

UFZ-Diskussionspapiere

Department Ökonomie, Soziologie und Recht

08/2003

Die städtebauliche Eingriffsregelung

**- Ausgewählte Probleme unter besonderer Berücksichtigung der Auswahl und
Sicherung von Ausgleichsflächen und –maßnahmen -**

Wolfgang Köck

[erscheint in: Natur und Recht 26 (2004), Heft 1]

Die städtebauliche bzw. planerische Eingriffsregelung hat rechtliche Voraussetzungen für eine Flächenbevorratung und Maßnahmenbevorratung im Hinblick auf die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft geschaffen. Viele Kommunen, interkommunale Einrichtungen und auch private Institutionen haben von den neuen Möglichkeiten Gebrauch gemacht. „Flächenpools“ sind aufgebaut und „Ökokonten“ angelegt worden; ein Ausgleichsflächenbevorratungs- und Kompensationsmaßnahmenbevorratungsmanagement entwickelt sich. Dies nährt die Hoffnung auf eine effektive Realisierung des Kompensationsinteresses und eine sinnvolle Verzahnung mit der lokalen bzw. regionalen Naturschutz- und Umweltentwicklungsplanung. Die Praxis zeigt demgegenüber, dass die rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen der planerischen Eingriffsregelung nur unzureichend beachtet werden und dass die rechtlichen Vorgaben noch unvollkommen ausgestaltet sind, so dass die naturschutzfachlichen Potenziale nicht ausgeschöpft werden. Der folgende Beitrag beleuchtet die Entwicklung der Eingriffsregelung im Baurecht und befasst sich mit ausgewählten Rechtsproblemen, insbesondere mit den rechtlichen Anforderungen an die Auswahl und Sicherung von Kompensationsflächen und mit der Problematik der Anerkennung und Sicherung von Kompensationsmaßnahmen bei zeitlicher Entkoppelung von Ausgleich und Eingriff. Dabei wird auch auf die Sonderproblematik des Ausgleichs auf Innenbereichsflächen eingegangen.

I. Einführung: Die Eingriffsregelung im Baurecht

Die Eingriffsregelung bezweckt, einer Verschlechterung des Zustandes von Natur und Landschaft entgegenzuwirken¹. Eingriffe sollen so schonend wie möglich durchgeführt und - soweit möglich und angemessen - in ihren gleichwohl verbleibenden Belastungsfolgen kompensiert werden. Hierfür ist der Eingriffsverursacher verantwortlich. Die Behörde, die über die Projektzulassung entscheidet, hat die Durchführung des Ausgleichs zu überwachen².

Der Vollzug der Eingriffsregelung litt von Anfang an an der hohen Überwachungsbedürftigkeit, der komplizierten Kaskade der Kompensationsstufen (artgleicher Ausgleich am Eingriffsort vor wertgleicher Ersatzmaßnahme andernorts) und der

¹ Siehe Gassner, Aktuelle Fragen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, in: Natur und Recht 1999, 79, 80; siehe auch Rehbinder, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Salzwedel (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2. Aufl. 1997, Rn. 41, 44; Kuschnerus, Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, NVwZ 1996, 235, 238.

² Dazu jüngst näher Tegethoff, Die Vollzugsverantwortung für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, NuR 2002, 654 ff.

Schwierigkeiten der Kompensationsflächenbeschaffung. Eingriffsausgleich war unter diesen Rahmenbedingungen – soweit er überhaupt stattfand - vielerorts ein Stück- und Flickwerk, das zwar rechnerisch richtig die Wertpunkte per Saldo zum Ausgleich bringt³, aber wenig für die Umweltqualität schafft, weil die Flächenbeschaffung nach anderen als ökologischen Gesichtspunkten erfolgt und die Aufwertungsmaßnahmen nicht oder nur unzureichend mit konzeptionellen Überlegungen zur lokalen bzw. regionalen Naturschutz- oder Umweltentwicklungsplanung verzahnt sind⁴.

Der Gesetzgeber hat auf die Schwierigkeiten der Durchführung der Eingriffsregelung in einem ersten Schritt durch Einführung einer städtebaulichen oder „planerischen Eingriffsregelung“⁵ geantwortet. Im Jahre 1993 ist durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz ein § 8a in das BNatSchG eingefügt worden, der den sog. „Baurechtskompromiß“ regelte und sicherstellte, dass schon in der Bauleitplanung und nicht erst im Zeitpunkt konkreter Vorhabensgenehmigungen über die Folgenbewältigung zu entscheiden ist. Durch die BauROG-Novelle 1998 ist diese Regelung dann – einschließlich einiger für die praktische Umsetzung wichtiger Klarstellungen, Ergänzungen und Modifikationen – in das BauGB überführt worden und findet sich in den §§ 1a Abs. 2 und Abs. 3, 5 Abs. 2a, 9 Abs. 1a, 135a-c und 200a. Damit sind rechtliche Voraussetzungen für eine Flächen- und Maßnahmenbevorratung geschaffen worden, die insbesondere den Kommunen und Regionen, die den Eingriffsausgleich als Instrument zur Verwirklichung lokaler bzw. regionaler Naturschutz- und Umweltziele nutzen wollen, zugute kommt. Für den Naturschutz und die Umweltqualität beinhaltet die Reform allerdings nur einen relativen Gewinn; denn die Eingriffsregelung ist von der Kommune nicht strikt anzuwenden, sondern im Rahmen der planerischen Abwägung zu verarbeiten⁶. Zudem unterliegt die Kommune in der planerischen Verarbeitung und der tatsächlichen Umsetzung der Eingriffsregelung keiner

³ Dafür stehen innerhalb der naturschutzfachlichen Bewertungsverfahren die sog. „Biotopwertverfahren“; siehe dazu Köppel/Feikert/Spandau/Straßer, Praxis der Eingriffsregelung, 1998, 202 ff.

⁴ Siehe Müller-Pfannenstiel/Brunken-Winkler/Köppel/Straßer, Kompensationsflächenpools zum Vollzug der Eingriffsregelung, Naturschutz und Landschaftsplanung 30 (1998), 182 ff.; Köppel/Feikert/Spandau/Straßer, Praxis der Eingriffsregelung, 1998, 366 f.; Steffen, Flexibilisierungsansätze in der Eingriffsregelung am Beispiel Brandenburgs, in: Flexibilisierung der Eingriffsregelung – Modetrend oder Notwendigkeit? Landschaftsentwicklung und Umweltforschung Nr. 115, TU Berlin 2000, 4 ff.; resümierend dazu auch Wolf, Zur Flexibilisierung des Kompensationsinstrumentariums der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, NuR 2001, 481, 489.

⁵ Siehe dazu die Begründung zum BauROG-Gesetzesentwurf: BT-Drs. 13/6392, S. 73.

⁶ Siehe BVerwG, Beschl. v. 31.1.1997, in: BVerwGE 104, 68 ff.

effektiven Kontrolle⁷. (Ob die EG-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme⁸ diesbezüglich für Verbesserungen sorgt – Stichwort: Monitoring, Art. 10 SUP-RL – bleibt abzuwarten.) Unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen wird daher selbst eine umweltsensible Gemeinde Schwierigkeiten haben, dem Druck von Bauherren und Investoren zu widerstehen, Zugeständnisse bei der planerischen Verarbeitung der Eingriffsregelung zu machen. Die wesentlichen Neuerungen der „planerischen Eingriffsregelung“ seien hier noch einmal kurz in Erinnerung gerufen:

- (1) § 1a Abs. 2 Nr. 2 BauGB bestimmt, dass über die Vermeidung und den Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft bei der Aufstellung, Ergänzung, Änderung oder Aufhebung von Bauleitplänen im Rahmen der planerischen Abwägung zu entscheiden ist. Die Eingriffsregelung entfaltet damit eine Vorwirkung, weil sie bereits im Vorgang der Planung zu verarbeiten ist und nicht erst zum Zeitpunkt der konkreten Vorhabenzulassung (Baugenehmigung). Dies wirkt in gewisser Weise verwaltungsvereinfachend, weil nunmehr „in einem Guß“ über die Folgenbewältigung zu entscheiden ist und nicht stückweise bei jedem einzelnen Vorhaben im Plangebiet.
- (2) § 1a Abs. 3 S. 2 BauGB bestimmt, dass der Ausgleich auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen kann, soweit dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist. Liegen diese Voraussetzungen vor, ist ein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich nicht erforderlich (§ 200a BauGB). Die Norm stellt klar, dass sich die planerische Abwägungsentscheidung über die Kompensation nicht nur auf den Eingriffsraum beziehen darf, sondern sich auf den gesamten Raum der Gemeinde zu erstrecken hat⁹, ja u.U. auch darüber hinaus, sofern für die Gemeinde auch Flächen außerhalb

⁷ Naturschutzinteressen sind im Rahmen der Bauleitplanung nicht klagefähig. Die Naturschutzbehörde ist lediglich als Träger öffentlicher Belange involviert, hat aber keine Kontroll- und Sanktionsrechte. So bleibt einzig die Kommunalaufsicht, die aber von sich aus aktiv werden muß, weil B-Pläne im Regelfall nicht genehmigungspflichtig sind (§ 10 Abs. 2 BauGB).

⁸ RL 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.6.2001, ABLEG L 197/30 (sog. Richtlinie über die „strategische Umweltprüfung“ (SUP)).

⁹ Vgl. Bunzel, Bauleitplanung und Flächenmanagement bei Eingriffen in Natur und Landschaft, 1999, 44; einschränkend demgegenüber Schrödter, in: Schrödter, BauGB-Kommentar, 6. Aufl. 1998, zu § 1a, Rn. 76.

des Gemeindegebiets verfügbar sind¹⁰. Dadurch wird sichergestellt, dass die Naturschutzbelange nicht vorschnell weggewogen werden können¹¹. Gestritten wird allerdings nach wie vor darüber, ob die aus der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung geläufige Unterscheidung und Stufenfolge von Ausgleich (= auf gleichartige Wiederherstellung gerichtete Kompensation am Ort des Eingriffs) und Ersatzmaßnahme (= auf gleichwertigen Ersatz gerichtete Kompensation an einem anderen Ort, aber noch in einem räumlich-funktionellen Zusammenhang)¹² für die planerische Eingriffsregelung gegenstandslos geworden ist oder in der Abwägung zu berücksichtigen ist¹³. Der Wortlaut, der systematische Zusammenhang mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und die gesetzgeberische Begründung¹⁴ sprechen dafür, die Stufenfolge von Ausgleich am Eingriffsort und „Ausgleich“ an einem anderen Ort im Abwägungsvorgang zu berücksichtigen¹⁵. Die planende Gemeinde ist aber nicht gehalten, jede Möglichkeit eines Ausgleichs am Eingriffsort zunächst auszuschöpfen, bevor auf andere Ausgleichsflächen zurückgegriffen werden darf; denn das Gesetz will den Ausgleich an die geordnete städtebauliche Entwicklung und an lokale Naturschutzziele koppeln und damit planerisch einbinden¹⁶. Insbesondere für Eingriffswirkungen, die nicht das Landschaftsbild betreffen, ist damit Gestaltungsraum geschaffen, um Kompensationen dort vorzunehmen, wo sie nach den festgelegten lokalen Naturschutzzielvorstellungen

¹⁰ Siehe dazu auch die Gesetzesbegründung BT-Drs. 13/6392, S. 37.

¹¹ Instruktiv dazu OVG Münster, Urt. v. 3.6.2002, NVwZ-RR 2003, 97, 98.

¹² Die bislang von der Rechtsprechung entwickelten Abgrenzungskriterien zwischen beiden Formen der Kompensation sind nicht sehr trennscharf; siehe nur BVerwG, Urt. v. 27.9.1990, BVerwGE 85, 348, 360. Die „Artgleichheit“ der Kompensation ist kein Ausschließlichkeitsmerkmal für den „Ausgleich“, weil auch für die „Ersatzmaßnahme“ ein sachlich-funktioneller Zusammenhang mit dem Eingriff gefordert wird. Auch die Kompensation am Eingriffsort taugt nicht mehr zur Unterscheidung, weil artgleiche Kompensationen an anderen Orten vom BVerwG in der oben genannten Entscheidung ebenfalls als Ausgleichsmaßnahme anerkannt worden sind.

¹³ Siehe einerseits Gassner, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2003, zu § 21, Rn. 22 ff.; Fickert/Fieseler, Der Umweltschutz im Städtebau, 2002, 117, die an der Folgenbewältigungskaskade der naturschutzrechtlichen Eingriffslage auch für die planerische Eingriffslage festhalten wollen. Siehe für die Gegenposition etwa Louis, Baurecht und Naturschutz unter Berücksichtigung der Neuregelung durch das BauROG, NuR 1998, 113, 119 f.; Bunzel, Bauleitplanung und Flächenmanagement bei Eingriffen in Natur und Landschaft, 1999, 64; Kuschnerus, Der sachgerechte Bebauungsplan, 2. Aufl. 2001, Rn. 323.

¹⁴ Siehe BT-Drs. 13/6392, S. 36 f.

¹⁵ Siehe auch OVG Münster, Urt. v. 17.12.1998, NuR 1999, 528, 529.

¹⁶ Deutlich insofern BVerwG, Urt. v. 9.5.1997, BVerwGE 104, 353 = NuR 1997, 446, 447 f.

am wirkungsvollsten sind. Ähnliches gilt für den gegenständlich-funktionellen Aspekt des Eingriffsausgleichs. Zwar bleibt auch im Bereich der planerischen Eingriffsregelung der Ausgleich gegenständlich-funktionell auf den Eingriff bezogen¹⁷, auch hier aber ist durch die planerische Abwägung, insbesondere durch die Einbeziehung der in Umweltplänen (insbesondere Landschaftsplänen) festgelegten regionalen und lokalen Natur- und sonstigen Umweltschutzziele in den Abwägungsvorgang, ein gegenüber der herkömmlichen naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung weitergehender Gestaltungsraum für die Kompensation geschaffen¹⁸. All dies wirkt naturschutzverstärkend, weil durch die Einbettung in das Planungsrecht die Möglichkeiten einer ökologisch effektiven Kompensation verbessert worden sind.

- (3) § 1a Abs. 3 BauGB bestimmt, dass der Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft durch geeignete Darstellungen als Fläche zum Ausgleich im F-Plan und durch Festsetzungen als Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im B-Plan erfolgt. Damit wird die Flächennutzung bzw. Maßnahme planerisch festgelegt und zugleich die Verbindung zu den vorbereitenden Umweltfachplanungen hergestellt. Alternativ dazu können zur Sicherung der Ausgleichsflächen allerdings auch städtebauliche Verträge gem. § 11 BauGB geschlossen werden. Das Gesetz kennt darüber hinaus noch die Sicherung durch „sonstige geeignete Maßnahmen“ (§ 1a Abs. 3 S. 3 2. Alt. BauGB) (dazu näher unten III.).
- (4) Die Regelung des § 135a Abs. 2 S. 1 BauGB etabliert eine neue Verantwortungsstruktur für den Eingriffsausgleich. Die Gemeinde soll die Ausgleichsmaßnahmen anstelle und auf Kosten der Vorhabensträger oder der Eigentümer der Grundstücke durchführen und auch die hierfür erforderlichen Flächen bereitstellen, soweit die Ausgleichsmaßnahmen an anderer Stelle als am Eingriffsort durchzuführen sind. Die Ausgleichsmaßnahmen können bereits vor den

¹⁷ Siehe nur Louis, NuR 1998, 113, 120. Siehe auch W. Breuer, Ökokonto – Chance oder Gefahr?, in: Naturschutz und Landschaftsplanung 2001, 113 ff.

¹⁸ Dazu näher Bunzel, Anforderungen an die Art des Ausgleichs – artgleich, wertgleich oder in sonstiger Weise, ZfBR 1998, 226, 229; ders., Bauleitplanung und Flächenmanagement bei Eingriffen in Natur und Landschaft, 1999, 47 f.; Stich, Die Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung an die gemeindliche Bauleitplanung und ihr Vollzug, 2001, 25 f.; wohl auch Busse/Dirnberger/Pröbstl/Schmidt, Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, 2001, 119 f.; Wolf, NuR 2001, 481, 486.

Baumaßnahmen und vor der Zuordnung zum Eingriff durchgeführt werden (§ 135a Abs. 2 S. 2 BauGB). Die Kosten können geltend gemacht werden, sobald die Grundstücke, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, baulich oder gewerblich genutzt werden dürfen (§ 135a Abs. 3 S. 1 BauGB), also frühestens mit dem Inkrafttreten des B-Planes. Die Erstattungspflicht entsteht mit der Herstellung der Maßnahmen zum Ausgleich durch die Gemeinde. §§ 135 b und c BauGB treffen Regelungen über die erstattungsfähigen Kosten¹⁹ (u.a. wird auf bestimmte Vorschriften des Erschließungsrechts verwiesen) und über die Verteilung der Kosten auf die Verursacher. Das Gesetz geht davon aus, dass die Gemeinde in den Fällen, in denen die Ausgleichsmaßnahmen an anderer Stelle als am Eingriffsort durchzuführen sind, besser als der Verursacher in der Lage ist, geeignete Ausgleichsflächen zu beschaffen und einen effektiven Ausgleich herbeizuführen. Die Verursacherverantwortung wird in diesen Fällen zur Finanzierungsverantwortung. Die durchführende Gemeinde muß nicht mehr den Verursacher kontrollieren, sondern der Verursacher kontrolliert über die Kostenregelung die durchführende Gemeinde. Staatlich und privat institutionalisierte Naturschutzinteressen (Naturschutzbehörden, Naturschutzverbände) bzw. Dritte haben demgegenüber keine Möglichkeiten der Kontrolle der Kompensationstätigkeit der Gemeinde²⁰. Dies dürfte sich eher dämpfend auf den Natur- und Umweltschutz auswirken, weil damit gerechnet werden muß, dass die Gemeinden unter den gegebenen Rahmenbedingungen den Kostensenkungswünschen von Bauherren und Investoren nachgeben.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Eingriffsregelung im Baurecht auf eine ambivalente Weise auf die Schwierigkeiten der Implementation der Eingriffsregelung reagiert. Sie eröffnet den Gemeinden neue Möglichkeiten eines effektiven Naturschutzes, vernachlässigt aber die Kontrolle und relativiert damit die Errungenschaft.

¹⁹ Siehe dazu etwa Birk, Die Kostenerstattung bei naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen unter besonderer Berücksichtigung des Erschließungsbeitragsrechts, VBIBW 1998, 81 ff.

²⁰ Stich, Die Rechtsgrundlagen von sog. Ökokonten bzw. von Ausgleichsmaßnahmen auf Vorrat für die Bauleitplanung der Gemeinden, BauR 2003, 1308, 1310; ders., in: Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, 3. Aufl. 2003, zu § 135a, Rn. 37.

Ein Effektivitätsverlust ganz anderer Art resultiert darüber hinaus aus der Unsicherheit über die geltende Rechtslage. Auch diesbezüglich lassen sich in der Praxis zahlreiche Mißverständnisse beobachten, die ihre Ursache nicht zuletzt darin haben, dass der Gesetzgeber weder den Bereich der Flächenbevorratung noch den Bereich der Maßnahmenbevorratung oder den Bereich der Flächen- und Maßnahmensicherung eindeutig geregelt hat. Einigen damit zusammenhängenden Problemen ist im folgenden nachzugehen.

II. Rechtliche Anforderungen an die Auswahl von Ausgleichsflächen im Rahmen der städtebaurechtlichen Eingriffsregelung

Bei der Auswahl der Ausgleichsflächen im Rahmen der städtebaurechtlichen Eingriffsregelung gilt genau wie bei der Auswahl von Kompensationsflächen im Rahmen der herkömmlichen Eingriffsregelung die Anforderung, dass die Flächen für künftige Ausgleichsmaßnahmen geeignet sein müssen. Aus dem Abwägungsgebot ergeben sich darüber hinaus auch Anforderungen im Hinblick auf die Flächennutzungsinteressen Privater und im Hinblick auf Kosteneffizienzinteressen der Eingriffsverursacher.

Flächen, auf denen Ausgleichsmaßnahmen zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft vorgenommen werden sollen, müssen für diesen Zweck geeignet sein, d.h. sie müssen aufwertungsbedürftig und aufwertungsfähig sein²¹. Diese Voraussetzung erfüllen sie nach einer häufig gebrauchten Formulierung der Rechtsprechung dann, „wenn sie in einen Zustand versetzt werden können, der sich im Vergleich mit dem früheren als ökologisch höherwertig einstufen lässt“²². „Lediglich solche Flächen haben außer Betracht zu bleiben, die ohnehin schon die Qualität aufweisen, die nach dem Sinn der Eingriffsregelung herbeigeführt werden soll, um die Folgen des Eingriffs wiedergutzumachen“²³. Für die Eignungsprüfung ist aber nicht nur auf die Qualität der Fläche selbst abzustellen, sondern auch auf planerische bzw. vorhabenbezogene Vorprägungen: „Flächen im Einwirkungsbereich bestehender, geplanter oder absehbarer Eingriffe sind nur dann geeignet, wenn diese Eingriffe den Erfolg

²¹ Siehe BVerwG, Urt. v. 23.8.1996, NuR 1997, 87, 89; BVerwG, Beschl. v. 31.1.1997; BVerwG, Gerichtsbescheid v. 10.9.1998, NuR 1999, 103, 104.

²² BVerwG, Gerichtsbescheid v. 10.9.1998, NuR 1999, 103, 104.

²³ BVerwG, Beschl. v. 31.1.1997; OVG Münster, Urt. v.17.12.1998, NuR 1999, 528, 529.

der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht gefährden“²⁴. Insbesondere wenn die planende Kommune beabsichtigt, nicht nur auf dem eigenen Gemeindegebiet belegene Flächen, sondern auch in Nachbargemeinden belegene Flächen für die Kompensation heranzuziehen, muß darauf geachtet werden, dass diese Flächen nach der planerischen Konzeption der Nachbargemeinde bzw. nach regionalplanerischen Vorgaben so beschaffen bleiben, dass der Erfolg der Ausgleichsmaßnahmen nicht in Frage gestellt ist²⁵. Dementsprechend müssen Sicherungsmaßnahmen getroffen werden (siehe unten III.). Im übrigen kommt es für die Bestimmung der Aufwertungsbedürftigkeit und Aufwertungsfähigkeit nicht nur auf die objektive Qualität von Flächen an²⁶, sondern insbesondere auch auf normative Festlegungen im Rahmen der Landschaftsplanung, der räumlichen Gesamtplanung (Raumordnungsplanung; Bauleitplanung) bzw. einzelner Schutzgebietsverordnungen. Läßt sich eine Gemeinde daher bei der Auswahl der Flächen für den Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft von der Landschaftsplanung leiten, insbesondere von einer Landschaftsplanung, die für bestimmte Flächen Entwicklungsmaßnahmen zur Erreichung örtlicher oder auch überörtlicher Naturschutzziele formuliert, ist von einer grundsätzlichen Eignung solcher Flächen für aufwertende Maßnahmen auszugehen, auch wenn diese Flächen bereits einen hohen ökologischen Wert aufweisen. Eine ganz andere Frage ist demgegenüber, ob solche Flächen für den Ausgleich unterschiedlichster Eingriffe in Betracht kommen. Dies ist – wie bereits angesprochen - nicht der Fall. Eingriff und ausgleichende Aufwertungsmaßnahme müssen grundsätzlich in einem sachlich-funktionalen Zusammenhang stehen, auch wenn die Abwägungsdirektiven des § 1a Abs. 2 BauGB u.U. dazu führen können, dass der Sachzusammenhang nunmehr anders gewichtet wird²⁷.

Anforderungen für die Auswahl der Ausgleichsflächen ergeben sich auch aus dem Abwägungsgebot. Der Eigentümer, dessen Fläche für Ausgleichszwecke planerisch ausgewiesen werden soll, kann sich auf das Abwägungsgebot berufen und prüfen lassen, ob seine privaten Belange gerecht abgewogen worden sind. Bei dieser Abwägung ist bedeutsam,

²⁴ Ammermann/Winkelbrandt/Blank/Breuer/Kutscher/Lohmann/Oswald/Rudolph/Wehrich, Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich in der Bauleitplanung, NuL 1998, 163, 164. Siehe aus der Rechtsprechung etwa BVerwG, Urt. v. 28.1.1999, NuR 1999, 510 f.

²⁵ Dazu näher Bunzel/Reitzig, Bereitstellung von Flächen zum Ausgleich im übergemeindlichen Maßstab, DÖV 1998, 995 ff.

²⁶ Auch Flächen, die bereits in einem festgelegten Schutzgebiet liegen, können noch aufwertungsfähig und aufwertungsbedürftig sein; siehe dazu nur OVG Lüneburg, Urt. v.5.4.2001, BauR 2001, 1546, 1549 f.

²⁷ Siehe dazu auch Louis, NuR 1998, 113, 120.

ob der Vorhabenträger bzw. die planende Gemeinde den Ausgleich ebenso gut auch auf eigenen Flächen vornehmen kann oder darauf angewiesen ist, hierfür privaten Grund und Boden in Anspruch zu nehmen²⁸. Der planerische Entscheidungsspielraum öffnet den Suchraum für die planende Gemeinde und erschwert es ihr, privaten Grund und Boden für den Ausgleich in Anspruch zu nehmen, wenn sich der Ausgleich ebenso gut auf öffentlichem Grund durchführen lässt. Die Gemeinde darf sich in ihrer Abwägungsentscheidung aber von einem naturschutzfachlich begründeten und räumlich fixierten lokalen bzw. regionalen Ausgleichskonzept leiten lassen, wenn zu erwarten ist, daß durch die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen auf diesen Flächen dem Kompensationsinteresse besser genügt wird. Die Gemeinde muß sich auch dann nicht auf geeignete eigene Ausgleichsflächen verweisen lassen, wenn für diese eigenen Flächen anderweitige Planungsabsichten bestehen, die den privaten Belangen auf Freihaltung der privaten Fläche von fremdnützigen Naturschutzanforderungen vorgehen.

Das Abwägungsgebot ist aber noch in anderer Hinsicht für die Flächen- und Maßnahmenauswahl bedeutsam; denn die Ausgleichskosten sind ein Belang, der in die Abwägung jedenfalls dann einzustellen ist, wenn die Ausgleichsmaßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen durchgeführt werden sollen, deren ökonomischer Wert sehr hoch ist. Praktisch relevant wird der Kostenbelang, wenn Ausgleichsmaßnahmen in den Bereich innerstädtischer Brachflächen gelenkt werden sollen, um die innerstädtischen Bereiche aufzuwerten, wie es einige Stadtentwicklungskonzepte im Rahmen des Stadtumbau Ost vorsehen. §§ 135a ff. BauGB treffen zwar Regelungen über die Kostenerstattung für Ausgleichsmaßnahmen und verweisen in diesem Zusammenhang auch auf die Kosten für den Erwerb von Ausgleichsflächen bzw. auf den Wert der Flächen, die die Gemeinde aus ihrem Vermögen bereitstellt (§ 128 BauGB), aber diese rechtlichen Möglichkeiten der Kostenberechnung entheben nicht von der vorhergehenden Pflicht, Ausgleichskosten und Kompensationsinteresse in eine Abwägung zu bringen, um einen kosteneffizienten Ausgleich zu gewährleisten. Darauf wird an späterer Stelle noch einmal zurückzukommen sein (siehe unten IV.).

²⁸ Siehe dazu für die Abarbeitung der Eingriffsregelung in einer fernstraßenrechtlichen Fachplanungsentscheidung: BVerwG, Urt. v. 1.9.1997, BVerwGE 105, 178 = NuR 1998, 41, 43.

III. Rechtliche Anforderungen an die Sicherung von Ausgleichsflächen und -maßnahmen

Die Sicherung von Ausgleichsflächen und –maßnahmen wirft vielfältige Fragen auf, die in diesem Beitrag nur ausschnittsweise beleuchtet werden können²⁹. Das BauGB setzt mit expliziten Vorschriften für die Sicherung von Ausgleichsflächen und –maßnahmen erst ein, wenn Bauleitpläne, insbesondere wenn ein B-Plan aufgestellt werden soll. Es stellt drei Wege zur Verfügung, die sicherstellen sollen, dass die für den Ausgleich benötigten Flächen für diesen Zweck verfügbar sind und dass die vorgesehenen Maßnahmen durchgeführt werden³⁰:

- (1) Die erste Sicherungsmöglichkeit ist planerischer Art. Die planende Gemeinde kann durch Darstellungen im Flächennutzungsplan und durch Festsetzungen im B-Plan Flächen für den Ausgleich sichern und konkrete Maßnahmen festsetzen. Dies kann im „Eingriffsbebauungsplan“ (auf den Baugrundstücken bzw. im sonstigen Geltungsbereich des B-Plans) oder – sofern die Kompensationsmaßnahmen an einem anderen Ort erfolgen sollen – in einem gesonderten „Ausgleichsbebauungsplan“ erfolgen (§ 1a Abs. 3 S. 1). Die planerische Ausweisung von Flächen als Flächen zum Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft und die planerische Festsetzung von Ausgleichsmaßnahmen sichert für sich allein allerdings noch nicht die Durchführbarkeit der festgelegten Ausgleichsmaßnahmen; denn die Bebauungsplanung ist traditionellerweise „Angebotsplanung“. Grundeigentümer sind regelmäßig nicht gezwungen, dem planerischen Angebot Rechnung zu tragen; insbesondere müssen sie nicht dulden, dass die Kommune oder gar ein Privater, der an anderer Stelle Eingriffe vorgenommen hat, auf dem für Ausgleichszwecke ausgewiesenen Grundstück ökologische Aufwertungsmaßnahmen vornimmt. Gesichert ist die Durchführung planerisch festgesetzter Ausgleichsmaßnahmen erst, wenn die dafür vorgesehenen Flächen für den Eingriffsverursacher bzw. für die Gemeinde verfügbar sind. Die planende Gemeinde verstößt gegen das Abwägungsgebot, wenn die Flächen für die vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen nicht verfügbar sind und auch nicht verfügbar

²⁹ Siehe zur Problematik der Pflege der Ausgleichsmaßnahmen die Beiträge von Bunzel und Stüer (in diesem Heft).

³⁰ Siehe zum folgenden näher: Bunzel, Bauleitplanung und Flächenmanagement bei Eingriffen in Natur und Landschaft, 1999, 63 ff.

gemacht werden können³¹. Zur Verfügbarmachung kann die Gemeinde auf die städtebaurechtlichen Instrumente der Flächenbeschaffung zurückgreifen (Umlegung, §§ 44 ff. BauGB; Enteignung, § 85 ff. BauGB), sofern die gesetzlichen Voraussetzungen dafür vorliegen. Im Regelfalle wird die Gemeinde nicht durch Einsatz ihres hoheitlichen Instrumentariums, sondern auf andere Weise versuchen, die Ausgleichsflächen für die tatsächliche Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen verfügbar zu machen (freihändiger Erwerb; freiwillige Umlegung; Pacht; öffentliche Baulast)³². Dies sollte sie bevorratend tun, also nicht erst im Zeitpunkt der Bauleitplanung. Soweit Flächen bevorratend beschafft werden, die auf Gebieten von Nachbargemeinden belegen sind und damit fremder Planungshoheit unterliegen, bedarf es jedenfalls in den Fällen, in denen nicht schon durch Festlegungen im Regionalplan Vorsorge gegen konfligierende Planungen der Nachbargemeinde getroffen ist, über die Beschaffung hinaus auch einer Vereinbarung mit der betreffenden Nachbargemeinde³³. Die Pflichten, die sich für die Nachbargemeinde aus dem interkommunalen Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB ergeben, reicht für sich allein nicht aus, um den Sicherungserfordernissen zu genügen.

- (2) Alternativ zur planerischen Sicherung des Ausgleichs kann die Sicherung auch über städtebauliche Verträge erfolgen (§ 1a Abs. 3 S. 3)³⁴. Dies ist - angesichts des Umstandes, dass ein Großteil der Bebauungspläne heute als vorhabenbezogene Bebauungspläne gem. § 12 BauGB beschlossen werden – eine praktisch weit verbreitete Form, die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen zu sichern.
- (3) Schließlich eröffnet das Gesetz auch die Möglichkeit, alternativ zur vertraglichen Bindung „sonstige geeignete Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde

³¹ Siehe aus der Rechtsprechung etwa: OVG Lüneburg, Urt. v.17.12.1998, NuR 1999, 406, 407 f.; OVG Lüneburg, Urt. v.5.4.2001, BauR 2001, 1546, 1549 f.

³² Siehe den Überblick bei Möller, Die Beschaffung naturschutzrechtlicher Ausgleichsflächen im Baurecht, 1999; siehe auch Stich, in: Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, zu § 135, Rn. 14 ff.

³³ Dazu näher Bunzel/Reitzig, DÖV 1998, 995 ff.; siehe auch Stich, in: Berliner Kommentar zum BauGB, zu § 1a, Rn. 102.

³⁴ Ausführlich zu den Möglichkeiten und Problemen der Kompensation von Eingriffen durch städtebauliche Verträge: Mitschang, Die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft durch städtebauliche Verträge, BauR 2003, 183 ff., 337 ff. Siehe aus der Rechtsprechung auch BVerwG, Beschl. v.18.11.1997, NuR 1998, 364 f.

bereitgestellten Flächen“ zu treffen (§ 1a Abs. 3 S. 3 2. Alt.). Der zuletzt genannte Weg soll insbesondere den Kommunen, die eine Ausgleichsflächenbevorratung betreiben, Spielräume gewähren. Was „sonstige geeignete Maßnahmen“ sind, ist in jüngster Zeit mehrfach Gegenstand gerichtlicher Kontrollverfahren gewesen³⁵. So hat das OVG Lüneburg verlangt, dass die Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen gesichert sein müsse. Das seien sie nur dann, wenn die Flächen der planenden Gemeinde tatsächlich zur Verfügung stehen³⁶. Das BVerwG hat sich in seinem Urteil v. 19. Sept. 2002³⁷ mit dem Rechtsbegriff der sonstigen geeigneten Maßnahmen befasst, aber keine abschließende Klärung vorgenommen. Das Gericht führt in diesem Urteil aus, dass das BauGB die sonstigen geeigneten Maßnahmen „gleichwertig neben Festlegungen im Rahmen der Bauleitplanung und die vertragliche Vereinbarung (stellt)“ und stellt dann fest, dass dies einerseits darauf hindeutet, dass das Gesetz ein Mindestmaß an rechtlicher Bindung der planenden Gemeinde voraussetzt, dass diese Bindung aber andererseits nicht in der Weise gefordert werden kann, dass sie etwa nur durch eine vertragliche Vereinbarung eingelöst werden könne³⁸. In dem vom BVerwG entschiedenen Fall ging es um Ausgleichsflächen außerhalb des Gemeindegebietes, die im Eigentum der planenden Gemeinde liegen. Die planende Gemeinde hatte in einer einseitigen Erklärung festgelegt, auf welchen Flächen welche Maßnahmen zum Ausgleich für eine Straßenplanung durch B-Planung vorgenommen werden sollen. Das BVerwG hat diese Erklärung als sonstige geeignete Maßnahme akzeptiert, weil es auf eine „objektiv verlässliche Grundlage“ der Erklärung erkannt hat. Die Flächen befanden sich im Eigentum der planenden Gemeinde, und die Gemeinde durfte nach dem sich im Aufstellungsverfahren befindlichen Regionalplan prognostisch davon ausgehen, dass diese Flächen als Freiraumzone zwischen den eigenen Siedlungsbereichen und den Siedlungsbereichen der Nachbargemeinde erhalten bleiben sollen und somit für

³⁵ Siehe OVG Lüneburg, Urt. v. 17.12.1998, NuR 1999, 406 f.; OVG Lüneburg, Urt. v. 22.3.2001, BauR 2001, 1542; VGH Mannheim, Normenkontrollurteil v. 21.1.2002, NuR 2002, 552 ff.

³⁶ OVG Lüneburg, Urt. v. 17.12.1998, NuR 1999, 406, 407.

³⁷ ZUR 2003, 232 ff.

³⁸ BVerwG, Urt. v. 19.9.2002, ZUR 2003, 232, 236. Siehe dazu auch die frühere Entscheidung des BVerwG v. 18.11.1997, NuR 1998, 364 f.

eine ökologische Aufwertung geeignet sind³⁹. In früheren Entscheidungen verschiedener Obergerichte ist zudem klargestellt worden, dass die bloße Erwähnung einer vertraglich nicht abgesicherten, auf einem außerhalb des Plangebiets gelegenen Grundstück der Gemeinde vorgesehenen Ausgleichsmaßnahme in der Begründung des B-Planes jedenfalls nur dann den Anforderungen des § 1a Abs. 3 S. 3 BauGB genügt, wenn die geplante Maßnahme nach Art und Umfang präzise beschrieben wird und damit feststeht, was die Gemeinde zum Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe zu tun gedenkt⁴⁰. Jedenfalls nicht den rechtlichen Anforderungen genügen Festsetzungen von Maßnahmen zum Ausgleich planbedingter Eingriffe in Natur und Landschaft in einem B-Plan, wenn die Gemeinde zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses davon ausgehen musste, dass sich die Maßnahmen nicht realisieren lassen⁴¹. In einem kürzlich vom HessVGH entschiedenen Fall⁴² hatte die planende Gemeinde Ausgleichsmaßnahmen auf Flächen außerhalb des Plangebietes festgesetzt, ohne diese Flächen dem Eingriffs-B-Plan zuzuordnen und einen Ausgleichs-B-Plan zu erlassen. Die für den Ausgleich vorgesehenen Flächen befanden sich weder im Eigentum der Gemeinde noch im Eigentum des erwarteten Projektträgers, eines Golfvereins. Die Eigentümer waren nicht verkaufsbereit, und der Verursacher war nicht befugt, die Ausgleichsmaßnahmen auf fremden Grund vorzunehmen. Der Konflikt konnte auch nicht auf die Ebene der konkreten Genehmigungsentscheidung verlagert werden, weil der Verwaltung keine baurechtlichen Instrumente zur Verfügung standen, um einseitig die Durchsetzung der Ausgleichsmaßnahmen sicherstellen zu können. Das Gericht sah hier das Abwägungsgebot verletzt und erkannte auf Unwirksamkeit des B-Planes.

Sicherungsanforderungen ergeben sich auch im Hinblick auf das sog. „Ökokonto“. § 135a Abs. 2 S. 2 BauGB bestimmt, dass die Maßnahmen zum Ausgleich bereits vor den Baumaßnahmen und der Zuordnung zum „Eingriffsbebauungsplan“ durchgeführt werden

³⁹ BVerwG, ebenda.

⁴⁰ VGH Mannheim, Normenkontrollurteil v. 21.2.2002, NuR 2002, 552.

⁴¹ Siehe HessVGH, Urt. v. 2.12.2002 – 9 N 3208/98.

⁴² Siehe vorhergehende Fn.

können. Die Norm macht deutlich, dass nicht jede Naturschutzmaßnahme, die eine Kommune durchführt, nachträglich einem Eingriff zugeordnet werden kann, sondern dass es sich dabei jeweils um „Maßnahmen zum Ausgleich“ handeln muss. „Die Maßnahmen zum Ausgleich, die später zugeordnet werden, müssen deshalb bereits zum Zeitpunkt ihrer Durchführung dazu bestimmt gewesen sein, im Vorgriff auf spätere Eingriffe einen Ausgleich zu bewirken“⁴³. Welche Anforderungen sich daraus im einzelnen ergeben, ist von der Rechtsprechung noch nicht geklärt worden. In der Literatur wird verlangt, dass die Zweckbestimmung von Naturschutzmaßnahmen als Maßnahmen zum Ausgleich einen vorherigen Gemeinderatsbeschluss voraussetzt, der das Ausgleichskonzept bestätigt⁴⁴. Ausdrücklich wird in diesem Zusammenhang auch davon gesprochen, dass die entsprechenden Flächen und Maßnahmenkonzepte für diese Funktion „gewidmet“ werden müssen⁴⁵ und dass im Zeitpunkt der „Widmung“ bzw. des Beschlusses über die Eröffnung eines „Ökokontos“ eine Bestandsaufnahme des Zustandes von Natur und Landschaft durchzuführen ist, um ökologische Wertsteigerungen durch spätere „Maßnahmen zum Ausgleich“ bestimmen zu können. Ungeachtet dieser Anforderungen können keine Maßnahmen nachträglich einem Eingriffsbebauungsplan zugeordnet werden, die bereits vor Inkrafttreten der Ökokontoregelung des § 135 Abs. 2 S. 2 BauGB durchgeführt worden sind⁴⁶.

IV. Zur Problematik des Ausgleichs auf innerstädtischen Brachflächen

Die Lenkung von Ausgleichsmaßnahmen auf innerstädtische Brachflächen ist insbesondere für „schrumpfende Städte“, die städtebauliche Entwicklungskonzepte für einen Stadtumbau erarbeitet haben, eine interessante Option und wird von einigen Städten praktiziert⁴⁷. Eine solche Strategie wirft die grundsätzliche Frage auf, ob die ökologische Aufwertung innerstädtischer Brachflächen überhaupt mit städtebaurechtlichen und naturschutzrechtlichen Vorgaben kompatibel sein kann. Zweifel könnten sich deshalb ergeben, weil eine „Ökologisierung“ der Innenstadt ein Spannungsfeld zum normativ festgelegten Ziel der

⁴³ Bunzel, Bauleitplanung und Flächenmanagement, a.a.O., S. 71.

⁴⁴ Bunzel, a.a.O., ebenda.

⁴⁵ So Schrödter, in: Schrödter, BauGB-Kommentar, 6. Aufl. 1998, zu § 135a, Rn. 13a.

⁴⁶ Vgl. Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 8. Aufl. 2002, zu § 135a, Rn. 5; Schrödter, in: Schrödter, BauGB-Kommentar, a.a.O., zu § 135a, Rn. 13a.

⁴⁷ So etwa von der Stadt Leipzig.

nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung (§ 1 Abs. 5 S. 1 BauGB) begründet. Eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung verlangt eine Konzentration auf die Innenentwicklung⁴⁸, eine Orientierung am Leitbild der „kompakten Stadt“. Nur so kann der Außenbereich weitgehend von Bebauung freigehalten und einem weiteren Flächenverbrauch, einem zentralen Indikator in der Nachhaltigkeitsdebatte⁴⁹, entgegengewirkt werden. Eine ökologische Aufwertung innerstädtischer Brachflächen steht allerdings nicht wirklich im Widerspruch zum Leitbild der kompakten Stadt bzw. der Innenbereichsentwicklung zum Zwecke der Schonung des Außenbereichs, weil städtische Verdichtung Hand in Hand zu gehen hat mit innerstädtischer Freiraumerhaltung. Dem Flächenverbrauch wird nicht durch ein Maximum an Verdichtung entgegengewirkt, sondern durch die Sicherung der Lebensqualität innerstädtischer Räume. Auch die sog. „Bodenschutzklausel“ des § 1a Abs. 1 BauGB verpflichtet die planende Gemeinde nicht dazu, alle innerstädtischen Brachflächen für Bauzwecke verfügbar zu halten, sondern Verdichtung und Stadtgrünentwicklung in einem Zusammenhang zu betrachten und optimierend auszugleichen. Erst recht gilt dies für die schrumpfenden Städte des Ostens, die ihren Stadtraum auch ökologisch wieder stärker in Wert setzen müssen, um die Menschen zu halten und einer Zersiedelung entgegen zu wirken.

Auch naturschutzrechtlich betrachtet, ergeben sich keine grundsätzlichen Bedenken gegen einen Ausgleich auf innerstädtischen Brachflächen: § 1 BNatSchG legt die Ziele des Naturschutzes fest. Dort heißt es, dass Natur und Landschaft (...) im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln und, soweit erforderlich, wiederherzustellen ist, dass (...) 4. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sind. In den Grundsätzen des Naturschutzes und der Landespflege des § 2 BNatSchG finden sich folgende konkretisierende Festlegungen:

- „10. Auch im besiedelten Bereich sind noch vorhandene Naturbestände (...) zu erhalten und zu entwickeln.
- 11. (...) Nicht mehr benötigte versiegelte Flächen sind zu renaturieren (...).
- 13. (...) Zum Zwecke der Erholung sind nach ihrer Beschaffenheit und Lage geeignete Flächen zu schützen und, wo notwendig, zu pflegen, zu gestalten und

⁴⁸ Siehe dazu Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages, Konzept Nachhaltigkeit, 1998, 232, 294 ff.

⁴⁹ Vgl. Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland. Entwurf der Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland, 2002.

zugänglich zu erhalten bzw. zugänglich zu machen. Vor allem im siedlungsnahen Bereich sind ausreichende Flächen für die Erholung bereitzustellen.“

Eingedenk dieser normativ festgelegten Ziele und Grundsätze findet ein kommunales Ausgleichskonzept, das den Ausgleich für Eingriffe auf innerstädtische Brachflächen lenken will, eine naturschutzrechtliche Stütze. Maßnahmen, die der Entwicklung der Stadtökologie und der Verbesserung der Erholung in siedlungsnahen Bereichen dienen, kommen daher grundsätzlich auch als Ausgleich für Eingriffe in Betracht. Im Anwendungsbereich der städtebaurechtlichen Eingriffsregelung ist der Spielraum für ein solches Konzept größer, weil die planerische Verarbeitung der Eingriffsregelung es gestattet, den sachlich-funktionalen Zusammenhang zwischen Eingriffswirkungen und Ausgleichsmaßnahmen ein Stückweit zu entkoppeln und auf die allgemeinen Planungsziele des § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB sowie die Planungsleitlinien des § 1a BauGB zu beziehen.

Ein innerstädtische Brachflächen einbeziehendes Ausgleichskonzept birgt allerdings in der Umsetzung eine Reihe von Sonderproblemen und verlangt nach rechtlicher Sicherung der für den Ausgleich vorgesehenen Flächen und Maßnahmen. Diese ist insbesondere deshalb erforderlich, weil die Eingriffsregelung gem. § 21 Abs. 2 BNatSchG im Innenbereich nicht gilt. Eine zukünftige Bebauung ökologisch aufgewerteter Innenbereichsflächen könnte somit ohne Ausgleichsverpflichtung erfolgen und zu einer völligen Entwertung der Maßnahmen führen. Die Sicherung der Maßnahmen erfordert deshalb planerische Festsetzungen, d.h. zunächst Festlegungen im Bereich der Flächennutzungsplanung. Diese Planung muß ihrerseits dem Abwägungsgebot genügen, insbesondere die privaten Belange ihrem rechtlichen Gewicht gemäß einstellen und verarbeiten⁵⁰. Auch soweit lediglich in kommunalem Eigentum stehende innerstädtische Brachflächen in das Ausgleichsflächenkonzept einbezogen sind, bedarf es einer rechtlichen Sicherung der Flächen und Maßnahmen, um vorzusorgen vor den Konsequenzen des § 21 Abs. 2 BNatSchG. Das BauGB schreibt bei den von der Gemeinde bereitgestellten Flächen zwar eine planerische Sicherung nicht vor, eine solche Sicherung wäre hier aber geboten, um den Ausgleich auf innerstädtischen Brachflächen dauerhaft zu sichern, weil nur bei einer solchen Sicherung gewährleistet ist, dass der geschaffene ökologische Wert bei möglichen späteren Änderungsplanungen berücksichtigt werden muss.

⁵⁰ Siehe nur BVerwG, Urt. v. 31.8.2000, ZfBR 2001, 126, 128.

Ein weiteres Problem betrifft die Verhältnismäßigkeit ausgleichender Maßnahmen. Soweit der Ausgleich auf innerstädtischen Brachflächen wegen des Wertes dieser Flächen wesentlich höhere Kosten verursacht, als der Ausgleich im Außenbereich, ist dies in die Abwägung einzustellen (siehe oben II.). Die Berücksichtigung der Erwerbskosten für diese Flächen (§ 128 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 135c BauGB) bzw. der Wertstellung dieser Flächen (§ 128 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 135c BauGB) kann in der Abwägung dazu führen, dass kein 1:1-Ausgleich herbeizuführen ist. Anders ist es, wenn die Gemeinde den Wert ihrer eigenen Fläche gar nicht geltend macht, weil sie ein eigenes städtebauliches und landschaftsplanerisches Interesse daran hat, die Flächen zügig ökologisch aufzuwerten. Die Gemeinde darf dies bei der Wertstellung der für den Ausgleich bereitgestellten Fläche berücksichtigen. Sie verstößt damit weder gegen das Verursacherprinzip⁵¹ noch gegen den Gleichheitssatz.

V. Zusammenfassung

Mit der Verankerung der planungsrechtlichen Eingriffsregelung sind rechtliche Voraussetzungen für eine Flächenbevorratung und Maßnahmenbevorratung im Hinblick auf die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft geschaffen worden, die zur Entwicklung eines kommunalen, interkommunalen und privaten Ausgleichsflächen- und –maßnahmenbevorratungsmanagements geführt haben. Ein solches Management bietet Chancen für eine effektive Realisierung des Kompensationsinteresses und eine sinnvolle Verzahnung mit der lokalen und regionalen Umwelt- und Naturschutzentwicklungsplanung, birgt zugleich aber auch Risiken, weil der Gesetzgeber das Kontrollproblem vernachlässigt hat. Weitere Risiken resultieren aus einer rechtlichen Unsicherheit, die ihren Grund darin hat, dass bislang weder der Bereich der Flächen- bzw. Maßnahmenbevorratung noch der Bereich der Flächen- und Maßnahmenversicherung eindeutig geregelt sind (Abschnitt I.).

Für die Auswahl von Ausgleichsflächen gilt die allgemeine Anforderung, dass die für die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen vorgesehenen Flächen aufwertungsbedürftig und aufwertungsfähig sein müssen. Aufwertungsfähig können auch Flächen sein, die bereits einen hohen ökologischen Wert aufweisen, soweit für diese Flächen nach den planerisch verdichteten lokalen bzw. regionalen Zielvorstellungen des Umwelt- und Naturschutzes weitergehende Entwicklungsmaßnahmen formuliert worden sind. Die Auswahl von

⁵¹ Siehe dazu auch Kuschnerus, Der sachgerechte Bebauungsplan, 2001, Rn. 335.

Ausgleichsflächen im Rahmen der planungsrechtlichen Eingriffsregelung unterliegt dem Abwägungsgebot. Der planerische Entscheidungsspielraum öffnet den Suchraum für die planende Gemeinde und erschwert es ihr, privaten Grund und Boden für den Ausgleich in Anspruch zu nehmen, wenn sich die Kompensation ebenso gut auf kommunalen Flächen durchführen lässt und für diese Flächen keine anderweitige vorrangige Planungsabsicht besteht (Abschnitt II.).

Rechtliche Anforderungen an die Sicherung von Ausgleichsflächen und Ausgleichsmaßnahmen ergeben sich u.a. aus dem Abwägungsgebot. Die Abwägung ist fehlerhaft, wenn die Flächen, auf denen die festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt werden sollen, für die durchführende Gemeinde nicht verfügbar sind und auch nicht verfügbar gemacht werden können. Die Abwägung ist ebenfalls fehlerhaft, wenn die Fläche zwar verfügbar ist, aber der Planungskompetenz einer anderen Gemeinde unterliegt und eine durchführungssichernde Vereinbarung mit dieser Gemeinde nicht getroffen worden ist. Ähnliche Anforderungen an die Sicherung ergeben sich aus § 1a Abs. 3 S. 3 BauGB. (Abschnitt III.).

Eine Maßnahmenbevorratung kann nur dann einem späteren Eingriff zugeordnet werden, wenn die Maßnahme vor der Durchführung diesem Zweck „gewidmet“ worden ist und eine vorherige Bestandsaufnahme des Zustandes von Natur und Landschaft durchgeführt worden ist, um ökologische Wertsteigerungen bestimmen zu können (Abschnitt III.).

Ein besonderes Sicherungsproblem stellt sich bei der Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen auf innerstädtischen Brachflächen. Weil die Eingriffsregelung im Innenbereich nicht gilt, bedarf es einer planerischen Absicherung, um die Aufwertungsmaßnahmen im Falle späterer Änderungsplanungen für den dann einzubeziehenden Ausgleich berücksichtigen zu können (Abschnitt IV.).