

Naturschutz und Bauleitplanung

Zur bauleitplanerischen Abwägung und Abfolge der Prüfschritte

Peter CZERMAK

1 Einleitung

Die Vorstellung, Bauen und Naturschutz ließen sich nicht miteinander vereinbaren, ist weit verbreitet. Entsprechend heftig waren gerade in den letzten Jahren die Auseinandersetzungen um das Verhältnis von Baurecht und Naturschutzrecht. Besonders umstritten war, ob und gegebenenfalls inwieweit die sogenannte naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bereits im Bauleitplanverfahren zu berücksichtigen war oder erst (bzw. nur) im späteren Einzelgenehmigungsverfahren.

Das am 1. Mai 1993 in Kraft getretene Investitions-erleichterungs- und Wohnbaulandgesetz hat sich unter anderem auch dieser Frage angenommen. Es versucht, in einem neu in das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) aufgenommenen § 8a zu einer bundeseinheitlichen Lösung zu kommen. Gesetzgeberisches Ziel ist dabei nicht ein Zurückdrängen des Naturschutzes; Naturschutzrecht und Baurecht sollen lediglich besser aufeinander abgestimmt ("harmonisiert") werden, damit für Investoren und Bauherren in diesem Bereich Rechtsklarheit besteht. Erreicht wird dieses Ziel durch eine "naturschonendere" Bauleitplanung und gleichzeitige Entlastung des nachfolgenden Baugenehmigungsverfahrens (vgl. RUNKEL 1993; GASSNER 1993)¹⁾

2 Grundzüge der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

§ 8 BNatSchG und - als verbindliche Regelung auf ihm aufbauend Art. 6 6c Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNatSchG) regeln die Rechtsfolgen eines Eingriffs in Natur und Landschaft.

2.1 Eingriff

Eingriff im Sinne von Art. 6 Abs. 1 BayNatSchG ist jede Veränderung der Gestalt *oder* der Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes *oder* das Landschaftsbild erheblich *oder* nachhaltig beeinträchtigen kann. Die bloße Möglichkeit derartiger Wirkungen ist für die Beurteilung eines Vorhabens als Eingriff ausreichend.

Die Auswirkungen eines Eingriffs können unmittelbarer und mittelbarer Art sein (z.B. Bodenversiegelung, Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, Emissionen, Veränderungen des Kleinklimas, Zerschneiden von Lebensräumen oder Wanderwegen von Tie-

ren und Pflanzen, Beeinträchtigung benachbarter Landschaftsbereiche, z.B. durch Einleiten von Oberflächenwasser in Gewässer oder verminderte Grundwasserzufuhr für feuchtigkeitsabhängige Lebensräume etc.).

2.2 Vermeidbarkeit von Beeinträchtigungen

Art. 6a Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG verpflichtet den Verursacher eines Eingriffs (zwingend), *vermeidbare* Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen. Dieses Vermeidungsgebot ist kein bloßes Minimierungsgebot, sondern als striktes Recht uneingeschränkt zu beachten und keiner Abwägung oder Ermessensentscheidung zugänglich²⁾ Bei jedem Eingriff - z.B. durch Baumaßnahmen - ist deshalb in einem ersten Schritt zu prüfen, ob einzelne Beeinträchtigungen, die das Vorhaben mit sich bringt, vermeidbar sind, ohne daß damit das Vorhaben als Ganzes in Frage gestellt wird, ob es also - mit anderen Worten - eine naturschonendere Alternative in der Ausführung gibt. Über das Vermeidungsgebot kann - und muß - somit beispielsweise Einfluß genommen werden auf die Situierung eines Vorhabens, seine Größe, Bauweise, landschaftliche Einbindung, Bepflanzung, auf den Grad der Bodenversiegelung etc. In eine ähnliche Richtung zielt bereits im Baurecht das Gebot des § 35 Abs. 5 Baugesetzbuch (BauGB) (Pflicht zur flächensparenden und den Außenbereich schonenden Ausführung).

Grenze des Vermeidungsgebots ist (nur) der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Gestattungen, die in diesem Rahmen vermeidbare Beeinträchtigungen zulassen, sind rechtswidrig.

2.3 Teilweiser oder vollständiger Ausgleich der unvermeidbaren Beeinträchtigungen

Soweit Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft nicht zu vermeiden sind, müssen sie nach Art. 6a Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG innerhalb einer bestimmten Frist durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im naturschutzfachlich gebotenen Umfang ausgeglichen werden. Auch dieses Gebot ist striktes Recht und damit nicht Gegenstand planerischer Abwägung³⁾ Ein Ausgleich *muß* deshalb erfolgen; in welchem Umfang und über

welche Maßnahmen er zu erfolgen hat, ist allerdings Sache der fachlichen Beurteilung im Einzelfall.

Erreicht ist ein vollständiger Ausgleich, wenn nach Beendigung des Eingriffs (z.B. der Fertigstellung einer baulichen Anlage) und Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen der Naturhaushalt und das Landschaftsbild nicht mehr erheblich oder nachhaltig beeinträchtigt sind (vgl. Art. 6a Abs. 1 Satz 3 BayNatSchG). Der Ausgleich muß im vom Eingriff betroffenen Funktionsraum, nicht notwendig an Ort und Stelle des Eingriffs, erfolgen. Typische Ausgleichsmaßnahme ist die Bereitstellung von Flächen, die fortan (dauerhaft) Zielen des Natur- und Landschaftsschutzes dienen.

Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen sind nebeneinander möglich. Vermeidungsformen orientieren sich an der konkreten Ausgestaltung des Vorhabens, um schon das *Entstehen* von Beeinträchtigungen zu verhindern; Ausgleichsforderungen sollen nicht vermeidbare Beeinträchtigungen im Ergebnis *kompensieren*.

2.4 Naturschutzrechtliche Abwägung

Sind Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden und nicht im erforderlichen Maß auszugleichen, ist - als dritter Prüfungsschritt - eine (naturschutzrechtliche) Abwägung vorzunehmen. Nach Art. 6a Abs. 2 BayNatSchG ist danach der Eingriff zu untersagen, wenn die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei einer umfassenden Abwägung aller berührten öffentlichen und privaten Interessen im Rang vorgehen.

2.5 Anordnung von Ersatzmaßnahmen

Ergibt die Abwägung nach Art. 6a Abs. 2 BayNatSchG ein Übergewicht der für das Vorhaben sprechenden Gesichtspunkte, so ist der mit ihm verbundene Eingriff zwar zulässig, es können aber im Hinblick auf die nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen sogenannte Ersatzmaßnahmen gefordert werden (Art. 6a Abs. 3 Satz 1 BayNatSchG). Ersatzmaßnahmen sollen die durch den Eingriff gestörten Funktionen des Naturhaushalts oder Werte des Landschaftsbildes in dem betroffenen Landschaftsraum - und damit weiträumig - möglichst gleichartig gewährleisten. Die Festsetzung konkreter Ersatzmaßnahmen ist eine Ermessensentscheidung der Gestattungsbehörde.

2.6 Anwendbarkeit der Eingriffsregelung

Uneingeschränkt anwendbar sind die vorstehenden Grundsätze der Eingriffsregelung, wenn für den konkreten Eingriff eine behördliche Gestattung gleich, welcher Art - erforderlich ist (Art. 6a Abs. 1 Satz 2 BayNatSchG). Die Eingriffsregelung ist daher insbesondere zu beachten in Planfeststellungsverfahren (z.B. zum Bau von Abfall-Deponien, Straßen, Ausbau von Gewässern etc.), in immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigungsverfahren sowie nach bisherigem Recht in vollem Um-

fang auch im Baugenehmigungsverfahren. Wesentliche Grundsätze der Eingriffsregelung - insbesondere die Pflicht, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen und unvermeidbare Beeinträchtigungen erforderlichenfalls auszugleichen - gelten allerdings auch bei gestattungsfreien Eingriffen, z.B. dem Bau von Orts- oder Gemeindeverbindungsstraßen oder dem Fällen einzelner ortsbildprägender Großbäume (vgl. Art. 6a Abs. 5 BayNatSchG).

3 Bisherige Rechtslage

3.1 Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleitplanung

§ 8a BNatSchG ergänzt die bisherigen Regeln für die Berücksichtigung von Naturschutzbelangen in der Bauleitplanung, läßt sie aber im Kern unberührt. Nach wie vor gelten daher die folgenden allgemeinen Grundsätze:

Das Baugesetzbuch gibt den Gemeinden auf, über die Bauleitpläne dazu beizutragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln (§ 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB). Bei der Aufstellung von Bauleitplänen sind deshalb unter anderem die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 BauGB). Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen und Wald soll nur im notwendigen Umfang für andere Nutzungen in Anspruch genommen werden (§ 1 Abs. 5 Sätze 3 und 4 BauGB). In dieselbe Richtung zielt § 3 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG, der die Gemeinden verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen. Die in § 1 BNatSchG, Art. 1 BayNatSchG formulierten Ziele des Naturschutzes erhalten so unmittelbare Bedeutung für die Bauleitplanung.

Richtiger Ort für die Berücksichtigung der Naturschutzbelange ist die planerische Abwägung im Sinne von § 1 Abs. 6 BauGB. Sie verlangt, daß die naturschutzfachlichen und landschaftspflegerischen Auswirkungen einer Planung vollständig erfaßt, zutreffend gewichtet und anschließend untereinander und mit den anderen berührten Belangen zu einem gerechten Ausgleich gebracht werden. Alle öffentlichen und privaten Belange sind hierbei grundsätzlich gleichrangig. Ihre Bewertung in der Abwägung kann allerdings durch sogenannte gesetzliche Planungsleitsätze oder Optimierungsgebote gelenkt werden (siehe z.B. einerseits § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB und die Staatszielbestimmung des Art. 141 Abs. 1 Satz 3 der Bayerischen Verfassung, die beide den Belangen des Naturschutzes ein besonderes Gewicht verleihen, sowie andererseits § 1 Abs. 1 Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnG), wonach dringendem Wohnbedarf der Bevölkerung "besonders" Rechnung getragen werden soll).

Rechtsgrundlage für notwendige Festsetzungen bilden für den (vorbereitenden) Flächennutzungsplan insbesondere § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB und für den (verbindlichen) Bebauungsplan § 9 Abs. 1 Nr. 1 (Art und Maß der baulichen Nutzung), Nrn. 2 und 3 (überbaubare Grundstücksflächen und Größe der Baugrundstücke), Nr. 15 (Grünflächen), Nr. 16 (Wasserflächen), Nr. 18b (Wald) sowie vor allem Nr. 20 (Landschaftsschutzflächen) und Nr. 25 BauGB (Anpflanzungen und Erhalt von Bepflanzungen). Zu beachten ist, daß Festsetzungen auf dieser Grundlage zwar den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege Rechnung tragen (können), daß sie aber stets - zumindest auch - städtebaulich begründbar sein und im Bebauungsplan auch so begründet werden müssen; ausschließlich naturschutzfachlich oder -rechtlich begründete Festsetzungen erlauben allenfalls § 5 Abs. 2 Nr. 10 und § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB.

Vorrangiges Instrument für die Berücksichtigung naturschutzfachlicher Belange in der Bauleitplanung ist die *Landschaftsplanung*. Rechtsgrundlage für verbindliche naturschutzfachliche Darstellungen bzw. Festsetzungen in Landschafts- und Grünordnungsplänen ist Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG, der die städtebaulichen Festsetzungsmöglichkeiten der §§ 5 Abs. 2 und 9 Abs. 1 BauGB ergänzt und erweitert und der mit seinen weiten Formulierungen dem Plangeber großen Entscheidungsspielraum läßt.

3.2 Anwendbarkeit der Eingriffsregelung

3.2.1 Im Baugenehmigungsverfahren

Die Eingriffsregelung war bisher in Bayern bei allen bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbeständen (insbesondere §§ 30, 34 und 35 BauGB) zu beachten. Sie galt entgegen einer verbreiteten Ansicht nicht nur im Außenbereich, sondern auch im (beplanten oder unbeplanten) Innenbereich.

3.2.2 Im Bauleitplanverfahren

Umstritten war, ob die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zusätzlich bereits auf der Ebene der Bauleitplanung zu beachten war. Ihre unmittelbare Anwendung insbesondere im Bebauungsplanverfahren wurde zwar allgemein abgelehnt. Die Grundgedanken der Eingriffsregelung - Bestandsaufnahme der über einen Bebauungsplan ermöglichten Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft, Unterlassen vermeidbarer Beeinträchtigungen, Kompensation unvermeidbarer Beeinträchtigungen - wurden aber zunehmend als notwendiger Inhalt der planungsrechtlichen Abwägung im Sinne von § 1 Abs. 6 BauGB angesehen. Begründet wurde dies vor allem damit, daß eine ordnungsgemäße Abwägung der Naturschutzbelange ohne Beachtung der in der Eingriffsregelung angelegten Gedanken- und Prüfungsfolge nicht möglich sei. Daß diese Ansicht zutreffend war (und ist), zeigt ein Blick auf die Behandlung anderer Belange im Bauleitplanverfahren, wo

das Erfassen der jeweiligen konkreten Planauswirkungen, das Vermeiden "überflüssiger" Beeinträchtigungen eines öffentlichen oder privaten Belanges sowie geeignete Kompensationsüberlegungen gang und gäbe sind.

Vor diesem Hintergrund enthielten bereits bisher zahlreiche Bauleitpläne Aussagen und Festsetzungen zu naturschutzfachlich gebotenen Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Allgemeine Praxis war dies allerdings in Bayern im Gegensatz zu anderen Bundesländern - nicht. Dies lag unter anderem auch daran, daß es bisher an geeigneten Instrumenten fehlte, notwendige Ausgleichsmaßnahmen, insbesondere über § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB festgesetzte Ausgleichsflächen, auf die durch den Bebauungsplan Begünstigten "umzulegen"

4 Rechtslage nach dem Investitions- erleichterungs- und Wohnbaulandgesetz

4.1 Allgemeines

Ziel des neuen § 8a BNatSchG war es, eine gestaffelte (doppelte) Prüfung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sowohl im Bauleitplanverfahren als auch im nachfolgenden Baugenehmigungsverfahren zu vermeiden. Die Lösung setzt auf der Ebene der Bauleitplanung an. Die einzelnen Anforderungen der Eingriffsregelung werden künftig regelmäßig nur mehr hier geprüft und inhaltlich umfassend und abschließend behandelt. Dem nachfolgenden Einzelgenehmigungsverfahren verbleibt allein der Vollzug der im Bebauungsplan getroffenen Festsetzungen zur Vermeidung und zum Ausgleich oder Ersatz zu erwartender Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft.

4.2 Die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung

4.2.1 Allgemeines

§ 8a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG lautet: "Sind aufgrund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten, ist über die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Bauleitplan unter entsprechender Anwendung des § 8 Abs. 2 Satz 1 und der Vorschriften des Baugesetzbuches und des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch in der Abwägung nach § 1 des Baugesetzbuches zu entscheiden". Die Rahmenvorschrift des § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG entspricht dem bereits erwähnten Art. 6a Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG.

Klargestellt ist damit folgendes:

- Die fachlichen Anforderungen der Eingriffsregelung, insbesondere die von ihr geforderte Prüfungsfolge (Bestandsaufnahme, Vermeidbarkeit, Ausgleichbarkeit und Ersatz), sind uneingeschränkt Gegenstand der bauplanungsrechtli-

chen Abwägung im Sinne von § 1 Abs. 6 BauGB. "Entsprechend" sind § 8 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 9 BNatSchG (nur) deshalb anzuwenden, weil es sich bei Flächennutzungsplan und Bebauungsplan nicht um gestattungsbedürftige Vorhaben handelt, für die die Eingriffsregelung üblicherweise unmittelbar gilt.

- Neben den fachlichen sind auch die rechtlichen Aussagen der Eingriffsregelung zu beachten. Maßgeblich sind hier die von der Rechtsprechung für die bauplanungsrechtliche Abwägung entwickelten Regeln. Das bedeutet unter anderem, daß gesetzliche Planungsleitsätze strikt zu beachten sind und nicht in der Abwägung überwunden werden können. Das in der Eingriffsregelung enthaltene Verbot vermeidbarer Beeinträchtigungen und das Ausgleichsgebot sind nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts solche Planungsleitsätze⁴⁾ Ihre Nichtbeachtung würde daher in jedem Fall zu einem (unheilbaren) Abwägungsfehler führen.
- Die Entscheidung für oder gegen eine Planung, die zu unvermeidbaren und nicht (vollständig) ausgleichbaren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft führt, erfolgt allein in der bauleitplanerischen Abwägung nach allgemeinen Abwägungsgrundsätzen. Eine vorgeschaltete, gleichrangige naturschutzrechtliche Abwägung (vgl. § 8 Abs. 3 BNatSchG, Art. 6 a Abs. 2 BayNatSchG) erfolgt nicht.

4.2.2 Prüfungsfolge

Hieraus ergibt sich für die Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen folgende Prüfungsreihenfolge:

1. *Bestandsaufnahme von Natur und Landschaft im Plangebiet und dem von ihm beeinflussten Umfeld.*
Hierbei kann auf eine Bestandsanalyse in einem Landschaftsplan zurückgegriffen werden
2. *Feststellen der einzelnen von dem Bauleitplan zu erwartenden Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft (vgl. Art. 6 Abs. 1, Abs. 3 BayNatSchG).*
Der Bauleitplan muß hierzu entsprechende Aussagen enthalten, will er nicht wegen eines Abwägungsfehlers (Abwägungsdefizits) von vornherein rechtsfehlerhaft sein.
3. *Vermeidbarkeit der Beeinträchtigungen.*
Hier - wie im folgenden - ist zwischen den einzelnen Beeinträchtigungen zu unterscheiden. Der Bauleitplan muß sich im Erläuterungsbericht oder in der Begründung im einzelnen dazu äußern, warum die mit seiner späteren Verwirklichung verbundenen Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen nicht oder nur teilweise vermeidbar sind, d.h., warum der mit seiner Aufstellung verfolgte Zweck nicht auf naturschonendere Weise erreicht werden kann. Läßt insbesondere

re ein Bebauungsplan mit seinen Festsetzungen vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu, so ist er rechtsfehlerhaft; eine "Abwägung" ist hier nicht möglich.

4. *Ausgleich und Ersatz für unvermeidbare Beeinträchtigungen.*
Auch hier sind die einzelnen Beeinträchtigungen gesondert zu untersuchen. Maßstab für einen gelungenen Ausgleich ist Art. 6a Abs. 1 Satz 3 BayNatSchG. Prüfungsfrage ist, ob nach dem Eingriff, d.h. nach Verwirklichung der geplanten Nutzung und Durchführung der gebotenen Ausgleichsmaßnahmen, noch erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigungen zurückbleiben. Das Ausgleichsgebot ist - im Rahmen des naturschutzfachlich Erforderlichen und des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zwingend. Der Bauleitplan muß sich deshalb ausdrücklich zu diesem Aspekt äußern und darlegen, ob und gegebenenfalls durch welche konkreten Darstellungen und Festsetzungen ein voller oder teilweiser Ausgleich erreicht werden. Hierbei kann der Maßnahmenteil des Landschaftsplanes wertvolle Hilfe leisten. Die in Betracht kommenden Darstellungen und Festsetzungen wurden bereits oben kurz angesprochen (vgl. Punkt 3.1). In der Praxis wird es hier in erster Linie darum gehen, Flächen festzusetzen, die durch auf den einzelnen Fall abgestimmte ökologische Maßnahmen so aufgewertet werden sollen, daß die durch die Eingriffe zu erwartenden Beeinträchtigungen qualitativ ausgeglichen oder zumindest abgemildert werden. Unter Umständen sind eine Änderung (insbesondere Erweiterung) des räumlichen Geltungsbereiches ins Auge zu fassen⁵⁾ oder zwei räumlich getrennte Bebauungspläne - für die Nutzung und den Ausgleich - aufzustellen, die dann inhaltlich miteinander verknüpft sind.
5. *Abwägung für den Fall unvermeidbarer und nicht voll ausgleichbarer Beeinträchtigungen.*
Hier sind die berührten Belange des Naturschutzes mit den für die geplante Nutzung sprechenden Gesichtspunkten abzuwägen. Die verbindliche Entscheidung über die Zulassung der geplanten Nutzung trifft allein die planende Gemeinde im Rahmen der allgemeinen bauleitplanerischen Abwägung, die deshalb auch die Gefahr eines Abwägungsfehlers wegen Fehlge-
wichtung der Naturschutzbelange trägt.

4.3 Die Eingriffsregelung im Einzelgenehmigungsverfahren

Besteht ein Bebauungsplan oder ist er in Aufstellung (§§ 30 und 33 BauGB), ist die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im nachfolgenden Einzelgenehmigungsverfahren nur noch insoweit anzuwenden, als der Bebauungsplan entsprechende Festsetzungen nach obigen Grundsätzen enthält (§ 8a Abs. 2 BNatSchG). Es wird dann nur das vollzogen, was der Bebauungsplan festgesetzt hat. Fehlen derartige

Festsetzungen, erfolgt keine erneute Prüfung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Die einzelnen Baugenehmigungen setzen damit in diesem Bereich die Festsetzungen des Bebauungsplanes lediglich verbindlich um und konkretisieren sie für den einzelnen Bauherren.

5 Umsetzung von Festsetzungen zum Ausgleich und Ersatz von Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen

Nach § 8a Abs. 1 Satz 2 BNatSchG ist im Rahmen der Aufstellung und Änderung insbesondere von Bebauungsplänen auch über Festsetzungen nach § 9 BauGB zu entscheiden, die dazu dienen, die zu erwartenden Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes auf den betroffenen Grundstücksflächen oder im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplanes zu vermeiden, auszugleichen oder zu ersetzen. In der Vergangenheit bestand bei vielen Gemeinden eine gewisse Scheu, von diesen Möglichkeiten Gebrauch zu machen. Insbesondere bei der Ausweisung von Ausgleichsflächen trat regelmäßig die Schwierigkeit auf, wie diese Flächen auf die Begünstigten des Bebauungsplanes "umgelegt" werden konnten. § 8a BNatSchG gibt für solche Fälle nunmehr den Gemeinden geeignete Instrumente an die Hand. So können die Gemeinden Ausgleichs- und Ersatzflächen, die außerhalb der Bauflächen ausgewiesen werden sollen, den jeweiligen Bauflächen zuordnen (§ 8a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG). Dies kann z.B. durch eine textliche Festsetzung erfolgen, in der bestimmt wird, welche Festsetzungen im sonstigen Plangebiet als Ausgleich oder Ersatz für einzelne Bauflächen dienen. Hierdurch ist es auch möglich, eine größere Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme mehreren Flächen zuzuordnen (sogenannte Sammel-Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme).

Beim Vollzug von Festsetzungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist zwischen Maßnahmen, die auf den Bauflächen selbst festgesetzt sind, und Maßnahmen, die im Bebauungsplan den Bauflächen zugeordnet sind, zu unterscheiden:

Festsetzungen *auf den Bauflächen* werden dem Bauherren im Einzel-Genehmigungsverfahren verbindlich als Nebenbestimmung aufgegeben (§ 8a Abs. 2 BNatSchG).

Für den Vollzug von Festsetzungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die im Bebauungsplan *den Bauflächen zugeordnet* worden sind, gelten dagegen § 8a Absätze 3 und 4 BNatSchG. Hiernach hat grundsätzlich der jeweilige Verursacher Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen außerhalb der Bauflächen durchzuführen. Hat die Gemeinde von der erwähnten Möglichkeit des § 8a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG Gebrauch gemacht und einzelne Festsetzungen den Bauflächen zugeordnet, soll grundsätzlich die Gemeinde diese anstelle und auf Kosten der späteren Vorhabenträger oder der Grundeigentümer durchführen. Die Gemeinde kann hiervon absehen, wenn

die Durchführung der Maßnahmen auf andere Weise gesichert ist; dies kann beispielsweise durch einen städtebaulichen Vertrag nach § 6 Abs. 1 oder 3 BauGB-MaßnG geschehen. Die Maßnahmen können bereits vor dem Eingriff durchgeführt werden, wenn dies aus städtebaulichen oder naturschutzfachlichen Gründen erforderlich ist. Die anfallenden Kosten können geltend gemacht werden, sobald die Grundstücke, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, baulich oder gewerblich genutzt werden dürfen.

Führt die Gemeinde Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen außerhalb der Bauflächen selbst durch, hat sie die entstehenden Kosten auf die den Ausgleichsmaßnahmen zugeordneten Grundstücke zu verteilen. Verteilungsmaßstäbe sind nach § 8a Abs. 4 Satz 2 BNatSchG die überbaubare Grundstücksfläche, die zulässige Grundfläche sowie die Schwere der zu erwartenden Beeinträchtigungen. Diese drei Kriterien können miteinander verbunden werden. § 8a Abs. 5 BNatSchG gibt den Gemeinden zudem die Möglichkeit, durch Satzung bestimmte Fragen im Zusammenhang mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen außerhalb der Bauflächen allgemeingültig zu regeln. Die Satzung kann insbesondere - in Anlehnung an das Erschließungsrecht - generelle Grundsätze für die Ausgestaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen außerhalb der Bauflächen sowie Einzelheiten der Berechnung und Erstattung der Kosten einschließlich der dabei anzuwendenden Verteilungsmaßstäbe enthalten. Die kommunalen Spitzenverbände haben entsprechende Mustersatzungen erarbeitet.

6 Abweichendes Länderrecht

§ 8b Abs. 1 BNatSchG ermächtigt die Bundesländer, die oben geschilderte Verknüpfung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung mit der Bauleitplanung durch § 8a Abs. 1 BNatSchG befristet auf 5 Jahre nicht vorzunehmen und es bei den bisherigen Abwägungsgrundsätzen zur Berücksichtigung der Naturschutzbelange nach § 1 Abs. 5 und 6 BauGB zu belassen. Diese sogenannte Unterschreitensermächtigung soll es nach den Worten des damals zuständigen Referatsleiters im Bundesbauministerium "denjenigen Ländern, deren Vollzug gegenwärtig hinter den nun bundesrechtlich vorgegebenen Anforderungen zurückbleibt, ermöglichen, diesen allmählich an die Anforderungen des Gesetzes heranzuführen" (RUNKEL⁶).

Bayern hat als einziges Bundesland in vollem Umfang von dieser Aussetzungsmöglichkeit in Art. 6f BayNatSchG Gebrauch gemacht⁷). Den Gemeinden ist es dort allerdings freigestellt, notwendige Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der oben geschilderten Weise nach § 8a Abs. 1 Satz 4 BNatSchG einzelnen Bauflächen zuzuordnen. Der Gemeinde bleibt damit die Möglichkeit erhalten, sich des neuen "Umlegungsinstrumentariums" des § 8a Absätze 3 und 4 BNatSchG zu bedienen.

Auf diese Weise können - für die Gemeinde kostenneutral - konkrete Projekte der Landschaftsplanung,

z.B. die im Landschaftsplan vorgesehene Renaturierung eines alten Bachlaufes, verwirklicht werden. Wenn die Gemeinde die Kostenregelung in einem städtebaulichen Vertrag - z.B. einem Folgekostenvertrag mit dem künftigen Bauherrn vereinbart, erfordert die Umsetzung dieser Maßnahmen zudem keinen großen Verwaltungsaufwand. Schon deshalb ist es den Gemeinden anzuraten, sich bereits jetzt der Regelungen des § 8a BNatSchG zu bedienen, die ab Mai 1998 ohnehin auch in Bayern zwingend zu beachten sein werden.

Bis dahin ist die vorstehend geschilderte Gedankenfolge der Eingriffsregelung jedenfalls Grundlage und Voraussetzung einer ordnungsgemäßen Abwägung der Naturschutzbelange nach § 1 Abs. 6 BauGB.

Anmerkungen

¹⁾ RUNKEL (1993): Das Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zum Baurecht nach dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz. - UPR 93: 203-209; GASSNER (1993): Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Bauleitplanungsrecht. Natur und Recht 93: 252ff.

²⁾ BVerwG vom 21.8.90, UPR 91: 102f.; weiterhin: BVerwG vom 30.10.92, Natur und Recht 93: 125

³⁾ BVerwG vom 30.10.92, a.a.O.

⁴⁾ BVerwG vom 30.10.92, a.a.O.

⁵⁾ vgl. VGH Baden-Württemberg vom 5.12.95, Natur und Recht 92: 335

⁶⁾ RUNKEL, a.a.O.: 208

⁷⁾ Zu Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung siehe ENGELHARDT & BRENNER: Naturschutzrecht in Bayern mit Kommentar zum Bayer. Naturschutzgesetz, Art. 6f, Erläuterungen, Punkt 5ff (13. Ergänzungslieferung, Stand: 1. Sept. 1994). Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hält Art. 6f BayNatSchG dagegen für verfassungsmäßig (BayVerfGH vom 27.9.95, Az. Vf.18-VII-94).

Anschrift des Verfassers:

Dr. Peter Czermak
Regierung von Oberbayern
Maximilianstraße 39
D-80538 München

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

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

Jahr/Year: 1996

Band/Volume: [2_1996](#)

Autor(en)/Author(s): Czermak Peter

Artikel/Article: [Naturschutz und Bauleitplanung - Zur bauleitplanerischen Abwägung und Abfolge der Prüfschritte 55-60](#)