

Beate Jessel

Naturschutzfachliches Flächenmanagement durch regionale Flächenpools

Area management for purposes of nature conservation by regional compensation pools

Kurzfassung

Die Bündelung von Kompensationsmaßnahmen aus der Eingriffsregelung in Flächenpools gewinnt in der letzten Zeit nicht nur auf örtlicher, kommunaler, sondern auch auf regionaler Ebene an Bedeutung. Am Beispiel der brandenburgischen Flächenagentur Kulturlandschaft Mittlere Havel, einem mittlerweile auch landesweit tätigen Poolträger, werden verschiedene Aspekte eines regionalen naturschutzfachlichen Flächenmanagements beleuchtet. Deutlich wird insbesondere, dass für die Etablierung eines regionalen Flächenmanagements die Wahl der richtigen Organisationsform wesentlich ist und dass Flächenpools einen Beitrag zur Umsetzung regionaler Naturschutzkonzepte leisten können. Um dabei eine Einbindung in übergreifende räumliche Zusammenhänge zu gewährleisten, sollte sich innerhalb des räumlichen Planungsinstrumentariums vor allem die Landschaftsrahmenplanung dieses Themas mittels gezielter Vorgaben und Prioritätensetzungen stärker annehmen.

Abstract

Grouping compensation measures from impact regulation in compensation pools has gained in importance recently not only on a local municipal but also on a regional level. The example of the "Flächenagentur Kulturlandschaft Mittlere Havel" in Brandenburg, which meanwhile is operating area-wide within this Federal State, serves to demonstrate different aspects that are relevant for a regional management of areas for purposes of nature conservation. In particular, it becomes apparent that for establishing a regional management of areas for nature conservation it is essential to choose the appropriate organisation form and that compensation pools may contribute to the implementation of concepts for nature conservation on a regional level. To assure an appropriate integration into extensive spatial relations, within the instruments of spatial planning above all landscape framework plans should stronger attend to this subject by setting respective targets and priorities.

1 Flächenpools als regionale Akteure im Flächenmanagement

Aus der Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ergeben sich umfangreiche Bedarfe an Kompensationsmaßnahmen, die – zumindest im Bereich größerer Infrastrukturprojekte – eine Flächenausdehnung erreichen können, die Einfluss auf das Landschaftsmuster hat (Jessel 2005, 2003, S. 69 f.). Demgegenüber werden jedoch in der Umsetzung der Eingriffsregelung eine Reihe von Defiziten beklagt:

- Durch verschiedene Untersuchungen (Dierßen/Reck 1998, Schwoon 1996, Jessel et al. 2003, Tischew et al. 2004) ist belegt, dass die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen oft mit Mängeln behaftet ist (etwa hinsichtlich der geforderten Flächengröße, der Qualität des Pflanzguts oder der notwendigen technischen und landschaftsbaulichen Maßnahmen) und ein Teil der rechtlich eigentlich verbindlich festgesetzten Kompensationsmaßnahmen überhaupt nicht realisiert wird.

- Daneben sind, selbst bei erfolgter korrekter Durchführung der Maßnahmen, vor allem Defizite in der langfristigen Betreuung und Pflege festzustellen (konkret belegt z. B. bei Jessel et al. 2003).
- Zudem wird häufig eine Zersplitterung der Kompensationsflächen beklagt, die deren Wirksamkeit unter dem Strich schmälert (vgl. etwa Müller-Pfannenstiel 1999).

Über Flächenpools erhofft man sich, bislang häufig als Splitterflächen verstreute Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu besserer Wirksamkeit zu bündeln, deren Pflege in großflächig abgestimmte Nutzungskonzepte einzubinden und Synergien mit weiteren Aktivitäten zur Landschaftsentwicklung herbeizuführen (Müller-Pfannenstiel 1999, Wolf 1998). Zu unterscheiden ist dabei zwischen einer sog. „Flächenbevorratung“, d.h. der vorausschauenden Akquisition und Bevorratung von prinzipiell für Kompensationsmaßnahmen geeigneten Grundstücken, und der „Maßnahmenbevorratung“, indem vorgezogene Kompensationsmaßnahmen durchgeführt und später tatsächlichen Eingriffen zugeordnet werden (Ammermann et al. 1998). Der Begriff „Flächenpools“ wird im Folgenden zusammenfassend für die Flächen- und Maßnahmenbevorratung gebraucht.

Flächenpools sind bislang vor allem auf kommunaler Ebene weit verbreitet (zu einer bundesweiten Übersicht s. Böhme et al. 2005). Daneben gibt es bundesweit verschiedene Beispiele, in denen Pools auch auf einer regionalen, überörtlichen Ebene angesiedelt sind (erste Bestandsaufnahme s. Bunzel/Böhme 2002; vgl. konkret u. a. auch Krämer/Ostendorf 2003, Reiter 2005, Veith 2005 sowie Tab. 1). Im Land Brandenburg wird die Bündelung von Kompensationsmaßnahmen in regionalen Flächenpools seit einiger Zeit explizit als landesweite naturschutzpolitische Strategie verfolgt. Im April 2002 wurde eine sog. „Flächenagentur Kulturlandschaft Mittlere Havel“ (KMH) als GmbH gegründet, um den anfallenden Bedarf an Kompensationsmaßnahmen auf regionaler Ebene zu managen. Hintergrund war, dass im Bereich der Mittleren Havel zwischen den Städten Brandenburg und Ketzin mittelfristig vor allem durch den geplanten Ausbau der Havel im Rahmen des Verkehrsprojekts Deutsche Einheit Nr. 17, aber auch durch andere Planungen im Einzugsbereich Berlins ein hoher Bedarf an Kompensationsflächen entstehen wird (AG Kulturlandschaft Mittlere Havel 2001, S. 13). Mittlerweile ist diese Flächenagentur landesweit für Brandenburg im Flächenmanagement tätig. Ein ähnliches (landesweites) Modell wird mit der Naturland Ökoflächen-Management GmbH (vgl. Tab. 1) im Saarland verfolgt; in anderen Bundesländern gibt es momentan ähnliche Überlegungen. Beispielsweise sieht auch

für Hessen eine im September 2005 in Kraft getretene Verordnung über die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen die Einrichtung einer Agentur für die Bereitstellung und Vermittlung von Ersatzmaßnahmen vor.

Organisation und Management regionaler Pools erfordern verschiedene Fertigkeiten. So muss der Poolträger nicht nur über naturschutzfachliche Kompetenz verfügen, sondern für die rechtlich dauerhafte Sicherung der Flächen und Maßnahmen sorgen, in Kommunikation mit Vorhabenträgern, Landwirten und Behörden tragfähige Managementkonzepte entwickeln und nicht zuletzt seine Geschäftstätigkeit ökonomisch nachhaltig organisieren. Das Angebotsspektrum der Flächenagentur KMH etwa umfasst

- den Erwerb und die Bevorratung potenziell für Kompensationsmaßnahmen geeigneter Flächen,
- die Planung und Durchführung von Kompensationsmaßnahmen, optional auch als vorgezogene Maßnahmen, die im Vorgriff zu Eingriffen umgesetzt werden, denen sie später zugeordnet werden, sowie
- die langfristige Betreuung, Pflege und Sicherung der Kompensationsmaßnahmen.

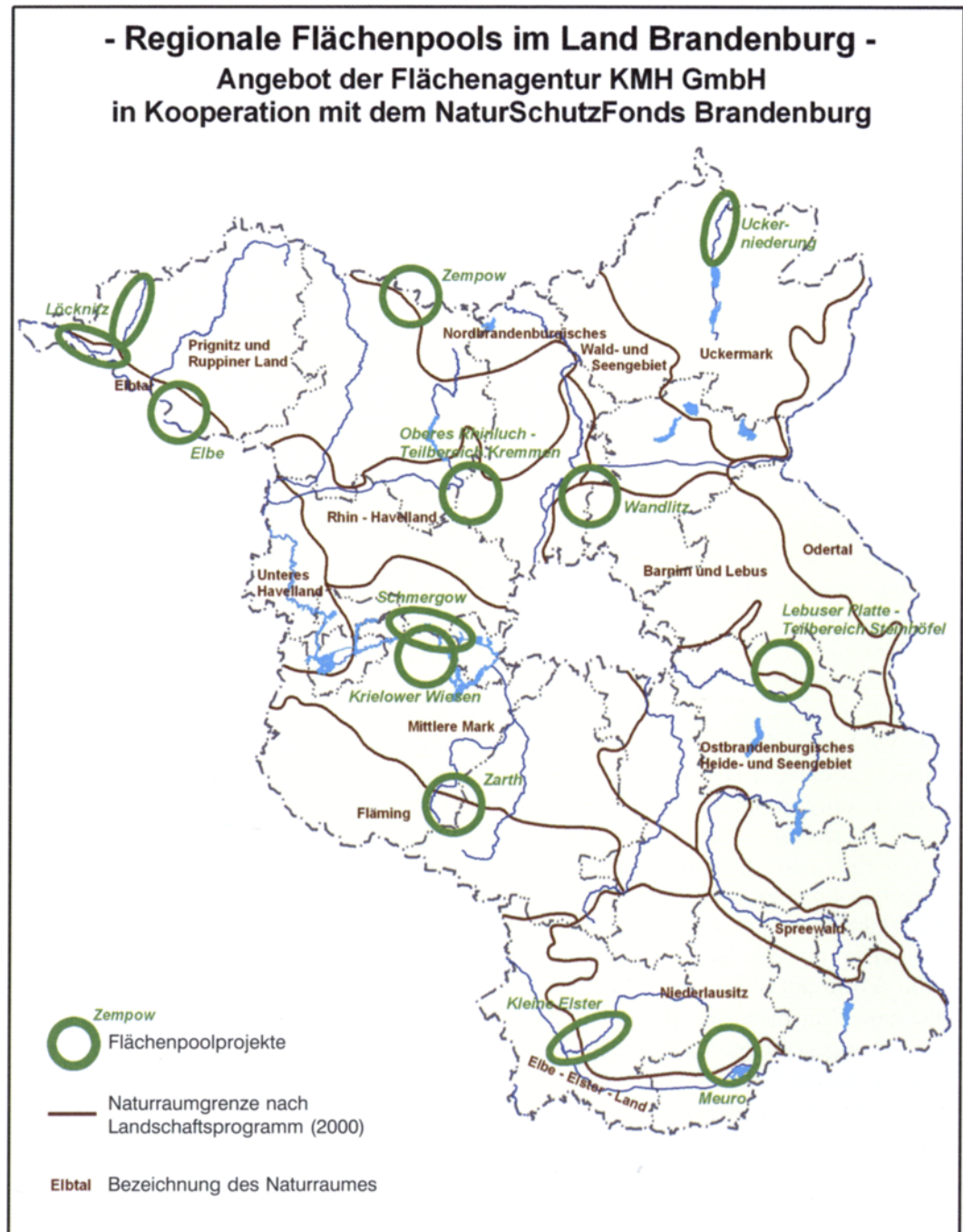
Diese Leistungen werden einzeln oder im Paket gegen ein entsprechendes Entgelt an Vorhabenträger (sowohl staatlicher bzw. kommunaler als auch privater Art) vermittelt. Abbildung 1 veranschaulicht das Spektrum an Poolgebieten, die sich in Kooperation mit der landeseigenen Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg mittlerweile im Angebot der Flächenagentur KMH befinden. Erklärtes Ziel ist es dabei, in jeder naturräumlichen Großeinheit zumindest einen solchen Pool zu entwickeln, wobei die Agentur sich über die von ihr angebotenen Leistungen langfristig finanziell selber tragen soll.

2 Betrachtete Fragestellungen

Die Anschubphase der Flächenagentur KMH wurde durch ein Erprobungs- und Entwicklungs-(E+E-)Vorhaben des Bundesamtes für Naturschutz gefördert (Laufzeit 2001–2005) und wissenschaftlich begleitet (Jessel et al. 2006). Im Folgenden sind wesentliche in den letzten Jahren gesammelte Erfahrungen der Begleitforschung unter folgenden Aspekten zusammengefasst:

- Organisationsformen regionaler Pools: Wie gestalten sich die Anforderungen an die Organisation eines regionalen Poolträgers? Welche Organisationsform erwies sich zur Bewältigung des anstehenden Aufgabenspektrums als am besten geeignet?

Abbildung 1
Regionale Flächenpools
im Land Brandenburg



Quelle:
Flächenagentur
Kulturlandschaft
Mittlere Havel

- Einhaltung fachlicher Standards: Wie wirkt sich vor dem Hintergrund der eingangs genannten Defizite die Tätigkeit eines Poolträgers auf das fachliche Niveau im Vollzug der Eingriffsregelung aus?
- Erschließung regionaler Synergien: Inwieweit lassen sich durch die Tätigkeit eines Poolträgers weitergehende Synergieeffekte im Zusammenwirken mit anderen Akteuren und Förderinstrumenten erreichen?

Methodisch beruht die Untersuchung neben einer vergleichenden Betrachtung der Organisationsformen regionaler Flächenpools im Wesentlichen auf teilnehmenden Beobachtungen und qualitativen Akteursbefragungen im Tätigkeitsbereich der Flächenagentur KMH. Daneben wurden die Vermittlungsvorgänge der Agentur analysiert und mit dem „Planungshintergrund“ in der Region verglichen, letzteres mittels der in das brandenburgische Eingriffs- und Kompensationsflächenkataster (EKIS) für den Betrachtungsraum Mittlere Havel eingespeisten Eingriffs und Kompensationsmaßnahmen.

Diese vertiefte Begleitung eines Beispiels, das es zudem ermöglichte, die einzelnen Arbeits- und Abstimmungsprozesse eingehender zu betrachten und zu verfolgen, ergänzt somit weitere auf quantitativ-empirischer Basis angelegte Untersuchungen, die das Thema Flächenpools und Kompensationsflächenmanagement durch bundesweite Umfragen unter Poolträgern stärker in die Breite gehend betrachten (Bunzel/Böhme 2002, Böhme et al. 2005).

3 Organisationsformen regionaler Pools

3.1 Anforderungen an die Organisation eines regionalen Poolträgers

Um das für die Flächenagentur KMH umrissene Aufgabenspektrum zu erfüllen, erweist sich die Wahl der Organisationsform eines regionalen Flächenpools als maßgebend. Bis diese Flächenagentur sich in ihrer nunmehr bestehenden Organisationsform etablieren konnte, standen vor allem in der Anfangsphase des E+E-Vorhabens erhebliche rechtliche und ökonomische Klärungsprozesse im Vordergrund; die infrage kommende regionale Flächenkulisse war bereits in einer Vorstudie (AG Kulturlandschaft Mittlere Havel 2001) ermittelt worden. Die fachlichen Fragen traten demgegenüber zunächst in den Hintergrund. Diese sog. „Projektorganisation“ nahm, wie Auswertungen der mit Hilfe eines Informationssystems erfassten Arbeitszeiten konkret belegen, in der Aufbauphase im ersten Jahr nach Gründung der Flächenagentur allein 52 % der Arbeitszeit ein. Fachaufgaben wie die eigentlichen Vermittlungsleistungen (13 % der Arbeitszeitanteile) und Fachaustausch/Öffentlichkeitsarbeit (19 %) traten demgegenüber zunächst in den Hintergrund; Verwaltungsaufgaben schlugen mit 16 % zu Buche (Jessel et al. 2006).

Wichtige Anforderungen, denen das Flächenmanagement mit Blick auf die zu wählende Organisationsform zu entsprechen hat, sind daher im Folgenden näher umrissen:

Effektive Flächenmobilisierung (-akquisition) und langfristige Sicherung von Maßnahmen

Mit regionalen Pools verbindet sich aus naturschutzfachlicher Sicht die Hoffnung, vorausschauende und effektive Flächenmobilisierung zu betreiben sowie im Vergleich zur herkömmlichen Eingriffsregelung größere, zusammenhängende Maßnahmenflächen zu akquirieren. Dies kann entweder geschehen, indem der Poolträger über eigene mobilisierbare Flächenvorräte verfügt oder indem er Flächen auf dem Grundstücksmarkt für den Zweck erwirbt, sie in den Pool einzu-

stellen. Da Flächenpools die Flächen auch unabhängig von konkreten Vorhaben akquirieren können, entfällt u. U. der sonst häufig vorhandene Zeitdruck, was sich auch preislich günstig auswirken kann. Andererseits berichten verschiedene regionale Poolträger, dass Erwerbsoptionen meist nicht langfristig „in der Schwebe“ gehalten werden können und daher der Flächenerwerb oft im Vorgriff auf spätere Vermittlungsvorgänge erfolgen muss. Dies setzt eine Vorfinanzierung und damit eine entsprechende finanzielle Ausstattung oder Unterstützung des Poolbetreibers voraus. Dies gilt auch, wenn nicht primär auf Flächenerwerb, sondern auf dingliche Sicherung ohne Eigentümerwechsel orientiert wird; auch hier müssen Optionen oft zum Zeitpunkt ihres Auftretens wahrgenommen werden. Regionale Poolträger, die Flächen von Dritten für ihre Kompensationsangebote benötigen, müssen sich daher zu professionellen und u. U. finanzkräftigen Akteuren am Grundstücksmarkt entwickeln.

Daneben muss die dauerhafte Sicherung von Flächen und Maßnahmen gewährleistet sein, die auch rechtlich durch die Eingriffsregelung gefordert ist. Hier ist u. a. die grundsätzliche Entscheidung zu fällen, ob die Maßnahmenflächen nach ihrer Vermittlung beim Poolträger bzw. mit ihm zusammenarbeitenden Dritten verbleiben oder vom Vorhabenträger übernommen werden und wie die dauerhafte Sicherung gegenüber den Genehmigungsbehörden rechtlich gesehen nachgewiesen werden kann.

Einhaltung naturschutzfachlicher Standards

Ergänzend zu den organisatorischen und finanziellen Aufgaben des Grundstücksgeschäfts muss ein Poolträger in der Lage sein, die Eignung von Flächen, d. h. deren Aufwertungspotenziale i. S. der Eingriffsregelung anzusprechen. Dies setzt zum einen eine regionale Strategie zum Aufbau einer für die jeweiligen Kompensationserfordernisse geeigneten Flächenkulisse voraus, zum anderen auch eine Beurteilung der naturschutzfachlichen Eignung von potenziellen Poolflächen (methodische Tools für letzteres beschreiben Jessel/Szaramowicz 2003). Neben den genannten konzeptionellen Arbeiten ist dafür auch eine flächenbezogene Datenerhaltung zu Eigentumsverhältnissen, naturschutzfachlichen Charakteristika, Planungsvorgaben und ggf. bereits durchgeführten Maßnahmen nötig.

Von Flächenpools wird zudem eine wesentliche Verbesserung bei der Maßnahmenbetreuung und der Nachkontrolle von Maßnahmen erwartet. Dabei wird der Poolträger die Maßnahmenbetreuung bzw. Pflegeleistungen normalerweise an Dritte vergeben oder über Landnutzer organisieren und diesen Prozess kontinuierlich begleiten. Grundvoraussetzung für eine

langfristige Betreuung der Maßnahmen ist dabei, dass die kontinuierliche Existenz und Präsenz des Poolträgers sichergestellt ist.

Regionale Verankerung

Unter dem Oberbegriff der „Regionalen Verankerung“ sind mehrere Aspekte der Integration eines Poolträgers in das Akteursgeflecht seines Einzugsgebiets zu verstehen:

- Die *regionale Akzeptanz* versteht sich aus der Sicht der verschiedenen für die Eingriffsregelung relevanten Akteure, bei denen der Poolträger bzw. seine Vertreter als zuverlässig und fachkundig bekannt sein müssen. Im Rahmen des E+E-Vorhabens durchgeführte Akteursbefragungen machten deutlich, dass dabei unterschiedliche Perspektiven zu unterscheiden sind: Landnutzer und -eigentümer etwa haben ein Interesse an einem verlässlichen Partner, der sich mit Flächenerwerb oder -sicherung und der Honorierung von Landschaftspflege und/oder Ertragsminderungen auskennt. Vorhabenträger werden einen Poolträger dann akzeptieren, wenn er ihnen rechtssicher, zügig und kostengünstig Kompensationsmaßnahmen und/oder Flächen dafür anbieten kann. Hingegen steht bei den Zulassungsbehörden der Kostenaspekt u. U. weniger im Vordergrund, sondern – im Sinne der Rechtssicherheit der zu tätigenen Entscheidung – die fachliche Eignung der angebotenen Flächen und Maßnahmen.
- Eine fundierte *Gebiets- und Akteurskenntnis* resultiert hingegen aus der Anschauung des Poolträgers. Sie wird in großen Einzugsgebieten durch entsprechende Informationssysteme, etwa durch ein GIS zur Datenhaltung der Informationen zu geeigneten Flächen zu ergänzen sein.
- Daneben ist die *Einbindung wichtiger regionaler Akteure* von Belang, d.h. ob und wie diese ggf. in die Organisations- und Aufsichtsstrukturen von regionalen Flächenpools eingebunden sind.

Ressourcen, Refinanzierungsmöglichkeiten

Poolträger müssen in der Lage sein, Flächenakquisition und naturschutzfachliche Leistungen (Durchführung und Betreuung der Maßnahmen) vorzufinanzieren und diese Kosten – u. U. Jahre später – durch Einnahmen aus dem Vermittlungsgeschäft wieder einzunehmen. Im Fall der Flächenagentur KMH erwies es sich, dass (Teil-)Leistungen durch Beauftragung Dritter oft schneller und/oder effektiver erbracht werden konnten als durch eigene Bearbeitung seitens des Poolträgers. Dafür sind eine gewisse Finanzausstattung und finanzielle Flexibilität notwendig.

3.2 Organisationsmerkmale regionaler Pools

Für regionale Pools sind zahlreiche Organisationsformen möglich und in der Praxis auch vorzufinden (vgl. Tab. 1 mit einem Überblick zu Organisationsmerkmalen ausgewählter regionaler Poolträger). Als übergeordnete Merkmale, aus deren Modifikation oder Kombination alle in der Praxis vorhandenen Organisationsformen abgeleitet werden können, lassen sich anführen:

- *Selbständigkeit oder Angliederung*: Regionale Poolträger können als selbständige Organisationen aufgebaut oder einer bereits existierenden Organisation angegliedert sein. Für letzteres kommen z. B. Behörden, Vorhabenträger oder Naturschutz- bzw. Landschaftspflegeverbände in Frage (vgl. etwa Flächenagentur des Landkreises Wesermarsch in Anbindung an eine Untere Naturschutzbehörde, Flächenpool Güstrow in Anbindung an das dortige Straßenbauamt, Tab. 1).
- Die *wirtschaftliche Verfasstheit* eines Flächenpools kann entweder privatwirtschaftlich sein (in Deutschland bislang meist in der Form einer GmbH) oder öffentlich-rechtlich bzw. gemeinnützig. Daneben bieten sich auch Mischformen beider Modelle an, etwa die privatwirtschaftliche GmbH, deren Gesellschafter ausschließlich nichtinsolvenzfähige, öffentlich-rechtliche und/oder gemeinnützige Körperschaften sind.
- *Eigenversorger oder Angebotspools*: Neben „Selbstversorgern“, bei denen der Poolträger selbst Vorhabenträger ist und nur für seinen eigenen Bedarf Flächen und/oder Maßnahmen bevorratet (Beispiel etwa Straßenbauämter), sind „Angebots-pools“ zu unterscheiden, bei denen das Angebot des Poolträgers für alle bzw. mehrere Vorhabenträger in seinem Einzugsbereich offen ist.
- *Aktionsraum*: „Stationär“ können solche Poolträger genannt werden, die nur ein Poolgebiet oder mehrere Poolgebiete innerhalb einer überschaubaren Gebietskulisse entwickeln (vgl. z. B. Stiftung Syen-Venn, Flächenagentur Wesermarsch in Tab. 1). „Bewegliche“ Poolträger entwickeln mehrere Flächenpools in einer größeren, regionalen Gebietskulisse (z. B. einem Landkreis oder einer naturräumlichen Großeinheit).

Tabelle 1
Überblick über Organisationsmerkmale ausgewählter regionaler Poolträger in Deutschland

Poolträger	Merkmale	Kurzbeschreibung	Selbständigkeit / Angliederung des Poolträgers	Wirtschaftliche Form	Kunden	Räumlicher Bezug
Naturland Ökolflächen-Management GmbH (Saarland)		Landesweit agierender Poolträger mit großem Maßnahmenspektrum	Selbständig	GmbH, „Naturland Stiftung Saarland“ alleiniger Gesellschafter	Alle Vorhabenträger	Poolgebiete in allen Naturräumen des Saarlandes
Hanseatische Natur-entwicklung GmbH (haneg), Bremen		Von der Stadt Bremen zunächst für die Betreuung und Pflege von Kompensationsmaßnahmen gegründet; Flächenpool im Aufbau, derzeit Schwerpunkt auf Grünland-flächen	Selbständig	GmbH, Stadt Bremen alleiniger Gesellschafter	Potenziell alle Vorhabenträger, aktuell hauptsächlich Stadt Bremen	Kompensationsflächen im Stadtstaat Bremen
Flächenagentur Wesermarsch (Niedersachsen)		Pool, der Feuchtwiesenflächen mit dem Hauptziel des Wiesen-brüterschutzes entwickelt	Angegliedert an Untere Naturschutz-behörde des Landkreises Wesermarsch	Nicht-kommerziell, Behörde	Umliegende Kommunen und Fachplanungsträger	250 ha Flächenkulisse als Suchraum
Flächenagentur im Städtequartett (Niedersachsen)		Teil der interkommunalen Zu-sammenarbeit von vier Städten; Schwerpunkt Grünlandflächen	Selbständig	GmbH, Gesellschafter sind die Städte Damme, Diepholz, Lohne und Vechta	Die am Städtequartett beteiligten Städte	Suchraum innerhalb der vier Stadtgebiete
Hof Hasemann (Niedersachsen)		Landwirtschaftlicher Betrieb, der seine naturschutzfachlich aufwertbaren Flächen als Pool entwickelt	Selbständig	Private, gemeinnützige Stiftung	Hauptsächlich Stadt Bramsche	Ca. 90 ha Poolfläche innerhalb eines landwirtschaftlichen Betriebes
Stiftung Feuchtgebiet Syenn-Venn (Niedersachsen)		Der Pool dient der Schaffung und Erhaltung von Feuchtgebieten um ein bestehendes NSG	Selbständig	Nicht-Kommerziell, Stiftung des bürgerlichen Rechts	Zwei Städte und zwei Gemeinden	Ca. 250 ha Flächenkulisse um ein Feuchtgebiet
Ökologischer Bodenfonds Regionalverband Ruhr (Nordrhein-Westfalen)		Pool eines kommunalen Zweckverbandes für Freiraumsicherung und -entwicklung	Einem Zweckverband angegliedert	Kommunaler Zweckverband	Alle Vorhabenträger	Einzugsgebiet des Regionalverbands Ruhr
Flächenpool des Straßenbauamtes Güstrow		Fachplanungsinduzierter Pool für den Eigenbedarf des Straßenbauamtes	Pool wird durch die Straßenbaubehörde geführt	Behörde	Eigener Kompensationsbedarf	Zuständigkeitsbereich des Amtes
Flächenagentur Kulturlandschaft Mittlere Havel GmbH		Regionaler Poolträger; Gründungsphase durch E+E-Vorhaben gefördert	Selbständig	GmbH, Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg alleiniger Gesellschafter	Alle Vorhabenträger	Mittlere Havel, aktuell Ausdehnung auf ganz Brandenburg

3.3 Erfahrungen mit dem Flächenpool Kulturlandschaft Mittlere Havel

Die unterschiedlichen Organisationsformen, in denen regionale Flächenpools derzeit bundesweit bestehen, sind auf unterschiedliche Entstehungsvoraussetzungen und Rahmenbedingungen zurückzuführen (vgl. Tab. 1). Zu nennen sind u.a. die Gebietskulisse, die bedingt, ob der Poolträger stationär oder beweglich ist, sowie die Art der Nachfrage bzw. des Bedarfs.

Vor dem Hintergrund, dass in der Anlaufphase eines Flächenpools erhebliche Ressourcen aufgewendet werden müssen, um sich in der Region zu etablieren und das Vermittlungsgeschäft in Gang zu bringen, kann sich die Anbindung an eine bestehende Organisationsform als günstig erweisen, in der diese Aktivitäten aufgefangen und „querfinanziert“ werden können. Handelt es sich bei den Organisationen, an die die Pools angegliedert werden, um Behörden oder gemeinnützige Vereine und Stiftungen, kann dies jedoch wiederum deutliche Einschränkungen des möglichen Tätigkeitsspektrums eines Poolträgers bei der Tätigkeit auf dem freien Markt mit sich bringen. Dies betrifft die Flexibilität im Mitteleinsatz bei der Flächenakquisition sowie gegebene Refinanzierungsmöglichkeiten der Poolaktivitäten. Insbesondere ist diesen Institutionen ein „steuerpflichtiger Geschäftsbetrieb“ untersagt; als solcher ist aber die Maklertätigkeit der Flächenagentur KMH zu betrachten. Andererseits haben jedoch gerade die kommerziellen Organisationsformen, denen solche Tätigkeiten möglich sind, Probleme mit der dauerhaften Sicherung von Kompensationsflächen und -maßnahmen, insbesondere weil das Risiko einer späteren Insolvenz nie völlig ausgeschlossen werden kann.

Die Flächenagentur Kulturlandschaft Mittlere Havel hat gemäß der o.g. Organisationsmerkmale das Profil eines beweglichen, kommerziell ausgerichteten Angebotspools. Sie ist als privatwirtschaftliche GmbH der landeseigenen Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg organisiert; ein analoges Modell wird durch die Naturland Stiftung und ihre für den Flächenpool zuständige GmbH im Saarland verfolgt (Veith 2005; vgl. Tab. 1). Dieses Modell hat sich für das gewählte Profil als besonders zielführend erwiesen, da es die Vorteile beider Organisationsformen miteinander vereint: Die Flächenagentur als privatwirtschaftlich tätige GmbH bietet die Möglichkeit flexiblen Agierens am Markt und bei finanziellen Transaktionen mit den Kunden. Die dauerhafte Sicherung der Flächen wird bewerkstelligt, indem diese von der Agentur für die Stiftung Naturschutzfonds erworben werden, die eine Stiftung öffentlichen Rechts ist. Die Poolflächen gehen in diesem Fall in das Stiftungsvermögen über und sind dann als Teil des Grundvermögens der Stiftung auf Dauer gesichert. Damit ist eine Flächensicherung gegeben, die den Ansprüchen

von Zulassungsbehörden und Vorhabenträgern genügt, auch ohne dass letztere die Kompensationsflächen in ihren Besitz übernehmen, was für sie verwaltungstechnisch eine Entlastung bringt.

Allerdings besteht gleichzeitig auch das Risiko, dass die Refinanzierung der durch die Agentur erbrachten und noch zu erbringenden Leistungen nicht gelingt und entstehende Defizite nicht aufgefangen werden können. Auch muss eine GmbH – anders als eine Behörde – über Vermittlungsgebühren auch ihre Arbeitszeit und andere Ressourcen in Rechnung stellen, womit sich für behördliche Vorhabenträger (bei denen diese Leistungen zwar auch anfallen, aber finanztechnisch nicht zu Buche schlagen) zahlreiche Fragen der Vertragsabwicklung verbinden können.

Hingegen erwies sich die Organisationsform für die regionale Verankerung des Poolträgers an sich von geringer Bedeutung. Vielmehr kommt es darauf an, für jede Region und die verschiedenen Akteure jeweils die richtigen Handlungs- und Kommunikationsstrategien zu entwickeln.

Insbesondere hat sich die zu Beginn des E+E-Vorhabens vorhandene Einschätzung nicht bestätigt, dass die Beteiligung der Kreise und Städte im Einzugsgebiet der Agentur als deren Gesellschafter wesentlich für deren Akzeptanz sein würde. Die Gründung der Flächenagentur als GmbH erfolgte im April 2002 zunächst unter gemeinsamer Beteiligung des Landkreises Potsdam-Mittelmark (70 %) und der Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg (30 %). Anfang 2004 verließ jedoch der Landkreis die GmbH durch Verkauf seiner Gesellschafteranteile an die mitbeteiligte Stiftung wieder. Grund dafür war vor allem, dass im Kreis die Einhaltung seiner finanziellen Verpflichtungen und sein weiteres Engagement beim Flächenkauf immer wieder in der politischen Diskussion standen, was sich letztlich auf die Handlungsfähigkeit der Flächenagentur negativ auswirkte. In der Tat kam auch erst nach dem Ausstieg des Landkreises, als die Flächenagentur ihr Arbeitstempo ohne die Abhängigkeit von politischen Entscheidungsprozessen beschleunigen konnte, das Vermittlungsgeschäft richtig in Gang.

Für andere Poolprojekte kann daraus die Empfehlung abgeleitet werden, nur solche Akteure in die Trägerschaft direkt einzubinden, deren Mitwirkung an den Aufgaben des Poolträgers klar definiert sowie dauerhaft notwendig ist und die ihre organisatorischen und finanziellen Verpflichtungen aus Eigeninteresse dauerhaft erfüllen wollen und können. Die Bereitschaft von politisch verfassten Körperschaften zur dauerhaften Mitwirkung kann Schwankungen unterliegen, die in Zeiten knapper Haushalte oder vor und nach Wahlen zunehmen.

4 Einhaltung fachlicher Standards

Eine wesentliche Erwartung an regionale Flächenpools ist, dass sich durch sie der naturschutzfachliche Standard im Vollzug der Eingriffsregelung verbessern lässt, indem zielgerichtet mit Blick auf bestimmte Beeinträchtigungen funktional besonders geeignete Maßnahmen vermittelt werden. Dies war auch eine der Ausgangshypothesen des E+E-Vorhabens. Allerdings wird auch die Befürchtung geäußert, dass durch das Vorhandensein leicht verfügbarer Poolflächen und bereits realisierter Maßnahmen die gesetzlich gebotene Stufenfolge Vermeidung – Ausgleich – Ersatz unterlaufen werden könnte (so etwa Breuer 2001).

Die Analyse der Vermittlungsvorgänge der Flächenagentur KMH machte hingegen deutlich, dass es einem regionalen Poolträger kaum möglich ist, Einfluss auf die Qualität der bei ihm eingehenden Anfragen zu nehmen. Vor allem die Informationen zu den Beeinträchtigungen, die von den „Eingreifern“ ergänzend zur zu kompensierenden Flächengröße an die Agentur übermittelt wurden, gestalteten sich sehr heterogen. Bei kleineren und mittleren Vorhaben fehlten teilweise genaue Angaben zum geplanten Eingriff und bezogen sich Anfragen an den Poolträger in der Regel auf eine zu kompensierende Fläche ohne nähere funktionale Differenzierung. Bei offensichtlich nicht angemessen bedienbaren Anfragen, etwa wenn eine Aufforstungsfläche in einem Naturraum gesucht wurde, in dem die Flächenagentur nur Maßnahmen im Offenland anbietet, informierte die Agentur die Anfragenden formlos darüber, dass sie derzeit keine passende Kompensation anbieten kann und verwies ggf. auf Alternativen. Ansonsten erwiesen sich die Möglichkeiten für einen wirtschaftlich arbeitenden Poolbetreiber, der sich am Markt behaupten muss, auf eine qualitativ hochwertige Aufbereitung der an ihn herangetragenen Anfragen hinzuwirken, in der Praxis als gering – umgekehrt war aber durch die Tätigkeit des Poolbetreibers auch keine Verschlechterung des naturschutzfachlichen Standards nachweisbar (zu einer ähnlichen Aussage kommen in ihrer bundesweiten Analyse auch Bunzel/Böhme 2002, S. 310). Letzteres konnte für das Gebiet des Flächenpools an der Mittleren Havel insoweit belegt werden, als neben Interviews mit den Naturschutz- und Genehmigungsbehörden parallel eine Auswertung der in das brandenburgische Eingriffs- und Kompensationsflächenkataster (EKIS) eingespeisten Eingriffs- und Kompensationsflächen durchgeführt wurde (vgl. Jessel et al. 2006, S. 90 ff.): Hinsichtlich des Umfangs der Vermeidung sowie der Art und des Umfangs der von der Flächenagentur vermittelten Maßnahmen waren bei den betreffenden Vorhaben keine signifikanten Abweichungen feststellbar.

Deutlich wurde, dass die fachlichen Vorteile von Flächenpools vielmehr in der Durchführung arrondierter, komplexer Maßnahmen sowie der dafür zu gewährenden langfristigen Maßnahmensicherung, -pflege und -kontrolle zu sehen sind. Letzteres sind Bereiche, in denen wesentliche der eingangs benannten Vollzugsdefizite der Eingriffsregelung liegen. Auf größeren zusammenhängenden Flächen lassen sich z.T. Verbesserungen von Schutzgütern erreichen, etwa des Landschaftswasserhaushalts oder für bestimmte Zielarten mit größeren Raumansprüchen, die auf einzelnen Flächen so nicht realisierbar wären. Im Fall der Flächenagentur KMH wird, neben der dauerhaften Maßnahmensicherung, zudem eine Maßnahmenunterhaltung und Pflege über 25 Jahre vereinbart, ein Zeitraum, der zwar noch keine auf Dauer angelegte Betreuung garantiert, in der Praxis der Eingriffsregelung so aber bislang keineswegs gängig ist. Den Landnutzern bringen diese Pflegeverträge insoweit Vorteile, als sie eine feste Einnahmequelle und betriebswirtschaftliche Kalkulationsgröße bieten. Ihre Laufzeit macht aber auch die Notwendigkeit deutlich, dass das Flächenmanagement über einen Poolbetreiber langfristig angelegt sein muss.

Das E+E-Vorhaben zeigte am Beispiel der Flächenagentur KMH allerdings auch, dass die spezifischen Vorteile regionaler Pools gegenüber herkömmlichen Kompensationsmaßnahmen – vor allem die Umsetzung langfristig betreuter, umfangreicher und fachlich anspruchsvoller Komplexmaßnahmen – einen erhöhten Aufwand erfordern können. Dieser kann dazu führen, dass die Maßnahmen in Pools kostenmäßig gegenüber anderen Möglichkeiten der Kompensation zu wenig attraktiv sind. Zu Buche schlagen zudem die von einem Poolbetreiber i. d. R. zu erbringenden erheblichen Vorleistungen, z.B. die vorzeitige Flächenbereitstellung, die umfangreichen Nutzungs- und Pflegeabstimmungen bei großflächigen Maßnahmen in der Kulturlandschaft sowie die planerisch ggf. aufwendige Konzeption dieser Komplexmaßnahmen, die allesamt vorfinanziert werden müssen. Hinzu tritt, dass ein wirtschaftlich arbeitender Poolträger seinen Kunden auch den Aufwand für die Flächenakquisition in Rechnung stellen muss, der insbesondere bei öffentlichen Vorhabenträgern zwar auch anfällt, dabei aber – weil verwaltungsintern abgeleistet – kostenmäßig nicht gesondert zu Buche schlägt.

Dies wirft die Frage auf, wie demgegenüber Anreize für die Inanspruchnahme von Flächenpools vermittelt werden können. Zur Erhöhung der Attraktivität von Pools gegenüber Vorhabenträgern wird im Land Brandenburg etwa eine offizielle Anerkennung bestimmter Flächenpools in Form einer Zertifizierung durch das

zuständige Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz vorgenommen. Voraussetzung ist, dass die entsprechenden Pools eine Reihe definierter Kriterien erfüllen, etwa eine bestimmte Mindestgröße aufweisen, dass die Flächenverfügbarkeit geklärt ist, eine Dokumentation des Ausgangszustands erfolgt ist und neben einem Maßnahmenkonzept Konzepte zur Nachkontrolle und zur dauerhaften Pflege vorliegen. Durch die Anerkennung soll ein Beitrag zur Rechtssicherheit geleistet und zugleich ein Anreiz für Vorhabenträger geschaffen werden, wenn diese auf Poolflächen zurückgreifen. In Diskussion ist in diesem Zusammenhang jedoch auch, eine prozentuale „Verzinsung“ für vorgezogene Maßnahmen einzuführen (indem für jedes Jahr, das solche Maßnahmen vor einem Eingriff realisiert werden, dem sie später zugeordnet werden, ein prozentualer Abschlag vom Kompensationsumfang geltend gemacht werden kann) und/oder einen fachlichen „Mehrwert“ anzusetzen, der Kompensationsmaßnahmen in Flächenpools pauschal zugesprochen wird und gleichfalls zu einem Abschlag vom zu leistenden Kompensationsumfang führt. Dazu muss aus naturschutzfachlicher wie -rechtlicher Sicht zu bedenken gegeben werden, dass durch solche Anreize die rechtlichen Anforderungen der Eingriffsregelung nicht unterlaufen werden dürfen (neben der im Vorhabensbereich gebotenen Vollkompensation insbesondere die Einhaltung des Verschlechterungsverbots sowie die notwendige funktional adäquate Kompensation aller Beeinträchtigungen; vgl. etwa Schumacher/Fischer-Hüftle 2003).

Vor dem Hintergrund des Ziels, die Flächenagentur als Unternehmen zu etablieren, das sich aus seinem Vermittlungs- und Vermarktungsgeschäft selbst tragen kann, erwies es sich vielmehr als wichtig, den Marktwert dieser Leistungen genau zu definieren und deren Vorteile aktiv zu kommunizieren. Sie liegen vor allem in einer hohen Akzeptanz der Maßnahmen vor Ort, einer hohen Planungssicherheit durch die intensive Abstimmung mit Fachbehörden und somit einer schnellen Umsetzung, durch die sich Planungszeiträume verkürzen können. Außerdem stellen die dauerhafte Sicherung und langfristig gewährleistete Pflege der Maßnahmen erhebliche Positiva gegenüber vielen bisher umgesetzten Kompensationsmaßnahmen dar.

5 Erschließung regionaler Synergien

Ein wesentlicher naturschutzfachlicher Vorteil von Flächenpools ist die Möglichkeit zur Realisierung großflächiger und „komplexer“ Naturschutzmaßnahmen als Kompensation. Der Begriff „Komplexmaßnahmen“ kann im Hinblick auf Flächenpools verschiedene Be-

deutungen haben: Er kann einmal das Zusammenspiel verschiedener Maßnahmentypen und -ziele auf einer größeren zusammenhängenden Maßnahmenfläche bezeichnen. Er kann aber auch auf das oft notwendige komplexe Zusammenspiel verschiedener Akteure bei der Realisierung solcher Maßnahmen bezogen werden, zu dem auch die Zusammenarbeit von Naturschutz und Landwirtschaft gehört, bzw. kann für die Bündelung verschiedener Finanzierungsquellen bei der Umsetzung anspruchsvoller Maßnahmen stehen.

Des Öfteren besteht bei der Planung und Durchführung von Kompensationsmaßnahmen auf größeren Flächenkulissen das Problem, dass Flächen, die aus Sicht des Naturschutzes aufwertungsfähig sind, in unmittelbarer räumlicher und funktionaler Beziehung zu bereits hochwertigen Flächen liegen. Letztere kommen zwar für Kompensationsmaßnahmen nicht mehr in Frage, jedoch lassen sich gerade durch das Nebeneinander von aufwertungsfähigen und bereits wertvollen Bereichen großräumige Synergieeffekte erzielen. Um solche zu realisieren, wird sich ein Poolträger, dessen Arbeit allein auf die Eingriffsregelung abzielt, für jede Konstellation einen oder mehrere geeignete Partner suchen müssen. In allgemeiner Form weisen etwa auch Bunzel und Böhme (2002, S. 312) auf solche Synergieeffekte hin; das hier geschilderte E+E-Vorhaben brachte die Möglichkeit, dazu konkrete Fallgestaltungen zu beleuchten. Im Fall der Flächenagentur KMH ergibt sich durch die Kooperation mit der Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg eine günstige Konstellation: Vermittlungsgeschäfte aus der Eingriffsregelung können über die Flächenagentur abgewickelt werden, deren alleiniger Gesellschafter der Naturschutzfonds ist. Gleichzeitig kann dieser weitere durch ihn verwaltete oder für ihn verfügbare Naturschutzmittel dafür einsetzen, auch Gebiets- und Projektteile zu sichern und zu fördern, die nicht aus der Eingriffsregelung finanziert werden können.

Als ein weiterer wichtiger Partner zur Realisierung komplexer naturschutzfachlicher Konzepte kann sich für Poolträger die Flurneuordnung erweisen (vgl. Tab. 2, darin die Poolgebiete „Polder Schmergow“ und „Nauener Platte“): Über die Mitgliedschaft des Poolbetreibers in der betreffenden Teilnehmergemeinschaft lassen sich geeignete Flächen erschließen. Das Instrument der Landabfindung ermöglicht es dem Poolbetreiber, in dem Verfahren in größerem Umfang Land zu erwerben und bringt zudem den Vorteil, dass dabei für den Pool keine Notargebühren und Vermittlungskosten anfallen.

Die Akteurskonstellationen sowie die Kombination planungs- und naturschutzrechtlicher Voraussetzungen gestalten sich in jedem der in Brandenburg für

Tabelle 2
Beispiele für Kooperationsanlässe und -formen in Brandenburger Poolgebieten

Poolgebiet / Stichwort	Vorgesehene Maßnahmen	Probleme / Kooperationsanlass	Kooperationspartner	Kooperationsformen
Krieltower Wiesen – Poolgebiet im Schutzgebiet	Grünlandextensivierung, Erhöhung des Wasserrückhalts und der Grundwasserstände	Poolgebiet ist entwicklungsfähiger und -bedürftiger Teil eines NSG; während der Aufstellung der NSG- Verordnung gab es Schwierigkeiten, dessen Aufwertung zu regeln bzw. gegenüber den Landnutzern tatsäch- lich durchzusetzen.	Landesumweltamt: zuständig für Ausarbeitung der NSG- Verordnung Wasser- und Bodenverband	Prüfung der Poolkonzeption auf Vereinbarkeit mit NSG Austausch und Abstimmung zur künftigen Wasserführung im Gebiet und deren Auswirkungen
Polder Schmergow – Zusammenarbeit mit der Flurneuordnung	Umwandlung Acker zu Grünland Grünlandextensivierung	Ungünstiger Zugschnitt der Flurstücke im Bestand (zahlreiche Flurstücke, Grenze des Poolgebiets verläuft durch viele Flurstücke)	Teilnehmergemeinschaft, Planungsbüros	Flächenagentur wird Mitglied der Teilnehmergemeinschaft; Landtausch und -verzicht als Flächenwerbsstrategie
Flächen am NSG Zarth – Schutzgebietspuffer und AEP-Umsetzung	Umwandlung Acker zu Grünland Grünlandextensivierung, wasserbauliche Maßnahmen	NSG Zarth grenzt im Bestand direkt an intensive Ackernutzung Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) zur Verbesserung des Land- schaftswasserhaushaltes fertig gestellt, Umsetzungsmittel fehlen	Verwaltung des Naturparks „Nuth-Nieplitz“ Planungsbüro (AEP)	Abgrenzung einer Flächenkulisse für den Pool Gemeinsame Gespräche mit Landnutzern Auswahl von sinnvollen, für sich realisierbaren Maßnahmenpaketen
Planezuflüsse – PEP-Umsetzung	Verbesserung der Durch- gängigkeit von Gräben / Bächen, Maßnahmen auf / an Ackerflächen (Umwandlung, Windschutzpflanzungen)	Pflege- und Entwicklungsplan (PEP) liegt vor, Finanzierungsquelle für Umsetzung, insbesondere außerhalb des „Kernbereiches“ des Naturparks nicht vorhanden	Verwaltung Naturpark „Hoher Fläming“	Absprache über Flächenkultissen und Zuständigkeiten sowie Maßnahmen zwischen Naturpark-Verwaltung und Flächenagentur
Nauener Platte – naturschutzfachlich motiviertes Boden- ordnungsverfahren	Strukturierung der Agrar- landschaft und Erosions- minderung durch Hecken- und Gehölzpflanzungen	Ermittlung geeigneter Flächen für Naturschutzmaßnahmen in intensiv genutzter Landschaft; Erprobung der Zusammenarbeit mit der Flurneuordnung	vlf (Verband für Landentwicklung und Flurneuordnung Brandenburg)	Beauftragung der Flächenagentur mit Arbeiten im Bodenordnungsverfahren; spätere Vermarktung von Poolflächen im Verfahrensgebiet durch die Flächenagentur geplant
Lebuser Platte	Renaturierung eines Graben- systems, Wiedervernässung grabenaher Standorte, Umwandlung von Acker in Grünland, Gehölzpflanzungen	Stark entwässertes Gebiet mit ausgeräumter Feldflur	Untere Naturschutzbehörde Wasser- und Bodenverband	Prüfung der Poolkonzeption auf Vereinbarkeit mit Land- schafts- und Landschafts- rahmenplan Austausch und Abstimmung zur künftigen Wasserführung im Grabensystem und deren Auswirkungen

Komplexmaßnahmen bislang entwickelten Poolgebiete anders. Dies veranschaulichen die beiden nachfolgend näher beschriebenen Beispiele; weitere bislang praktizierte Kooperationsmodelle sind aus Tabelle 2 ersichtlich. Für die Anrechnung als Kompensationsmaßnahmen unbedingt erforderlich ist dabei in jedem Fall, dass die Maßnahmen und deren Wirkungen aus der Eingriffsregelung und aus anderen Finanzierungsquellen getrennt darstell- und abrechenbar sind.

Beispiel: Poolgebiet „Kleine Elster“

Beim Poolgebiet „Kleine Elster“ handelt es sich um einen sandgeprägten kleinen Fluss im Südwesten Brandenburgs (s. Abb. 1), der sich in einem sehr naturfernen Zustand befindet und dessen Niederung durch eine strukturarme, intensiv landwirtschaftlich genutzte Offenlandschaft geprägt ist, die bis an den ausgebauten und begradigten Flusslauf reicht. Die Idee zum Aufbau eines regionalen Flächenpools wurde hier seitens der Unteren Naturschutzbehörde und des dortigen Naturparks aufgrund des deutlichen naturschutzfachlichen Aufwertungsbedarfs entwickelt. Kernbestandteil des Projekts ist die Wiederherstellung von historisch vorhandenen Flussschleifen auf 16 km Länge, ergänzt durch die Entwicklung der entstehenden Inselflächen und der Flussaue (u.a. Auwald- und Gehölzpflanzungen). Die wasserbaulichen Maßnahmen werden über EU-Fördermittel aus dem Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) realisiert, für die die Stiftung Naturschutzfonds die Kofinanzierung übernimmt und die notwendigen, unmittelbar am Gewässer angrenzenden Flächen mit Mitteln der Stiftung sichert. Die Entwicklung der anschließenden großflächigen Auen- und Inselbereiche ist durch Fördermittel nicht umsetzbar und wird von der Flächenagentur KMH im Rahmen der Entwicklung eines regionalen Flächenpools übernommen.

Diese Projektbestandteile sind unabhängig voneinander umsetzbar und fachlich sinnvoll. Sie ergeben jedoch durch ihre räumliche Verzahnung einen wesentlich höheren Effekt und ein insgesamt größeres fachlich zusammenhängendes Renaturierungsprojekt.

Beispiel: Poolgebiet „Kremmener Luch“

Das Poolgebiet „Kremmener Luch“ ist der südliche Bestandteil des Oberen Rhinluchs nördlich von Berlin (s. Abb. 1), eines stark entwässerten, grünland-, gewässer- und gehölzgeprägten Natura 2000- und Naturschutzgebiets von landesweiter und europäischer Bedeutung, das zudem das größte noch erhaltene Niedermoorgebiet Brandenburgs ist. Auslöser für die Entwicklung von Komplexmaßnahmen im Sinne der Eingriffsregelung waren eine Erwerbsoption der Stif-

tung Naturschutzfonds für rund 300 ha gemäß der Regelungen des § 3 Abs. 12–15 des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes (Übertragung von Flächen der Bodenverwertungs- und Verwaltungs-GmbH der Bundesrepublik Deutschland) sowie eine umfangreiche Bedarfsanfrage eines Vorhabenträgers.

Das Projekt übersteigt in seiner räumlichen und finanziellen Dimension die kurzfristigen Refinanzierungsmöglichkeiten, über die ein regionaler Flächenpool verfügt und befindet sich zudem zu größeren Teilen in Schutzgebieten. Daher wurde hier der Weg einer Mischfinanzierung gewählt: Die Stiftung Naturschutzfonds erhält bzw. erwirbt Flächen inner- und außerhalb des NSG. Der Flächenagentur werden hiervon gegen Entgelt aufwertungsfähige Flächen schwerpunktmäßig außerhalb von Schutzgebieten zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig wird über die brandenburgische Förderrichtlinie zum Landschaftswasserhaushalt die Wiederherstellung einer Grabenverwallung entlang der NSG-Grenze zum Wasserrückhalt des vorhandenen Grundwassers finanziert bzw. von der Stiftung kofinanziert; Träger ist der örtliche Wasser- und Bodenverband.

Über den regionalen Flächenpool wird diese Maßnahme um den Anstau eines weiteren Grabens ergänzt. Diese Maßnahme hat einen doppelten Effekt: Dem Naturschutzgebiet wird zusätzliches Wasser zugeführt und gleichzeitig werden auch weitere Niedermoorflächen mit vernässt, die außerhalb des Naturschutzgebietes liegen. Die Vernässungsflächen außerhalb des NSG und deren langfristige Nutzungsextensivierungen sowie kleinere Pflanzungen im NSG, die zwar fachlich sinnvoll, aber weder über die Schutzgebietsverordnung abgedeckt noch über Drittmittel finanzierbar sind, werden im regionalen Flächenpool durch die Flächenagentur vermarktet. Das Zusammenspiel von Eigenmitteln der Stiftung, Drittmitteln des Landes und einer Refinanzierung von Maßnahmen über Vorhabenträger im Flächenpool ermöglicht so die Umsetzung eines großräumigen, komplexen Naturschutzprojekts (vgl. hierzu Sieper-Ebsen in Jessel et al. 2006).

6 Fazit und Ausblick

6.1 Etablierung eines neuen, landesweit tätigen Akteurs

Mit der Flächenagentur Kulturlandschaft Mittlere Havel konnte in Brandenburg ein neuer, nunmehr auch landesweit tätiger Akteur im Flächenmanagement etabliert werden. Die zunächst enge Anbindung der Agentur an den Raum der Mittleren Havel ermöglichte ihr eine intensive Lernphase, die schließlich auch die landesweite Ausweitung des Tätigkeitsfelds auf ganz Brandenburg ermöglichte. Für ihr Entstehen und ihre Ein-

bindung in das landesweite Akteursgeflecht gilt dabei, was etwa Fürst et al. (2005, S. 331; vgl. auch Fürst 2004) für Regional-Governance-Mechanismen festhalten: Die Entwicklung von Flächenpool und Flächenagentur erfolgte in Reaktion auf Probleme im Vollzug der Eingriffsregelung, die mit den herkömmlichen Strukturen nicht mehr adäquat bewältigt werden konnten; sie funktionieren dabei aber nicht unabhängig von bestehenden Institutionen, sondern komplementär dazu.

Gezeigt hat sich, dass die Einhaltung naturschutzfachlicher Standards im Vollzug der Eingriffsregelung durch Poolträger nur wenig zu beeinflussen ist. Wesentliche Vorteile liegen hingegen in der Umsetzung komplexer Maßnahmen, mit denen sich eine sinnvolle Bündelung von Kompensationsmaßnahmen erreichen lässt, weiterhin in der langfristigen Sicherung und Pflege der Maßnahmen (die eine Verbesserung gegenüber den eingangs aufgezeigten Umsetzungsmängeln darstellt) sowie darüber hinaus in weiter reichenden regionalen Synergien mit anderen Akteuren und Förderinstrumenten. Auf ähnliche Aspekte weisen in allgemeiner Form bereits Bunzel und Böhme (2002) hin; sie konnten durch die vertiefte Betrachtung eines konkreten Beispiels näher belegt und untersetzt werden. Umgekehrt bedeutet dies, dass sich die naturschutzfachlichen Potenziale regionaler Flächenpools vor allem dann realisieren lassen, wenn möglichst großräumig zusammenhängende Flächenkulissen vorliegen. Dies ist vor dem Hintergrund zu betonen, dass der Begriff „regionaler Flächenpool“ in der Diskussion durchaus unterschiedlich gebraucht wird. Denn z. T. wird darunter lediglich ein Konglomerat von in einem bestimmten (regionalen) Bezugsraum verfügbaren und zur Aufwertung geeigneten Flächen verstanden, die in Form eines Katasters zusammengestellt werden (so z. B. bei Reinke 2004 für den regionalen Kompensationsflächenpool Westsachsen).

Für den Aufbau eines naturschutzfachlichen Flächenmanagements wesentlich erweist sich die Wahl einer den jeweiligen Rahmenbedingungen angemessenen Organisationsform sowie – bei einem unabhängigen Akteur wie der Flächenagentur Kulturlandschaft Mittlere Havel – die Frage der Behauptung am Markt. Den Stellenwert organisatorischer Aspekte betonen auch die auf breiterer Basis angelegten Untersuchungen von Bunzel und Böhme (2002) sowie Böhme et al. (2005). Als besonders zielführend erwies sich im vorliegenden Fall die Kooperation eines als privatwirtschaftliche GmbH organisierten Poolträgers mit einer landesweiten Stiftung, da sie die Vorteile beider Organisationsformen miteinander kombiniert. Konkret belegt werden konnte auch der erhebliche im Vorfeld zu leistende Aufwand, den Flächenpools wie wohl überhaupt der-

artige Akteursformen für ihren Aufbau benötigen und der in diesem Fall insbesondere für die vorlaufende Flächenbereitstellung sowie für Nutzungs- und Pflegeabstimmungen anfällt. Nach den bisherigen Erfahrungen mit der Flächenagentur Kulturlandschaft Mittlere Havel ist es dabei eher skeptisch zu sehen und bleibt letztlich offen, ob sie die eigenständige wirtschaftliche Tragfähigkeit erreichen wird. Zu erkennen ist aber, dass über das Kompensationsgeschäft hinaus auch weitere Leistungen der Flächenagentur nachgefragt werden, z. B. als auf regionaler Ebene tätiger Moderator oder für die Verwaltung von Flächen und Maßnahmen Dritter. Es wird sich zeigen, ob ggf. auch dafür ein Markt besteht, der mittelfristig eine in sich tragfähige Lösung erlaubt.

6.2 Flächenpools und Landschaftsentwicklung

Für Flächenpools sprechen neben den genannten naturschutzfachlichen Gründen mittlerweile auch andere Motive, die vor allem mit der allgegenwärtigen Mittelknappheit im Naturschutz zusammenhängen. Zu nennen ist hier in erster Linie das Interesse an der Entwicklung von Gebieten mit hohem Potenzial, die oft in Großschutzgebieten liegen oder daran angrenzen.

In der Tat ist darauf zu achten, dass die Eingriffsregelung über Flächenpools nicht zum Finanzier und Flächenbeschaffer für an sich gesehen zwar sinnvolle, aber eben nicht mehr mit Beeinträchtigungen im Zusammenhang stehende und anderweitig nicht zu realisierende Naturschutzmaßnahmen wird. Diese Aufgabe kommt weniger einem regionalen Poolbetreiber zu, sondern den Zulassungs- und Genehmigungsbehörden sowie beteiligten Naturschutzbehörden, die in den Verfahren bei der Festsetzung entsprechender Maßnahmen auf die Einhaltung der Stufenfolge der Eingriffsregelung zu achten haben.

Um die Auswahl und den Aufbau von Flächenpools für die Eingriffsregelung dabei sinnvoll in die Vorgaben und Ziele für den jeweiligen Betrachtungsraum einzufügen, bietet sich ein enger Bezug zur Landschaftsplanung an. Ein Bezug zwischen den in Landschaftsplänen formulierten Erfordernissen und Maßnahmen und den Maßnahmen der Eingriffsregelung ist nicht nur (aufgrund von § 14 Abs. 1 Ziff. 4 a und § 19 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG) rechtlich geboten, sondern wird in der fachlichen Debatte auch für die Ausgestaltung von Flächenpools in der Eingriffsregelung gefordert (vgl. z. B. Ammermann et al. 1998, Wilke 2001, Müller-Pfannenstiel/Rößling 2000). Auf regionaler Ebene kommt dabei vom Grundsatz her der Landschaftsrahmenplanung besondere Bedeutung zu.

Eine für den Flächenpool Kulturlandschaft Mittlere Havel durchgeführte Analyse der für sein Tätigkeitsgebiet vorliegenden Planwerke der Landschaftsplanung im Hinblick auf ihre Aussagekraft und Verwertbarkeit für die Vorbereitung und Entwicklung von Poolgebieten (ausführlich dargestellt in Jessel 2005) ergab allerdings, dass die Vorgaben der Landschaftsplanung zwar wichtige Hinweise auf die Einbettung in landschaftliche Zusammenhänge und auf Suchräume erbrachten, sich jedoch für die Planung von konkreten Poolkonzepten als zu allgemein und heterogen erwiesen. Den meisten Plänen fehlte eine räumliche und sachliche Prioritätensetzung, die es erlauben würde, eine überschaubare Kulisse von Flächen mit besonders dringendem Aufwertungsbedarf oder besonders bedeutenden Entwicklungspotenzialen auszumachen. Daneben ist die große Uneinheitlichkeit der verschiedenen Planwerke sowohl auf der örtlichen als auch auf der regionalen Ebene hervorzuheben, die regional übergreifende Betrachtungen erschwert.

Als gleichermaßen wichtig erwiesen sich demgegenüber in der Praxis des Flächenpools KMH Bottom-up-Aspekte. Auf sie ist besonders hinzuweisen, da sie in bisherigen Untersuchungen über Flächenpools (Bunzel/Böhme 2002; Böhme et al. 2005) gegenüber dem Top-down-Ansatz, der von einer konsequent an die Vorgaben der räumlichen Planung anknüpfenden Umsetzung ausgeht, zu wenig thematisiert werden. Gerade wenn sich Schwierigkeiten mit der Bereitstellung geeigneter Flächen bereits früh abzeichnen, wurden im Fall der Flächenagentur KMH mögliche Kompensationsprojekte oft bereits im Vorfeld zwischen den Beteiligten abgesprochen. Dabei scheint die Entwicklung von solchen Projekten durch den Poolbetreiber wesentlich zu sein, die die Zustimmung der Kommunen finden oder sogar auf deren Anregungen zurückgehen. Es kann wichtig sein, zunächst einmal solche Projekte zu realisieren, um einen Pool in Gang zu bringen. Zwar müssen dabei über die Interessen der jeweiligen Gemeinde hinaus die regionalen naturschutzfachlichen Ziele des Flächenpools im Auge behalten werden, jedoch lässt umgekehrt die Größe vieler Gemeinden auch regional bedeutsame Projekte zu, die dann quasi von unten her entwickelt werden.

Für die Entwicklung von Flächenpools erweisen sich somit Top-down- und Bottom-up-Strategien als gleichermaßen wichtig. Dabei sollte vor allem die Zielebene der Landschaftsplanung für eine bessere Steuerung genutzt werden, etwa in Form stärkerer räumlicher und zeitlicher Prioritätensetzungen hinsichtlich anzustrebender Entwicklungsziele und dafür sinnvoller Maßnahmen. Vor allem bei der Fortschreibung der Landschaftsrahmenpläne wäre – nicht nur aus der Per-

spektive des Aufbaus regionaler Flächenpools – ein Abrücken von großflächigen, bestimmten Nutzungsarten pauschal zugeordneten Darstellungen sinnvoll. Zudem sollten Fortschreibungen der Landschaftsrahmen- und auch der örtlichen Landschaftspläne für eine Vereinheitlichung der Methodik und Darstellungsweisen genutzt werden, um regional übergreifende bzw. über die Gemeindegrenzen hinausreichende Betrachtungen zu erleichtern.

So verstanden, wird das Instrument regionaler Flächenpools in absehbarer Zeit wohl nicht nur aus der Eingriffsregelung nicht mehr wegzudenken sein, sondern kann, in Kombination mit anderen Maßnahmen und Instrumenten, zu einem wesentlichen Element der Kulturlandschaftsentwicklung werden.

Die Untersuchungen wurden vom Bundesamt für Naturschutz im Rahmen des E+E-Vorhabens „Entwicklung und modellhafte Umsetzung einer regionalen Konzeption zur Bewältigung von Eingriffsfolgen am Beispiel der Kulturlandschaft Mittlere Havel“ als wissenschaftliche Begleitung gefördert. Dank gilt Frau Anne Schöps von der Flächenagentur Kulturlandschaft Mittlere Havel und Frau Sieper-Ebsen vom Naturschutzfonds Brandenburg für ihre Unterstützung bei den Untersuchungen, sowie insbesondere Martin Szaramowicz (ehemals Lehrstuhl für Landschaftsplanung Universität Potsdam, jetzt: Flächenagentur KMH), der maßgeblich an ihnen mitgewirkt hat.

Literatur

- Ammermann, K.; Winkelbrandt, A.; Blank, H.-W.; Breuer, W.; Kutscher, G.; Lohmann, U.; Oswald, I.; Rudolph, E.; Wehrich, D.: Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich in der Bauleitplanung. *Natur u. Landschaft* 73 (1998) 4, S. 163–169
- Arbeitsgemeinschaft Kulturlandschaft Mittlere Havel: Entwicklung und modellhafte Umsetzung einer regionalen Konzeption zur Bewältigung von Eingriffsfolgen durch einen Ausgleichspool am Beispiel der Kulturlandschaft Mittlere Havel. – Bonn 2001. = Skripten des Bundesamtes für Naturschutz, Bd. 37
- Böhme, C.; Bruns, E.; Bunzel, A.; Herberg, A.; Köppel, J.: Flächen- und Maßnahmenpools in Deutschland. – Bonn 2005. = Naturschutz und Biologische Vielfalt, Bd. 6
- Bunzel, A. & Böhme, C.: Interkommunales Kompensationsmanagement. – Bonn 2002. = Angewandte Landschaftsökologie, Bd. 49
- Breuer, W.: Ökokonto – Chance oder Gefahr? *Naturschutz u. Landschaftsplanung* 33 (2001) 4, S. 113–117
- Dierßen, K.; Reck, H.: Konzeptionelle Mängel und Ausführungsdefizite bei der Umsetzung der Eingriffsregelung im kommunalen Bereich – Teil A: Defizite in der Praxis. *Naturschutz u. Landschaftsplanung* 30 (1998) 11, S. 341–345

- Fürst, D.: Regional Governance. In: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Hrsg.: Benz, A. – Wiesbaden 2004, S. 45–64
- Fürst, D.; Lahner, M.; Pollerman, K.: Regional Governance bei Gemeinschaftsgütern des Ressourcenschutzes: das Beispiel Biosphärenreservate. *Raumforsch. u. Raumordnung* 63 (2005) 5, S. 330–339
- Jessel, B.: Regional- und Umweltentwicklungsplanung als Voraussetzung für ein Kompensationsmanagement. In: Praxis und Perspektiven der Eingriffsregelung. Hrsg.: Köck, W.; Thum, R.; Wolf, R. – Baden-Baden 2005, S. 134–153
- Jessel, B.: Die Eingriffsregelung: Bewahrung des Status quo von Natur und Landschaft – Mittlerweile ein Alltagsgeschäft? In: Naturschutz in Deutschland – eine Erfolgsstory? – Bonn 2003. = Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Nr. 75, S. 65–75
- Jessel, B.; Rudolf, R.; Feickert, U.; Wellhöfer, U.: Nachkontrollen in der Eingriffsregelung – Erfahrungen aus vier Jahren Kontrollpraxis in Brandenburg. *Naturschutz u. Landschaftspflege in Brandenburg* 12 (2003) 4, S. 144–149
- Jessel, B.; Schöps, A.; Gall, B.; Szaramowicz, M.: Flächenpools in der Eingriffsregelung und regionales Landschaftswassermanagement als Beiträge zu einer integrierten Landschaftsentwicklung am Beispiel der Mittleren Havel. – Bonn (2006, i. Druck). = Naturschutz und Biologische Vielfalt, Bd. 33
- Jessel, B.; Szaramowicz, M.: Methodische Bausteine zur Umsetzung naturschutzfachlicher Anforderungen in regionalen Flächenpools. *Natur u. Landschaft* 78 (2003) 12, S. 516–526
- Krämer, J.; Ostendorf, M.: Flächenagentur Wesermarsch. In: Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools – Teil B. Hrsg.: Böhme, C.; Bunzel, A.; Deiwick, B.; Herberg, A.; Köppel, J. – Berlin 2003, S. 197–201
- Müller-Pfannenstiel, K.: Anforderungen an Kompensationsflächenpools aus rechtlicher und fachlicher Sicht. In: Ausgleich und Ersatz – Planung ja, Umsetzung vielleicht, Kontrolle nein? – Laufen/Salzach 1999. = Laufener Seminarbeitr 1/99, S. 80–98
- Müller-Pfannenstiel, K.; Rößling, H.: Konzeptionelle Vorbereitung der Eingriffsregelung. *Naturschutz u. Landschaftsplanung* 32 (2000) 4, S. 106–111
- Reiter, S.: Das Ökokonto- und Kompensationsflächenpoolkonzept des Straßenbauamtes Güstrow. In: Ökokonten und Kompensationsflächenpools in der Bauleitplanung und in der Fachplanung. Hrsg.: Spang, W.D.; Reiter, S. – Berlin 2005. = Beiträge zur Umweltgestaltung, Bd. A 160, S. 251–276
- Schwoon, G.: Sicherung, Pflege und Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen am Beispiel von Straßenbauvorhaben des Bundes und des Landes Niedersachsen. Diplomarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover (1996)
- Schumacher, J.; Fischer-Hüftle, P.: Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar. – Stuttgart 2003
- Tischew, S.; Rexman, B.; Schmidt, M.; Teubert, H.; Krug, B.: Erfolgskontrollen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen an der Bundesautobahn A 14 zwischen Halle und Magdeburg. – Magdeburg 2004. = Berichte des Landesamtes für Umweltschutz Sachsen-Anhalt, Sonderheft 1/2004
- Wilke, T.: Naturschutzfachliche Anforderungen an die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung. *UVP-report* 15 (2001) 1, S. 5–8
- Veith, E.: Erfahrungen aus der Anwendungspraxis des saarländischen Ökokonto-Erlasses. In: Ökokonten und Kompensationsflächenpools in der Bauleitplanung und in der Fachplanung. Hrsg.: Spang, W.D.; Reiter, S. – Berlin 2005. = Beiträge zur Umweltgestaltung, Bd. A 160, S. 225–233
- Wilke, T.: Naturschutzfachliche Anforderungen an die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung. *UVP-report* 15 (2001) 1, S. 5–8
- Wolf, R.: Perspektiven der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung – Vom ökologischen Substanzschutz zum Flächenpool. *Z. f. Umweltrecht* 9 (1998) 4, S. 183–195

Prof. Dr. Beate Jessel
Lehrstuhl für Strategie und Management
der Landschaftsentwicklung
(Allianz-Stiftungsprofessur)
TU München-Weihenstephan
Am Hochanger 13
85354 Freising
E-Mail: jessel@tum.de