



Regelungen zu naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem Baugesetzbuch

Dietmar Wehrich

Am 1.1.1998 trat das neue Baugesetzbuch (BauGB) in Kraft. Die BauGB-Novelle führt – entsprechend ihrem integrativen Ansatz (ERBGUTH; STOLLMANN 1997) – die für die Bauleitplanung bedeutsamen umweltschützenden Belange in § 1a BauGB zusammen. Dadurch soll die Steuerungsfähigkeit der Bauleitplanung für die gemeindliche Entwicklung gestärkt und der durch Artikel 20a neu in das Grundgesetz eingefügten Staatszielbestimmung Umweltschutz Rechnung getragen werden.

Hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung regelt § 8a Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) die Aufgabenverteilung zwischen BNatSchG und BauGB: Im BNatSchG verbleibt lediglich die originär naturschutzrechtliche Kernregelung (das „Ob“ der Anwendung der Eingriffsregelung), in das BauGB werden dagegen diejenigen Regelungen übernommen, die das Bauleitplanverfahren betreffen (das „Wie“ der Anwendung). Unangetastet bleibt dabei das der Eingriffsregelung immanente Verursacherprinzip (§ 135a Abs. 1 BauGB).

Als einschneidende Änderung für den Vollzug der Eingriffsregelung im Rahmen der Bauleitplanung stellt sich die räumliche und gegebenenfalls auch zeitliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich dar, mit der zugleich das in einigen Ländern eingeführte sogenannte „Ökokonto“ rechtlich abgesichert wird.

Der folgende Text wertet die wesentlichen Änderungen des neuen BauGB aus, soweit sie für die Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen von Bedeutung sind. Der Begriff „Ausgleichsmaßnahmen“ wird hier im baurechtlichen Sinne verwendet. Er schließt daher auch Ersatzmaßnahmen nach dem Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (NatSchG

LSA) ein (der § 200a BauGB löst die begriffliche Trennung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf).

Bei den Regelungen des BauGB handelt es sich um unmittelbar in den Ländern gültiges Recht, die Ausführungen sind somit inhaltlich auf das Land Sachsen-Anhalt übertragbar. Allerdings ist es nicht der Zweck dieses Artikels, auf Besonderheiten bei der Umsetzung der Eingriffsregelung, Zuständigkeiten oder Defizite im Land Sachsen-Anhalt einzugehen. Vielmehr soll lediglich der durch das neue BauGB vorgegebene Regelungsrahmen aus naturschutzfachlicher Sicht für die lokalen Akteure (z.B. Naturschutzbehörde, ehrenamtliche Naturschützer) dargestellt werden.

1. Ausgleichsmaßnahmen auf der Ebene des Flächennutzungsplanes

Bei der Aufstellung von Bauleitplänen sind im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung die Vermeidung und der Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft zu berücksichtigen (§ 1a Abs. 2 Nr. 2 BauGB). Der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan stellt hierbei die wichtigste Ebene für die Vermeidung von Beeinträchtigungen dar (z.B. bei der Standortwahl von Vorhaben).

Die Änderungen des neuen BauGB sollen die Bedeutung des Flächennutzungsplanes für die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft erhöhen. So stärkt der weitgehende Verzicht auf einen räumlichen Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich (§ 200a BauGB) die Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplanes hinsichtlich einer vorausschauenden Bewältigung der Eingriffsregelung.

Neu ist auch die Möglichkeit der Zuordnung von Ausgleichsflächen zu den Bauflächen bereits im Flächennutzungsplan (§ 5 BauGB). Allerdings erscheint diese Zuordnung nur im Ausnahmefall sinnvoll, in der Mehrzahl der Fälle würde der Handlungsspielraum der Gemeinde unnötig eingeschränkt. Durch das Entwicklungsgebot nach § 8 Abs. 2 BauGB wäre die Gemeinde an die Darstellungen gebunden, auch wenn die Aufstellung eines Bebauungsplanes nicht mehr beabsichtigt ist oder sie die Festsetzung anderer Maßnahmen präferiert, was angesichts des Zeitraums, der zwischen Aufstellung des Flächennutzungsplanes und Aufstellung des Bebauungsplanes liegen kann, häufig vorkommen wird (vgl. LOUIS 1998). Darüber hinaus könnte die Zuordnung die Preise für die Ausgleichsflächen in die Höhe treiben, da von diesen dann in gewissem Sinne die Aufstellung des Bebauungsplanes abhängt.

1.1 Funktion eines Landschaftsplanes

Es ist davon auszugehen, dass die Anforderungen, die das neue BauGB an den Flächennutzungsplan hinsichtlich der Bewältigung der Eingriffsregelung stellt, grundsätzlich nur durch einen qualifizierten Landschaftsplan vorbereitet werden können. Zwar ergibt sich aus dem Berücksichtigungsgebot der Darstellungen eines Landschaftsplanes (§ 1a BauGB) keine eigenständige baurechtliche Aufstellungspflicht für einen Landschaftsplan, ein fehlender Landschaftsplan kann dennoch einen Abwägungsfehler darstellen, wenn eine geeignete Abwägungsgrundlage für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege fehlt (vgl. VGH Kassel, Beschluß vom 22.07.1994, veröff. in Natur und Recht 1995. – S. 147 – 149; OVG Koblenz, Urteil vom 22.08.1993, veröff. in Umwelt u. Planungsrecht 1994. – S. 234 – 235).

Von Bedeutung ist die Aufstellung eines Landschaftsplanes zudem, wenn eine Gemeinde die nach § 200a BauGB gegebene Möglichkeit der räumlichen Lockerung von Eingriff und Ausgleich ausnutzen möchte. Dies setzt die Vereinbarkeit mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege voraus. Somit müssen sich die Ausgleichsmaßnahmen aus einer Entwicklungskonzeption der

örtlichen Landschaftsplanung ableiten, welche die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege für das Gemeindegebiet räumlich und inhaltlich spezifizieren (ERBGUTH; HOPPENSTEDT 1998). Darüber hinaus wurde von GRUEHN (1998) der positive Einfluss eines Landschaftsplanes auf die Qualität eines Flächennutzungsplanes eindeutig nachgewiesen. Soweit eine Landschaftsplanung als Grundlage für die Bauleitplanung vorliegt, entfaltet diese signifikant positive Wirkungen im Hinblick auf die Wahrnehmung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Bauleitplanverfahren.

1.2 Ausgleichspool/Ökokonto

Nach dem neuen BauGB können die Maßnahmen zum Ausgleich bereits vor den Baumaßnahmen und der Zuordnung durchgeführt werden (§ 135a Abs. 2 S. 2 BauGB). Die Regelung deckt auch Maßnahmen im Vorgriff auf noch unbestimmte Eingriffe ab und schafft die Grundlage für die Verwirklichung von sogenannten Ausgleichspoollösungen. In Rheinland-Pfalz wurde hierfür der Begriff „Ökokonto“ geprägt. Im Kern geht es darum, Flächen zu sichern (Bevorratung von Flächen), Maßnahmen des Naturschutzes durchzuführen (Bevorratung von Maßnahmen) und diese in einem späteren Bebauungsplan festzusetzen.

1.2.1 Arbeitsschritte für die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen

Im Rahmen der Umsetzung eines Ausgleichspools lassen sich folgende Arbeitsschritte unterscheiden (nach AMMERMANN et al 1998):

a) Flächenauswahl

Die Auswahl der für die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen in Betracht kommenden Flächen erfolgt nach den in der Eingriffsregelung allgemein üblichen Kriterien. Neben der grundsätzlichen Eignung (das heißt das Vorhandensein der standörtlichen Voraussetzungen zur Aufwertung von Werten und Funktionen des Naturhaushalts) kommt dabei der (problemlosen) Verfügbarkeit der Flächen eine besondere Bedeutung zu.

b) Flächen- und Maßnahmenbevorratung

Die Gemeinde verschafft sich zunächst (auf der

Grundlage freiwilliger Vereinbarungen) das Verfügungsrecht über die Flächen. Danach führt sie auf diesen Flächen die im Flächennutzungs- und Landschaftsplan dargestellten Maßnahmen des Naturschutzes aus. Die Aufnahme der Maßnahmen in den Ausgleichspool erfordert von den Gemeinden eine hohe naturschutzfachliche Qualifikation und sollte daher nicht ohne Beteiligung der unteren Naturschutzbehörde erfolgen. In jedem Fall muß der Zustand der Fläche bei „Einbuchung“ in den Ausgleichspool genau dokumentiert werden. Der Ausgangszustand bildet später die Grundlage für die Berücksichtigung der Flächen und Maßnahmen im Bebauungsplan.

Eine frühzeitige Flächenbevorratung für Ausgleichsmaßnahmen ist z.B. aus folgenden Gründen vorteilhaft:

- Im Bebauungsplanverfahren können Verzögerungen vermieden werden, die aus Problemen resultieren, geeignete Flächen für die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen zu finden.
- Eine räumliche Konzentration der Maßnahmen wird erleichtert; damit erhöht sich gleichzeitig die Effektivität der Maßnahmen.
- Der frühzeitige Flächenerwerb spart Kosten. Von dieser Kostenersparnis profitieren später auch Vorhabensträger.
- Die Durchführung von Maßnahmen im Vorgriff auf noch unbestimmte Eingriffe kann den Umfang der später im Rahmen eines Bebauungsplanes erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen reduzieren. So entfallen übliche Zeit- und Risikozuschläge, weil sich bereits Verbesserungen der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts bzw. des Landschaftsbildes eingestellt haben.

c) Flächeninanspruchnahme

Flächen- und Maßnahmenbevorratung stehen zeitlich zwischen dem Flächennutzungsplan und dem Bebauungsplan. Die Entscheidung, welche der bevorrateten Flächen für Ausgleichsmaßnahmen in Anspruch genommen werden sollen, fällt dagegen abschließend erst im Bebauungsplan. Voraussetzung für die Anrechnung im Vorgriff durchgeführter Maßnahmen im Bebauungsplanverfahren ist jedoch, dass alle Möglichkeiten zur Vermeidung von Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes

ausgeschöpft werden. Hierfür liefert ein Grünordnungsplan eine wichtige Grundlage.

Ansonsten werden den Möglichkeiten einer Ausgleichspoollösung kaum Grenzen gesetzt. So sind durchaus Vereinbarungen zwischen Gemeinden denkbar, die durch vertragliche Vereinbarungen ihre Ausgleichsmaßnahmen gemeinsam durch einen Ausgleichspool steuern. Auch überregionale Lösungen erscheinen realistisch. Hier wäre z.B. im Rahmen der Raumordnung eine Art Flächenagentur vorstellbar, die geeignete Flächen aussucht, entsprechend vorbereitet und dann den Gemeinden gezielt für die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen anbieten kann (vgl. WOLF 1998).

1.3 Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan

Der mögliche Inhalt eines Flächennutzungsplanes wird durch § 5 Abs. 2 BauGB in Form eines beispielhaften, nicht abschließenden Kataloges geregelt. Für die Darstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bietet sich vor allem § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB an (Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft). Da bei den Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ausschließlich eine Entwicklung beabsichtigt ist, sollte diese Funktion durch eine weitere Untergliederung der Kategorie nach § 5 Abs. 2 Nr. 10 verdeutlicht werden. Als sonstige Darstellungskategorien kommen auch Grünflächen (§ 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB), Wasserflächen (§ 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB) und Flächen für den Wald (§ 5 Abs. 2 Nr. 9b) in Betracht. Diese Kategorien sollten jedoch in der zeichnerischen Darstellung mit Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft überlagert werden.

2. Ausgleichsmaßnahmen auf der Ebene des Bebauungsplanes

Die Möglichkeiten für die Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen im Bebauungsplan wurden infolge der räumlichen und zeitlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich durch das neue BauGB erweitert. Es stehen nunmehr folgende Alternativen zur Verfügung:

a) Ausgleich auf den Bauflächen

Ausgleichsmaßnahmen können auf den Grundstücken festgesetzt werden, auf denen Eingriffe zu erwarten sind. Für die Realisierung dieser Maßnahmen ist allein der Grundstückseigentümer bzw. der Vorhabensträger zuständig. Die Sicherung des Vollzugs erfolgt durch entsprechende Nebenbestimmungen zur Baugenehmigung. Allerdings wird die Wirksamkeit der Maßnahmen für den Ausgleich von Beeinträchtigungen eher begrenzt und der Vollzug der Maßnahmen kaum zu kontrollieren bzw. durchzusetzen sein (vgl. ERBGUTH; HOPPENSTEDT 1998).

b) Ausgleich im sonstigen Geltungsbereich

Dies umfasst die Möglichkeit, für Teile innerhalb des Bebauungsplangebiets Festsetzungen vorzusehen, die zum Ausgleich von Beeinträchtigungen dienen. In Betracht kommen hierbei in erster Linie Grünflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB) bzw. Bindungen für Bepflanzungen (§ 9 Abs. Nr. 25 BauGB).

c) Erweiterung des Geltungsbereiches um Flächen für Ausgleichsmaßnahmen

Soweit sich im direkten Umfeld der geplanten Bauflächen geeignete Ausgleichsflächen befinden, bietet es sich an, diese Flächen in den Geltungsbereich des Bebauungsplanes einzubeziehen. (Rechtlich gesehen müssten die Alternativen

c) - Erweiterung des Geltungsbereiches für Ausgleichsmaßnahmen - und d) - Ausgleich in einem räumlich getrennten Geltungsbereich - unter die Alternative b) - Ausgleich im sonstigen Geltungsbereich - eingeordnet werden. Die Trennung erfolgte hier nur, um die Unterschiede stärker betonen zu können.)

d) Ausgleich auf Flächen in einem räumlich getrennten Geltungsbereich

Ein Bebauungsplan kann in einen oder mehrere räumlich getrennte Geltungsbereiche aufgeteilt werden. Dadurch ist es möglich, auch weiter entfernt von den Bauflächen liegende Flächen für Ausgleichsmaßnahmen in den Bebauungsplan einzubeziehen.

Der Bebauungsplan mit räumlich getrennten Geltungsbereichen wurde vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) für zulässig erklärt. Das Gericht hat ausdrücklich festgestellt, dass nicht nur

Erfordernisse der baulichen Entwicklung den räumlichen Geltungsbereich des Bebauungsplan bestimmen und folglich sich ein einheitlich erlassener Bebauungsplan auf zwei voneinander räumlich getrennte Gebiete – also jeweils Teilgebiete eines räumlichen Geltungsbereichs – erstrecken kann (BVerwG, Urteil v. 9.5.1998, 4 N 1.96). Durch die Novelle des BauGB ist nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber etwas an der rechtlichen Zulässigkeit von Bebauungsplänen mit räumlichen geteilten Geltungsbereichen ändern wollte (LOUIS 1998).

e) Ausgleich in einem gesonderten Ausgleichsbauungsplan

Als völlig neues Instrument führt das BauGB die Möglichkeit ein, die für einen „Eingriffsbebauungsplan“ notwendigen Ausgleichsmaßnahmen in einem eigenständigen „Ausgleichsbauungsplan“ festzusetzen. Allerdings muss dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sowie den Zielen der Raumordnung und des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar sein und der Ausgleichs-Bauungsplan aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden (§ 1a Abs. 3 BauGB). Erforderlich ist somit eine entsprechende Vorbereitung im Flächennutzungsplan. Als Grundlage wird man wohl kaum auf einen qualifizierten Landschaftsplan verzichten können, welcher die Ziele des Naturschutzes konkretisiert.

Im Verhältnis von Eingriffs- zu Ausgleichsbauungsplan ist zu beachten, dass die Bauleitplanung bestimmte Problemlösungen nur dann auf ein nachfolgendes Verwaltungsverfahren übertragen kann, wenn dessen Ergebnis bereits im Rahmen der planerischen Abwägung als sicher antizipiert werden kann (vgl. BVerwG, Beschluß vom 18.11.1997 veröff. in Natur und Recht, 1998. – S. 364 – 365).

Es dürfen somit zum Zeitpunkt der Abwägungsentscheidung über den Eingriffsbebauungsplan, also des Satzungsbeschlusses, keinerlei Zweifel darüber bestehen, dass der Ausgleichsbauungsplan mit seinen Festsetzungen zum Ausgleich tatsächlich in Kraft tritt (ERBGUTH; HOPPENSTEDT 1998). Im Folgenden sollen wesentliche Vor- und Nachteile dieses neuen Instrumentes dargestellt werden.

Vorteile eines Ausgleichsbebauungsplanes (vgl. auch die Anmerkungen zur alten Regelung in WEIHRICH 1997):

- Konflikte mit einem Investor bzw. mit Privateigentümern, die an einer möglichst großen Ausnutzung der Bauflächen interessiert sind, werden umgangen. Dadurch erhöht sich die Akzeptanz der Maßnahmen.
- Ein gemeindliches Ausgleichspool-Modell (Ökokonto) kann nun durch die Zuordnungs- und Refinanzierungsmöglichkeiten effektiv umgesetzt werden.
- Die Kosten für die Maßnahmen sinken, da i.d.R. keine Bauflächen zur Disposition stehen.
- Durch die räumliche Konzentration der Ausgleichsmaßnahmen wird gleichzeitig ihre Effektivität für den Naturschutz gesteigert.

Für die planende Gemeinde ist der Erlass eines vom Eingriffsbebauungsplan getrennten Ausgleichsbebauungsplanes allerdings auch mit Nachteilen und rechtlichen Risiken verbunden (LOUIS 1998):

Nachteile eines Ausgleichs-Bebauungsplanes

- Es bleibt ungeklärt, wie eine gemeinsame Abwägung zweier unabhängiger Bebauungspläne erfolgen soll, zumal keine rechtliche Vorgabe besteht, beide Pläne zugleich zu beschließen.
- Im Falle der Normenkontrolle für den Ausgleichsbebauungsplan, die z.B. ein Betroffener anstrengt, um sich der Zahlungspflichten zu entziehen, ist derzeit nicht abzuschätzen, wie sich dies auf den Eingriffsbebauungsplan auswirkt.
- Ausgleichsflächen in einem getrennten Plan können nicht in die Umlegung einbezogen werden.

Im Vergleich der Vor- und Nachteile eines Ausgleichsbebauungsplanes dürften daher die Nachteile überwiegen. Der hohe Aufwand eines eigenständigen Verfahrens erscheint verzichtbar, weil sich die gewünschten Effekte in der Regel durch einen Bebauungsplan mit geteilten Geltungsbereichen erzielen lassen.

f) vertragliche Vereinbarungen

Anstelle von Darstellungen und Festsetzungen von Ausgleichsflächen und Maßnahmen kann der erforderliche Ausgleich auch Gegenstand einer vertraglichen Vereinbarung gemäß § 11 BauGB sein. In erster Linie kommt hierfür ein städtebaulicher Vertrag zur Förderung und Sicherung der

mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele in Betracht (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB). Der für erforderlich erachtete Ausgleich und Ersatz muss aber tatsächlich realisierbar und rechtlich gesichert sein (BVerwG, Urteil v. 9.5.1998, 4 N 1.96).

g) Sonstige geeignete Maßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen

Mit § 1a Abs. 3 S. 3 BauGB wurde nunmehr die Möglichkeit geschaffen, Ausgleichsmaßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen ohne jede formale rechtliche Absicherung in einem Bebauungsplan oder einem städtebaulichen Vertrag durchzuführen. Die Vorschrift gestattet den Gemeinden, auf förmliche Festsetzungen zum Ausgleich im Bebauungsplan zu verzichten. Sie enthebt die Gemeinde jedoch nicht der Pflicht, die gesamte Eingriffsregelung wie üblich in der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB zu behandeln. Der Abwägungsvorgang und seine Ergebnisse sind in der Begründung zum Bebauungsplan in der gewohnten Weise darzulegen (ERBGUTH; HOPPENSTEDT 1998) Auch eine bloße Absichtserklärung der Gemeinde, den Ausgleich außerhalb des Bebauungsplanes durchzuführen, genügt nicht (OVG Koblenz, Urteil vom 31.7.1997, veröff. in Natur und Recht, 1998. – S. 383, bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 18.11. 1997, veröff. in Natur und Recht, 1998. – S. 364 f). Vielmehr gelten auch hierbei die bereits für den städtebaulichen Vertrag und für das Verhältnis zwischen Eingriffs- und Ausgleichsbebauungsplan formulierten Voraussetzungen.

2.1 Festsetzungsmöglichkeiten für Ausgleichsmaßnahmen im Bebauungsplan

An den Festsetzungsmöglichkeiten für die Ausgleichsmaßnahmen hat sich durch die Novellierung des BauGB nichts geändert. In Betracht kommen nach wie vor: Grünflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB), Wasserflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB), Flächen für die Landwirtschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 18a BauGB), Wald (§ 9 Abs. 1 Nr. 18b BauGB), Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB), das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen

Bepflanzungen und Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern (§ 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB). Kann keine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB erfolgen, empfehlen sich Überlagerungen dieser Kategorie. Der Anwendungsbereich des bisherigen § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB (Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft sowie Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft) war durch die sogenannte Subsidiaritätsklausel eingeschränkt. Danach war die Festsetzung von Maßnahmen des Naturschutzes nur dann möglich, soweit solche Festsetzungen nicht nach anderen Rechtsvorschriften getroffen werden konnten. War also eine Maßnahme theoretisch z.B. auch als Bestandteil einer Landschaftsschutzgebietsverordnung regelbar, schied ihre Festsetzung im Bebauungsplan aus (WAGNER; MITSCHANG 1997). Diese Klausel wurde im Rahmen der BauGB-Novelle gestrichen. Die betreffenden inhaltlichen Festsetzungsmöglichkeiten treten jetzt als Alternative neben die fachgesetzlichen Regelungsmöglichkeiten. Als entscheidendes Kriterium wird jetzt lediglich in Form einer allgemeinen Formulierung in der Einleitung des § 9 BauGB auf das Erfordernis städtebaulicher Gründe hingewiesen.

2.2 Bestimmung des Umfangs der Ausgleichsmaßnahmen in der Abwägung

Die Vermeidung und der Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft sind im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigen (§ 1a BauGB). Durch § 1a BauGB werden der Gemeinde Ziele vorgegeben, die in der Abwägung zwar nicht von vornherein unüberwindbar sind, denen nach der Wertung des Gesetzgebers jedoch erkennbar ein erhöhtes inneres Gewicht zukommen soll. Für den Fall zu erwartender Eingriffe stellt damit die Eingriffsregelung eines der programmatischen Hauptziele der Bauleitplanung dar. Folglich hat die Gemeinde Erwägungen darüber anzustellen, ob und wie sich die festgestellten voraussichtlichen Eingriffsfolgen sachgemäß bewältigen lassen. Trägt die Gemeinde diesen Pflichten weder bei der Informationsgewinnung noch bei der

Beachtung von Planungsalternativen hinreichend Rechnung, liegt hierin ein Ermittlungsdefizit. Darüber hinaus hat die Gemeinde mögliche Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen auch festzusetzen, soweit diese keine unverhältnismäßig hohen Nachteile mit sich bringen. Eine Zurückstellung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege kommt nur zu Gunsten entsprechend gewichtiger anderer Belange in Betracht. Dies bedarf einerseits besonderer Rechtfertigung, andererseits dürfen die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege auch gegenüber kollidierenden Belangen nicht weiter als erforderlich zurückgestellt werden. Und je mehr mögliche Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen unterbleiben, desto schwerer wiegen die durch den Eingriff ausgelösten Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft (vgl. zu dem gesamten Abschnitt BVerwG, Beschluß vom 31.01.1997, 4 NB 27.96. Die Aussagen lassen sich problemlos auf den neuen § 1a Abs. 2 Nr. 2 BauGB übertragen – ERBGUTH; HOPPENSTEDT 1998).

Zu erwähnen bleibt noch, dass die Gemeinde bei der Bestimmung des Umfangs der Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der Abwägung nicht an standardisierte Bewertungsverfahren gebunden ist (BVerwG, Beschluß vom 23.04.1997, 4 NB 13.97).

2.3 Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen

Wie schon zuvor der § 8a BNatSchG verpflichtet der § 135a BauGB den Vorhabensträger zur Durchführung der Maßnahmen. Soweit allerdings Maßnahmen zum Ausgleich an anderer Stelle den Eingriffsgrundstücken zugeordnet sind, soll die Gemeinde diese an Stelle und auf Kosten der Vorhabensträger oder der Grundstückseigentümer durchführen und auch die hierfür erforderlichen Flächen bereitstellen. Dies ist insbesondere dann sinnvoll, wenn es keinen einzelnen Investor gibt und die Durchführung von Maßnahmen wegen einer Vielzahl von Grundstückseigentümern bzw. Vorhabensträgern unpraktikabel wäre.

Die Refinanzierung der von der Gemeinde durchgeführten und den Eingriffsgrundstücken zugeordneten Maßnahmen erfolgt i.d.R. auf der Grundlage einer Satzung zur Erhebung von Kostenerstattungsbeträgen (nun 135 c BauGB). Ein Großteil der

Städte orientierte sich dabei an der Mustersatzung der kommunalen Spitzenverbände. Diese beschränkt sich allerdings auf die Kosten der Herstellungs- und Entwicklungspflege innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren. Darüber hinausgehende Kosten können aber ebenfalls refinanziert werden, wie z.B. die Erfahrungen der Stadt Mainz zeigen. In der Stadt Mainz wurde hierfür eine spezielle Vorgehensweise, das sogenannte „Mainzer Modell“ entwickelt (vgl. ERBGUTH; HOPPENSTEDT 1998).

2.4 Überplanung von Innenbereichsflächen

Vor der Novellierung des BauGB war es strittig, ob die Eingriffsregelung für Grundstücke mit Baurechten nach § 34 BauGB anzuwenden war. Nun wird klargestellt, dass ein Ausgleich nicht erforderlich ist, soweit die Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt sind oder zulässig waren (§ 1a Abs. 3 S. 4 BauGB). Bei Bebauungsplänen im Innenbereich ist demnach vorher abzuschätzen, ob bereits § 34 BauGB eine Bebauung ermöglicht hätte. Die teilweise schwierige Unterscheidung hängt von der Prägung durch die vorhandene Bebauung ab. Wenn eine Fläche wegen ihrer Größe einer von der Umgebung gerade unabhängigen, gesonderten städtebaulichen Entwicklung und Beplanung fähig ist, fehlt diese Prägung und damit auch eine fiktive Zulässigkeit nach § 34 BauGB.

2.5 Vorrang von Maßnahmen am Ort bzw. im räumlichen Zusammenhang des Eingriffs

Nach LÜERS (1996) sowie WAGNER und MITSCHANG (1997) hat sich die vorher gültige Prüfungsfolge, nach der von einem Vorrang der Maßnahmen am Ort des Eingriffs auszugehen war, als Vollzugshemmnis erwiesen und wurde durch die Auflösung der (begrifflichen) Trennung zwischen Ausgleich und Ersatz aufgegeben (§ 200a BauGB). Zuzustimmen ist dieser Auffassung hinsichtlich der Aufhebung des räumlichen und zeitlichen Zusammenhangs zwischen Eingriff und Ausgleich. Nicht aufgehoben wurde dagegen ein gewisser funktionaler Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich, mindestens in dem Maße, wie

er durch landesrechtlich vorgesehene Ersatzmaßnahmen gefordert wird (vgl. auch LOUIS 1998). Darüber hinaus schreibt § 200a BauGB vor, dass zwar ein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich nicht erforderlich ist, jedoch nur soweit dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist. Abhängig von den räumlich konkretisierten Zielen des Naturschutzes kann sich somit unter bestimmten Umständen ein Vorrang von Maßnahmen am Ort des Eingriffs ergeben (z.B. zur Sicherung der Nahrungsgrundlagen für bestimmte Tierarten).

2.6 Spezielle Anforderungen der FFH-Richtlinie an Ausgleichsmaßnahmen

Im Rahmen der BauGB-Novelle wurden bereits die FFH-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG) und die Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 79/409/EWG) berücksichtigt, obwohl die (teilweise) Umsetzung in deutsches Recht erst später mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (Bundesgesetzblatt I. – (1998) Nr. 25. – S. 823 – 832) erfolgte. Die FFH-Richtlinie bzw. § 19c BNatSchG stellen eigenständige Anforderungen, die im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung strikt zu beachten sind. Maßnahmen zur Sicherung des Zusammenhangs des Europäischen ökologischen Netzes „Natura 2000“ Pläne werden erforderlich, wenn Bauleitpläne unter Beachtung der Vorschriften des § 19c BNatSchG zugelassen werden sollen, die ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung oder ein Europäisches Vogelschutzgebiet erheblich beeinträchtigen können. Aufgrund der Komplexität der Regelung und der teilweise noch ungelösten Rechtsprobleme, insbesondere im Umgang mit sogenannten „potentiellen FFH-Gebieten“, bleibt dieses Thema einem eigenen Artikel vorbehalten. Eine detaillierte Betrachtung der Anwendung der FFH-Richtlinie in der Bauleitplanung findet sich bei GELLERMANN (1998).

3. Fazit

Die mit der Novelle beabsichtigte Rechts- und Verwaltungsvereinfachung konnte nur bedingt erreicht

werden. Es bleibt abzuwarten, wie z.B. die Rechtsunsicherheiten bei der Ausgestaltung eines gesonderten Ausgleichsbebauungsplanes in Zukunft gelöst werden. Überdies ist ungewiss, ob der Wegfall der Anzeigepflicht (bei der höheren Verwaltungsbehörde) von Bebauungsplänen, die nicht aus einem Flächennutzungsplan entwickelt wurden, Auswirkungen auf den Vollzug der Eingriffsregelung hat.

Positiv aus der Sicht des Naturschutzes ist zu werten, dass die erweiterten räumlichen Möglichkeiten für die Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen den Abwägungsspielraum der Gemeinde reduzieren, im Rahmen einer gerechten Abwägung auf die Ausgleichsmaßnahmen ganz oder teilweise zu verzichten. Will die Bauleitplanung diese erhöhten Anforderungen an die Abwägung erfüllen, so hat sie sich stärker als bisher auf die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung und hier insbesondere auf das von der Landschaftsplanung bereitgestellte Abwägungsmaterial zu stützen.

4. Literatur

AMMERMANN, K. et al. (1998): Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich in der Bauleitplanung. - In: Natur und Landschaft. - Köln 73(1998). - S. 163 - 169

ERBGUTH, W.; HOPPENSTEDT, A. (1998): Wirksamkeit der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung im Hinblick auf eine nachhaltige Stadtentwicklung. - Entwurf zum Endbericht. - 1998. - 136 S. - Anl. - Rostock und Hannover: Planungsgruppe Ökologie + Umwelt, FuE-Vorhaben

ERBGUTH, W.; STOLLMANN, F. (1997): Die Bindung der Verwaltung an die FFH-Richtlinie. - In: Deutsches Verwaltungsblatt. - Köln; Berlin; Bonn; München 112(1997)7. - S. 453 - 458

GELLERMANN, M. (1998): Natura 2000: Europäisches Naturschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland. - Oxford; Edinburgh; Boston u. a.: Blackwell Wissenschafts-Verlag, 1998. - 210 S. - (Schriftreihe Natur und Recht; 4)

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG). - In: Bundesgesetzblatt. Teil I. - Bonn (1998)66 v. 29.09. - S. 2995 - 3012

Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raum-

ordnungsgesetz 1998 - BauROG). - In: Bundesgesetzblatt. Teil I. - Bonn (1997)66 v. 29.09. - S. 2081 - 2111

GRUEHN, D. (1998): Die Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung. - Frankfurt a. M.; Berlin; Bern u. a.: Peter Lang, 1998. - 510 S. - (Europäische Hochschulschriften, Reihe XLII Ökologie, Umwelt und Landespflege; 22)

LOUIS, H. W. (1998): Das Verhältnis zwischen Baurecht und Naturschutz unter Berücksichtigung der Neuregelung durch das BauROG. - In: Natur und Recht. - Berlin 20(1998)3. - S. 113 - 123

LÜERS, H. (1996): Bauleitplanung und Naturschutz - Zur vorgesehenen Fortentwicklung der planerischen Eingriffsregelung im Baugesetzbuch. - In: Umwelt und Planungsrecht. - (1996)11/12. - S. 401 - 408

Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (NatSchG LSA). Vom 11.02.1992. - In: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt. - Magdeburg 3 (1992)7 v. 14.02. - S. 108 - 122

Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung wildlebender Vogelarten. - In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft. - Luxemburg 22(1979)L 103 v. 25.04. - S. 1 - 29. - (Vogelschutzrichtlinie)

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. - In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft. - Luxemburg 35(1992)L 206 v. 22.07. - S. 7 - 50. - (FFH-Richtlinie)

WAGNER, J.; MITSCHANG, S. (1997): Novelle des BauGB 1998: Neue Aufgaben für die Bauleitplanung und die Landschaftsplanung. - In: Deutsches Verwaltungsblatt. - Köln; Berlin; Bonn; München. - 112(1997). - S. 1137 - 1146

WEHRICH, D. (1997): Vollzug der Eingriffsregelung: Anmerkung zum Urteil des OVG Münster vom 28. Juni 1995. - In: Naturschutz und Landschaftsplanung. - Stuttgart 29 (1997) 3. - S. 87 - 90

WOLF, R. (1998): Perspektiven der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. - In: Zeitschrift für Umweltrecht. - 4(1998). - S. 183 - 195

Dietmar Wehrich

Landesamt für Umweltschutz Sachsen-Anhalt

Abt. Naturschutz

Reideburger Str. 47

06112 Halle (Saale)