

Zur Berücksichtigung der Eingriffsregelung gemäß Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt in der Bauleitplanung

Inge Ammon; Matthias Jentzsch



1. Einleitung

Mit dem Inkrafttreten des Naturschutzgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (NatSchG LSA) wurde konkret festgelegt, inwieweit bei der Bauleitplanung die Probleme des Naturschutzes zu berücksichtigen sind. Damit soll dem Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege entsprochen werden, die Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, daß die Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes, die Nutzbarkeit der Naturgüter, die Pflanzen- und Tierwelt sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlage des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung nachhaltig gesichert sind (§ 1 Abs. 1 NatSchG LSA).

In Vorbereitung oder Ergänzung ihrer Flächennutzungs- oder Bebauungspläne erarbeiten die Kommunen Landschafts- bzw. Grünordnungspläne (§ 7 Abs. 2 NatSchG LSA). Trotz der konkreten Vorgaben zum Inhalt dieser Unterlagen aus Sicht des Naturschutzes werden der Oberen Naturschutzbehörde des Regierungsbezirkes Halle immer wieder Planungen und Vorhaben zur Stellungnahme bzw. Genehmigung vorgelegt, welche die Naturschutzkomponente teilweise oder ganz unberücksichtigt lassen.

Unvollständige Antragsunterlagen erlauben keine ordnungsgemäße Abwägung der Naturschutzbelange mit den Anforderungen aller anderen Träger öffentlicher Belange (z. B. Städtebau, Landwirtschaft). Es werden somit Eingriffe in Natur und Landschaft vorbereitet, bei deren Genehmigung die Erfordernisse der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

Die Bezirksregierung Oldenburg im Land Niedersachsen sah sich mit ähnlichen Problemen konfrontiert. Aus diesem Grund wurde eine Rundverfügung in Form einer Gesetzesinterpretation

verfaßt und den Landkreisen zur Verfügung gestellt. Dieses Papier paßten wir den Bedingungen des NatSchG LSA an und übersandten es ebenfalls als Rundverfügung an die Landkreise mit der Bitte um Weiterleitung an die einzelnen Gemeinden. Es stellt die Basis für die künftige konsequente Handhabung der Eingriffsregelung im Regierungsbezirk Halle dar. Die Veröffentlichung soll für die praktische Naturschutzarbeit auch außerhalb dieses Regierungsbezirkes Anregungen geben.

2. Allgemeine Grundsätze

Es ist anerkannt, daß die Bauleitplanung selbst keinen Eingriff in Natur und Landschaft im Sinne des § 8 NatSchG LSA darstellt. Die Anwendung der Eingriffsregelung erfolgt erst im Baugenehmigungsverfahren für die konkreten Bauvorhaben. Sie ist hierfür zwingend vorgeschrieben.

Gleichwohl sind gemäß § 1 Abs. 5 Ziff. 7 Baugesetzbuch (BauGB) die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen. Dabei sollen die Gemeinden im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan und in der Begründung zu den Bebauungsplänen sowie Vorhaben- und Erschließungsplänen auf den Zustand von Natur und Landschaft eingehen und darlegen, wie weit die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt worden sind (§ 7 Satz 3 NatSchG LSA). In der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB müssen die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege entsprechend ihrem tatsächlichen Gewicht berücksichtigt werden. Eine Verringerung der Wertigkeit dieser Belange im Hinblick auf beabsichtigte Ausgleichs- und/oder Ersatzmaßnahmen ist nicht zulässig.

Wenn bei Maßnahmerealisierung ein Eingriff im

Sinne des § 8 NatSchG LSA erfolgen wird, ist dieses in den Bauleitplänen zu berücksichtigen. Denn die Vorschriften des Naturschutzgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt können nur dann sachgerecht umgesetzt werden, wenn die Gemeinde in die Bauleitplanung die Rahmenbedingungen für die Berücksichtigung der Eingriffsregelung bei der Genehmigung von Einzelvorhaben einbringt. Anderenfalls ist die Durchführbarkeit der Bauleitpläne hinsichtlich der Eingriffsregelung nicht zu gewährleisten. Das Erfordernis, die Eingriffsregelung im Bauleitplanverfahren zu berücksichtigen, folgt auch aus dem nach Bauplanungsrecht (§ 1 Abs. 5 Sätze 3 und 4 BauGB) und nach Naturschutzrecht (§ 9 NatSchG LSA) gleichermaßen geltenden Minimierungsgebot. Danach soll nicht nur mit Grund und Boden sparsam umgegangen werden, sondern es soll auch die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes nicht mehr als unbedingt notwendig beeinträchtigt werden.

Bei der Aufstellung von Bauleitplänen haben die Gemeinden also die Eingriffsregelung nach den § 8 ff. NatSchG LSA zu berücksichtigen.

3. Systematik des Abwägungsvorganges nach § 1 Abs. 6 BauGB im Hinblick auf die Eingriffsregelung

Die sachgerechte Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Bauleitplanung ist in den Abwägungsvorgang nach § 1 Abs. 6 BauGB zu integrieren und in folgenden Schritten vorzunehmen:

- a) Bestandsaufnahme und Bewertung des Zustandes von Natur und Landschaft im Planungsbereich sowie ggf. in dessen Umgebung (s. dazu im einzelnen unter Nr. 4.)
- b) Prüfung, ob die geplanten Vorhaben zu Eingriffen im Sinne des § 8 NatSchG LSA führen können
- c) Entwicklung von Alternativen, um Eingriffe zu vermeiden bzw. zu minimieren. Diese Pflicht ergibt sich aus § 9 NatSchG LSA. Für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild bedeutende Flächen dürfen nur dann überplant werden, wenn weniger wertvolle Flächen bei einer vernünftigen Abwägung nicht zur Verfügung stehen. Nur wenn wichtige andere Belange die des Naturschutzes und der Landschaftspflege überwiegen, tritt das naturschutzrechtliche Vermeidungs- und Minimierungsgebot zurück.

d) Soweit der Eingriff nicht vermieden oder minimiert werden kann, sind verbleibende erhebliche Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes auszugleichen (§ 11 NatSchG LSA). Besteht dazu keine Möglichkeit, ist die Zulässigkeit des gesamten Planungsvorhabens noch einmal zu überdenken. Das kann im Einzelfall zur Unzulässigkeit der Bauplanung führen, z. B. wenn der Eingriff in Natur und Landschaft nicht ausgleichbar ist und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege das Interesse an der Planung des Eingriffes überwiegen (§ 12 NatSchG LSA).

e) Überwiegen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht, sind Ersatzmaßnahmen vorzusehen, die die zerstörten Funktionen oder Werte des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle des von dem Eingriff betroffenen Raumes in ähnlicher Art und Weise wiederherstellen (§ 13 NatSchG LSA).

4. Landschafts- und Grünordnungspläne (§ 7 NatSchG LSA)

Die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Abwägung der Bauleitplanung setzt voraus, daß eine Bestandsaufnahme und Bewertung des Zustandes von Natur und Landschaft im Planungsbereich sowie ggf. in dessen Umgebung stattgefunden hat. Nur dann ist das tatsächliche Gewicht des Eingriffes erkennbar. Fehlt diese Sachverhaltsermittlung oder ist sie unzureichend, führt dies zu einem Abwägungsfehler, da nur diejenigen Belange untereinander richtig abgewogen werden können, deren Bedeutung zutreffend ermittelt worden ist.

a) Um die Vorschriften der Eingriffsregelung beim Aufstellen von Bauleitplänen fachgerecht berücksichtigen zu können, müssen in der Regel vorher Landschafts- und Grünordnungspläne erarbeitet werden. § 7 Absatz 1 NatSchG LSA schreibt den Gemeinden vor, diese Pläne zur Vorbereitung oder Ergänzung ihrer Bauleitplanung auszuarbeiten, wenn dies zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Dieses Erfordernis ist bei der planerischen Vorbereitung von Eingriffen aber in der Regel gegeben.

Landschafts- und Grünordnungspläne sind, so-

fern vorhanden, aus der Landschaftsrahmenplanung zu entwickeln. Sie konkretisieren die Ziele und Grundsätze der § 1 und 2 NatSchG LSA im Gemeindegebiet. Diese Zielkonzeption auf kommunaler Ebene, der eine entsprechende Bestandsaufnahme und Bewertung von Natur und Landschaft zugrunde liegt, ist notwendig, um zu geeigneten Flächenfestlegungen mit Zweckbestimmung für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Plangebiet zu kommen. Die Aussagen der Landschafts- und Grünordnungspläne sind Abwägungsmaterial i. S. v. § 1 Abs. 6 BauGB bei der Aufstellung von Bauleitplänen. Sie fördern zugleich die Transparenz der Abwägung. Landschafts- und Grünordnungspläne erleichtern und beschleunigen zudem Entscheidungen in Baugenehmigungsverfahren außerhalb beplanter Gebiete. Im Ergebnis kann festgestellt werden, daß das Fehlen von Landschafts- und Grünordnungsplänen zwar nicht zwangsläufig einen Bauleitplan fehlerhaft macht, es wird jedoch häufig Abwägungsfehler zu Lasten von Naturschutz und Landschaftspflege nach sich ziehen. Liegt ein Landschaftsplan vor, so wird er Bestandteil des Erläuterungsberichtes zum Flächennutzungsplan. Der Grünordnungsplan wird Bestandteil der Begründung des Bebauungsplanes.

- b) Bedarf die Bauleitplanung ausnahmsweise keiner Landschafts- oder Grünordnungspläne, so bestimmt § 7 Satz 3 NatSchG LSA, daß der Erläuterungsbericht und die Begründung gleichwohl auf den Zustand von Natur und Landschaft eingehen und darlegen sollten, wie weit die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt worden sind.

5. Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Sind Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen erforderlich, müssen die dafür notwendigen Flächen gesichert werden. Nur dadurch wird gewährleistet, daß bei Erteilung der Baugenehmigung entsprechende Maßnahmen durchführbar sind. Mit der Darlegung ihrer planerischen Entscheidung hat die Gemeinde nachzuweisen, daß die Flächen unter Beachtung der Eingriffsregelung für die beabsichtigte Nutzung in Anspruch genommen werden können. Dieser Nachweis ist in aller Regel zu führen, indem die Gemeinde

Flächen und Maßnahmen in Flächennutzungsplänen darstellt und in Bebauungsplänen sowie Vorhabens- und Erschließungsplänen festsetzt (vgl. z. B. § 5 Abs. 2 Nr. 10, 9 Nr. 20 BauGB). Die Festsetzungen und Darstellungen von Flächen und Maßnahmen für die künftigen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen in ihrer Bestimmtheit der jeweiligen Planungsebene entsprechen.

Wenn innerhalb eines beplanten oder zu beplanten Gebietes Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen nicht oder nur unzureichend durchgeführt werden können, hat dies in einem zusätzlichen Bebauungsplan an anderer Stelle zu erfolgen.

6. Bildung von "Flächenpools"

Unter "Flächenpoolbildung" ist das Vorhalten von Reserveflächen für zukünftig vorzunehmende Ersatzmaßnahmen (§ 13 NatSchG LSA) zu verstehen. In wenigen Ausnahmefällen ist eine "Flächenpoolbildung" auch bei Ausgleichsmaßnahmen (§ 11 NatSchG LSA) theoretisch denkbar.

Ob Flächen aus "Flächenpools" als Ersatzmaßnahmen berücksichtigt werden können, richtet sich nach § 13 NatSchG LSA. Es muß ein enger räumlicher und funktionaler Bezug zu den beeinträchtigten Funktionen und Werten des Naturschutzes und des Landschaftsbildes gegeben sein. Daraus folgt, daß aufgrund der vorhandenen Biotoptypen in der Gemeinde unterschiedliche "Poolflächen" mit der entsprechend wiederherzustellenden Biotoptypfunktion zu erfassen und funktional/räumlich festzulegen sind.

Um zu verhindern, daß "Poolflächen" isoliert im jeweiligen Landschaftsraum liegen bzw. ausgewählt werden, sollte die genaue Lage dieser Poolflächen festgelegt werden durch entsprechende naturschutzfachliche Begründung in einem Landschaftsplan, der u. a. eine qualifizierte Aussage zur Lage und Funktion der naturraumbezogenen "Poolflächen" beinhaltet einschließlich einer geplanten Biotopvernetzungsstruktur. "Poolflächen" können im Siedlungsbereich, in Randlage des Siedlungsbereiches mit Übergang zur freien Landschaft oder in der freien Landschaft festgelegt werden.

Bereits durchgeführte Ersatzmaßnahmen können lediglich dann anerkannt werden, wenn sie zeitlich und funktional in unmittelbarem Zusammenhang mit dem (geplanten) Eingriff stehen

und ohne diesen in keinem Falle durchgeführt worden wären.

7. Beteiligung der Naturschutzbehörden im Rahmen des Aufstellungs- und Genehmigungs- bzw. Anzeigeverfahrens von Bauleitplänen

Gemäß § 46 Abs. 1 NatSchG LSA haben die anderen Behörden und öffentlichen Stellen im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen. Sie haben die Naturschutzbehörden bereits bei der Vorbereitung aller öffentlichen Planungen und Maßnahmen, die die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berühren können, zu unterrichten und anzuhören, soweit nicht eine weitergehende Form der Beteiligung vorgeschrieben ist. Diese frühzeitige Form der Beteiligung kann u. U. mit der Beteiligung gemäß § 4 BauGB zusammenfallen.

Es ist Aufgabe der Unteren Naturschutzbehörden, die Kommunen schon in diesem Verfahrensstadium auf die Anwendung der Eingriffsregelung hinzuweisen.

Dr. Inge Ammon
Dr. Matthias Jentzsch
Bezirksregierung Halle
Dezernat Naturschutz
Willi-Lohmann-Str. 7
0-4020 Halle