

Bericht über die Arbeitsgruppe 1:

Wie soll sich das Verhältnis von Landschaftsplanung, Eingriffsregelung und Bauleitplanung fortentwickeln ?

Jürgen BUSSE

1 Einführende Thesen

Zur Einführung in die Thematik wurden von Dr. Jürgen Busse, Bayerischer Gemeindegam, folgende Thesen aufgestellt:

1. *Die Pflicht zur Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen ist auch heute in Bayern wegen Art. 141 Bayerischer Verfassung (BV) nicht völlig ausgesetzt; ab 1. Januar 1998 wird nach dem neuen Baugesetzbuch ein Ausgleich bei jeder Bauleitplanung durchzuführen sein.*

Zur heutigen Rechtslage wurde auf den Beschluß des Bayerischen Verfassungsgerichtshof vom 27.9.1995 (Bayerische Verwaltungsblätter 1996: 18) hingewiesen, in dem ausgeführt wird, daß auch die bayerischen Gemeinden bei der Entscheidung, ob sie die Regelungen über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gemäß Art. 6f Abs. 3 Bayerisches Naturschutzgesetz (Bay-NatSchG) anwenden wollen, die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 141 Abs. 1 Satz 3, Satz 2 BV zu beachten haben. Somit besteht eine Pflicht der Gemeinden, dann Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu schaffen, wenn keine überwiegenden Gründe festzustellen sind, die es erfordern, im Interesse einer Beschleunigung einer Baulandausweisung von einer Einbeziehung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen abzusehen.

Zudem müssen sich die Gemeinden auf die neue Rechtslage ab 1.1.1998 vorbereiten. Zwar ist heute noch nicht geklärt, ob die Eingriffsregelung im neuen Bundesnaturschutzgesetz (§ 8a BNatSchG neuer Fassung) oder im Baugesetzbuch (BauGB) verankert werden wird. Jedoch besteht auf Bundesebene Einigkeit darüber, daß es für die Länder keine Sonderregelungen (§ 8b BNatSchG) mehr geben wird; somit wird auch in Bayern ab 1.1.1998 eine Verpflichtung zur Schaffung von Ausgleichsmaßnahmen bei einer Bauleitplanung bestehen.

2. *Ausgleichsmaßnahmen erhöhen die städtebauliche Qualität von Bauprojekten in unseren Gemeinden. Ihr Umfang unterliegt der Abwägung im Bauleitplanverfahren.*

Es besteht bereits heute im Rahmen der Bauleitplanung der Grundsatz, daß Bauleitpläne dazu

beitragen sollen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln (§ 1 Abs. 5 BauGB). Die Gemeinden sind diesem Auftrag schon bisher nachgekommen. Ortsrandeingrünungen von Wohn- und Gewerbegebieten, Pflanzmaßnahmen und sonstige ökologische Festsetzungen sind bei den meisten Bebauungsplänen üblich.

Die Gemeinde ist bei der Anwendung der Eingriffsregelung des § 8a BNatSchG nicht verpflichtet, einen hundertprozentigen Ausgleich zu leisten; der Umfang der Ausgleichsmaßnahmen unterliegt der Abwägung (§ 8a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG). Eine solche Abwägung kann die Gemeinde nur dann ordnungsgemäß durchführen, wenn sie über die Tragweite des Eingriffs durch die geplante Bebauung in den Naturhaushalt Bescheid weiß. Daher bedarf es zunächst einer Bestandsaufnahme über die ökologischen Faktoren des zur Bebauung anstehenden Gebiets. Im Rahmen der Abwägung ist zu prüfen, inwieweit der Eingriff vermieden, vermindert oder ausgeglichen werden kann. Diese Abwägung hat auch die städtebaulichen Belange der Gemeinde zum Gegenstand (z.B. Deckung eines erhöhten Wohnbedarfs, Schaffung von Arbeitsplätzen etc.). Insofern ist eine Bauleitplanung stets ein Kompromiß zwischen den widerstrebenden Interessen.

3. *Der Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich muß weit gefaßt werden; das Erfordernis einer strengen Kausalität sollte aufgegeben werden.*

Nach heutiger Rechtslage ist im Rahmen der Abwägung zunächst nach Ausgleichsmaßnahmen zu suchen, die als primäre Maßnahmen direkt am Ort des Eingriffs auf die Natur einwirken oder anderer Stelle den Schaden ersetzen (z.B. Anpflanzung eines neuen Biotops anstelle desjenigen, das auf der Baufläche vernichtet wurde). In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob sekundäre Ersatzmaßnahmen nach Art und Umfang geeignet sind, an anderer Stelle des Gemeindegebiets den durch den Eingriff gestörten Funktionsbereich des Naturhaushaltes oder die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes in

ähnlicher Art und Weise zu kompensieren.

Gerade in diesem Zusammenhang wird gestritten, ob Ausgleichsmaßnahmen anerkannt werden können, wenn sie an anderer Stelle des Gemeindegebiets auf der Ebene des Flächennutzungs-/Landschaftsplans eine Kompensationsmaßnahme für Natur und Landschaft vorsehen.

Ein Ausgleich außerhalb des Baugebietes ist insbesondere für Gemeinden mit hohen Baulandpreisen wichtig. Wenn Flächen bereits im Flächennutzungsplan als Bauflächen dargestellt sind, so sind sie als Bauerwartungsland (§ 4 WertermittlungsVO) einzustufen; solche Ausgleichsflächen können regelmäßig nur zu einem Preis von 25% des Baulandpreises erworben werden. Dadurch wird das Bauen unverhältnismäßig verteuert. Die Gemeinden suchen deshalb nach Ausgleichsflächen außerhalb des Baugebietes. Hier hilft der Landschaftsplan weiter, indem die Zusammenhänge zwischen Siedlung, Verkehr und Ökologie untersucht und nach einer umfassenden Bestandsaufnahme entsprechende Ausgleichsmaßnahmen bzw. Flächen dafür vorgeschlagen werden.

Die Stärke des Landschaftsplans liegt darin, daß er die Fachbehörden gemäß § 7 BauGB bindet. Wenn die Gemeinde z.B. eine Siedlung plant und eine entsprechende Ausgleichsmaßnahme vorschlägt und im Landschaftsplan darstellt, so ist der staatliche Naturschutz später an ein positives Votum gebunden.

Hinzu kommt, daß die Gemeinde Ausgleichsmaßnahmen auch schon vor der entsprechenden Siedlungsmaßnahme durchführen kann, wenn diese im Landschaftsplan hierfür vorgesehen waren.

Die heute bestehende Differenzierung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollte aufgegeben werden (vgl. Art. 6a BayNatSchG). Insbesondere muß vom Erfordernis einer strengen Kausalität, wonach zunächst ein Ausgleich unmittelbar beim Eingriff zu erfolgen hat und erst dann Ersatzmaßnahmen in Betracht kommen, Abschied genommen werden. Im neuen Baugesetzbuch ist beabsichtigt, der Gemeinde das Recht einzuräumen, Ausgleichsmaßnahmen im Bebauungsplangebiet oder an anderer Stelle des Gemeindegebiets durchzuführen.

4. *Die Instrumente zur Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen sind unausgereift. Der zweigeteilte Bebauungsplan ist rechtlich problematisch. Die Umlegung versagt beim externen Ausgleich; Lösungen sind nur durch städtebauliche Verträge möglich.*

Bei Ausgleichsmaßnahmen gilt das Verursacherprinzip, d.h. regelmäßig sind die Ausgleichsmaßnahmen vom Vorhabenträger, Bauherrn oder Grundstückseigentümer durchzuführen. Daraus folgt, daß die Festsetzung von öffentlichen Grünflächen für Ausgleichsmaßnahmen nicht die Regel darstellt; vielmehr sollen die

Ausgleichsmaßnahmen auf den Grundstücken der privaten Eigentümer durchgeführt werden. In der Praxis ist dies jedoch nur dann möglich, wenn die Ausgleichsmaßnahmen unmittelbar im Baugebiet vorgenommen werden. In diesem Fall kann im Rahmen der Umlegung eine entsprechende Grundstücksaufteilung vorgenommen werden. Die Durchsetzung von Ausgleichsmaßnahmen im Wege der Umlegung versagt jedoch beim räumlich zweigeteilten Bebauungsplan. Ebenso ist die Umlegung nicht geeignet, einen Ausgleich außerhalb des Bebauungsplan-gebiets zu lösen. Daher müssen die Gemeinden den Ausgleich auf andere Weise, d.h. durch städtebauliche Verträge sichern. Die Gemeinden sind somit gut beraten, sich durch Optionsverträge geeignete Flächen zu sichern und Baugebiete nur dann auszuweisen, wenn sich die Grundstückseigentümer vorab verpflichten, den Ausgleich zu finanzieren.

5. *Die Ausgleichsabgabe als Alternative zu Ausgleichsmaßnahmen ist wegen der Auswirkungen auf die Baukosten abzulehnen.*

Die Ausgleichsabgabe ist zugegebenermaßen im Vergleich zu den Rechtsproblemen bei der Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen einfacher zu handhaben. Sie würde jedoch das Bauen immens verteuern und im Regelfall zu einer hundertprozentigen Ausgleichspflicht führen.

6. *Der Landschaftsplan/Flächennutzungsplan dient der Beschaffung von geeigneten Ausgleichsflächen und sichert somit die künftige Siedlungsentwicklung. Die Landschaftspläne müssen jedoch anwendungsfreundlicher gestaltet werden; wegen der Vielzahl der Vorgaben werden Landschaftspläne häufig nicht umgesetzt.*

Der Landschaftsplan hat für die gemeindliche Entwicklung viele positive Funktionen. Er trifft Aussagen zur künftigen Gemeindeentwicklung und sichert den Schutz und die Weiterentwicklung des Orts- und Landschaftsbildes. Dabei werden der Flächennutzungsplan und der Landschaftsplan durch den Bundesgesetzgeber in der Zukunft gestärkt; es ist beabsichtigt, ab 1.1.1998 Bebauungspläne genehmigungs- und anzeigefrei zu stellen, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind. Daher sind die Gemeinden aufgerufen, Flächennutzungspläne mit integriertem Landschaftsplan zu erstellen, um für die Zukunft gerüstet zu sein. Hierzu brauchen sie die Begleitung durch qualifizierte Architekten; diese sollten bemüht sein, die Landschaftspläne nicht zu überfrachten, sondern auf die wesentlichen Aussagen zu beschränken.

Professor Grebe berichtete im Anschluß an diese Thesen über eine gelungene Landschaftsplanung und die Schaffung von Ausgleichsmaßnahmen in der Stadt Erlangen. Zunächst wurde in Erlangen eine Bestandsaufnahme durchgeführt, im Anschluß daran wurden die potentiellen Flächen für Aus-

gleichsmaßnahmen im Stadtgebiet auf der Ebene des Flächennutzungs-/Landschaftsplans ermittelt. Hierbei wurde zunächst noch nicht auf den geplanten Eingriff Bezug genommen.

Bei der Aufstellung des konkreten Bebauungsplans wurde anschließend nach den Kriterien Eingriffsreduzierung/Eingriffsminderung der Ausgleich durch die ökologische Aufwertung geeigneter Flächen vorgesehen. Es wurde ein Bewertungsschema aufgestellt, mit dem der Zusammenhang zwischen Bebauung und Ausgleich rechnerisch ermittelt werden konnte. Dabei bezog sich der Ausgleich größtmäßig auf ca. 20% der als Gewerbegebiet festgesetzten Flächen.

2 Ergebnisse der Diskussion

Im Rahmen der Diskussion wurden folgende Themen aufgeworfen:

1. *Frage: Sind Gemeinden, die aufgrund ihrer Struktur wenige landwirtschaftliche Flächen aufweisen, bei einer Pflicht zu Ausgleichsmaßnahmen in ihrer Entwicklung langfristig benachteiligt gegenüber Gemeinden mit hohem landwirtschaftlichen Flächenanteil ?*

Antwort: Zunächst ist eine strikte Pflicht zur Vollkompensation von Eingriffen abzulehnen. Der Flächenbedarf für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen dürfte deshalb geringer sein als die künftig als Wohn- oder Gewerbegebiete auszuweisenden Flächen. Im Ergebnis ist es allerdings zutreffend, daß Gemeinden mit einem hohen landwirtschaftlichen Flächenanteil langfristig größere Entwicklungsmöglichkeiten haben werden.

2. *Frage: Gibt es bereits praxisgerechte Kriterien für die Bewertung von Eingriffen und ihren Ausgleich?*

Antwort: Für Maßnahmen des Straßenbaus gibt es bereits entsprechende Bewertungshilfen, die jedoch nicht unmittelbar auf Eingriffe für Nichtstraßenbauvorhaben aufgrund der Bauleitplanung anwendbar sind. Aus kommunaler Sicht sollten baldmöglichst handhabbare und praxistaugliche Hilfen für eine Bewertung von Eingriffen erstellt werden.

3. *Frage: Sollten Geldmittel für den Ankauf von Ausgleichs- und Ersatzflächen nicht besser für konkrete Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verwendet werden?*

Antwort: Dies wäre wünschenswert. Es besteht jedoch das Problem, wie Ausgleichs- und Ersatzflächen rechtlich gesichert werden können. Hierzu bestehen, wie Herr Aufmkolk, Bund Deutscher Landschaftsarchitekten, ausführte, mehrere Möglichkeiten:

- durch Bebauungsplan,
- durch Grunddienstbarkeiten,
- durch privatrechtliche Verträge,

durch städtebauliche Verträge.

Im einzelnen muß geprüft werden, was für die Gemeinden am vorteilhaftesten ist. Auch bei der Alternative einer Sicherung durch Grunddienstbarkeiten kommt es entscheidend darauf an, welchen Preis der Grundstückseigentümer für die Eintragung einer Grunddienstbarkeit verlangt. Hier kommt dem Landschaftsplan eine wichtige Rolle zu, wie Dr. Busse ausführte. Im Rahmen der Aufstellung eines Landschaftsplans mit einer entsprechenden Darstellung von Ausgleichsflächen hat die Gemeinde die Chance, frühzeitig, also bereits bevor ein Bebauungsplan mit Eingriffscharakter aufgestellt wird, mit Grundstückseigentümern über eine rechtliche Sicherung von Ausgleichsflächen zu verhandeln.

Anschließend wurde auf Beispiele in anderen Bundesländern eingegangen, die ein sog. Ökoko-Konto geschaffen haben. Ökologisch wirksame Maßnahmen werden danach unter bestimmten Voraussetzungen als Ausgleich für spätere Eingriffe anerkannt und können bei Bedarf von dem Konto abgebucht werden.

Herr Schlehdorn, Regierung von Niederbayern, erläuterte an Beispielen, wie mit Hilfe eines Landschaftsplans bzw. Grünordnungsplans bereits innerörtlich bzw. in unmittelbarem Zusammenhang zu den Eingriffsflächen Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt werden können.

4. *Frage: Wie ist der Ausgleich bei Gewerbegebieten vorzunehmen? Welche Maßstäbe gelten, sollte die Gemeinde in Vorleistung treten?*

Antwort: Dr. Busse erläuterte zunächst, daß man wohl im Rahmen der Abwägung bei Gewerbegebieten in der Regel dazu kommen wird, daß nicht von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für tatsächlich erfolgende Eingriffe abzusehen ist. Für eine Bewertung fehlen jedoch genau wie bei Wohnbauflächen noch praxisgerechte Maßstäbe. Prof. Grebe erläuterte das Beispiel einer an ein Gewerbegebiet angrenzenden Waldfläche, die als Ausgleichsfläche für Immissionsbelastungen geeignet ist. Dagegen wurde eingewandt, daß Waldflächen in der Nähe von stark belasteten Straßen wegen der Vorbelastung u.U. nicht für eine anderweitige Kompensation anerkannt werden könnten.

Zur Frage der Vorleistung wurde festgestellt, daß grundsätzlich der Maßnahmenträger für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zuständig ist. Eine Gemeinde, die im Vorgriff Maßnahmen durchführt, kann dafür entstehende Kosten im Wege einer Satzung nach § 8a Abs. 5 BNatSchG (derzeitige Regelung) umlegen, wenn die Maßnahme innerhalb des Bebauungsgebiets erfolgt.

5. *Frage: Unter welchen Voraussetzungen können im Landschaftsplan dargestellte Flächen als Ausgleichsflächen für Eingriffe anerkannt wer-*

den? Muß ein Zusammenhang mit dem jeweiligen Eingriff bestehen?

Antwort: Aus fachlicher Sicht sah Prof. Grebe einen naturräumlichen Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich als geboten an. In anderen Bundesländern, wie Schleswig-Holstein oder Rheinland-Pfalz, gibt es hierzu staatliche Vorgaben (600m- bzw. 300m-Regelung). Er hielt es auch für gerechtfertigt, Vorleistungen der Gemeinden bereits lange vor einem Eingriff auf die Pflicht zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen anzurechnen.

Dr. Busse ergänzte die Ausführungen dahingehend, daß Bebauungspläne genehmigungsfähig sein müssen, wenn die Ausgleichsflächen von den Naturschutzbehörden anerkannt werden. Dies kann mit den Wirkungen des § 7 BauGB im Rahmen des Aufstellungsverfahrens für einen Landschaftsplan gewährleistet werden. Kosten für entsprechende Ausgleichsmaßnahmen

bzw. -flächen können allerdings nur mit Hilfe von vertraglichen Vereinbarungen von den Bauwilligen verlangt werden, nicht über entsprechende Leistungsbescheide.

Frau Charlotte Reitsam, Landschaftsarchitektin, Umweltreferentin der Stadt Freising, verwies auf die Praxis der Stadt Freising bei Ausgleichsmaßnahmen und appellierte dafür, bereits während des Aufstellungsverfahrens für einen Landschaftsplan in konkrete Umsetzungsmaßnahmen einzusteigen. Die Stadt Freising hat hiermit bereits gute Erfahrungen gemacht.

Anschrift des Verfassers:

Ltd. Verwaltungsdirektor Dr. Jürgen Busse
Bayerischer Gemeindetag
Dreschstr. 8
D-80805 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: [6_1996](#)

Autor(en)/Author(s): Busse Jürgen

Artikel/Article: [Bericht über die Arbeitsgruppe 1: Wie soll sich das Verhältnis von Landschaftsplanung, Eingriffsregelung und Bauleitplanung fortentwickeln ? 45-48](#)