

# Perspektiven einer Weiterentwicklung der Eingriffsregelung

## Einführung in den Tagungsband und Resümee der Tagung am 28. und 29. April 1998 in Eching

Beate JESSEL

Von der derzeit vielfach beklagten schwindenden Akzeptanz des Naturschutzes ist auch die Eingriffsregelung als eines seiner wesentlichen Vollzugsinstrumente betroffen. Von ihrem Anspruch her sind im Sinne eines Verschlechterungsverbot durch Eingriffe hervorgerufene Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild so weit als möglich zu vermeiden, ansonsten durch möglichst gleichartige Maßnahmen auszugleichen oder - falls dies nicht möglich ist - zumindest gleichwertig zu ersetzen. Wie sich die Situation tatsächlich darstellt, hat bereits 1992 die Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) in ihren Lübecker Grundsätzen des Naturschutzes treffend zusammengefaßt: *"Auch wenn die Kompensationsmaßnahmen planerisch festgelegt werden, ist nicht sicher, ob sie ausgeführt werden, der Ausgleich sich einstellt und der Ausgleich dann auch nachhaltig gesichert wird."*

Eine am 28. und 29. April 1998 von der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL) durchgeführte Tagung hat diese Aussage aufgegriffen und im Titel "Ausgleich und Ersatz - Planung ja, Umsetzung vielleicht, Kontrolle nein?" auf den Punkt zu bringen versucht. Etwa 130 Fachleute waren dazu aus dem ganzen Bundesgebiet in das Tagungszentrum nach Eching bei München gekommen. Anliegen war es jedoch, nicht bei den oft beschworenen und mittlerweile auch in der Literatur vielfach belegten Vollzugsproblemen der Eingriffsregelung zu verharren, wie sie in diesem Band etwa Gesa SCHWOON vom Straßenbauamt Osnabrück selbstkritisch für die Straßenbauverwaltung darlegt. Vielmehr sollten Notwendigkeiten und bestehende Ansätze diskutiert werden, um die Eingriffsregelung nach über 20 Jahren Praxis mit diesem Instrument weiterzuentwickeln und sie weiterhin "zukunftsfähig" zu gestalten.

Dabei bedarf es nicht nur des Blicks nach vorn, sondern auch zurück auf bislang gesammelte Erfahrungen. Ein Problem ist dabei, daß derartige Erfahrungen mit der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen derzeit noch selten älter als 10-15 Jahre sind, weshalb auch nur wenige Erkenntnisse über die tatsächlich eingetretene Entwicklung und Zielerreichung vorliegen. So schilderte etwa

Martina HERMES von der Autobahndirektion Südbayern, daß im Bereich ihrer Direktion 1983 das erste Mal Kompensationsmaßnahmen festgelegt und 1986 durchgeführt worden seien. In die Tagung waren daher bewußt auch einige ältere Planungen einbezogen, deren Aufwand und Maßnahmenumfang (wie etwa beim Großflughafen München II, über dessen Planungsgeschichte Anton EURINGER vom Landratsamt Erding berichtete), nicht mehr heutigem Standard entsprechen, die aber vor kurzem zum Abschluß gekommen sind, so daß ein zusammenfassender Rückblick möglich wird.

### Defizite beim Vollzug der Eingriffsregelung

Ein kurzer Blick auf die Vollzugsdefizite der Eingriffsregelung scheint einleitend dennoch notwendig, um auf unterschiedliche Gründe hinzuweisen. Zu nennen sind insbesondere

- *fachinhaltlich-methodische Gründe* (Stichworte: mangelnde naturwissenschaftliche Begründbarkeit unbestimmter Rechtsbegriffe; herrschende Methodenvielfalt, die fachlichen Konsens verhindert).
- *rechtliche Gründe* (Stichworte: Inhomogene, teils widersprüchliche Rechtsprechung und juristische Kommentierung zur Eingriffsregelung; Komplexität der vom Gesetzgeber eingeführten Rechtsbegriffe führt zu mangelnder Justitiabilität; mangelnde rechtliche Verankerung von Effizienz- und Wirkungskontrollen).
- *verwaltungspraktische Gründe* (Stichworte: Komplexität der natürlichen Gegebenheiten steht Ruf der Verwaltung nach Vereinfachung und Regelentscheidungen gegenüber).
- *Kommunikationsprobleme* (zwischen wie auch innerhalb von Fachverwaltungen; Akzeptanzprobleme bei Landnutzern, bei denen oft nur gesehen wird, daß sie Kompensationsflächen abtreten sollen, nicht aber, daß diese ja meist weiter unter Auflagen bewirtschaftet werden sollen, wodurch ein neuer Markt entsteht).
- *politische Gründe* (Stichworte: Föderalismus fördert Methodenvielfalt, mangelnder politischer Wille zu effektiveren gesetzlichen Regelungen).

Es zeigt sich: Die Probleme der Eingriffsregelung sind *vielschichtig*. Einfache Rezepte, etwa der wiederholte Ruf nach Vereinfachung der Bearbeitungsschritte und Standardisierung des resultierenden Kompensationsflächenbedarfs, greifen für sich genommen zu kurz. Überlegungen, die Eingriffsregelung zukunftsfähig zu gestalten, haben daher an verschiedenen Punkten anzusetzen:

## 1. Den Schwerpunkt des Vollzugs stärker auf Ausführung und Kontrolle legen

Der Vollzug der Eingriffsregelung ist mit der planerischen Konzeption von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und deren Festlegung im Genehmigungsbescheid noch nicht zu Ende. Vielmehr gehört auch gewährleistet, daß die Maßnahmen fachgerecht ausgeführt werden und die in der landschaftspflegerischen Begleitplanung formulierten Entwicklungsziele tatsächlich erreicht sowie langfristig gesichert werden. Dieser an sich profanen Forderung steht jedoch der Personaleinsatz bei den Naturschutz- wie bei den Genehmigungsbehörden gegenüber, dessen Schwerpunkt deutlich auf der Planung liegt, weil man genug damit zu tun hat, die Terminflut im Zusammenhang mit den gesetzlich vorgegebenen Beteiligungs- und Stellungnahmepflichten bei der Genehmigung zu bewältigen.

Wie mehrere Vortragende betonten, ist es jedoch gleichermaßen wichtig, den Grunderwerb, die langfristige Trägerschaft der Flächen und vor allem die Übernahme der damit verbundenen Pflegekosten frühzeitig zu regeln, damit es gegenüber dem Bauvorhaben nicht zu Verzögerungen bei der Ausführung der Kompensationsmaßnahmen kommt. Einhellig gefordert wurde auf der Tagung, den Planer über eine ökologische Bauleitung auch in die Ausführung der Maßnahmen einzubinden. So lassen sich Beeinträchtigungen wie etwa die Ablagerung von Aushubmaterial auf Kompensationsflächen oder deren Inanspruchnahme als Verfügungsflächen für die Baustelleneinrichtung verhindern. Am Erfahrungsbericht, den Alois RIEDER vom Planungsbüro Weinzierl aus Ingolstadt zur mittlerweile 30jährigen Planungsgeschichte der Bahnverlegung und des Neubaus der Bundesstraße B16 bei Ingolstadt gab, zeigte sich jedenfalls, daß in der Konzeption der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen der vergleichsweise geringere Aufwand lag; als sehr viel wichtiger, aber auch aufwendiger habe es sich erwiesen, vom Vorhabenträger auch an der technischen Planung von Anfang beteiligt worden zu sein und den Planungs- und Ausführungsprozeß bis zur Erarbeitung einer abschließenden Projektdokumentation zu begleiten. Es bleibt dabei zu hoffen, daß sich durch die Bestimmung des novellierten bayerischen Naturschutzgesetzes, wonach Behörden vom Verursacher nunmehr verlangen können, die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen fristgerecht durch Bestätigung eines privaten Sachverständigen nachzuweisen (Art. 6b Abs. 6 Bay-

NatSchG), zumindest bei größeren Vorhaben eine Qualitätskontrolle etabliert, die auch eine vorangehende fachliche Begleitung der Bauausführung stärker zur Regel werden läßt.

## 2. Effektivere rechtliche Regelungen schaffen

Über derartige Vollzugskontrollen hinausreichende Wirkungskontrollen werden in der derzeitigen Praxis der Eingriffsregelung meist noch völlig ausgeblendet. Gerade für letztere gehört die oft strittige Zuständigkeit klarer geregelt - hier wiesen sich auch auf der Tagung etwa anwesende Vertreter von Genehmigungs- und Naturschutzbehörden sowie Eingriffsverursacher wechselseitig die Zuständigkeiten zu. Die geltende Rechtslage, die Margit EGNER vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen darlegte, macht es ihnen allerdings leicht, denn es kann von der gesetzlichen Pflicht zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen noch nicht automatisch auf eine Pflicht auch zur Kontrolle ihrer Wirksamkeit geschlossen werden. Vielmehr muß ein hinreichend begründeter Verdacht vorliegen, daß die Maßnahmenziele womöglich nicht erreicht werden. Auch kann nicht automatisch eine Nachbesserung verlangt werden, sondern hier spielt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine Rolle. Ausgesprochen kritisch erörtert wurde auch der bislang gängig praktizierte Grundsatz, wonach eine Behörde eine andere Behörde, etwa eine Genehmigungsbehörde die Einhaltung ihrer Auflagen bei den Straßenbauämtern oder den Kommunen nicht kontrolliert - ein derartiger Vertrauensvorschuß sei wohl nicht gerechtfertigt. Am Beispiel Kontrollen wird somit besonders deutlich: Der Vollzug der Eingriffsregelung wird immer nur so gut sein, wie die rechtlichen Verpflichtungen reichen!

In der Fachliteratur gängig zu finden ist die Forderung, Wirkungskontrollen bei der Eingriffsregelung auch durchzuführen bzw. gezielt einzusetzen, um daraus Erfahrungen für den weiteren Vollzug zu sammeln. Hier besteht jedoch ein Abgrenzungsproblem zwischen den Verursacherpflichten (d.h. dem Nachweis einer tatsächlich eingetretenen Wirkung von Kompensationsmaßnahmen) und wissenschaftlichem Erkenntnisgewinn (der - so auch die wiederholte Rechtsprechung zu den im Rahmen von UVP und Eingriffsregelung notwendigen Erhebungen - nicht dem Verursacher auferlegt werden kann). Zur Vollzugsunterstützung der Eingriffsregelung wäre daher eine Verbindung zu einer allgemeinen ökologischen Umweltbeobachtung, wie sie in verschiedenen Novellierungsentwürfen des Bundesnaturschutzgesetzes schon wiederholt gefordert wurde, sinnvoll.

Eine Unterstützung erhofft man sich auch von Kompensationsflächenkatastern, wie sie die Naturschutzgesetze mehrerer Bundesländer vorsehen. Unter der Bezeichnung "Ökoflächenkataster" ist eine solche landesweite Zusammenstellung von Ausgleichs-

und Ersatzflächen nunmehr auch im bayerischen Naturschutzgesetz (Art. 6b Abs. 7) verankert und soll vom Bayerischen Landesamt für Umweltschutz aufgebaut werden. Aufgenommen werden sollen, so Dr. Herbert REBHAN von der Außenstelle des Landesamtes in Kulmbach, neben den für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festgesetzten Grundstücken, weitere für Naturschutzzwecke aufgekaufte oder unter Schutz gestellte Flächen. Durch Zusammenführung naturschutzfachlich bedeutsamer Flächen soll das Kataster zudem beim Aufbau eines landesweiten Biotopverbunds Hilfe leisten; auch sind Dienstleistungsfunktionen etwa für freiberufliche Planer denkbar, um eine Grundlage für die Beurteilung, den räumlichen Abgleich und die sinnvolle Einbindung künftiger Maßnahmen zu liefern.

Aktiv ist man in dieser Hinsicht auch in der Straßenbauverwaltung, erläuterte Heiner HASSMANN, Dezernatsleiter Landespflege am Niedersächsischen Landesamt für Straßenbau und Leiter eines bundesweiten Arbeitskreises der Forschungsgesellschaft für Straßenbau und Verkehrswesen, der sich mit Anforderungen an Auswahl, Ausführung, Sicherung, Pflege, Dokumentation und Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen befaßt. Bis etwa Herbst 1998 sollte den Straßenbaubehörden bundesweit ein entsprechendes Hinweispapier an die Hand gegeben werden. Auch in Bayern sei man mittlerweile dabei, ein eigenes EDV-gestütztes Biotopkataster für Kompensationsmaßnahmen zu entwickeln, führte Martina HERMES von der Autobahndirektion Südbayern aus. In der Diskussion wurde allerdings dazu kritisch angemerkt, daß derartige Kataster derzeit von verschiedener Stelle aufgebaut würden, wodurch die Gefahr bestehe, daß verschiedene Datenstrukturen entstünden, die untereinander nicht vergleichbar seien und den anzustrebenden Gesamtüberblick erschweren.

### 3. Aufwand minimieren durch konsensuale Regelungen

Die Beurteilung von Eingriffen nimmt in Naturschutz- und Genehmigungsbehörden vielfach einen erheblichen Aufwand der zur Verfügung stehenden Arbeitszeit in Anspruch. Um dem Anliegen der Verwaltung nach Regelentscheidungen entgegenzukommen, bleibt zu überlegen, an welchen Punkten des Bearbeitungs- und Prüfablaufes Vereinheitlichungen mittels fachlicher Konventionen möglich sind. Daß solche methodischen Vereinheitlichungen erfolgen können, ohne das Ergebnis, den resultierenden Kompensationsumfang, vorweg zu nehmen, hat bereits ein 1996 abgeschlossenes Gutachten im Auftrag der LANA dargelegt. Daß vom darin formulierten fachlichen Standard in der praktischen Ausführung oft Abstriche gemacht werden müssen und sich die Rolle der Gutachter auf die Moderation und fachliche Begleitung derartiger Konsensvereinbarungen konzentriert, wird an der Schilderung deutlich, die Stefan OTT, Christina von HAAREN

und Ulrich KRAUS von der Universität Hannover zur Entstehung einer Handlungsanleitung für Bremen geben und die ergänzend zu den Beiträgen der Tagung in diesem Band aufgenommen wurde.

Das "Huckepack-Verfahren" der Eingriffsregelung bringt es mit sich, daß die Qualitätskontrolle wesentlich nicht bei den Naturschutz-, sondern bei den Genehmigungsbehörden liegt. Für zahlreiche Aspekte der Eingriffsregelung ist jedoch Fachwissen notwendig - etwa für die Frage, wann hohe Prognoseunsicherheit besteht und in den Bescheiden daher Wirkungskontrollen festgelegt werden sollten, oder für die qualifizierte Beurteilung des standörtlichen Ausgangspotentials von Kompensationsflächen, der nach den Ausführungen von Dr. Monika MARZELLI vom Büro Obermeyer Planen + Beraten aus München sehr viel höhere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Unterstützende Handreichungen wären daher hilfreich sowohl für die Genehmigungs- als auch für die Naturschutzbehörden, von denen lediglich das Benehmen, nicht aber das Einvernehmen eingeholt werden muß und die damit eine stärkere Handhabe hätten, bestimmte fachliche Standards einzufordern. Derartige Hilfen könnten u.a. einen Katalog qualifizierter Vermeidungsmaßnahmen in Bezug auf Standardsituationen, eine Liste von Regelvermutungen, bei welchen Zielbiotopen bzw. Entwicklungszeiträumen aufgrund von Prognoseunsicherheiten und langen Entwicklungszeiträumen Wirkungskontrollen durchzuführen sind oder eine Zusammenstellung von für bestimmte Kompensationsziele in Frage kommende standörtlichen Ausgangsbedingungen umfassen.

### 4. Stärkere Flexibilisierung mittels Ökokonten und Flächenpools

Angesichts eklatanter Umsetzungsdefizite, eines zu beobachtenden schneeballartigen Verdrängungseffektes von der eigentlich primär zu leistenden Vermeidung in den Ausgleich und von Ausgleich in den Ersatz sowie Problemen mit der Flächenverfügbarkeit ist vielfach der Ruf nach einer stärkeren Flexibilisierung der Eingriffsregelung in räumlicher, zeitlicher und funktionaler Hinsicht laut geworden. Die Forderungen reichen bis zur Aufgabe der (zwar abwägungsrelevanten, aber in der Praxis dennoch häufig nicht praktizierten) Trennung von Ausgleich und Ersatz. Für die Bauleitplanung wurden derartige Vorstellungen unter bestimmten Voraussetzungen mit der Novellierung des Bau- und Raumordnungsgesetzes bereits realisiert. Dadurch ist die Nachfrage gestiegen, die hiermit geschaffenen Möglichkeiten auszuschöpfen.

Die zeitlich vorgezogene Durchführung von Kompensationsmaßnahmen und ihre Anrechnung auf Ökokonten sowie die räumliche Bevorratung von Flächen in sogenannten Flächenpools sind Mittel zu einer solchen Flexibilisierung. Sie werden sowohl auf kommunaler und interkommunaler wie auch - insbesondere in Verdichtungsräumen mit hohem

Problemdruck - aus regionaler Ebene vermehrt praktiziert. Unterschiedlich wird allerdings der Einstieg in solche Konzepte angesetzt: Voraussetzung, um bei der Kompensation auf Flächenpools zurückzugreifen, hat nach Klaus MÜLLER-PFANNENSTIEL aus Herne ein Prüfkatalog zu sein, bei dem zunächst alle Möglichkeiten zu funktional gleichartiger Kompensation in enger räumlicher Anbindung zum Eingriffsvorhaben ausgeschöpft werden. Erst dann könne überlegt werden, welche Funktionen über Flächen aus dem Pool in ähnlichen landschaftlichen Zusammenhängen wiederhergestellt werden können und welche weiteren Poolflächen in Rückkopplung mit Zielaussagen des Landschaftsplans für Maßnahmen herangezogen werden können. Einen deutlichen Schritt weiter ging Dr. Helmut STRASSER von der Arbeitsgemeinschaft für regionale Struktur- und Umweltforschung (ARSU) aus Oldenburg, für den bei Flächenpools auch eine Lösung von einer naturraumbezogenen Kompensation wie auch von der Trennung zwischen Ausgleich und Ersatz denkbar ist. Flächenpools seien als pragmatische Instrumente zu betrachten, um zum einen die Verfügbarkeit günstig zu erwerbender Flächen für Kompensationsmaßnahmen zu steigern, Prüfabläufe zu beschleunigen und so für Vorhabenträger einen Standortvorteil bereitzustellen, und um zum anderen im Gegenzug zu größeren zusammenhängenden, auch für den Naturschutz effizienteren Bereichen zu gelangen.

Ökokonten wie Flächenpools werden in der künftigen Entwicklung der Eingriffsregelung sicher eine zentrale Rolle spielen. Dabei darf jedoch, worauf beide Referenten hinwiesen, die Gefahr nicht aus den Augen verloren werden, daß Vorhaben mit ihrer Hilfe u.U. politisch schneller legitimiert werden, ohne daß Vermeidbarkeit und Notwendigkeit vorher hinreichend geprüft werden. Auch dürfen im Rahmen von Ökokonto-Regelungen vorgezogen durchgeführte Maßnahmen nicht dazu verleiten, daß Verursacherpflichten aufgeweicht werden, etwa indem jedwede Maßnahme, die eine Gemeinde im Rahmen ihrer verfassungsgemäßen Verpflichtung zur Daseinsfürsorge durchführt und die eventuell noch aus anderen Töpfen gesondert gefördert wird, nun auf künftige Eingriffe angerechnet wird.

##### **5. Stärkere Einbindung der Eingriffsregelung in naturschutzfachliche Zielkonzepte**

Naturschutzfachliche Zielkonzepte - insbesondere Landschafts- und Landschaftsrahmenpläne, aber auch Arten- und Biotopschutzprogramme - können für den Vollzug der Eingriffsregelung im Prinzip gute Dienste leisten: In Form von Leitbildern und Umweltqualitätszielen bzw. -standards als Orientierungsrahmen für Kompensationsmaßnahmen, für die Bauleitplanung im besonderen durch Identifikation und Darstellung von Suchräumen für Kompensationsmaßnahmen sowie eine frühzeitige Vermeidung bereits bei der Standortsuche. Für die Umset-

zung von Ökokonten und Flächenpools braucht es einen "guten", sprich: aktuellen Landschaftsplan, der die konzeptionelle Einbindung in Bezug auf räumlichen Verbund und Entwicklungsziele leistet. Auch wird eine Enteignung von Kompensationsflächen, die ja als Nebenbestimmungen Bestandteil der Projektgenehmigung sind, bislang nur selten praktiziert. Sie ist aber rechtlich möglich, sofern die betreffenden Flächen Bestandteil eines schlüssigen naturschutzfachlichen Konzeptes sind auch hier kann durch einen qualifizierten Landschaftsplan Rückenstärkung erfolgen. Theoretisch können sich damit die Landschaftsplanung als zukunftsgerichtetes, flächendeckend-konzeptionell angelegtes *Entwicklungsinstrument* und die Eingriffsregelung, die projektbezogen sowie im Sinne eines *Ver Verschlechterungsverbots* greifen soll, in vieler Hinsicht arbeits-teilig ergänzen.

Diesem hehren Anspruch steht jedoch eine bislang ermüchternde Praxis gegenüber. Die meisten Landschaftspläne sind älteren Datums und berücksichtigen die neuen Anforderungen (noch) nicht. Der massive Überarbeitungsbedarf bestehender Landschaftspläne wird zudem oft an der Honorierung scheitern, die gemessen an den vielfältigen Anforderungen, die zu erfüllen sind, unzureichend ist.

Die Erarbeitung entsprechend präziser, auf die Belange der Eingriffsregelung abgestimmter Zielvorstellungen wird in der Landschaftsplanung künftig eine stärkere Rolle spielen müssen. Notwendig sind innerfachlich abgestimmte Zielvorstellungen dabei auch, um zu entscheiden, wie mit Abweichungen von Kompensationsmaßnahmen von den festgelegten Entwicklungszielen umgegangen werden soll: Das Prinzip Zufall spielt bei der Einleitung, der Initialisierung von Entwicklungen eine große Rolle: Wie etwa ist damit umzugehen, wenn - so ein Beispiel, das Anton EURINGER anführte auf ursprünglich als Trockenlebensräume konzipierten Flächen in der Nähe des Münchner Flughafens mittlerweile mehrere Brachvogelpaare brüten oder wenn - wie Dr. Monika MARZELLI anführte - eine als "reich strukturierter Niedermoorstandort" geplante Kompensationsfläche sich für die Vegetation als von nur geringer, für die Heuschreckenfauna dagegen überraschend als von herausragender über-regionaler Bedeutung erweist. Diskussions- und Überlegungsbedarf besteht demnach, unter welchen Voraussetzungen eine Lösung von einer rein funktionalen Kompensation zugunsten von Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege sinnvoll ist, zumal es Fälle gibt, bei denen eine strikt funktionale Kompensation nicht sinnvoll ist.

##### **6. Koordination von Flächenansprüchen auf regionaler Ebene**

Da vor allem in Ballungsräumen eine zunehmende Flächenkonkurrenz zwischen den Raumansprüchen verschiedener, oft nicht aufeinander abgestimmter Eingriffsvorhaben zu beobachten ist, richten sich

Hoffnungen auf eine frühzeitige Koordination auf raumplanerischer Ebene. Die Neufassung des Raumordnungsgesetzes (§ 7 Abs. 2 ROG) hat hier die Voraussetzungen geschaffen, auf regionaler Ebene bereits Festlegungen über die Minderung bzw. Kompensation von Eingriffsfolgen zu treffen. Kritisch beleuchtet wurde diese Möglichkeit von Dipl.-Geograph Holger RÖSSLING vom Umweltforschungszentrum Halle-Leipzig anhand des Großraums Leipzig, in dem sich mehrere Großvorhaben überlagern: Gesetzliche Vorgaben und informelle Vorgehensweisen in Form eines regionalen Entwicklungskonzeptes ermöglichten hier zwar eine vorhabenübergreifende Koordinierung von Maßnahmenflächen; eine Optimierung im Hinblick auf die Maßnahmenwirkungen erfolgte nach seinen Untersuchungen jedoch nicht. Auch war die Kooperationsbereitschaft der Vorhabenträger nur gering, da sie keine Notwendigkeit sahen, bereits in den Genehmigungsbescheiden festgesetzte Kompensationsmaßnahmen im Nachhinein korrigieren zu lassen.

Möglichkeiten einer Vorarbeit für die Eingriffsregelung liegen auf regionaler Ebene demnach mehr im konzeptionellen Bereich einer rahmengebenden Steuerung und Koordination von Raumansprüchen. Dabei muß eine Verbindung zwischen dem Vermeidungs- und Kompensationsaspekt der Eingriffsregelung zu den regionalplanerischen Raumkategorien bzw. den Entwicklungs- und Sanierungszielen der Regionalplanung hergestellt werden. Hingegen ist eine vorhabenbezogene Vorbereitung von Kompensationsmaßnahmen noch kaum möglich, da aufgrund der Vagheit und gängigen Aussageschärfe regionalplanerischer Zielvorstellungen dieser Bezug noch kaum herstellbar ist.

## 7. Über neue Organisationsformen nachdenken

Ein effektiver Vollzug der Eingriffsregelung wird oft auch durch bestehende personelle und finanzielle Organisationsstrukturen erschwert. So scheitert die in den Bescheiden vielfach geforderte vorgezogene Durchführung landschaftspflegerischer Maßnahmen vor Baubeginn in der Realität oft daran, daß als Baubeginn der Beginn des Straßenbaus definiert ist und vorher keine Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Wünschenswert, so Gesa SCHWOON vom Straßenbauamt Osnabrück, wäre ein eigener haushaltsrechtlicher Titel, aus dem Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie deren Pflege bestritten werden; nicht nur im Straßenbau würden sie dagegen vielfach aus dem Bautitel mitfinanziert. Von mehreren Referenten aus der Straßenbauverwaltung verlangt wurde auch, Kompensationsflächen nicht

wie von der Bundeshaushaltsordnung gefordert zum Unterhalt an die Bundesvermögensverwaltung abzugeben. Vielmehr sollten sie bei den Eingriffsverursachern verbleiben, was dort klare personelle Zuständigkeiten für Unterhalt und Pflege voraussetze, zugleich aber das Interesse an und die Identifikation mit diesen Flächen fördern würde.

Über neue und auf die jeweiligen Erfordernisse zugeschnittene Organisationsformen ist schließlich auch zur (inter-)kommunalen Verwaltung von Flächenpools und Ökokonten nachzudenken (vgl. den Beitrag von STRASSER).

## Fazit

Im Vollzug der Eingriffsregelung sind zwar in mancher Hinsicht mehr Pragmatik und flexible Lösungen angesagt, nicht zuletzt um ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit zu steigern. Im Zusammenhang mit Ansätzen wie Ökokonten und Flächenpools werden dabei Überlegungen gefördert, unter welchen Voraussetzungen über eine funktionale Kompensation hinaus eine Orientierung an Naturschutzzielen, wie sie etwa die Landschaftsplanung oder Arten- und Biotopschutzprogramme formulieren, zu befürworten ist. Keinesfalls aber darf über neuen Wegen der gesetzliche Anspruch der Eingriffsregelung, gezielt einer Verschlechterung von Naturhaushalt und Landschaftsbild entgegenzuwirken, aufgegeben werden. Auch darf sich die Eingriffsregelung nicht zum Flächenbereitstellungsinstrument für anderweitig durchzuführende Naturschutzmaßnahmen entwickeln - eine Tendenz, die gerade in Verdichtungsräumen mit hohen Grundstückspreisen aktuell gegeben ist. Der Anspruch, funktional auf die Eingriffsfolgen gerichtete Kompensation in Form von Verbesserungen auf den betreffenden Flächen herbeizuführen, zählt zum instrumentellen Selbstverständnis der Eingriffsregelung. Er gehört aufrecht erhalten, damit keine Verwässerung der Eingriffsregelung gegenüber anderen Instrumenten des Naturschutzes erfolgt.

## Anschrift der Verfasserin:

Dr. Beate Jessel  
Bayerische Akademie für Naturschutz  
und Landschaftspflege  
Postfach 1261  
D-83406 Laufen/Salzach

seit April 1999: Universität Potsdam  
Institut für Geoökologie  
Lehrgebiet Landschaftsplanung  
Postfach 601553  
D-14415 Potsdam

# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://www.zobodat.at)

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1999

Band/Volume: [1\\_1999](#)

Autor(en)/Author(s): Jessel Beate

Artikel/Article: [Perspektiven einer Weiterentwicklung der Eingriffsregelung 5-9](#)