG, sondern eher um Vermeidung durch eine Problemabschichtung und Konfliktbewältigung im Sinne einer raumordnerischen Koordinierung. Die Ergebnisse der laufenden Raumbesichtigung machen allerdings deutlich, dass damit allenfalls eine Steuerung der Standorte, aber nicht des Umfangs der Flächeninanspruchnahme möglich ist.

Bei der planerischen Vorbereitung der prognostizierten Kompensationsverpflichtungen muss sich die Regionalplanung mit zwei Aufgabenkomplexen auseinandersetzen. Zunächst sind anhand beabsichtigter raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen und der Prognosen zur Raumentwicklung die erwarteten Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu ermitteln. Daraus wären dann in einem zweiten Schritt Kompensationserfordernisse abzuleiten und für diese Kompensationserfordernisse geeignete Räume oder auch Flächen zu identifizieren und mit anderen Nutzungsanforderungen abzustimmen.

Um den Umfang der Beeinträchtigungen sowie den voraussichtlichen Kompensationsbedarf ermitteln zu können, müssen die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einen entsprechenden Konkretisierungsgrad aufweisen. Der Konkretisierungsgrad der Aussagen zur Siedlungsstruktur oder zum Abbau von oberflächennahen Rohstoffen sind wie die Planungen anderer Fachbereiche dabei sehr unterschiedlich. Zwar enthalten Regionalpläne auch konkrete kartographische Trassenfestlegungen für bestimmte Ortsumgebungsstraßen. Die Mehrzahl der Maßnahmen zum Straßenaus- und -neubau werden jedoch lediglich textlich als Ziele der Raumordnung festgeschrieben. Schwierigkeiten für die Prognose der Beeinträchtigungen sind in diesen Fällen vor allem deshalb zu erwarten, weil sich die Betroffenheiten bestimmter Funktionsräume nicht verlässlich abschätzen lassen. Benannt werden können jedoch die Wirkfaktoren einer Straße wie Versiegelung oder Schadstoff- und Lärmemissionen.

Für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, durch die letztlich der Hauptteil der Kompensationserfordernisse umgesetzt werden wird, formulieren das Naturschutzrecht und die Rechtssprechung zudem eindeutige rechtliche Anforderungen. Sie müssen zum einen zur Verwirklichung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege erforderlich sein. Zum anderen hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt: „Das Ziel des naturschutzrechtlichen Ausgleichs ist es, die durch den Eingriff gestörten Funktionen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes wiederherzustellen. Ausgleichsmaßnahmen müssen so beschaffen sein, dass in dem betroffenen Landschaftsraum ein Zustand herbeigeführt wird, der den früheren Zustand in der gleichen Art und der gleichen Wirkung fortführt (BVerwG vom 23.08.1996, 4 A 29.95).“ Bei Ersatzmaßnahmen genügt es dagegen „...“, wenn ein Zustand geschaffen wird, der den beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes ähnlich ist (BVerwG vom 23.08.1996, 4 A 29.95).“ Dabei sollen die Ersatzmaßnahmen nach dem Willen der Landesgesetzgeber allerdings in der Regel im betroffenen Landschaftsraum durchgeführt werden. Naturschutzrechtlich sind also weder Ausgleichs- noch Ersatzmaßnahmen in ihrer Lage von vornherein fixiert. Art und Umfang der Kompensationserfordernisse aus der Eingriffsregelung ergeben sich aus der Intensität der zu erwartenden Auswirkungen und der Wertigkeit der betroffenen Funktionsausprägungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild. Gerade bei Ersatzmaßnahmen sind durchaus mehrere Varianten im betroffenen Landschaftsraum denkbar.

Zur planerischen Vorbereitung der Rechtsfolgen der Eingriffsregelung wäre bereits auf regionaler Ebene folgenden Fragen nachzugehen:

- Welche raumbedeutsamen Beeinträchtigungen der Funktionen von Naturhaushalt und Landschaftsbild sind durch absehbare raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen überschlüssig in der Region zu erwarten?
- Welcher Bedarf an funktional geeigneten Kompensationsmaßnahmen und -flächen ist voraussichtlich zu erwarten?
- Mit welchen Maßnahmentypen sollen diese Beeinträchtigungen kompensiert werden?
- In welchen Räumen bestehen entsprechende Aufwertungspotenziale und können deshalb geeignete Maßnahmenflächen liegen?
- Wie können Kompensationserfordernisse mit anderen Nutzungsansprüchen, insbesondere den Interessen der Land- und Forstwirtschaft abgestimmt werden (Schmidt 1996, Rößling 1999)?

4 Methodische Aspekte

Vor der Regionalplanung liegt im Zusammenhang mit den Rechtsfolgen der Eingriffsregelung somit ein fachlich anspruchsvolles Aufgabenpaket, das der Gesetzgeber sogar den Kerninhalten des Regionalplans zugeordnet hat. Als Kerninhalte der Regionalpläne können im Zusammenhang mit den Festlegungen zur Freiraumstruktur auch Festlegungen regionalplanerisch besonders geeigneter Flächen für die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe an anderer Stelle festgelegt werden (Bielenberg u. a. 1998, J 630, 16 f.).

Im Gegensatz zur kommunalen Ebene bleibt auf regionaler Ebene allerdings ungeklärt, in welchem Verhältnis die Landschaftsplanung zu diesen „neuen“ Aufgaben der Raumordnungsplanung steht. Da gerade die Landschaftsrahmenplanung in diesem Zusammenhang nicht direkt erwähnt wird, wäre zumindest denkbar, dass sich die Regionalplanung selbst dieser Aufgabe annehmen soll.

Ein Blick auf die zu bewältigenden Aufgaben macht allerdings deutlich, dass die Regionalplanung auf einen erheblichen fachplanerischen Vorlauf der Landschaftsplanung zurückgreifen muss, um raumbedeutsame Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft ermitteln und geeignete Maßnahmen zur Kompensation identifizieren zu können. Eine von der Landschaftsplanung abgekoppelte planerische Auseinandersetzung mit den räumlichen Wirkungen von Vermeidung, Minderung, Ausgleich und Ersatz durch die Raumordnungsplanung erscheint dabei weder aus raumordnerischer noch aus naturschutzfachlicher Sicht erfolgversprechend. Die Regionalplanung kann die konzeptionellen Arbeiten zur Ermittlung typischer Hauptbeeinträchtigungsarten und geeigneter Typen von Kompensationsmaßnahmen schon auf Grund ihres überfachlichen Planungsauftrages nicht leisten. Sie ist vielmehr auf die Beiträge einer weiterentwickelten Landschaftsplanung angewiesen (Rößling 1999, Müller-Pfannenstiel u. Rößling 2000).

Dabei wird sich die regionale Planung auch vor dem Hintergrund der Richtlinie zur Plan-UVP in Zukunft verstärkt mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob die raumordnerisch ausgewählten Flächen für die Kompensation von Beeinträchtigungen neben dem funktionsbezogenen Entwicklungspotenzial auch vom Umfang her genügen werden, die zu erwartenden Beeinträchtigungen von Naturhaushalt zu kompensieren. Erforderlich werden damit Ansätze zur Bilanzierung von Eingriff und Kompensation auf regionaler Ebene. Bestehende Modelle gehen dabei von unterschiedlichen Voraussetzungen aus.

So zielt das im Raumordnungsverband Mittlerer Neckar entwickelte „Flächenkompensationsmodell“ (Fischer u. Loch 2000) auf die Ermittlung umweltbezogener Be- und Entlastungen einerseits und auf ein am Prinzip der Nachhaltigkeit orientiertes Flächenmanagement andererseits. So sollen quantitative und qualitative Eingriffe in das regionale Flächennutzungsgefüge kompensiert werden (Fischer u. Loch 2000, 183). Dabei werden die Wirkungen von Vorhabens- und Bauleitplanungen auf Biotope, Schutzgebiete und raumordnerische Zielgebiete (Forstwirtschaft, Landwirtschaft, Natur und Landschaft usw.) berücksichtigt und die erwarteten Umweltauswirkungen mit Hilfe von Umweltindexpunkten quantifiziert. Das Modell kann dabei auf beliebig abgegrenzte Räume zugreifen und böte damit die Möglichkeit, neben den klassischen raumordnerischen Bezugsräumen (Region, Landkreis, Gemeinde oder Naturraum) auch Aussagen für funktionale Einheiten des Naturhaushalts, wie Teileinzugsgebiete von Gewässersystemen, klimatische Wirk- und Ausgleichsräume oder Lebensräume bestimmter Tierarten, zu treffen.

Stärker von den Umsetzungsanforderungen der Eingriffsregelung geprägt ist der Bilanzierungsvorschlag der im Rahmen der Vorstudie für den Ausgleichspool „Kulturlandschaft Mittlere Havel“ (ARGE Kulturlandschaft Mittlere Havel 2001) entwickelt wurde. Er zielt auf die Auswahl geeigneter Flächen als Kompensation in einem Flächenpool. Für den hauptsächlich von Platten und Niederungen der Jungmoränenlandschaft geprägten Landschaftsraum sollen die Poolflächen zunächst mit Hilfe von Standortfaktoren (nass-feucht, frisch, trocken) und einer Grobcharakteristik der Landschaftsprägung (Gewässer, Wald, Offenland) den möglichen Eingriffen zugeordnet werden. Dabei wird als Bezugsraum zunächst nur der Naturraum im Sinne einer naturräumlichen Einheit verstanden; eine Bilanzierung für funktionale Einheiten des Naturhaushalts erfolgt nicht.

Festzuhalten bleibt deshalb, dass gerade die für eine verlässliche Beurteilung von Beeinträchtigungen des Naturhaushalts wichtigen schutzgut- und funktionsbezogenen Aspekte in den regionalen Bilanzierungsansätzen noch zu kurz kommen. Zwar ist die inhaltliche Konzentration auf aggregierte Indikatoren aus Aufwandsgründen verständlich, für die gerade auf der regionalen Ebene im Gegensatz zum Zulassungsverfahren möglichen Betrachtungsweisen von räumlichen Wirkungszusammenhängen besteht jedoch weiterer Forschungs- und Entwicklungsbedarf.

5 Umsetzung im Regionalplan

Da der Gesetzgeber davon ausgeht, dass die Vorbereitung der Rechtsfolgen der Eingriffsregelung durch Festlegungen zur Freiraumstruktur erfolgen soll, ist zu überprüfen, wie entsprechende Vorstellungen in die Kategorien der Freiraumsicherung in den Raumordnungsplänen integriert werden können oder bereits mit ihnen kompatibel sind.

Der Schutz und die Entwicklung von Freiraumfunktionen soll überwiegend durch schutzgut- und nutzungsorientierte Vorrang- und Vorbehaltsfestlegungen erreicht werden (MKRO 1996, ARL 1995). Zudem sollen Regionale Grünzüge und Grünzäsuren als Vorrangfestlegungen zur Freiraumsicherung beitragen.

Abbildung 2
Schutzgut- und nutzungsorientierte Ausweisung zur Freiraumsicherung

Schutzgutorientierung	Nutzungsorientierung
Natur- und Landschaftsschutz	Landwirtschaft
Gewässerschutz	Forstwirtschaft
Klimaschutz	Erholung
Bodenschutz	Rohstoffsicherung

Betrachtet man aber den Beitrag, den diese Festlegungen nach Meinung der MKRO leisten sollen, wird deutlich, dass hauptsächlich Schutzziele im Sinne des Erhalts bestimmter Freiraumfunktionen verfolgt werden. Lediglich die Festlegungen zum Natur- und Landschaftsschutz sowie zur Forstwirtschaft enthalten neben den Schutzziele (Erhalt) auch Entwicklungsziele, mit denen Bereiche zur Umsetzung von Zielen der Landschaftsentwicklung (Erhöhung des Waldanteils, Entwicklung eines ökologischen Verbundsystems) raumordnerisch gesichert werden sollen.

Sollen die freiraumbezogenen Festlegungen jedoch zur Steuerung von Nutzungsintensitäten, z.B. im Sinne von Umweltqualitätszielen, verwendet werden, reichen die traditionellen Vorrang- und Vorbehaltsfestlegungen nicht aus (Finke u.a. 1993, Schmidt 1996). Vielmehr sollen Raumtypen mit den Zielen Schutz, Sanierung, Entwicklung und Verschlechterungsverbot in die Regionalpläne (Finke u.a. 1993) aufgenommen werden.

Beispielhafte Ziele der Raumordnung zur Verringerung von Leistungsdefiziten des Naturhaushalts und für Bereiche mit besonderen Anforderungen an Freiraumnutzungen enthält der Regionalplan Westsachsen (Schmidt 1996).

Abbildung 3
 „Sanierungsbedürftige Bereiche der Landschaft“ und „Bereiche mit besonderen Nutzungsanforderungen“ im Regionalplan Westsachsen

Sanierungsbedürftige Bereiche der Landschaft	Bereiche mit besonderen Nutzungsanforderungen
Regionale Schwerpunkte <ul style="list-style-type: none"> • der Waldsanierung (LEP) • der Bergbausanierung • der Fließgewässersanierung • der Sanierung stehender Gewässer • der Altlastenbehandlung 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebiete mit besonderen Anforderungen des Grundwasserschutzes • Regionale Schwerpunktgebiete des Wind- und Wassererosionsschutzes • Gebiete zur deutlichen Anreicherung mit Hecken und Gehölzen

Diese regionalplanerisch ermittelten Räume mit Sanierungs- und Entwicklungsbedarf ausgewählter Landschaftsbestandteile bieten Anknüpfungspunkte für die Umsetzung von Kompensationserfordernissen aus der Eingriffsregelung.

Insbesondere in „Gebieten zur deutlichen Anreicherung mit Hecken und Gehölzen“ können somit diese Maßnahmentypen bei entsprechender Eignung als Ersatzmaßnahmen konzentriert werden. Allerdings wären dabei parametrische Ziele für einzelne Bereiche erforderlich, um tatsächlich eine steuernde Wirkung in den nachfolgenden Planungen und Verfahren zu entfalten.

Bereiche mit besonderen Nutzungs- und Entwicklungsanforderungen unabhängig vom bestehenden System von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten auszuweisen, kann damit geeignete Maßnahmentypen auch in Bereichen, die keine herausgehobene Bedeutung für Naturschutz und Landschaftspflege besitzen, raumordnerisch unterstützen. In Niedersachsen ist z. B. eine Ausweisung von Gebieten zur „Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts“ möglich. Sollen jedoch Flächen für raumbedeutsame Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mit dem bestehenden System der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete planerisch vorbereitet werden, so wären die Ausweiskriterien solcher Darstellungskategorien um Bereiche mit Entwicklungspotenzial zu erweitern.

Solche Ausweisungen im Regionalplan können dann geeignete und gebietlich abgestimmte Vorschläge zur Freiraumentwicklung enthalten, auf die landschaftspflegerische Begleitplanungen bei einem entsprechenden räumlichen und funktionalen Zusammenhang von Eingriffen nach naturschutzfachlicher Prüfung zurückgreifen können und sollten.

Zwar wäre dazu auch, wie es Bunzel u. Reitzig 1998 vorschlagen, die Ausweisung von Vorranggebieten für den Ausgleich möglich, es scheint jedoch planungsmethodisch sinnvoller, die Aussagen zu raumbedeutsamen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mit den freiraumbezogenen Festlegungen zu verknüpfen.

Abbildung 4
 Raumordnerisches Ziel zur Vorbereitung der Eingriffsregelung im Regionalplan Westsachsen

Regionalplan Westsachsen (Z 4.2.2.3) (RPV Westsachsen 1998)
Raumbedeutsame Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollen unter Wahrung des funktionalen Bezugs so konzentriert werden, dass sie in Vorranggebieten für Natur und Landschaft, Vorranggebieten für die Forstwirtschaft zur Erhöhung des Waldanteils, in Bereichen der Landschaft mit besonderen Nutzungsanforderungen und in sanierungsbedürftigen Bereichen der Landschaft zur Umsetzung von Entwicklungserfordernissen beitragen.

Um dem Koordinierungsauftrag der Raumordnung gerecht zu werden, müssten die zu erwartenden Konflikte von Kompensationszielen und den Zielen anderer Freiraumnutzungen und -funktionen miteinander in Einklang gebracht werden. Das gilt hauptsächlich für die Nutzungsabsichten der Land- und Forstwirtschaft sowie für die Ziele agrarstruktureller Entwicklungsplanungen.

Zur Vorbereitung der Maßnahmen zum Ausgleich und Ersatz von Beeinträchtigungen sollen die Erfordernisse der Raumordnung im Regionalplan folgende Aufgaben erfüllen:

- die raumordnerische Sicherung von entwicklungs-fähigen Flächen vor Beeinträchtigungen und dem Verlust des Entwicklungspotenzials durch bauliche Inanspruchnahme,
- die Bindung von raumbedeutsamen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen an geeignete entwicklungs-fähige Flächen und Standorte durch Ziele der Raumordnung (Maßstäbe für Raumordnungsverfahren, Bauleitplanung, Fachplanungen und Zulassungsverfahren),
- die Koordination geeigneter Maßnahmentypen und -flächen mit den Festlegungen zu anderen Nutzungen (insbesondere zur Land- und Forstwirtschaft).

Entscheidend ist dabei, dass die regionalplanerische Aussage zu den aus raumordnerischer Sicht geeigneten

Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen Zielqualität erreicht, um in die Bauleitplanung, die Raumordnungs- und die Zulassungsverfahren effektiv hineinwirken zu können. Schließlich bieten solche Ziele auch die Möglichkeit, bereits im Raumordnungsverfahren zu prüfen, ob die Beeinträchtigungen durch ein raumbedeutsames Vorhaben in einem Landschaftsraum aus raumordnerischer Sicht überhaupt ausgleichbar sind. Dieser Frage muss sich die Raumordnung stellen, will sie dem Anspruch einer nachhaltigen Raumentwicklung gerecht werden.

6 Räumliche und vorhabenübergreifende Koordinierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Die Entscheidungen zur Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen fallen jedoch in der Bauleitplanung und den vorhabenbezogenen Zulassungsverfahren. Planerische Konzepte und raumordnerische Festlegungen müssen folglich in diesen Verfahren umgesetzt werden. Neben der Festlegung der raumbedeutsamen Zielaussagen in den formellen regionalen Planungen sind demnach auch vorhabenübergreifende oder gebietliche Abstimmungen im Rahmen informeller Planungen erforderlich.

Deshalb wird zur Vorbereitung der Eingriffsregelung auf regionaler Ebene ein zweistufiges Modell vorgeschlagen. Dabei sollen auf der ersten Stufe in der flächendeckenden Landschaftsrahmen- und Regionalplanung naturschutzfachliche Ziele und raumordnerische Erfordernisse für die Umsetzung der Rechtsfolgen der Eingriffsregelung erarbeitet werden. Auf der zweiten Stufe wäre dann in Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften und Vorhabensträgern sowie von Fach- und Zulassungsbehörden die konkrete Abstimmung und Umsetzung von Maßnahmen zu organisieren. Dabei sind unterschiedliche Kooperations- und Organisationsformen denkbar, die jedoch die konkrete gebietliche Situation berücksichtigen müssen.

Gerade die Erfahrungen bei der Vorbereitung von Kompensationsmaßnahmen mehrerer raumbedeutsamer Vorhaben im Nordraum Leipzig haben gezeigt, dass eine vorhabensübergreifende Koordinierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen immer begleitend zu den jeweiligen Zulassungsverfahren erfolgen muss (Dickhaut 1996, Rößling 1999). Deshalb ist für den Erfolg einer abgestimmten Kompensationsstrategie eine kontinuierliche Begleitung der Vorhabensplanungen erforderlich. Die Regionalplanung kann dabei durchaus als Moderator dieser Prozesse tätig werden; will sie jedoch selbst vorhabenbezogen planen, stößt sie sehr

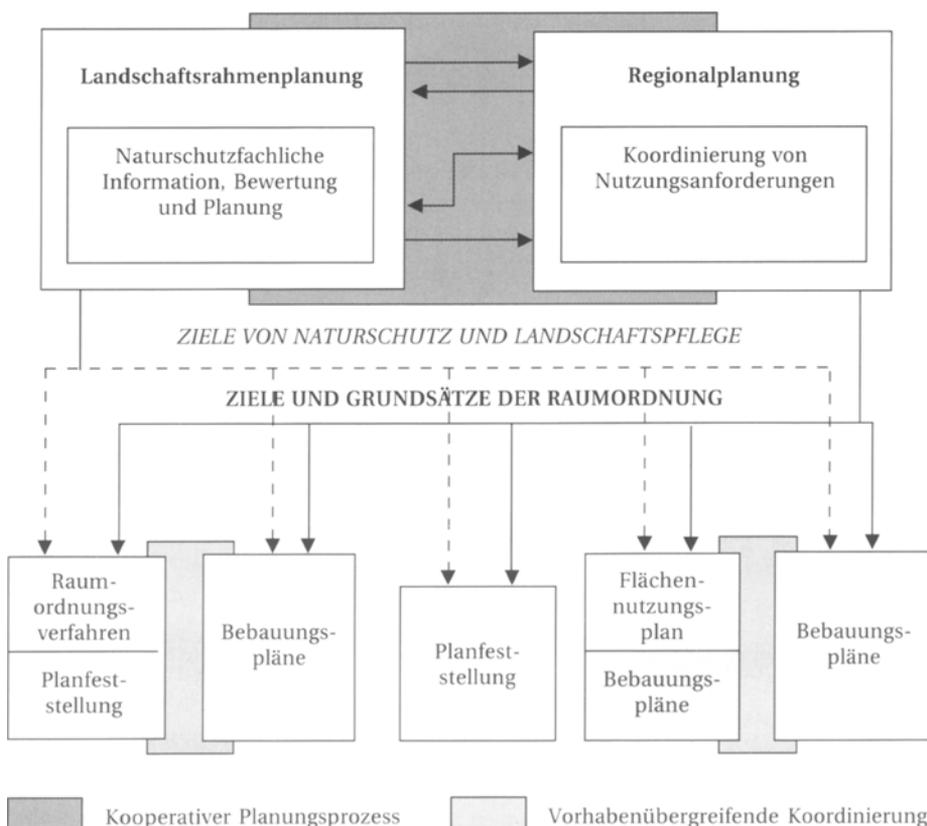


Abbildung 5
Modell der Vorbereitung der Eingriffsregelung auf regionaler Ebene (Rößling 1999)

schnell an die Grenzen ihres überfachlichen Planungsauftrages.

Zudem findet mit dem Eintritt in die Zulassungsplanung und die Zulassungsverfahren ein Maßstabswechsel statt. Die Beschreibung und Bilanzierung von Beeinträchtigungen und Kompensation müssen sich an den Anforderungen und dem Maßstab der landschaftsplanerischen Begleitplanung orientieren (Maßstab 1:5 000 bis 1:1 000). Es geht nicht mehr darum, Typen und Räume geeigneter Maßnahmen zu ermitteln, sondern konkrete Standorte zu benennen und die flächenbezogenen Aufwertungspotenziale zu ermitteln. In der Praxis bestehen derzeit verschiedene Formen der regionalen Kooperation bei der Vorbereitung, Vermittlung, Durchführung und langfristigen Betreuung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Beispiele solcher Kooperationsformen werden derzeit vom Deutschen Institut für Urbanistik im Rahmen eines vom Bundesamt für Naturschutz geförderten F+E-Vorhabens untersucht. Dabei wird als Zwischenergebnis festgestellt, dass „...den Trägern der Regionalplanung zum Teil die Funktion des Anstoßgebers für interkommunale und regionale Kooperationen bei Ausgleich und Ersatz zukommt, die Raumordnungspläne selbst aber keine praktische Bedeutung für die Entwicklung solcher Kooperationen haben (DIFU 2001, S. 110). Dieser Befund macht deutlich, dass sich die planerische Vorbereitung bei der Eingriffsregelung bisher allenfalls vereinzelt in den Raumordnungsplänen niedergeschlagen hat. Die praktische Bedeutung der Raumordnungspläne für die regionalen Kooperationen wird sich allerdings erst dann einstellen, wenn in den Plänen auch entsprechende Erfordernisse der Raumordnung enthalten sind. Die Entwicklung gebietlicher Kooperationen kann jedoch nicht mithilfe eines Plans verordnet werden, sondern wird auf einer entsprechenden Initiative in den jeweiligen Räumen aufbauen müssen.

Zudem sollten auch die im Modell (Abb. 5) bereits beschriebenen unterschiedlichen Aufgaben auf den zwei Ebenen der planerischen Vorbereitung der Eingriffsregelung berücksichtigt werden. Auf der Ebene der Koordination von Ausgleich und Ersatzmaßnahmen für die Zulassungsverfahren, auf denen die regionalen Kooperationsformen ganz offensichtlich angesiedelt sind, stehen in Verbindung mit der konkreten Maßnahmenumsetzung oft Fragen der Flächenverfügbarkeit, der Organisation und Finanzierung von Kooperationen oder der Liegenschaftsverwaltung im Vordergrund, während der Bedarf einer konzeptionellen Vorbereitung von Ausgleich und Ersatz im regionalen Maßstab aus der Sicht der Poolbetreiber und -nutzer in den Hintergrund tritt.

Dass eine flächendeckende oder gebietsbezogene konzeptionelle Vorbereitung der Kompensationsverpflichtung der Eingriffsregelung auf der ersten Stufe trotzdem sinnvoll und notwendig ist, zeigen jedoch die Erfahrungen bestehender Kompensationsflächenpools und kommunaler Kooperationen (z.B. Müller-Pfannenstiel u.a. 1998, ARGE Kulturlandschaft Mittlere Havel 2001).

Es wäre deshalb kontraproduktiv, aus einer Betrachtung der Umsetzungsebene abzuleiten, dass für eine planerische Vorbereitung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung durch die regionalen Planungen kein Bedarf bestünde. Vielmehr ist klar herauszustellen, dass durch regionalplanerische Konzepte und in den Regionalplänen selbst Aussagen zu raumbedeutsamen Umweltauswirkungen von Standort-, Trassen- und Gebietsfestlegungen und den dafür notwendigen Kompensationsmaßnahmen erforderlich sind. Sie können die Vermeidung von Umweltauswirkungen ebenso wie die regionale Abstimmung und Umsetzung übergeordneter Konzepte mit raumordnerischen Mitteln unterstützen, die Detailarbeit bei der Umsetzung jedoch nicht ersetzen.

7 Ausblick

Die Träger der Regionalplanung können mit den Regionalplänen raumordnerische Rahmenbedingungen für einen rechtskonformen Vollzug der Eingriffsregelung schaffen. Die Rechtsfolgen der Eingriffsregelung sollen dabei möglichst in ein räumliches Konzept zur Entwicklung von Natur und Landschaft einbezogen werden. Dafür bietet es sich an, sie im Raumordnungsplan mit den Darstellungen zu Entwicklungsvorhaben im Freiraum zu verknüpfen und geeigneten Darstellungskategorien zuzuordnen.

Es ist dabei eine Illusion, von der Regionalplanung eine abschließende Prognose von Eingriffen und eine planerische Abstimmung von Kompensationserfordernissen zu erwarten. Die Regionalplanung sollte auf der inhaltlichen Basis der Landschaftsrahmenplanung eine solche Koordinationsleistung allerdings für die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen und die Auswirkungen von Funktionszuweisungen im Siedlungssystem vornehmen, die im Regionalplan dargestellt werden.

Die Integration der Grundsätze der Eingriffsregelung in den Prozess der Regionalplanung wird dabei immer mit Unsicherheiten über die tatsächlich zu erwartende räumliche Entwicklung und die dadurch entstehenden Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Land-

schaftsbild behaftet sein. Das ergibt sich auch aus den Maßstäben und den Aufstellungs- und Prognosezeiträumen der Pläne. Es wäre jedoch fatal, deshalb auf raumordnerische Festlegungen und die Abstimmung und Steuerung von Kompensationsmaßnahmen zu verzichten. Sie werden nämlich auch in Zukunft ganz wesentlich zur Landschafts- und Freiraumentwicklung sowie zur Sicherung und Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit von Naturhaushalt und Landschaftsbild beitragen.

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft Kulturlandschaft Mittlere Havel: Entwicklung und regionale Umsetzung einer regionalen Konzeption zur Bewältigung von Eingriffsfolgen durch einen Ausgleichspool am Beispiel der Kulturlandschaft Mittlere Havel. BfN-Skripten Nr. 37. – Bonn 2001
- Akademie für Raumforschung und Landschaftsplanung (ARL) (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung: Analysen, Anforderungen, Empfehlungen. = Forschungs- und Sitzungsberichte, 200. – Hannover 1995
- Bielenberg, W.; Erguth, W.; Runkel, P.: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Stand: 38. Lfg. – Berlin 1998
- Bunzel, A.; Reitzig, F.: Bereitstellung von Flächen zum Ausgleich im übergemeindlichen Maßstab. In: Die Öffentliche Verwaltung, 51 (1998) 23, S. 995–1004
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU): Interkommunale Zusammenarbeit bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich. Zweiter Zwischenbericht. – Berlin 2001
- Dickhaut, W.: Möglichkeiten und Grenzen der Erarbeitung von Umweltqualitätszielkonzepten in kooperativen Planungsprozessen – Durchführung und Evaluierung von Projekten. = Schriftenreihe WAR, H. 94. – Darmstadt 1996
- Domhardt, H.: Anforderungsprofil eines schlanken und effektiven Regionalplans. In: von Dressler, H.: Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung und ihre Integration in die Regionalplanung. In: BfN-Skripten, Nr. 25, S. 57–74. – Bonn 2000
- Finke, L.; Reinkober, G.; Siedentop, S.; Strotkemper, B.: Berücksichtigung ökologischer Belange in der Regionalplanung der Bundesrepublik Deutschland. = Beiträge der ARL, Nr. 124. – Hannover 1993
- Fischer, K.; Loch, R.: Regionalisiertes Flächen-Kompensationsmodell In: Hübler, K. u. a.: Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. In: UBA-Texte 59/00, S. 180–203. – Berlin 2000
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO): „Raumordnerische Instrumente zum Schutz und zur Entwicklung von Freiraumfunktionen“ vom 29. März 1996, GMBL 1996, S. 598
- Müller-Pfannenstiel, K.; Brunken-Winkler, H.; Köppel, J.; Strasser, H. (1998): Kompensationsflächenpools zum Vollzug der Eingriffsregelung – Chancen und Anforderungen. Naturschutz und Landschaftsplanung, 30, (6), S. 182–189
- Müller-Pfannenstiel, K.; Rößling, H.: Konzeptionelle Vorbereitung der Eingriffsregelung – Neue Aufgaben für die Landschafts- und Raumplanung? In: Naturschutz und Landschaftsplanung 32 (2000) 4, S. 106–111
- Peithmann, O.: Folgerungen aus den neuen Prinzipien der Eingriffsregelung für die Raumplanung. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, 27 (1995) 4, S. 145–150
- Regionaler Planungsverband Westsachsen (RPV Westsachsen): Regionalplan Westsachsen. Satzungsbeschluss der Verbandsversammlung vom 26.06.1998. – Leipzig 1998
- Rößling, H.: Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (§ 8 BNatSchG) und ihre Vorbereitung durch die Raum- und Umwelplanung. = Ufz-Bericht, 27/99. – Leipzig 1999
- Schmidt, C.: Beitrag zur regionalplanerischen Umweltvorsorge - unter besonderer Berücksichtigung ökologischer Wechselwirkungen zwischen Fließgewässern und Einzugsgebieten. Diss., Bauhaus-Univ. – Weimar 1996
- Steffen, A.: Flexibilisierungsansätze in der Eingriffsregelung am Beispiel Brandenburgs. In: Flexibilisierung der Eingriffsregelung – Modetrend oder Notwendigkeit? In: Landschaftsentwicklung und Umweltforschung, 115. – Berlin 2000, S. 4–16

Dr. Holger Rößling
Universität Potsdam
Lehrgebiet Landschaftsplanung
am Institut für Geoökologie
Postfach 60 15 53

14415 Potsdam